

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA HISTÓRIA

Amostra

Tribunal de Contas da União na história

Copyright © 2026 Almedina Brasil

Almedina Brasil é um selo do Grupo Editorial Alta Books (Starlin Alta Editora e Consultoria LTDA).

Copyright © 2026 Organização: André de Castro Oliveira Pereira Braga, André Janjácomo Rosilho.

ISBN: 978-85-8493-888-9

Impresso no Brasil – 1ª Edição, 2026 – Edição revisada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 2009.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

B813

Tribunal de Contas da União na História. Organização: André de Castro Oliveira Pereira Braga, André Janjácomo Rosilho. 1.ed. Rio de Janeiro: Almedina Brasil, 2026.

336 p; 16 x 23 cm.

ISBN 978-85-8493-888-9

1. Tribunal de Contas da União – História. 2. Controle externo – Brasil. 3. Administração pública – Brasil – História. 4. Finanças públicas – Fiscalização. 5. Direito administrativo – Brasil. I. Braga, André de Castro Oliveira Pereira. II. Rosilho, André Janjácomo. III. Vários autores. IV. Título. V. Série.

CDU 336.1(81)

Índices para catálogo sistemático:

1 : Brasil : Administração pública : Controle externo : Tribunal de Contas da União

Todos os direitos estão reservados e protegidos por Lei. Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida.

A violação dos Direitos Autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e com punição de acordo com o artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta obra fora formulado exclusivamente pelo(s) autor(es).

Marcas Registradas: Todos os termos mencionados e reconhecidos como Marca Registrada e/ou Comercial são de responsabilidade de seus proprietários. A editora informa não estar associada a nenhum produto e/ou fornecedor apresentado no livro.

Material de apoio e erratas: Se parte integrante da obra e/ou por real necessidade, no site da editora o leitor encontrará os materiais de apoio (download), errata e/ou quaisquer outros conteúdos aplicáveis à obra. Acesse o site www.altabooks.com.br e procure pelo título do livro desejado para ter acesso ao conteúdo.

Suporte Técnico: A obra é comercializada na forma em que está, sem direito a suporte técnico ou orientação pessoal/exclusiva ao leitor.

A editora não se responsabiliza pela manutenção, atualização e idioma dos sites, programas, materiais complementares ou similares referidos pelos autores nesta obra.

Grupo Editorial Alta Books

Produção Editorial: Grupo Editorial Alta Books

Diretor Editorial: Anderson Vieira

Editora-Chefe: Manuella Santos de Castro

Assistente Editorial: Francielle Regina

Vendas Governamentais: Cristiane Mutüs

Diagramação: Cumbuca Studio



Rua Viúva Cláudio, 291 — Bairro Industrial do Jacaré
CEP: 20.970-031 — Rio de Janeiro (RJ)
Tels.: (21) 3278-8069 / 3278-8419

www.altabooks.com.br — altabooks@altabooks.com.br
Ouvidoria: ouvidoria@altabooks.com.br



SOBRE OS ORGANIZADORES

ANDRÉ DE CASTRO OLIVEIRA PEREIRA BRAGA

Doutor em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP). Membro do Observatório do TCU da FGV DIREITO SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

ANDRÉ JANJÁCOMO ROSILHO

Professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP). Coordenador do Observatório do TCU da FGV DIREITO SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela FGV DIREITO SP. Advogado.

SOBRE OS AUTORES

ADELINO MARTINS

Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo (PPGHE-USP).

BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integrante da carreira de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

FILIPE NATAL DE GASPARI

Doutorando em Direito Civil Comparado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Colaborador da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

GILBERTO MENDES CALASANS GOMES

Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Especialista pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Pesquisador do Observatório do TCU da FGV DIREITO SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Advogado.

JOÃO VILLAVERDE

Professor de Administração Pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP. Especialista em Macroeconomia do Desenvolvimento pela FGV EAESP e Universidade de Cambridge. Administrador público e jornalista.

JOLIVÊ ROCHA

Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP). Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

MARIANA CARVALHO CRAVEIRO TEIXEIRA MOREIRA

Bacharela em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV DIREITO SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Advogada.

