

O IDEAL DE RUY BARBOSA NA CRIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

THE IDEAL OF RUY BARBOSA IN CREATION OF THE COURT OF AUDITORS IN BRAZIL

Holmes Cordeiro Neto¹
Rosendo Freitas de Amorim²

Resumo

O artigo revisita a história do Brasil-Império e do Brasil-República para conhecer os fatos que levaram à criação do Tribunal de Contas no Brasil, ocasião em que analisa o vasto acervo deixado por Ruy Barbosa; seu pensamento e suas contribuições no processo de consolidação de instituições democráticas, como as Cortes de Contas. O trabalho objetiva revelar a contribuição política e jurídica de Ruy Barbosa na criação do Tribunal de Contas no Brasil, portanto mostra-se pertinente e oportuno por buscar compreender a evolução e a formação do pensamento constitucional brasileiro. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, elaborado com base em pesquisa bibliográfica. O trabalho divide-se em quatro partes: na primeira, apresentam-se notas biográficas de Ruy Barbosa e o contexto de mudanças no Brasil República; na segunda, abordam-se as finanças públicas: do Brasil-Império ao Brasil-República; em seguida discute-se as dimensões política e jurídica do “Águia de Haia” e sua contribuição na criação do Tribunal de Contas; e, por fim, o ideal de Ruy Barbosa na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Ruy Barbosa; Tribunal de Contas; Finanças públicas; Controle externo.

Abstract

The present paper shows the history of Brazilian empire and republic, showing the facts that lead into the creation of the Court of Accounts in Brazil, time when it analyzes the huge range left by Ruy Barbosa; his thoughts and contributions at the consolidation of democratic institutions like the Court of Accounts. This is a qualitative study, prepared based on literature research. The work is divided into four parts: the first presents biographical notes Ruy Barbosa and context of changes in Brazil Republic, in the second, it approaches public

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR, advogado especialista em Direito e Processo Tributário.

² Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

finances: the Empire of Brazil-Brazil-Republic, then discusses to political and legal dimension of the "Eagle of the Hague" and its contribution in the creation of the Court of Auditors, and, finally, the ideal of Ruy Barbosa in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Ruy Barbosa (Rui Barbosa); Court of accounts; Public finances; Outside control.

Introdução

O presente artigo aborda um dos capítulos mais substantivos da construção do pensamento constitucional brasileiro através da contribuição de Ruy Barbosa³: as finanças públicas e o modelo político que se desenhava para o Brasil – um presidencialismo semelhante ao norte-americano, com instituições democráticas sólidas e constitucionais.

A pesquisa demonstra a necessidade de se instituir um órgão fiscalizador das finanças públicas, capaz de fortalecer o Estado, criando mecanismos de controle externo e de defesa da ordem jurídica nas tomadas de contas públicas. Para isso, revisitam-se os textos produzidos por Ruy Barbosa e analisam-se os seus ideais, notadamente aquele que o torna principal defensor da criação do Tribunal de Contas.

Para a contextualização torna-se imprescindível uma leitura da história do Brasil- Império a fim de se compreender a conjuntura – forças sociais, políticas e econômicas – do país na ocasião da proclamação da República. Ademais, aprofundar o conhecimento sobre os personagens que contribuíram para a formação de um pensamento constitucional brasileiro constitui, por certo, uma tarefa que ultrapassa os limites do tempo e que não se esgota com a obra de um pesquisador, devendo ser constantemente enriquecida com outras contribuições, consolidando e difundindo a história do Estado brasileiro. Portanto, o trabalho de investigação se justifica pela necessidade de se compreender a evolução do pensamento constitucional, principalmente a contribuição de Ruy Barbosa de Oliveira para a conformação do Estado brasileiro.

A pesquisa objetiva, pois, revelar a contribuição (pensamentos e ideais) de Ruy Barbosa, como político e jurista, no processo de criação de uma das instituições mais significativas do Estado Democrático: o Tribunal de Contas, que Rui Barbosa denominou de “órgão constitucional”.

³ O Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990 é um tratado assinado pelos países da comunidade de língua portuguesa, cujo objetivo é a criação de uma ortografia unificada. O referido Acordo deve estar implantado em 2014. Conforme o novo acordo ortográfico da Língua Portuguesa, as letras K, W e Y foram reintroduzidas no alfabeto brasileiro e obedecem às regras gerais que caracterizam consoantes e vogais. Fundamentando-se nessa mudança optou-se por empregar a grafia original do nome de Rui Barbosa, ou seja, **Ruy Barbosa**.

Nesta perspectiva, vê-se a pertinência e a atualidade do tema na formação das instituições do Estado brasileiro e do pensamento constitucional. Para tanto, optou-se pela investigação do legado de Ruy Barbosa na criação do Tribunal de Contas, à época em que foi Ministro da Fazenda da recém-proclamada República em 1889. Cabe destacar as anotações feitas por Melo (2008, p. 275-276):

Aumenta-se o grau de importância de estar sempre revivendo Rui Barbosa por dois fatos: primeiro pela forma relapsa com que a sociedade trata seus grandes construtores e segundo por saber que reviver os ensinamentos e estudar a vida de Ruy Barbosa, é acima de tudo aprender a viver como Ruy Barbosa, esta fonte enorme a ser explorada [...].

