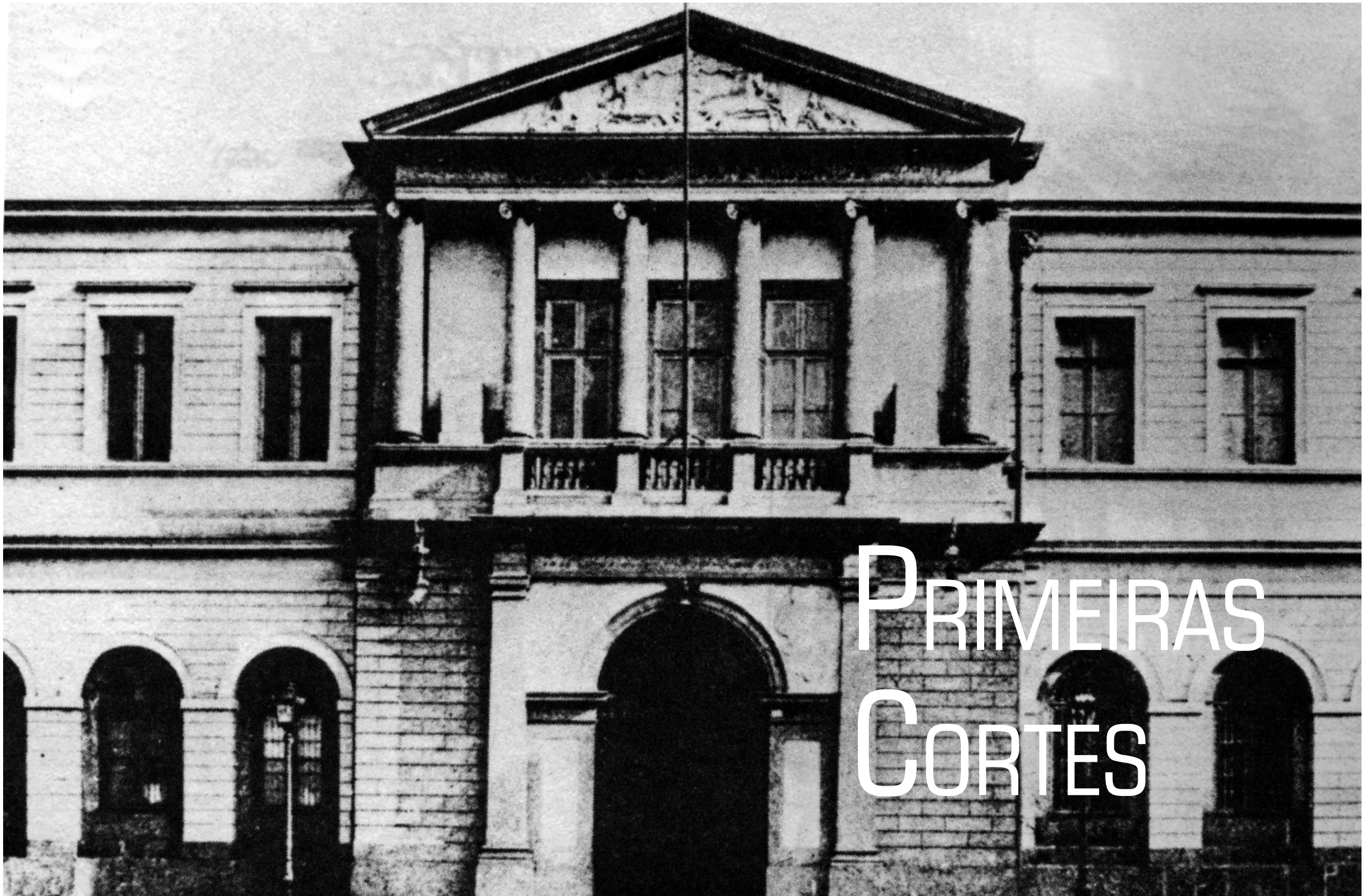
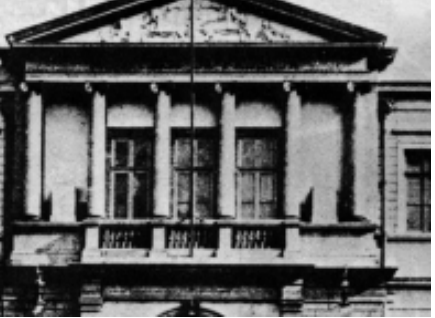