PATRICIA VIEIRA DA COSTA

Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Mestra em Política Comparada pela London School of Economics and Political Science (LSE). Bacharela em Jornalismo pela Universidade de São Paulo (USP). Servidora federal da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

PEDRO AURÉLIO AZEVEDO LUSTOSA

Mestre em Direito Regulatório pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela UnB. Pesquisador do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Advogado.

VITÓRIA COSTA DAMASCENO

Bacharela em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Observatório do TCU da FGV Direito SP + Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Advogada.

YASSER GABRIEL

Professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela FGV DIREITO SP. Sócio de Sundfeld Advogados.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – CONTRA A MARCHA DOS DILAPIDADORES: A ORIGEM DO CONTROLE DE CONTAS NO BRASIL E SEU MODELO SANCIONADOR	15
André de Castro Oliveira Pereira Braga	
CAPÍTULO 2 – CONTROLE EXTERNO NA PRIMEIRA REPÚBLICA: O ANEL DE GIGES E O <i>DRIFT</i> INSTITUCIONAL	47
Adelino Martins	
CAPÍTULO 3 – O TRIBUNAL DE CONTAS NA ERA VARGAS (1934-1945)	81
André Janjácomo Rosilho	
Filipe Natal De Gaspari	
CAPÍTULO 4 – AS BASES DA EXPANSÃO: O PODER PUNITIVO DO TCU ENTRE 1967 E 1992.....	111
André de Castro Oliveira Pereira Braga	
Jolivê Rocha	
CAPÍTULO 5 – QUAL TCU PARA O PÓS-1988?	141
André Janjácomo Rosilho	
CAPÍTULO 6 – JABUTICABA OU BANANA? AS ORIGENS DA EXPANSÃO DA ATUAÇÃO DO TCU EM PERSPECTIVA GLOBAL.	167
Bernardo Abreu de Medeiros	

CAPÍTULO 7 – O PAPEL DO TCU NO <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF	217
João Villaverde	
CAPÍTULO 8 – DE ACANHADO A ONIPRESENTE: DESVENDANDO A EVOLUÇÃO DO TCU NA NOVA REPÚBLICA	239
Patricia Vieira da Costa	
CAPÍTULO 9 – SANÇÕES DE CONTAS NO TEMPO	285
Yasser Gabriel	
CAPÍTULO 10 – REGIMENTOS INTERNOS DO TCU AO LONGO DO TEMPO	311
Gilberto Mendes Calasans Gomes	
Mariana Carvalho Craveiro Teixeira Moreira	
Pedro Aurélio Azevedo Lustosa	
Vitória Costa Damasceno	

APRESENTAÇÃO

Nos últimos quarenta anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) experimentou uma das transformações mais surpreendentes da história das instituições brasileiras. Na década de 1980, durante a redemocratização, o TCU era visto como um órgão leniente, com pouca independência perante o Poder Executivo. Quase não punia. Suas decisões não influenciavam significativamente a rotina da administração pública. A nomeação para o cargo de ministro do tribunal representava mero consolo para políticos em fim de carreira, diziam alguns.

Hoje, sabe-se, o cenário é totalmente diverso. Todos os principais atos de gestão da administração pública federal estão sujeitos ao controle exercido pelo TCU, desde a compra de vacinas até a venda de empresas estatais. Uma decisão do tribunal pode mudar o rumo de determinada política pública, alterar o interesse de agentes econômicos em um leilão de concessão ou até embasar um *impeachment* de Presidente da República. O debate sobre a inércia do TCU deu lugar às críticas contra possíveis excessos cometidos pelo tribunal, que estaria interferindo demais, punindo demais.

Sob a perspectiva analítica, a transformação do TCU abriu diversos caminhos a serem explorados por pesquisadores e interessados em geral no mundo da gestão pública. Afinal, quais fatores explicam a ascensão do poder do TCU nas últimas décadas? Quais são as consequências desse novo protagonismo? Qual deve ser o papel do TCU no conjunto das instituições brasileiras?