Por se tratar de uma pesquisa jurídica que privilegia dimensões histórico-conceituais acerca do objeto investigado, a metodologia utilizada na elaboração do estudo é de natureza qualitativa e de cunho eminentemente bibliográfico.

O trabalho divide-se em quatro seções. A primeira, apresenta aspectos significativos da biografia de Ruy Barbosa, com destaque para o contexto de mudanças no Brasil que acabara de instituir o regime republicano.

Na segunda seção, abordam-se as finanças públicas: do Brasil-Império ao Brasil-República, destacando a necessidade de criação de mecanismos institucionais de controle das contas públicas.

Na terceira, discute-se a dimensão política e jurídica do “águia de Haia” e sua contribuição na criação do Tribunal de Contas no Brasil.

Na última, procura-se identificar a herança intelectual de Ruy Barbosa presentes de forma implícita ou explícita nos princípios e valores que delineiam a Constituição Federal de 1988.

1 Notas biográficas sobre Ruy Barbosa e o contexto de mudanças no Brasil República

O estadista Ruy Barbosa nasceu em Salvador, Bahia, em 5 de novembro de 1849. Filho de João Barbosa de Oliveira, médico com grande vocação política, um liberal, formado na tradição inglesa, mas profundo conhecedor de Rousseau e dos Direitos Humanos proclamados pela Revolução Francesa.

Ruy Barbosa era um menino sério, tímido, retraído, desconfiado e arredo, parecia uma criança triste. O pai, rigoroso, lhe submetia a um intenso treinamento para aprender a postura correta do corpo e das mãos de um orador; além da imitação de voz. Aos cinco anos de idade, é confiado ao professor Ibirapitanga, e com somente 15 dias aprende a ler e a conjugar verbos corretamente. Aos sete anos, Ruy Barbosa era conhecedor dos versos de

Camões e dos sermões de padre Vieira, recitava-os de cor com toda altivez. Estudou no Ginásio Baiano e era o primeiro da turma.

Em 1864, com quinze anos, Ruy terminou o curso de humanidades em primeiro lugar, passando o ano de 1865 estudando alemão, lendo juristas e obras da biblioteca do pai, posteriormente passou a ler autores clássicos das ciências naturais até atingir a idade para matricular-se no curso de Direito de Recife, em 1866 (COLEÇÃO HISTÓRIA DO BRASIL, 1978).

Com a morte de sua mãe, entrou em conflito com um professor e foi obrigado a terminar o curso em São Paulo. Na Faculdade do Largo de São Francisco – centro de ideias liberais e revolucionárias – o Imperador substituiu o Gabinete liberal de Zacarias Gois pelo conservador Itaboraí, o que causou protesto dos liberais, e entre as vozes dos protestos sobressaiu a do Deputado José Bonifácio, o Moço, professor da Faculdade de Direito. No ano seguinte, em 1868, Ruy Barbosa realiza seu primeiro discurso político, no jantar em homenagem ao Deputado.

Em 1873, viajou para a Europa levado pela família Dantas. Seis meses depois de retornar ao Brasil, seu pai morre, deixando muitas dívidas. No ano seguinte, Ruy Barbosa tornou-se diretor do *Diário da Bahia*, traduziu e prefaciou o livro ‘O Papa e o Concílio’, retomou a advocacia e o jornalismo, casando-se em 1876 (LACOMBE, 1974).

Com a volta dos liberalistas ao poder, Ruy Barbosa foi levado à Câmara baiana. Vai para o Ministério da Fazenda, a chamado de José Antônio Saraiva, sendo incumbido de elaborar um projeto de reforma eleitoral, aprovada em 1880; ao mesmo tempo, confiam-lhe a reforma do ensino e os debates sobre o problema dos escravos. Doravante, Ruy Barbosa estaria na linha de frente de novas batalhas, tais como a escola superior não-estatal e o ensino (MACHADO, 2002).

Em 1884, Manuel de Sousa Dantas, seu velho protetor e padrinho de casamento, chega à presidência do Ministério, e a pedido dele Ruy Barbosa elabora o projeto de libertação dos escravos sexagenários, que foi derrotado na Câmara; em seguida, Dantas obteve do Imperador a dissolução da Câmara e convocou novas eleições. Travou-se, então, o pleito mais importante da monarquia: a libertação dos escravos.

