

TRIBUNAIS DE CONTAS

TOMADA DE CONTAS — DESPESAS LEGISLATIVAS — COMPETÊNCIA DE JULGAMENTO

— Interpretação dos arts. 22 e 77, n.º II, da Constituição.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

Processo de tomada de contas n.º 17.339-48. do Deputado Leopoldo Peres, Presidente da Comissão do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, responsável pela aplicação do suprimento de Cr\$ 1.000.000,00 recebido no Tesouro Nacional, para atender a despesas a seu cargo no exercício de 1947.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas, em que é responsável o Deputado Leopoldo Peres, Presidente da Comissão Parlamentar do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, pela aplicação do suprimento de Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), à conta de crédito distribuído ao Tesouro Nacional, no exercício de 1947.

Preliminarmente: Considerando há se estabelecer previamente a competência do Tribunal para apreciação e julgamento da espécie face da manifestação da própria instrução no Tribunal, onde, invocando-se o art. 22 da Constituição de 18 de setembro de 1946, se deixa essa competência como concessão da Câmara dos Deputados (fls. 79), *in verbis* “não se prevaleceram da faculdade outorgada pelo art. 22 da Constituição para o julgamento da espécie e congêneres pelo Congresso Nacional”; Considerando que, assim, focalizado o caso, premente é, desde logo, decidir a circunstância, por fundamental, da competência ou incompetência do Tribunal, sabido que em direito a *jurisdictio* usada indevidamente (juiz incompetente) vale como *nulidade absoluta*, segundo o velho preceito da Ord. I, III, t. 87, § 1, e regra da

noção mais comum para necessitar da citação dos preceitos legais de vigência atual nos Códigos e leis de processo que regem a distribuição da Justiça; Considerando que, na espécie, a competência do Tribunal é mesmo absoluta *ratione causae*, qual a da Justiça Militar nos crimes propriamente militares (*ut miles*), escapando ao Congresso Nacional, e mui embora a elevada soberania que lhe cabe, no processamento e julgamento de espécies tais, qualquer jurisdição, onde só poderá intervir extra e acima do processo com a medida política da anstia (Const., art. 66, alínea V); Com efeito, observando-se a preceituação constitucional disciplinante a respeito, de imediato se verifica que a invocatória do art. 22 da Constituição não procede na questão, somente governada por outro de seus dispositivos, o do art. 77, alínea II, onde se fixa a competência desta egrégia Corte no mecanismo constitucional do Estado, e onde, aí alçado à categoria judiciária, se lhe determina o caráter eclético para suas atribuições, bem e precisamente distinguidas já no decreto n.º 1.770, de 1 de novembro de 1922 art. 22, como fiscal da administração financeira e como *tribunal de justiça*.

Ora, a que se reporta o art. 22 da Constituição, chamado a discussão, e onde a administração financeira, especialmente a execução orçamentária cabe ao Congresso, com o auxílio do Tribunal de Contas, aparecendo aí, por assim dizer como instância administrativa inferior, cujo juízo *ad quem* é o Congresso Nacional? E até onde vai essa administração financeira, no teor da amplitude do art. 23 da Cons-

tuição, pertencente, mas sempre na base do Tribunal, ao Parlamento Nacional ?

Não é preciso fazer erudição dado que a legislação pátria especializada, do decreto n.º 15.770. cit., art. 30, ao decreto-lei n.º 426, de 1938, ainda vigente, art. 20, encerra-lhe o campo de ação no círculo do registro prévio e *a posteriori* dos atos que entendem com a receita e despesa públicas, na consideração das regras de direito e leis que os regulam, a que se acresce a revisão das contas da gestão financeira.

E de que se trata na questão *sub-judice* ?

Matéria de registro, de *administração* financeira propriamente dita ?

Não; mas sim do outro seu aspecto jurídico-constitucional, cuja postulação transcende da lei ordinária, *ex-vi* da Constituição, promulgada em 1946, no seu art. 77, alínea II. pelo qual cabe ao Tribunal de Contas “julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e os das administrações das entidades autárquicas”.