Para analisar essas e muitas outras questões, criou-se, na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO SP), em 2017, sob a liderança dos professores Carlos Ari Sundfeld e André Janjácómo Rosilho, em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), um projeto de pesquisa que congrega estudantes, professores e advogados para acompanhar de perto a atuação do TCU, suas decisões e a evolução de seu papel: o Observatório do TCU.

Este livro é fruto de debates originados nesse projeto coletivo de compreensão do TCU, ao qual se juntaram outros autores que também se dedicam ao

tema. O que une todos os capítulos deste livro é a crença de que não é possível entender e avaliar a atuação recente do TCU sem uma profunda preocupação em olhar para o passado, na tentativa de descobrir as razões que moldaram o funcionamento do tribunal, as normas que lhe são aplicáveis e os limites de suas competências.

Passado que revela, por exemplo, que grande parte das regras que tratam do poder sancionador do TCU surgiram ainda no século XIX, à época da reforma do Tribunal do Tesouro Público Nacional empreendida por d. Pedro II em 1850, como demonstra André Braga no Capítulo 1. No Capítulo 2, Adelino Martins descreve e analisa os dilemas em torno da criação do TCU durante a transição para o regime republicano, com destaque para a forma como o Poder Executivo e o parlamento buscaram influenciar e, em alguns momentos, frear a fiscalização das contas públicas.

Esses conflitos e impasses no relacionamento entre o TCU e outros centros de poder do Estado brasileiro encontram um ponto de inflexão durante a Era Vargas, sobretudo no episódio da proposta de rejeição das contas do Executivo Federal em 1936, feita pelo ministro do TCU Thompson Flores. No Capítulo 3, André Rosilho e Filipe De Gaspari analisam esse episódio, correlacionando-o com as dificuldades inerentes ao sistema de registro prévio de atos administrativos.

O comportamento do TCU em face de diretrizes impostas por um Poder Executivo autoritário e centralizador também é objeto do Capítulo 4, no qual André Braga e Jolivê Rocha analisam as transformações ocorridas no regime sancionador do tribunal entre a reforma administrativa de 1967 e a edição da Lei Orgânica do TCU em 1992. Em seu texto, Braga e Rocha defendem a tese de que a expansão das atividades punitivas do TCU nas últimas duas décadas decorre, em grande medida, do fato de que o regime sancionador criado no regime militar não foi devidamente adaptado à luz da atual democracia brasileira.

No Capítulo 5, André Rosilho examina os debates legislativos ocorridos em dois momentos cruciais para a história do TCU: na Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1987 e na criação de sua Lei Orgânica em 1992. Em particular, Rosilho revela os principais embates e atores que moldaram as atuais normas que definem – de maneira pouco precisa – os limites das competências do TCU.

Por sua vez, no Capítulo 6, Bernardo Medeiros cruza as fronteiras nacionais e situa a expansão do TCU no debate internacional, dialogando com a literatura acadêmica que enfrenta o tema da explosão das atividades de auditoria na gestão pública. O autor questiona: a expansão recente do controle de contas seria um

fenômeno exclusivamente brasileiro? Na busca por respostas, Medeiros investiga, sob uma perspectiva histórica, o impacto de determinadas variáveis sobre a realidade do TCU, como o crescimento do número de auditores e o aumento do orçamento do tribunal.

Já João Villaverde oferece, no Capítulo 7, uma análise da atuação do TCU no conturbado período do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Trata-se de análise feita sob perspectiva privilegiada: como jornalista econômico, Villaverde acompanhou de perto, presencialmente, os principais acontecimentos da época. Em seu texto, os fatos narrados não só revelam a força assumida pelo TCU na arena política nacional, como também transmitem a certeza de que o tribunal permanecerá por muito tempo como um ator relevante no cenário institucional brasileiro.

