

# Reflexões sobre a Constituição atual

JARBAS MARANHÃO

Ex-Secretário de Estado. Deputado Constituinte em 1946, ex-Senador, ex-Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco, ex-Professor de Direito Constitucional. Membro da Academia Pernambucana de Letras

## I — *Inspiração ética do Estado*

O Estado se baseia em fatos concretos, dominantes, num universo de realidades objetivas, atento às condições sociais do povo e às suas peculiaridades psicológicas; mas igualmente num ideal, numa filosofia ou concepção de vida.

É uma superestrutura, com órgãos e funções, coordenando atividades para atingir determinados fins.

É a encarnação do poder. O poder como um meio de alcançar objetivos humanos e sociais.

É poder sempre em luta, para manter a autoridade, a unidade e a integração nacional.

Mas é indispensável a influência ética sobre as instituições políticas.

A fiscalização financeira através da representação popular e a prestação de contas de pessoas e órgãos que administram recursos públicos são exemplos da inspiração moral que deve presidir as funções do Estado.

A moral não é uma questão exclusiva dos indivíduos. É essencial também à vida política.

Suas preocupações transparecem nos ramos do direito público, favorecendo a idéia de um fundamento comum para o direito, a política e a moral.

No campo do direito privado também se verifica a influência ética.

GEORGES RIPERT a destacou em notável obra — *A Regra Moral nas Obrigações Cíveis* — onde assinala o sentido de ordem moral que devem ter as obrigações jurídicas.

O saudoso jurista LEVI CARNEIRO — em uma de suas conferências sobre a Constituição de 1934 — informa que a primeira manifestação clara, a respeito, em Textos Supremos, está na Constituição de Weimar, de 1919, quando declara:

“Todo cidadão tem o dever moral de aplicar as suas energias espirituais e corporais de forma que redundem em benefício da coletividade.”

Também em uma das Constituições de Portugal é proclamado:

“É dever e direito do Estado a defesa da moral.”

Na atual Constituição do Brasil, como em outras anteriores, vários dispositivos demonstram o alcance humanístico ou ético dos textos, assim como outros revelam acentuada preocupação com o uso legítimo, correto e honesto dos dinheiros públicos.

Não descurou a Carta também dos sistemas de fiscalização e de controle interno e externo das finanças públicas.

Revigorou as bases das Comissões Parlamentares de Inquérito; definiu, claramente, a fiscalização por parte das assembléias políticas; e manteve, aperfeiçoando, os princípios de outras Constituições, referentes às atribuições, das Cortes de Contas.

## II — *Competência do Tribunal de Contas*

Vale homenagear aos que, no passado, defenderam a criação do Tribunal de Contas, afirmando a necessidade de um órgão dotado de independência e isenção, para o controle dos bens públicos.

A experiência mostra que não somente para fiscalizar, mas, ainda, para corrigir e orientar existem as Cortes de Contas, na missão que também lhes cabe de atender, com a rapidez possível, às consultas dos que administram e detêm recursos públicos.

Não obstante a delicadeza de suas atribuições ou a extensão de sua competência de controle orçamentário, financeiro, contábil, operacional e patrimonial, não se recusam os Tribunais a cumprir, com elevação, uma tarefa pedagógica, sobretudo em relação aos Municípios.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 manteve e ampliou as antigas e relevantes atribuições das Cortes de Contas para o resguardo do patrimônio público.

Destaque-se que os trabalhos de Auditoria Orçamentária, Financeira e Patrimonial não visam apenas a apurar a legalidade e legitimidade mas, também, como está no art. 70 do atual Texto Magno — a economicidade dos atos da administração, ou seja, os resultados da gestão em termos econômicos ou de crescimento.

O art. 71, item III, institui nova competência — a de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Também outro item — o VIII — manda aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Foi atendido antigo pleito dos Tribunais de Contas, no que se relaciona com a sustação, por ilegalidade, dos contratos; ato de sustação que deve ser adotado diretamente pelo Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

Mas se, no prazo de noventa dias, nada for providenciado por qualquer um daqueles Poderes, o Tribunal decidirá a respeito, não mais ficando insubsistentes as suas impugnações.

Da mesma forma as suas decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

A Lei Magna de 5 de outubro de 1988, de índole social-democrática, mostra-se atenta em relação ao fortalecimento de nossa Federação, favorecendo os Estados e Municípios, com maior soma de recursos financeiros.

A alteração do sistema de distribuição de rendas públicas traz, em conseqüência, modificações nos encargos dos entes políticos.

### III — *Nova discriminação de rendas e Tribunais de Contas*

Em termos concretos cresceram as atividades dos Tribunais de Contas dos Estados-Membros, bem como, onde houver, dos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais.