Derrotado na Câmara, com a vitória dos opositores da abolição dos escravos, Ruy Barbosa é proclamado pela Igreja como diabo, com o jargão: “Votar em Ruy ou no diabo é a mesma coisa”, e não se reelege. Volta ao jornalismo, criticando o governo, exigindo a abolição da escravatura, em seguida “a liberdade religiosa, a democratização do voto, a desenfusão da propriedade, a desoligarquização do Senado, a federalização dos estados

unidos brasileiros, (...) com a coroa, se esta lhe for propícia, contra e sem ela, se lhe tomar o caminho.” (COLEÇÃO HISTÓRIA DO BRASIL, 1978, p. 46).

Ruy Barbosa resume suas convicções liberal-democráticas e ao final conclui: “Estou, senhores, com a democracia social”:

Aqui não se chora. Aqui se reage. Aqui não se alçam bandeiras de lágrimas. Desfralda-se a bandeira da luta e da liberdade. A que me está nas mãos é a mesma de 1874, a mesma de 1888, a mesma de 1889, a mesma de 1893, a mesma de 1910, a mesma de 1916, a mesma de 1919; uma só, bandeira de cem batalhas, muitas vezes traiçoadas, mas ainda não vencida: a bandeira do voto livre; a bandeira da extinção do cativo; a bandeira da União na Federação; a bandeira da Constituição Republicana; a bandeira de ódio às oligarquias e ditaduras; a bandeira da honra do Brasil no estrangeiro; a bandeira da revisão constitucional; a bandeira da verdade na República, da liberdade na democracia, da moralidade na administração. Numa palavra: a bandeira do futuro. (REVISTA DO TCU, 1970, p. 281).

Em 1889, Ruy Barbosa torna-se redator-chefe do *Diário de Notícias*, afasta-se do Partido Liberal, lidera a luta pelo federalismo e profere a celebre frase: “fiz-me republicano nos últimos três ou quatro dias da Monarquia (...)”. No mesmo ano, durante o governo provisório, Ruy Barbosa exerceu a função de Ministro da Fazenda, entretanto dois fatos marcaram sua passagem no governo de Deodoro: a Constituição republicana de 1891, quase toda de sua autoria, e o “encilhamento”⁴ (COLEÇÃO HISTÓRIA DO BRASIL, 1978, p. 46).

Embora republicano, o Brasil continuava sob regime “colonial”, com a maior parte do povo agrícola e colhedor de matérias-primas para a Europa, que devolvia os produtos industrializados. Ruy Barbosa, ciente de todos estes fatos – homem de vasta cultura e profundo conhecedor do mundo de seu tempo –, lançou mão do expediente de Abraham Lincoln nos Estados Unidos da América: substituiu o lastro em ouro por Títulos da Dívida Pública Federal de emissão bancária, estendendo o direito de emissão a vários bancos, e não somente ao Banco do Brasil, eventualmente autorizado a fazê-lo.

Essas emissões deveriam financiar a industrialização do país, mas acabaram sendo desviadas para outros negócios, que, somadas a uma elevada inflação, a concorrências e a especulação, acabaram lançando o país em uma crise, e de quem era a culpa? De Ruy Barbosa, que deixa o governo em 1891 e, em 1893, reaparece como diretor do *Jornal do Brasil*, combatendo Floriano Peixoto. Agravada a situação nacional, já conturbada por causa da Revolução Federalista do Rio Grande do Sul, Ruy Barbosa foi acusado de animar os

⁴ Encilhamento - uma crise econômica ocorrida no Brasil, no final da Monarquia e início da República, durante o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891), posteriormente se transformando em uma crise financeira.

revoltosos e exilou-se na Inglaterra. Voltou ao Brasil em 1895 quando foi reeleito Senador da República e passou a lutar pela anistia aos punidos por Floriano (BARBOSA, 1949).

Foi durante o governo de Afonso Pena que Ruy Barbosa alcançou reconhecimento mundial ao representar o Brasil na Conferência de Haia. Convocada pela rainha da Holanda e pelo czar da Rússia, a Segunda Conferência de Paz, iniciada em 15 de junho de 1907, presenciou seus mais importantes discursos, daí lhe veio o codinome Águia de Haia.

Ruy Barbosa candidata-se à Presidência da República e, em sua campanha, levanta dois problemas centrais: a reforma da Constituição e as questões sociais. Pela primeira vez no país, “falava-se em favelas, miséria, direitos sociais, falta de direitos dos trabalhadores, exclusão da mulher na sociedade, assim como apontava deficiências do processo eleitoral e o voto secreto” (COLEÇÃO HISTÓRIA DO BRASIL, 1978, p. 47).

Apesar de ser um conhecedor e crítico qualificado da política brasileira, Ruy Barbosa perdeu as eleições – ganhara nas grandes cidades, mas perdera no interior, com os votos dos eleitores levados pelos coronéis aos “currais” eleitorais, que deram a vitória a Epitácio Pessoa.