No Capítulo 8, a partir da análise dos pareceres emitidos pelo TCU sobre as contas anuais do Presidente da República, Patrícia Vieira da Costa empreende uma meticulosa reconstrução histórica dos principais movimentos do TCU no período de 1988 a 2018, desde o governo Sarney, quando o TCU busca se reposicionar à luz das novas regras constitucionais, até o governo Temer, período em que o debate sobre o expansionismo do TCU ganha especial relevo, sobretudo no contexto da edição da Lei n. 13.655 em 2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Os dois últimos capítulos do livro também realizam uma retrospectiva histórica, em temas específicos. Yasser Gabriel, no Capítulo 9, lança um olhar sobre a evolução dos poderes sancionadores do TCU, desde a criação do tribunal em 1890 até os dias de hoje. Combinando análise da história legislativa com o exame de importantes decisões recentes do TCU, Gabriel investiga especialmente a forma como o tribunal, nas últimas duas décadas, expandiu suas competências sancionatórias para punir pessoas e empresas que, antes, não estavam ao alcance do controle de contas.

Por fim, no Capítulo 10, Gilberto Gomes, Mariana Moreira, Pedro Lustosa e Vitória Damasceno exploram as transformações ocorridas no Regimento Interno do TCU ao longo de 130 anos, com o objetivo de responder à seguinte pergunta: o tribunal se vale de seu regimento interno para ampliar competências e criar procedimentos não previstos em lei? A resposta fornecida pelos autores confirma algo presente em outros textos do livro: a história do TCU é marcada, de um lado, pela permanência secular de determinados procedimentos e modos de atuação e, de outro, por inovações que, muitas vezes, geram conflitos e insegurança jurídica no relacionamento entre o tribunal e a administração pública.

Esperamos que o leitor encontre, neste livro, material para ajudá-lo a compreender essa rica, conflituosa e importante história. Os organizadores registram agradecimento especial à Manuella Faray, cujo apoio foi essencial à organização desta obra, bem como à Paula Brito Araújo, responsável pela preparação de texto, e à Lyvia Felix, responsável pela edição de texto.

André de Castro Oliveira Pereira Braga
André Janjácomo Rosilho

CAPÍTULO 1

CONTRA A MARCHA DOS DILAPIDADORES: A ORIGEM DO CONTROLE DE CONTAS NO BRASIL E SEU MODELO SANCIONADOR

André de Castro Oliveira Pereira Braga

Introdução¹

O ano de 1890 é considerado, com razão, um marco no desenvolvimento do controle das contas públicas brasileiras. Naquele ano, o presidente Deodoro da Fonseca editou o Decreto n. 966-A, que instituiu um tribunal de contas na esfera federal e conferiu a seus membros as “mesmas garantias de inamovibilidade” dos ministros do STF.² Não à toa, alguns autores descrevem o decreto de Deodoro da Fonseca como uma espécie de “certidão de batismo”³ do Tribunal de Contas da União (TCU).

¹ Este texto é uma versão resumida de capítulo presente em minha tese de doutorado (BRAGA, André de Castro Oliveira Pereira. *A responsabilização de agentes públicos pelo Tribunal de Contas da União: origem e expansão*. 2023. 148 f. Tese [Doutorado em Administração Pública e Governo] – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023).

² Art. 6º, § 1º, do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. Nesse período inicial, o novo órgão foi denominado simplesmente “Tribunal de Contas” (BRASIL. *Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 21 set. 2024).

³ MODESTO, Paulo. Rui Barbosa e a certidão de batismo baiana dos tribunais de contas. *Conjur*, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-16/interesse-publico-rui-barbosa-certidao-batismo-baiana-tribunais-contas>. Acesso em: 21 set. 2024.

A importância do Decreto n. 966-A/1890 para a história do controle de contas gerou um efeito curioso: na literatura acadêmica brasileira, costuma-se negligenciar a realização de estudos sobre os órgãos de fiscalização orçamentária que atuavam *antes* de 1890.