Ali, na fiscalização propriamente administrativo-financeira, fiscalizar (administração) sob a supervisão do Congresso Nacional, aqui *julgar*, julgar como juízo, a própria terminologia indica, em plena soberania a mais, pois de suas sentenças não há recurso para quem que seja nos três poderes do Estado, sendo as deliberações na “magistratura financeira” em que se constituiu este Tribunal, sem apêlo para o próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento das contas dos responsáveis, exceção única na extensividade da nossa organização judiciária, e o que a lei traduz. Cód. Civil art. 1.525, firmando que a responsabilidade civil é independente da criminal.

Dai, na sistematização das leis sobre o Tribunal de Contas, em toda vida constitucional do País (Const. de 1891, Const. de 1934, Carta Constitucional de 1937 e Const. de 1946), jamais se lembrar alguém de entregar à revisão da Justiça comum as sentenças do Tribunal, antes, pelo contrário, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal há pôsto a punição dos crimes de peculato na dependência desta Corte, requerendo-lhe fixação dos desfalques, dos alcances, tudo, repete-se, exceção

única de soberania julgadora nas responsabilidades civis, pois as outras duas justiças especializadas existentes, a militar e a do trabalho, guardam limitações de poder julgador, com os recursos nelas existentes, ordinários e extraordinários, para o Colendo Supremo Tribunal Federal, a cúpola do Poder Judiciário da República.

Só nessa característica está tão patente substância judicial deste Tribunal, que outros argumentos são dispensáveis para elucidar toda sua competência no julgamento das contas de responsáveis, como órgão judiciário, e o que melhor técnica constitucional, definindo-o e articulando-o em o nosso sistema de poderes, poderia ter, desde sempre, gravado em forma de melhor construção.

Órgão judiciário funcionando como “tribunal de justiça”, positivo está que esta egrégia Corte não pode incluir competência subordinada e mui menos concessionária de corporação política, como é o Congresso Nacional, absurdo de fazer *nula pleno jure* sua decisão, se a desse no plano de semelhante interpretação.

De modo oposto, este Tribunal é a única autoridade de competência constitucional-legal para processar e julgar a conta do responsável, com competência absoluta, *ratione causae* e de, também, única e última instância, exceção única nesse julgamento geral positivo, das tomadas de contas do Presidente da República (Const. art. 66 — alínea VIII).

O art. 22 da Const. não tem, pois, porque interferir na circunstância por êle não podendo ser orientado o processamento e julgamento do feito, disciplinado que só é por disposição constitucional outra, o art. 77, alínea II, que está na regra científica da hermenêutica jurídica, pela qual a lei não se interpreta e aplica segundo um ou outro de seus dispositivos, mas na conjugação dos seus vários preceitos incidentes sobre a espécie, nenhuma novidade, diga-se dos tratadistas modernos e contemporâneos, como noção científica já consignada na antiga legislação colonial os alvarás de 18 de fevereiro de 1766 e de 23 de fevereiro de 1771. Assim, considerando que, pela argumentação aduzida, em síntese ociosa de desenvolvimento doutrinário, por