Versado em idiomas estrangeiros (inglês, francês, alemão e espanhol), Rui realizava suas pesquisas nos textos originais, o que lhe possibilitou um profundo conhecimento das ideias de vanguarda nos países da Europa e da América, assim Ruy Barbosa não se furtava à pesquisa especialmente sobre questões de Estado. Vê-se, pois, que Ruy Barbosa ultrapassa as fronteiras de seu tempo, assim como suas ideias pioneiras constituem lições para todos os que se prestam a conhecer a história do Brasil-Império e dos primeiros anos do Brasil-República. Ruy Barbosa, respeitado nacionalmente, mas cansado e amargurado, recusou o convite da Liga das Nações, entretanto continuou sua luta a favor das questões nacionais até sua morte em Petrópolis - RJ, no dia 1º de março de 1923, aos 73 anos (LACOMBE, 1974).

2 As Finanças Públicas: do Brasil-Império ao Brasil-República

As finanças no Brasil constituíram-se num problema histórico, especialmente por conta dos frequentes desequilíbrios fiscais. Em 1808, com a chegada da família Real ao Brasil, D. João VI instituiu o ‘Erário Régio’ (ou o Tesouro Real Público, como passou a ser chamado pelos nobres que acompanharam a família Real Portuguesa), mas foi com a Constituição Política do Império do Brasil outorgada por D. Pedro I em 1824 que se iniciaram as medidas de controle das receitas e despesas no Brasil, ainda que de forma incipiente (CARVALHO, 1999).

Neste diapasão, o artigo 170, da Constituição Imperial já estabelecia que a receita e a despesa, bem como a administração, a arrecadação e a contabilidade das Tesourarias e

Autoridades das Províncias do Império da Fazenda Nacional, mediante lei, ficariam a cargo de um Tribunal, com o nome de Tesouro Nacional.

A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de “Tesouro Nacional” aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as Thesourarias, e Autoridades das Províncias do Império (BRASIL, 2013).

Em 1826, José Ignácio Borges e o Visconde de Barbacena encaminharam à Câmara dos Deputados um projeto de criação de um órgão de controle das contas públicas, baseado no sistema francês. A fiscalização limitava-se a impedir que despesas fossem ordenadas ou pagas, além daquelas efetivamente previstas no orçamento. O mesmo ocorreu, em 1838, com o projeto de autoria do Marquês de Abrantes (BARBOSA, 1949).

Na Câmara dos Deputados, Pereira de Vasconcelos discursava, em 1833, sobre o exame da conduta da administração pública durante o Império e, em 1834, na mesma casa, por ocasião das discussões sobre o Ato Adicional à Constituição de 1824 (que criava as Assembleias Legislativas Provinciais em substituição às Comissões Gerais Provinciais e ampliava seus poderes) comentava a difícil tarefa de obter dos membros da administração imperial uma prestação de contas de atos e recursos do Império (CARVALHO, 1999, p. 204-247)

Em 1837, Pereira de Vasconcelos, examinando o orçamento do Ministério da Justiça, considera os princípios do então ministro como “errôneos, antifinanceiros e anticonstitucionais”. O Deputado trata do orçamento da justiça alegando que o “(...) nobre ministro apelou para as contas que o governo tem dado; mas essas contas só servem para que o corpo legislativo averigue se os dinheiros tiveram a aplicação decretada, e não para examinar, para verificar se a despesa é útil ao país” (CARVALHO, 1999, p. 228). Todavia, Pereira de Vasconcelos não era o único a debater na Câmara e no Senado a questão das finanças públicas.

Em 1845, o Ministro do Império, Manuel Alves Branco, encaminhou um projeto (considerado por Rui Barbosa como sendo arrojado) de criação de um Tribunal de Contas, que terminou engavetado e, doze anos depois, Pimenta Bueno defendia a necessidade de criação do Tribunal.

Em 1861, José de Alencar, sob a alegação de que o modelo de prestação de contas praticado pela Comissão de Contas da Câmara dos Deputados estava “em desuso” e convencido da necessidade de um instrumento mais eficaz, afirma na tribuna do parlamento

que “a criação de um Tribunal de Contas, composto de membros vitalícios bem remunerados, incompatíveis com quaisquer cargos de nomeação do Poder Executivo, responsável perante o Supremo Tribunal de Justiça, quando esta Câmara decreta a sua acusação, é um complemento necessário ao Governo Parlamentar” (BARBOSA, 2001, p. 140). Em 1878, Silveira Martins, em seu relatório à frente do Ministério da Fazenda comunga do mesmo pensamento, assim como o Visconde de Ouro Preto em 1879 e o Ministro João Alfredo em 1889 (BARBOSA, 2001, p. 59).