É que a nova Constituição, no Título VI — Da Tributação e do Orçamento —, modificou a partilha tributária, ampliando os recursos destinados aos Estados federados e aos Municípios, e tudo com o objetivo de fortalecer a Federação brasileira.

A discriminação de rendas pressupõe mais de um sujeito político — com capacidade jurídica para criar e beneficiar-se de determinados tributos — e bem assim uma distribuição proporcional dos encargos administrativos.

Ela diz respeito com a autonomia dos entes que compõem o Estado federal.

Neste Estado qualquer modificação no destino dos tributos reflete imediatamente na estrutura e na sorte do regime federativo.

Na fase colonial, a tributação variava de acordo com as necessidades da Coroa portuguesa e o poder central outorgava aos poderes municipais competência para usufruir de impostos, de maneira permanente ou temporária, conforme a origem deles.

Escreve um estudioso que a independência política e a outorga da Constituição Imperial, em 1824, não alteraram essa orientação difusa, com o propósito de aumentar a receita.

AMARO CAVALCANTI observa que, ao surgir, o Império achou-se na posse de numerosas contribuições que formavam a sua receita... e que tais contribuições tinham sido criadas e arrecadadas sem método, ordem, uniformidade ou sistema, nas diversas províncias, desde os tempos mais remotos da Colônia.

Outros especialistas lembram que uma lei de 24-10-1832 mandou discriminar, no Orçamento, a receita geral e a receita provincial; que o ato adicional de 12-8-1834 é o germe da discriminação de rendas, pois substituiu os antigos Conselhos por Assembléias Legislativas, “com a atribuição de fazer leis e decretar impostos para ocorrer às despesas provinciais e municipais”.

Mas a discriminação de rendas haveria de tornar-se nítida com a República e a Federação.

O Texto Supremo de 1891, no entanto, não estendeu aos Municípios a partilha dos tributos.

Os Estados deveriam organizá-los e — para garantir-lhes a autonomia — transferir-lhes impostos.

A Constituição de 1934 é que os contemplou com tributos privativos. Era a complementação da autonomia política declarada no Texto.

Na Carta de 1937 não houve mudança significativa a respeito.

A Constituição de 1946, que tive a honra de subscrever, preocupou-se em melhorar as finanças municipais. Foi, por isso, chamada de Constituição municipalista.

A Emenda Constitucional n.º 5, de 27 de novembro de 1961, da qual fui relator no Senado, alterou a distribuição das rendas, para ampliar, mais do que fizera a Carta de 1946, os recursos financeiros de nossas comunas, agora, mais uma vez, aumentados pela Lei Magna, de 5 de outubro de 1988.

Ao contrário do que escreveu OLIVEIRA VIANNA, apreciando outra fase de nossa história político-constitucional, estamos voltando da *Federação Centripeta* de Webster para a *Federação Centrífuga* de Jefferson.

Já o parlamentar, sociólogo e grande publicista do Império, TAVARES BASTOS — que se distinguiu por uma profunda convicção das necessidades

nacionais e dos temas que debatia, por uma extraordinária capacidade de observação objetiva de nossas realidades e pelo rigorismo com que as estudava — investia, com veemência, contra a centralização e o unitarismo político.

Reclamava a liberdade através da descentralização.

“Em monarquia centralizada pouco importa que se haja feito solene declaração dos direitos do povo.

Aí, sejam embora sonoras e estrondosas as palavras da Lei, o delegado do povo é que é o soberano.”

Citava LAMENNAIS — não menos arriscada do que monstruosa é essa “apoplexia do centro e paralisia nas extremidades”.

E continuava sua vibrante argumentação:

“A centralização é essa fonte perene de corrupção, que envenena as mais elevadas regiões do Estado. . . Absorvendo toda a atividade nacional, assume o poder uma responsabilidade esmagadora; corrompendo a Nação, corrompe-se a si mesmo. . . Não; nós não exageramos nem a deplorável situação moral criada pela centralização, nem a perversidade de suas tendências políticas. Em uma palavra, ela começa corrompendo e acaba anarquizando.”

E por aí segue, com o vigor e o fogo de suas palavras, o tremendo libelo contra a centralização pelo autor de *A Província* e *Cartas do Solitário*.

Mas também é verdade que a autonomia acompanhada de despreparo intelectual e técnico e falta de conscientização cívica e formação moral, põe em sério risco as finanças públicas.

A vigilância dos Tribunais de Contas, portanto, é sempre necessária, indispensável.

Maiores recursos equivalem a maiores e novos encargos para os Estados e Municípios.

Maiores serão as atividades e responsabilidades dos órgãos de controle orçamentário e financeiro.

Maiores também os serviços a serem prestados pelas Cortes de Contas.