sem pragmatismo, fica certa a competência exclusiva absoluta do Tribunal para processar e julgar a conta do responsável, e o que faz valer sua remessa a esta Corte, por iniciativa do responsável e aquiescência incondicional da atual Mesa da Câmara dos Deputados, contrariando praxe até agora seguida quanto às despesas legislativas, como título de honra para ambos, estrita e devidamente aplicando a lei constitucional na espécie, conclusão que se confirma ainda tendo em conta a regulamentação interna da Câmara (Regimento Interno e Regulamento da Secretaria), o que se lembra em pura cautela de argumentação, pela imprestabilidade, no caso, daquela regulamentação: Na verdade, no conjunto de tais dispositivos, não se acha, e se, de achar-se, seria no Regimento Interno, poder conferido a qualquer de suas autoridades, inclusive a Mesa, para comprovar despesas que se façam na Câmara dos Deputados, encontrando-se, somente, em pertinência, no Regulamento da Secretaria, e como atribuição do seu Diretor (atr. 74, letra u), “apresentar mensalmente ao 1.º Secretário o balanço das despesas devidamente comprovadas”, não se dizendo, porém, *quem* aprova, e que, em última consequência, daria no absurdo de comprovação pela mera exibição dos comprovantes pelo Diretor, valendo, afinal por um julgamento presumido, sem decisão, pelo próprio interessado, ausente que fica qualquer responsabilidade decisória, sequer do 1.º Secretário, ao qual não é conferido nenhum poder de apreciação e sanção ou veio na hipótese, resultado exdrúxulo em Direito e Moral, de induzimento regulamentar em que se *força abertamente* o sentido claro e dispositivo de objetivo outro.

A interpretação é tão chocante, além da regra não ir além das *despesas votadas para o serviço interno da Câmara*, que à primeira vista cai por terra, atentatória, que é à base elementar da organização jurídica, da moralidade do Estado, da compreensão geral do homem comum.

De meritis — Considerando que as despesas se apresentam em situação de regularidade legal e moral, de vez que as quatro deficiências que a instrução aponta, para, ela própria, em

seguida justificar menos adequadamente em parte, entretanto, analisado o processo à luz da verdade jurídico-legal, não procedem:

Com efeito quatro são elas: 1.ª — ausência de classificação em cada documento de prova; 2.ª — falta dos “certificados” de serviço ou recebimento do material; 3.ª — inexistência dos “vistos” de *rotina* de autoridade superior; 4.ª — finalmente, constituir-se o comunicado de fls. 8 em documento de despesa de um conjunto de dispêndio (fls. 80).

Haverá mesmo tais lacunas no processo, a se sanear, como quer a instrução, pela alta investidura do responsável, motivo de repelir por de “privilégio pessoal”, incompatível com a natureza dos regimes democráticos, qual o da Constituição de 1946?

Nega-se. Tais feitos inexistem de fato, não porém, para serem exculpados pela motivação de afastar da instrução, de compreensão certa, mas de fundamentação inadequada.

Eles não têm vida, é real, mas por outra razão jurídico-legal democrática qual a do sistema legal mecanizador que lhes pertence.

O equívoco veio de se atribuir ao estudo da conta o corpo de doutrina legal comum contábil, na sua literalidade, armado para a fiscalização e exame das despesas executivo-administrativas, feitas por e através repartições dessa classe, e na hipótese se tem em vista “despesas legislativas”, realizadas sob autoridade de “corporação política”, a Câmara dos Deputados, por um seu membro, na presidência da Comissão Parlamentar, modalidade outra que a legislação comum de contabilidade não previu em seus caracteres especiais de organização e funcionamento, para, como fez em relação às despesas executivo-administrativas, firmar a movimentação hierárquica de fiscalização e exame. E o que se explica, porque sendo a ainda vigente legislação de contabilidade contemporânea da Constituição de 1891, onde faltava ao Tribunal competência constitucional, lícito ficava, o que ora não acontece, à lei ordinária delimitá-la, no grau que se entendesse, e o que fez omitindo tratar das “despesas legislativas” no aspecto judicial das “tomadas de contas”, para ficar só, nessa

correlação, na matéria de administração financeira propriamente dita, distinguindo os três poderes (Reg. Geral de Cont. Púb., art. 229), com impropriedade, aliás, pois aí mesmo regulando o “empenho”, fala em Poder Legislativo, compondo-se êste, entretanto, de dois ramos de autonomia constitucional.