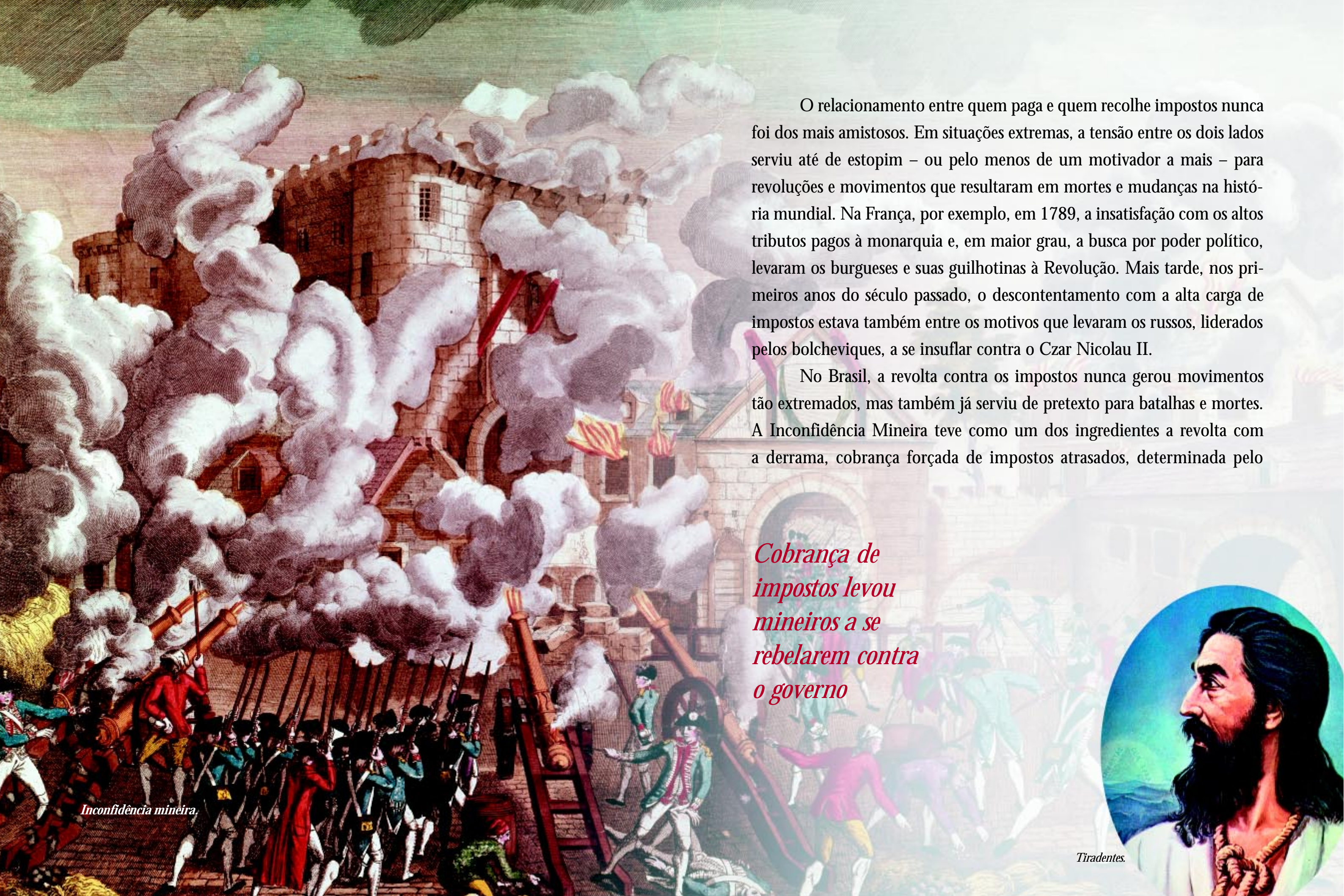
Em 50 anos, foram muitas as conquistas. Tantas que esta Casa tornou-se pioneira e exemplo na busca da modernização para exercer com fidelidade sua tarefa constitucional de controle e fiscalização da gestão dos recursos públicos. É importante destacar que nada seria possível sem a colaboração de todos que aqui diuturnamente labutam. Cada um, no desempenho das atribuições de seu cargo, teve importância fundamental para a superação dos desafios.