Em 7 de novembro de 1890, após dez meses à frente do Ministério da Fazenda, Rui Barbosa encaminha ao marechal Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, o texto do Decreto nº 966-A, dispondo sobre a criação do Tribunal de Contas, em cuja Exposição de Motivos sublinha que o Governo Provisório tem “a necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, a necessidade urgente de fazer dessa lei uma força da nação” (REVISTA DO TCU, 1970, p. 253). Mas somente a partir da promulgação da Constituição republicana de 1891 foi instituído o Tribunal de Contas no Brasil, regulamentado no ano seguinte pelo Decreto nº 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

3 O político e o jurista - Ruy Barbosa - e sua contribuição na criação do Tribunal de Contas

Por conta de sua erudição, conhecimento dos fatos do seu tempo, experiência com a coisa pública e sua trajetória política, Ruy Barbosa empreendeu uma vasta pesquisa sobre a revisão das operações orçamentárias reconhecidas em todos os países e que satisfaziam a quase todos os sistemas de governo estabelecidos.

O “Águia de Haia” apresenta o resultado de sua pesquisa na Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A, datada de 15 de janeiro de 1891, ocasião em que destacou “não menos de quatorze Constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas” e apontou dois tipos capitais distintos existentes: o modelo francês e o modelo italiano (BARBOSA, 1949, p. 368).

No texto, Ruy Barbosa destaca os países que adotaram o modelo francês de Tribunal de Contas: “além da França, os dois grandes estados centrais da Europa, a Suécia, a Espanha, a Grécia, a Sérvia, a Roménia e a Turquia”, e os que adotaram o modelo italiano, “além da Itália, domina a Holanda, a Bélgica, Portugal (...), o Chile (...), e o Japão”. No primeiro, o modelo francês, “o sistema de fiscalização se limita a impedir que as despesas sejam ordenadas, ou pagas, além das faculdades do orçamento”, enquanto no segundo, o modelo

italiano, “a ação dessa magistratura vai muito mais longe: antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem os atos do poder executivo, suscetíveis de gerar despesas ilegais” (BARBOSA, 1949, p. 369).

Para Ruy Barbosa, somente o segundo modelo “satisfaz cabalmente os fins da instituição”, visto que não se limita a julgar a administração, denunciar os excessos cometidos, colher e apontar as exorbitâncias ou as prevaricações, a fim de punir-lhes os responsáveis. Além do mais, estaria circunscrita a estes limites a função de tutelar os recursos públicos verificando sua utilidade, ou inutilidade e possíveis omissões.

Convém evidenciar que era papel preponderante do Tribunal no modelo italiano examinar e intervir na administração, entre o poder que autoriza as despesas e o poder que a executa, não somente como vigia, mas com mão forte, ante a perpetração das infrações orçamentárias através do veto aos atos praticados pelo executivo, direta ou indiretamente, próximas ou remotas, contrárias às leis de finanças.

Salienta Ruy Barbosa que a lei belga de 1846, em seu art. 14, que trata da contabilidade pública, estatui que: “o Tesouro não cumprirá ordem de despesas, antes de visada pelo Tribunal de Contas”, portanto a “apreciação dos elementos justificativos das ordens das despesas” era condição para a sua legalidade e efetivação, ultrapassando os limites estabelecidos pelo modelo francês meramente fiscalizador dos gastos orçados (BARBOSA, 1949, p. 370).

Na Itália as prerrogativas do *Corte dei Conti* vão “além das fronteiras dos atos concernentes às finanças públicas, forçam a natureza da instituição, (...)” podendo “converter-se em um obstáculo à administração, dificultando improficuamente a ação ministerial e anulando a iniciativa do Governo, em atos que não se entendem com o desempenho do orçamento”. Quando o Tribunal de Contas, na Itália, como na Bélgica, reconhece contrário às leis, ou aos regulamentos, um ato, ou decretos, que se lhe apresentam, recusa o seu visto, em deliberação motivada que o presidente transmite ao ministro interessado (BARBOSA, 1949, p. 372).

Para Speck (2000, p. 40), Rui Barbosa absteve-se de tratar do “modelo prussiano” – que de certa maneira ainda estava presente no projeto proposto – e do “modelo anglo-saxônico, onde a instituição de controle continuava vinculada às funções assistenciais ao parlamento”. A escolha foi pelo modelo francês com autonomia e independência, com funções de apoio à administração e ao Poder Legislativo ao mesmo tempo, mas constitucionalmente autônomo.

Vê-se que há transcendência das deliberações do Tribunal de Contas no segundo modelo que, apesar de gerar uma maior confiabilidade nos atos de governo na realização do orçamento, Ruy Barbosa considera potencialmente perigoso: “mas não é de bom aviso insinuar no organismo de uma instituição princípios de conflito com outras, confiando o remédio do mal orgânico à prudência accidental dos indivíduos que a representam” (BARBOSA, 1949, p. 373).