Como se vê, o Reg. Geral de Cont. Pública, nesse próprio ponto em que previu, ao tempo de sua decretação, a diferenciação administrativa nos três poderes do Estado o fez lacunosamente, porque nos termos da legislação contábil, só o Poder Legislativo, o conjunto da Câmara e Senado, pode empenhar despesas, havendo, não obstante, nas suas duas casas autonomia constitucional, supressa a dificuldade pela boa e apta inteligência que se há dado, executivo, e o Tribunal à preceituação inábil. Por êsse exemplo se vê quão omissa é a vigente legislação de contabilidade, até na feição que alcançou de fiscalização financeira, para agravar sua condição moderna de corpo de leis superado pelo avanço da civilização nacional, com os seus novos fatos de vida atuante e progressista. Não espanta, pois a omissão total da legislação contábil, referente às contas legislativas, dessas corporações políticas do Estado, por ela esquecidas de regulamentar, na respectiva hierarquia funcional quanto aos “modos” de fiscalização e exame dos dispêndios feitos no setor público de sua ação, tal qual fizera para as repartições executivo-administrativas, onde é precisado num sentido inequívoco que tal fiscalização e exame é realizado na *forma dos respectivos regulamentos* (Reg. Geral de Contab. Pública, art. 258, letra b). E onde se descobre regulamento para a espécie vertente? Em parte alguma, desconexo como é entender como tal regulamento, o Regimento da Secretaria da Câmara, logo fazendo subordinado fiscalizar superior hierárquico, em seguida a quem ficando mesmo sempre como legislação válida, porque as autoridades de tal Secretaria não podem por êle ir além das despesas internas (Regimento cit., art. 74, letras r, s e t), superintendência do material e no edificio da Câmara (Reg. cit., art. 37, letras a, d, e, f, g e j). Na

emergência, como agir, de vez que a prova é necessária, também nas despesas legislativas, e tal prova, no seu desenvolvimento intrínseco, a lei não previu? Claro, recorrer-se à analogia, obrigado que está o Tribunal a decidir, pela Doutrina e pela Lei (Lei de Introdução ao Cód. Civil, art. 4.º), isto é, aplicar à estrutura orgânica das Casas do Congresso Nacional as regras de fiscalização e provas vigentes para as repartições executivo-administrativas, na aptidão orgânico-racional das corporações político-legislativas da República.

Dêste modo, considerando que estendidos os princípios de prova das repartições executivo-administrativas à comprovação das despesas legislativas, observa-se com maior rigor de exame da documentação do processo, estão tôdas as despesas provadas, sem irregularidades quaisquer, e com mais autoridade, que as das provas nas tomadas de contas clássicas.

Assim é quanto a classificação, formalidade simplesmente burocrática, sem ligação com o mérito das despesas, com a sua honestidade inviolada, a ela não estava obrigado o responsável, neste processo de *“organização individual voluntária, sem regras preestabelecidas na lei, valendo, na espécie, assim, como nuga para controvérsia, ainda, principalmente, porque tôdas as despesas se ajustam aos fins do suprimento, concedido em termos latos, como aliás exigia a natureza dos trabalhos de estudo para o aproveitamento de regiões mesmo selvagens, onde só o critério pessoal in loco e ad-hoc, a indução criteriosa comanda exigir. E nem assim, com tôda essa possibilidade necessária, se encontra nas despesas abuso ou sequer arbitrio.*

Relativamente à falta de “vistos” de autoridade superior o responsável não no tinha na hierarquia legislativa, e menos, ainda, na presidência da Comissão, entretanto pelo seu escrúpulo, nas despesas que não se entrosam na remuneração de serviços burocráticos, provadas com os recibos dos respectivos prestadores, se encontra o “visto” requerido, no “conforme” do relator geral da Comissão, Deputado João Botelho (fls. 8, 9, 11 e 12).