*Conselheiro José Carlos Pacheco*  
*Vice-Presidente*





PRIMEIRAS  
CORTES



O relacionamento entre quem paga e quem recolhe impostos nunca foi dos mais amistosos. Em situações extremas, a tensão entre os dois lados serviu até de estopim – ou pelo menos de um motivador a mais – para revoluções e movimentos que resultaram em mortes e mudanças na história mundial. Na França, por exemplo, em 1789, a insatisfação com os altos tributos pagos à monarquia e, em maior grau, a busca por poder político, levaram os burgueses e suas guilhotinas à Revolução. Mais tarde, nos primeiros anos do século passado, o descontentamento com a alta carga de impostos estava também entre os motivos que levaram os russos, liderados pelos bolcheviques, a se insuflar contra o Czar Nicolau II.

No Brasil, a revolta contra os impostos nunca gerou movimentos tão extremados, mas também já serviu de pretexto para batalhas e mortes. A Inconfidência Mineira teve como um dos ingredientes a revolta com a derrama, cobrança forçada de impostos atrasados, determinada pelo

*Cobrança de impostos levou mineiros a se rebelarem contra o governo*

*Inconfidência mineira.*



*Tiradentes.*

governo. Já os fazendeiros gaúchos, descontentes com a tributação sobre o charque, insuflaram a Revolta Farroupilha.

Na verdade, ainda hoje não há cidadão que comemore o momento de recolher impostos e tributos. Quando a cobrança é justa e o destino do dinheiro arrecadado é conhecido, o desgosto com a situação não se transforma em revolta. Principalmente porque impostos e tributos são transferências compulsórias de dinheiro ao governo, que por sua vez deve utilizá-los no atendimento às necessidades da população. A revolta surge quando a cobrança é exagerada ou quando o dinheiro público serve para enriquecer e satisfazer as necessidades apenas daqueles que deveriam garantir sua correta aplicação.

E é justamente nesse ponto que entram os órgãos responsáveis pela fiscalização das contas governamentais. Os primeiros indícios de experiências de prestação de contas surgiram em regimes que tinham perfil eminentemente teológico. Na Índia, ainda no século XIII a.C., os sacerdotes estabeleceram sistemas de controle dos gastos do Estado. A previsão dos mecanismos estava no Código de Manu, documento que determinava as regras econômicas, administrativas, jurídicas e morais da sociedade. Entre os hebreus e os babilônios, havia regras parecidas na Legislação Mosaica e no Código de Hamurabi. Pesquisadores acreditam que também a China tivesse regras e até um órgão responsável pela verificação das despesas públicas na época.



Foro em Atenas, onde a assembléia se reunia para decidir e criar leis.



Ilustração do livro *A Política*, de Aristóteles.

Apesar do pioneirismo de hindus, chineses, hebreus e babilônios, o sistema de controle de gastos públicos que mais se assemelha aos atuais surgiu na Grécia. Lá, dois fatores contribuíram para o aparecimento dos mecanismos de fiscalização de gastos públicos. De um lado, o militarismo da sociedade fez crescerem os gastos bélicos. Assim, o orçamento estatal e o número de funcionários públicos necessários para manter o governo cresceram significativamente. Por outro lado, diz Marianna Montebello, no estudo *Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas*, “como as preocupações de ordem moral e política eram supervalorizadas em Atenas, os legisladores trataram de elaborar mecanismos de vigilância financeira que acabaram culminando com a institucionalização de duas comissões de auditores – os chamados logistas –, às quais competia o exame das contas dos magistrados incumbidos da administração financeira, exame este realizado após o término de seu mandato”.

Em dois de seus livros – *A Política* e *A Constituição de Atenas* –, Aristóteles

destaca a necessidade de prestação de contas dos gastos feitos com recursos públicos. No segundo, prevê até punições para pessoas culpadas por prática de fraude ou desvio de dinheiro arrecadado com impostos. Na prática, porém, dificilmente seriam aplicadas punições em governantes de cidades-estado como as que formavam a Grécia Antiga.



Na mesma época, os romanos também tinham seu próprio sistema de controle de contas. Em vez dos logistas, quem fiscalizava o orçamento romano eram os Senadores. O fato de eles também serem os responsáveis pela ordenação dos gastos tornava o sistema um tanto ineficiente. Além do mais, todos os casos citados tinham uma característica em comum: os administradores agiam como pessoas escolhidas por Deus e, portanto, sentiam-se desobrigados de prestar contas e eram imunes a qualquer punição.

Na realidade, o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização só viria com a quebra da ligação entre governantes e deuses. Justamente por isso, por vários séculos não houve grandes novidades na área do controle público sobre os gastos do governo.