Ruy Barbosa opta pelo “limite natural” da necessidade de agir no estrito interesses público - que revela sua preocupação com a moralidade administrativa -, e que “possa(m) ter relação com o ativo ou passivo do Tesouro”, encaminhando, conforme o caso, o visto sob reserva ao Poder Legislativo, destarte após extensas reflexões sobre o melhor modelo de Tribunal de Contas para o Estado brasileiro, Rui Barbosa encerra sua Exposição de Motivos com um exemplo de moralidade administrativa e de nacionalismo:

Entre nós há, na atual organização do Thesouro, elementos, que se poderão e deverão destacar para o serviço da nova instituição, reduzindo assim o desembolso, a que ela nos obrigará. Qualquer que o dispêndio seja, porém, há de representar sempre uma economia enorme, incomensurável para o contribuinte; contanto que a escolha do pessoal inaugurador não sofra a invasão do nepotismo; que ela fique absolutamente entregue à responsabilidade de um ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância desta criação; que aos seus primeiros passos presida a direção de chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de impor-se ao país pelo valor nacional dos seus nomes e de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre arestos de inexpugnável solidez. (BARBOSA, 1949, p. 386).

Todos esses dados colhidos por Ruy Barbosa são elementos imprescindíveis e de inestimável valor para a consecução de um tipo ideal de Tribunal de Contas para o Brasil, e conclui: “Faço votos, para que os executores deste pensamento se mostrem dignos desta missão salvadora” (BARBOSA, 1949, p. 387).

Com a proclamação da República em 1889, impõe-se a necessidade de, constitucionalmente, estabelecer-se no país a “Forma de Estado”, a “Forma de Governo”, o “Sistema de Governo” e o “Regime Político” para o Estado brasileiro. E em dezembro do mesmo ano, o governo provisório nomeia uma comissão⁵ para elaborar um projeto de Constituição inspirado nas constituições norte-americana e argentina, confiando-se à Ruy Barbosa a revisão e redação final do projeto de iniciativa do governo provisório (BARBOSA, 1946).

⁵ Integrantes da comissão: Joaquim Saldanha Marinho, signatário do Manifesto Republicano de 1870, que foi escolhido presidente da Comissão; os republicanos Américo Brasiliense, Francisco Rangel Pestana e os juristas Antônio Luís dos Santos Werneck e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

Em 15 de setembro de 1890, realizaram-se as eleições por todo o país para a escolha do Congresso Constituinte, que se reuniu em 15 de novembro do mesmo ano. Votada e aprovada em 24 de fevereiro de 1891, e inspirada no modelo liberal dos Estados Unidos da América, a Constituição de 1891 adotou a república federativa, presidencialista, representativa, por meio do voto direto. Uma federação formada por estados dotados de grande autonomia, com a separação dos poderes em Executivo (presidente eleito diretamente), Legislativo (bicameral) e Judiciário (a cargo do Supremo Tribunal Federal), com a separação oficial entre o Estado e a Igreja (COTIAS E SILVA, 1999).

Destarte, o Tribunal de Contas foi constitucionalmente instituído pelo artigo 89 da Constituição Federal Republicana, que estabelecia um “Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”, cujos membros seriam “nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado”, e somente perderiam os seus lugares por sentença (BARBOSA, 1946).

O artigo nº 99, da Constituição brasileira de 1934 ampliou as competências do Tribunal de Contas, conferindo-lhe poderes “que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos” (BRASIL, 1934). A Constituição de 1937 manteve todas as competências, com exceção do parecer “prévio sobre as contas do Presidente da República, entregues anualmente à Câmara dos Deputados”. No mesmo sentido, a Constituição de 1946 manteve todas as competências do Tribunal de Contas da Constituição de 1937, acrescentando-lhe a função de “julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões” (BRASIL, III, art. 77, 1946).

Na vigência do “Regime Militar, o artigo nº 73, da Constituição Federal de 1967 restringiu os poderes do Tribunal de Contas com a exclusão de algumas atribuições, por exemplo, “examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas”. Entretanto, o Tribunal de Contas continuava a “ter a função de apontar falhas e irregularidades” que, “se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional”, assim como retirou-se a competência do Tribunal de Contas de “julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo o Tribunal competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro” (BRASIL, 1967).

No auge do “Regime Militar” foi editada a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que em seu artigo 70 e seguintes ratificou as restrição de poderes do Tribunal de Contas, ao estabelecer que a “fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder

Executivo, instituídos por lei” e que este controle externo “será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” que emitiria “parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente”, assim como realizaria a “auditoria financeira e orçamentária sobre as contas da administração dos três Poderes da União”, portanto competente para fiscalizar e julgar a regularidade das contas dos administradores, atribuindo-lhe jurisdição em todo o território nacional (BRASIL, 1969).

A Constituição Cidadã de 1988, em seu artigo 73, estabeleceu a forma de ingresso ao Tribunal de Contas da União, de forma que somente um terço de seus membros sejam potencialmente estranhos ao Tribunal – nomeados pelo Presidente da República; possibilitando um aperfeiçoamento judicial sobre o controle do Tribunal, capaz de assegurar-lhe maior autonomia em relação ao Poder Executivo. É imperativo destacar que os Ministros de Tribunal de Contas da União possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 1988). Entretanto, vê-se que a Súmula nº 653 do STF, ao dispor sobre a composição dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados, optou por definir três sétimos nomeados pelo Governador de Estado e quatro sétimos pelas Assembleias Legislativas.