Quanto à despesa em conjunto, de o documento de fls. 8, de maior dú-

vida, a prova se faz não só com o "conforme" referido do relator geral como, mais ainda, com a *aprovação* em ata da Comissão Parlamentar (fls. 15). Acresce, necessita-se dizer, quanto a esta despesa, tendo em vista o seu mínimo valor Cr\$ 40.000,00, o que dela se deduz é a maior *parcimônia* dos gastos, zelo elogiável pelos dinheiros do Povo. Veja-se, de fato, a despesa, no seu montante na desvalorização da moeda nacional, e ponha-se o dispêndio na correlação com o seu emprêgo, viagem de 12 dias pela Amazônia de nove Deputados, três assessores técnicos, um dos quais representante do Estado Maior do Exército, um diplomata britânico e três jornalistas (anexo n.º 1), e tire a boa-fé do julgamento mais severo a conclusão fatal.

Em relação à importância das remunerações dos serviços burocráticos e técnicos que correram pelo suprimento, nenhuma estranheza vem, tendo o responsável usado de um poder que é o poder de todos os responsáveis nos casos iguais, à falta de critério objetivo-legal que a lei não firma para nenhum responsável o que sendo de regulamentar de um modo geral, na espécie, na significação dos fins *a priori* indetermináveis da Comissão Parlamentar, havia de ser, como foi, de critério pessoal emergente, e que o responsável usou com tóda a discreção econômica e ponderabilidade inteligente.

E, finalmente, cumulando a prova das despesas o responsável, ainda, numa exceção que o destaca na série de responsáveis sob a jurisdição do Tribunal, trouxe voluntariamente sempre, para ser junto no Tribunal, a prova, tódas as *provas* da verdade das publicações pagas pelo suprimento (anexos de ns. 1 a 10); mais: considerando que segundo a melhor orientação doutrinária de direito nenhuma contra-indicação há em se tratar diversamente o mesmo Instituto Jurídico, conforme as propriedades do caso, haja como exemplo, no próprio Direito Constitucional, a questão do *referendum*, desaconselhado nas questões de política externa, pelo imprevisto quase certo

do eleitor médio, que é a massa votante, aceitável, entretanto, o sendo nos assuntos de política interna, aí, ainda, ressalvadas exceções, como a dos tratados de comércio, onde como diz Mirkine Guetzévitch, há precisão duma "competência particularmente qualificada", dadas as suas possíveis repercussões econômicas e internacionais, fora, também, do alcance compreensivo da generalidade do eleitorado; considerando que aos fatores jurídico-legais, convergentes na legalidade das despesas, se juntam os de ordem moral abonatórios de honestidade com que foi empregado o suprimento: 1.º iniciativa da remessa da conta ao Tribunal, em nova atitude de fiscalização das despesas legislativas; 2.º omissão do responsável em manejar o número nas despesas de viagem da caravana parlamentar, por sua natureza incertas, ocasionais, tarefa que passou a outro membro da Comissão, o Deputado Epilogo de Campos (fls. 9); 3.º finalmente a circunstância de ser o responsável o autor da iniciativa consagrada no art. 199 da Constituição, o que repele, em psicologia primária, a possibilidade do sacrifício da realização, começada pelo mesmo responsável a mais, do empreendimento gigantesco, a qualquer interesse mesquinho sempre, ante os proventos máximos a virem da gratidão do Povo Brasileiro; de tal modo, considerando que tóda prova do processo, legal jurídica e moral concorre para determinar a legalidade e honestidade das despesas, a conta do suprimento, cujo saldo não gasto está recolhido ao Tesouro Nacional (fls. 75):

Acordam, em Tribunal, julgar quite o responsável, Deputado Leopoldo Peres, para com a Fazenda Nacional, mandando se lhe expeça a devida provisão de quitação.

Sala das Sessões, em 28 de abril de 1948. — *Oliveira Lima*. — *Ruben Rosa*, pela conclusão, visto ser um suprimento à conta de crédito especificamente atribuído ao Ministério da Fazenda. — *Bernardino José de Sousa*, tão só pela conclusão. — *A. Alvim Filho*, pela conclusão, exclusivamente. — *Bueno Brandão*. — *Rogério de Freitas*. — Relator, *Ernesto Claudino*.