Em 1215, a Inglaterra criou uma Corte de Contas digna desse nome. Aliás, por vários anos coube aos ingleses o pioneirismo dos avanços na área. Em outros países, como a França, existiam órgãos responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos, mas a avaliação das despesas era problemática. Batizada de *Chambre de Comptes*, a instituição francesa foi criada em 1319, mas fiscalizava em favor da Coroa e não do povo. Na prática, eram punidas as pessoas que não recolhiam tributos e não aquelas que administravam de forma irresponsável o dinheiro recolhido. Não é de

estranhar, portanto, que o sistema tenha sido extinto logo após a revolução de 1789 e recriado 18 anos depois por Napoleão Bonaparte. Desenhado nos mesmos moldes em que funciona até hoje, o Tribunal ganhou o nome de *Cour de Comptes*.



Napoleão Bonaparte.



*Visconde de Barbacena.*

Ainda que indiretamente, as ações de Napoleão também estão ligadas ao início da discussão sobre a criação de órgãos fiscalizadores no Brasil. Logo após a chegada do Príncipe Regente D. João VI, que cruzou o Atlântico para escapar dos invasores franceses, surgiu o Conselho da Fazenda. O órgão acompanhava a execução de receitas e despesas, mas atuava sem maior preocupação com o destino e a legalidade da aplicação do dinheiro.

Vários políticos defenderam mudanças no sistema – e a criação de um Tribunal de Contas – ainda durante o período do Império. A principal das propostas nessa direção surgiu em junho de 1826, quando o Visconde de Barbacena (Felisberto Caldeira Brandt) e José Inácio Borges, encaminharam ao Senado um projeto-de-lei sobre o assunto. Anos depois, em 1845, o ex-ministro dos Negócios da Justiça e ministro da Fazenda, Manoel Alves Branco, também defendeu a criação da estrutura. Apesar do

prestígio junto ao governo, ele também não teve sucesso na empreitada.

Passos concretos para a criação dos tribunais só seriam dados no regime republicano. Ou, mais precisamente, menos de um ano após o fim do Império. Sobre o assunto, vale destacar trecho da palestra feita pelo conselheiro do Tribunal catarinense, José Carlos Pacheco, no dia sete de dezembro de 1999. Naquela data, a Corte do Estado organizou evento comemorativo aos 150 anos do nascimento de Rui Barbosa.

“Em 1890, como Ministro da Fazenda e com apenas quarenta e um anos, Rui Barbosa redigiu o texto final da Constituição Republicana e, com clareza meridiana, o Mestre dos Mestres justificou a criação do Tribunal de Contas na exposição de motivos que acompanhou o Decreto N° 966-A, de 07 de novembro de 1890, com a definição seguinte: ‘corpo de magistratura intermediária à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças –, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil’”.

A exposição de motivos acompanhava o seguinte decreto, que na prática criava o primeiro Tribunal de Contas do País: “Art. 1º É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e à despesa da República”.