Cabe ressaltar que as prerrogativas e conquistas dos Tribunais de Contas cotejadas com as Constituições anteriores foram ampliadas na Constituição Federal de 1988. Suas atribuições foram consolidadas no art. 70, ao dispor que o TCU tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta, portanto as empresas públicas e as sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas.

Ademais, compete aos Tribunais de Contas a “fiscalização e inspeção em entidades e órgão da Administração Pública”, em “procedimentos licitatórios”, “realizar julgamentos das contas anuais dos administradores”, sancionando com a “aplicação de sanções” previstas em lei (com eficácia de título executivo) por “ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas”, “sustar a execução do ato impugnado”, estando assegurado a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas” (BRASIL, 1988).

Neste diapasão, a Constituição Federal de 1988, ao instituir Tribunal de Contas, robusteceu-lhe o papel de protetor do patrimônio público, com autonomia de poderes perante os demais poderes de Estado.

4 O ideal de Ruy Barbosa na Constituição Federal de 1988

Para o jurista Ruy Barbosa, “a moral, a liberdade e o Estado de Direito” são valores inestimáveis que devem ser preservados a todo custo, “em detrimento de qualquer força”. Assim como a *res publica* não está limitada aos interesses e ao patrimônio do Estado brasileiro, certamente seu cerne não se restringe a questões de contas, finanças, como se constata em suas batalhas cívicas e apostolares que marcaram sua vida, especialmente quando pregava seu ideário durante a campanha civilista de 1909, ocasião em que o político, Ruy Barbosa, promoveu profundos debates e questionamentos sobre as questões sociais, políticas e econômicas no Brasil (BARBOSA, 1946).

Outro momento de extraordinária difusão de ideais foi a campanha à presidência da República em 1919, ocasião em que Ruy defendeu principalmente as seguintes bandeiras: da união federativa; da Constituição republicana; do mal que representavam as oligarquias e as ditaduras em todas as suas formas; da necessidade de uma revisão constitucional (que se concretizou em 1926); da honra do Brasil no exterior; da verdade na República; da liberdade na Democracia; da moralidade na administração pública, ou seja, “a bandeira do futuro!” (LACOMBE, 1974).

Moralidade esta que continua sendo um pilar do Tribunal, guardião do Erário; imprescindível ao diagnóstico de:

[...] acertos, desvios, abusos, desperdícios e exorbitâncias; fiscal com a vigilância concentrada no respeito e na observância da lei, sem fetichismos, mas também sem concessões perigosas; bisturi do Parlamento para extirpar tumores da administração pública; firme na dignidade e inarredável na isenção; inseparável da Ética e medularmente comprometido com a Eficiência; permanentemente atuante como fator da transparência dos governos [...] (LACOMBE, 1974, p. 68).

Ressalte-se que em 1946 cogitou-se da redemocratização do país após o Estado Novo e foi nos exemplos de Ruy Barbosa, e nos que com ele batalharam, que as forças renovadoras do país buscaram inspiração (BARBOSA, 2001, p.130). Neste sentido, Ruy Barbosa “desfraldava a bandeira do futuro”, e seu espírito é sentido na Constituição Federal de 1988, em perfeita sintonia com seu pensamento, sobretudo nas ideias preventivas de atuação do Tribunal de Contas; bastando para isso revisitar a Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A, de 1890 (BARBOSA, 2001, p.133).

Passados noventa anos de sua morte, a orientação e o pensamento de Ruy Barbosa permanecem atualíssimos, plenamente aplicáveis ao Brasil de hoje, como se tivesse sido escrita no presente, a exemplo do art. 37 da CF/88, que dispõe sobre os princípios que regem a administração pública. Honesto como era, Ruy Barbosa “colocou sua ação como a primeira a ser fiscalizada” pela Corte de Contas – onde sua presença é percebida como arcabouço de

toda a estrutura, princípios, atribuições, competências, autonomia (não se confunde com o Poder Legislativo, atuando de forma conjunta e sem subordinação) no interesse do Estado de Direito, assegurando-lhe “a efetiva e regular gestão dos recursos público em benefício da sociedade” (SOUZA, 1989, p. 75).

Certamente a cultura, a ética, a honradez, a vocação liberal e o interesse pela justiça denotam o espírito de Ruy Barbosa. “Sabia, com sua visão genialmente premonitória e precognitiva, a grandeza da instituição” que, noventa e quatro anos depois de sua criação, “veio a ser a mais agigantada dentre todas na Constituição. Aquela em que viria estear-se, em auxílio ao Poder Legislativo, o controle da legalidade, da legitimidade, da publicidade, da impessoalidade, da eficiência, enfim: da moralidade na administração, das maiores, senão a maior, das bandeiras de Rui Barbosa” (busto de Ruy Barbosa na Biblioteca Nacional - transcrição parcial).

Cabe destacar, enfim, que o Tribunal de Contas ostenta posição eminente na estrutura constitucional brasileira. É constitucionalmente autônomo, não estando subordinado, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, visto que não é órgão delegatório nem organismo de assessoramento técnico (ADI 4190 MC/RJ, do STF, rel. Min. Celso de Mello, DJE 4/9/2009).

Conclusão

Ante todo o exposto, não se pode refutar a contribuição de Ruy Barbosa na formação de um pensamento constitucional genuinamente brasileiro, bem como na consolidação do Estado de Direito e da Democracia no Brasil.

A escolha do Tribunal de Contas como pano de fundo para a realização da pesquisa se mostrou adequado e possibilitou a realização do principal objetivo proposto, qual seja: discorrer sobre a contribuição de Ruy Barbosa na criação da Corte de Contas e sobre os reflexos da criação do tribunal no processo de democratização do Estado brasileiro.

Assim, percorrendo a trajetória de Ruy Barbosa na transição do Brasil-Império para o Brasil-República, vê-se que a história da Corte de Contas está entrelaçada com a do pensador, mesmo antes de sua Exposição de Motivos ao Decreto nº 966-A de 1890, especialmente nos seus ideais sobre a conduta do político e do administrador público nas questões envolvendo o interesse coletivo, e de Estado, que antecedem e vão além da criação do Tribunal.

Vale destacar, a contribuição de Ruy Barbosa na escolha do modelo de Corte de Contas para o Brasil com autonomia e independência, com funções de apoio à administração e ao Poder Legislativo respectivamente, e constitucionalmente autônomo, sem contudo conflitar

com os demais órgãos do Estado. Tais escolhas somente foram possíveis graças a ampla visão, vasto conhecimento do Estado brasileiro e de suas instituições, da compreensão da complexidade da política nacional e de seu extenso conhecimento jurídico.

Tanto na atuação como jornalista, advogado, jurista e político, como em suas campanhas civilistas, identificam-se dois traços comuns e extremamente marcantes de Ruy Barbosa, traços esses exaltados por todos os de seu tempo, que impregnaram todos os seus discursos, toda a sua produção na imprensa, apontados como a maior de suas bandeiras: a Moralidade e a Honradez que se fez presente e marcou sua trajetória política.

Reiteradas vezes, Ruy Barbosa explicou sua renúncia ao Senado, mostrando sua descrença na velha República e “defendendo as reformas imprescindíveis para adaptar o país às novas realidades, quase antevendo os acontecimentos de 1930, alertando que se nada mudasse, uma revolução seria inevitável” (LACOMBE, 1974, p. 267). Rui Barbosa, portanto, foi até seus últimos dias o maior defensor da bandeira da moralidade na administração pública, essencial nas questões de Estado.

Referências

BARBOSA, Eurico. **Rui Barbosa e o ideal do tribunal de contas**. Goiânia: Kelps, 2001.

BARBOSA, Rui. A Constituição de 1891. **Obras completas**. v. XVII, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

_____. Relatório do Ministério da Fazenda. **Obras completas**. v. XVIII. 1891, tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** de 24 de fevereiro de 1891. Disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível no site: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Decreto nº 966 A**, de 7 de novembro de 1890 cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes á receita e despesa da República. Disponível em: http://www.jacoby.pro.br/normas/decr_966_1890.html. Acesso em 18/11/2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 1**, de 1969, Edita o novo texto da Constituição Federal de 1967, de 17 de outubro de 1969. Disponível no site: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1738/Emenda_01_1969.pdf?sequence=2. . Acesso em: 21/11/2013.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 4190 MC/RJ. Rel. Min. Celso de Mello, DJE 4/9/2009).

COLEÇÃO HISTÓRIA DO BRASIL. **Os grandes pensadores**: Rui Barbosa. São Paulo: Editora Abril Cultural, fascículo 34, 1978.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. **O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998)**. In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras / Tribunal de Contas da União. Brasília. TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

DE CARVALHO, José Murilo. (Org.) **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: Editora 34, 1999.

LACOMBE, Américo Jacobina. **Rui Barbosa**. Texto de Márcio Tavares d' Amaral. Coleção a Vida de Grandes Brasileiros v.1. São Paulo: Editora Três, 1974.

MELO, Auricélia do Nascimento. In: A contribuição de Rui Barbosa para o pensamento constitucional brasileiro. Martônio Mont' Alverne Barreto Lima [et al].Org. **Temas de pensamento constitucional brasileiro**. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008, v.1, p. 270-282.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. v.1, n.1 - Brasília: TCU, 1970.

MACHADO, Maria Cristina Gomes. **Rui Barbosa: pensamento e ação** - uma análise do projeto moderador para a sociedade brasileira com base na questão da educação. Campinas: Autores Associados; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2002.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação legislativa**. Brasília. a. 26, n. 102, p. 173/184, abril/junho 1989.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovações e rotinas no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.