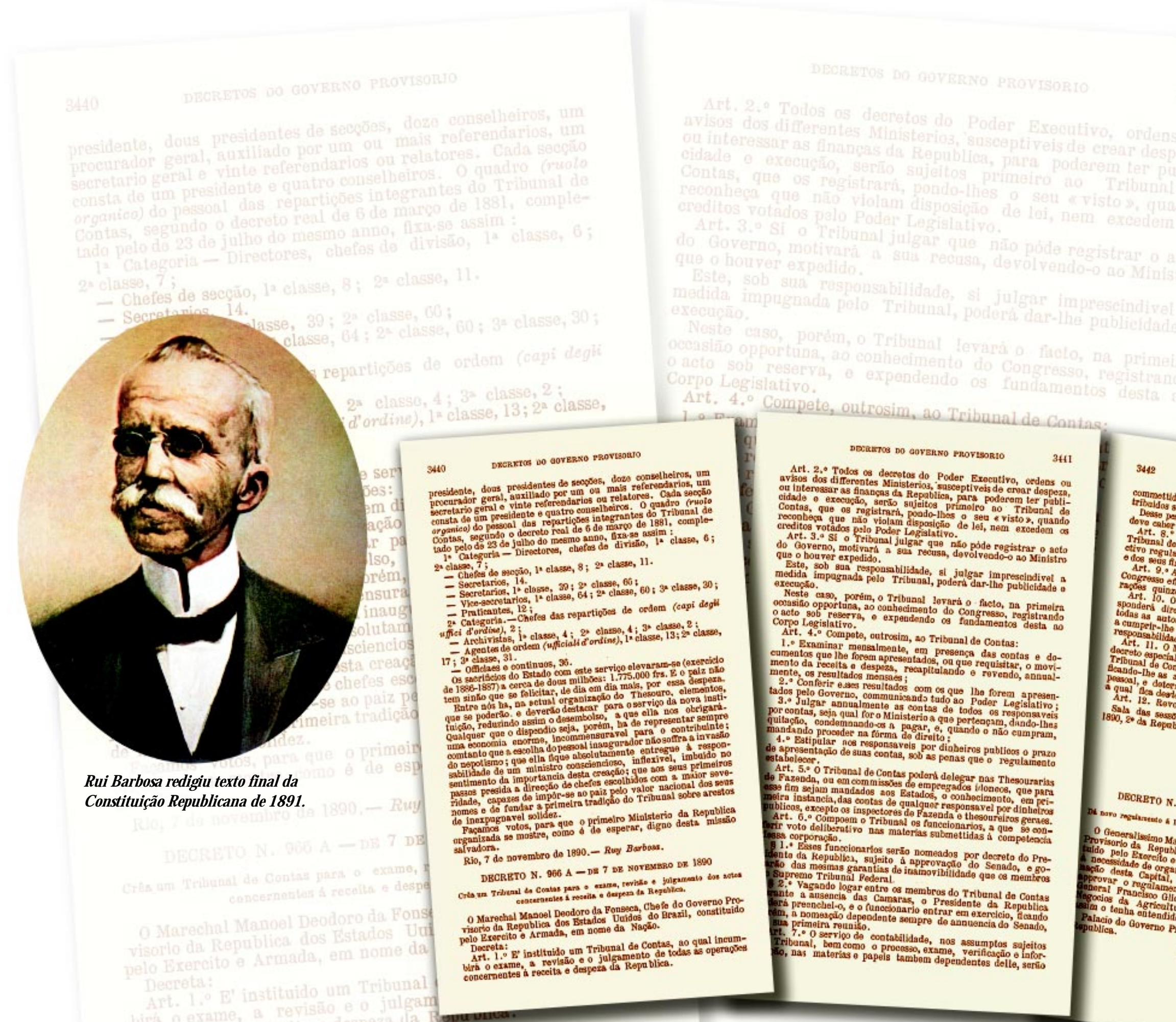
A simples existência do decreto, porém, não foi suficiente para garantir a instalação imediata do Tribunal. À época, a medida ainda despertava resistências importantes, principalmente entre aqueles que não queriam ter seus atos fiscalizados. Tanto que, apesar de criado em 1890 e previsto na primeira Constituição Republicana de 1891, o Tribunal foi solenemente instalado somente em 17 de janeiro de 1893. Para a presidência de honra

da instituição, foi escolhido o ministro Inocêncio Serzedello Corrêa, que discursou na solenidade. As palavras do Ministro, históricas, foram de otimismo: "Felicito o País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos".

Pouco tempo depois, no entanto, a nova instituição e o ministro Serzedello sofreriam o primeiro revés importante. A investida viria do então presidente da República, Floriano Peixoto, não por acaso conhecido como General de Ferro. Contrariado com uma decisão do Tribunal, que julgou ilegal a nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca para um cargo público, Floriano Peixoto tirou do Tribunal o poder de impedir a realização de despesas consideradas ilegais. Serze-



Rui Barbosa redigiu texto final da Constituição Republicana de 1891.



dello reagiu com uma carta de demissão, entregue em abril de 1893. No texto, o Ministro dizia que os decretos tiravam a independência e deturpavam os fins do Tribunal. Além disso, continuava, as medidas permitiriam “*ao Governo a prática de todos os abusos*”.

Apesar do contratempo inicial, os anos seguintes foram de consolidação para o Tribunal de Contas da União – TCU. Paralelamente, surgiram os primeiros tribunais nos estados. O pioneiro foi o do Piauí, instalado no dia 1º de agosto de 1899. Seriam necessárias quase duas décadas



*Floriano Peixoto.*

para o surgimento do segundo: o Tribunal de Contas da Bahia, criado em 1915. Nos anos seguintes surgiram ainda os tribunais de São Paulo (1924) e do Rio de Janeiro (1936).

Novo revés importante na história dos tribunais de contas surgiria ainda na década de 30. Estabelecido o Estado Novo e sua Constituição, a Polaca, de 1937, a liberdade dos tribunais ficou ameaçada. Na Bahia, o interventor nomeado pelo governo Getúlio Vargas, Renato Onofre Pinto Aleixo, extinguiu o órgão, que só voltou a funcionar em 1949, já sob a Constituição de 1946. As novas regras, que recolocaram o Brasil no caminho da democracia, previam que todos os estados poderiam ter tribunais. Apesar disso, seriam necessários ainda alguns anos até que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC – se tornasse realidade.