Essa lacuna merece atenção por duas razões principais. Em primeiro lugar, muitas das atividades que passaram a ser desempenhadas a partir de 1890 pelo TCU já eram realizadas por outro órgão: o antigo Tribunal do Tesouro Público Nacional,⁴ criado em 1831 para fiscalizar a execução orçamentária e julgar as contas das diferentes repartições do governo federal. O Decreto n. 966-A/1890 representou apenas um passo a mais em uma trajetória já longa e acidentada no controle de contas. Em segundo lugar, o poder punitivo exercido atualmente pelo TCU ganhou forma justamente no período que vai da criação do Tribunal do Tesouro em 1831 até a primeira grande reforma do controle de contas no Brasil, promovida por D. Pedro II em 1850. Olhar para a história do Tribunal do Tesouro é, portanto, tentar entender os motivos que levaram à criação de importantes regras que sobrevivem até hoje.

Este texto busca preencher parcialmente essa lacuna, a partir de uma análise da legislação vigente na primeira metade do século XIX e dos debates parlamentares ocorridos nesse período. Em especial, o objetivo será descrever os principais aspectos do poder punitivo do Tribunal do Tesouro no momento de sua criação e, após, analisar as mudanças provocadas pela reforma de 1850.

O capítulo está dividido em cinco partes. Na primeira, descrevo o contexto da criação do Tribunal do Tesouro em 1831 e detelho as principais características do seu modo de atuação, com destaque para suas atividades de responsabilização de agentes públicos. Na segunda parte, busco demonstrar que, nos anos seguintes à criação do Tribunal do Tesouro, não houve crescimento significativo na quantidade de punições aplicadas contra agentes públicos. Na terceira parte, trato da reforma do Tribunal do Tesouro ocorrida em 1850. Nessa análise, destaco as principais mudanças que fortaleceram o poder punitivo do tribunal. Na quarta parte, examino as mudanças promovidas em 1850 na estrutura organizacional do Tribunal do Tesouro, que aumentaram sua autonomia perante o chefe do Poder Executivo. Além disso, tento demonstrar que, em contrapartida, essas

⁴ Ao longo deste capítulo, o Tribunal do Tesouro Público Nacional será chamado simplesmente de “Tribunal do Tesouro”. Além disso, nas transcrições da legislação e dos debates parlamentares ocorridos no século XIX, fiz alterações na grafia de determinadas palavras presentes no texto original, com o objetivo de adaptá-las à ortografia atualmente vigente e, com isso, facilitar a compreensão do leitor. Farei referência, por exemplo, ao “Tribunal do Tesouro”, embora ele fosse chamado originalmente de “Tribunal do Thesouro”.

mudanças foram acompanhadas de medidas que diminuíram a interferência do Tribunal do Tesouro em determinados campos da administração pública. Na quinta parte, concluo que os atuais contornos do poder punitivo do TCU são, em grande medida, uma herança das mudanças ocorridas no controle de contas brasileiro entre 1831 e 1850. Por fim, lanço a hipótese de que, hoje, certas deficiências no sistema de responsabilização de agentes públicos pelo TCU podem ser atribuídas à falta de adaptação das regras e dos procedimentos concebidos 170 anos atrás.

1. A criação do Tribunal do Tesouro e suas dificuldades

A história brasileira é marcada por recorrentes crises fiscais. Uma delas, por exemplo, esteve no centro dos acontecimentos que levaram à independência do país em 1822. “O Brasil nasceu de uma crise fiscal. Seu pai foi o déficit. Sua mãe, a inflação.”⁵ Não por acaso, ao longo dos últimos dois séculos, grande parte do debate sobre o funcionamento do Estado brasileiro girou em torno de possíveis soluções para a fragilidade das contas públicas.

Pela perspectiva política, esse debate tem como ponto de partida a tradicional pergunta: quem deve possuir o poder de definir e fiscalizar o destino das receitas arrecadadas pelo Estado? Desde a ascensão do constitucionalismo moderno, no fim do século XVIII, diversos países, inclusive o Brasil, responderam a essa pergunta por meio do fortalecimento de seu Poder Legislativo, que passou a limitar de forma progressiva, mediante constituições e regras orçamentárias, a discricionariedade de monarcas e presidentes no uso dos recursos públicos.⁶

Além dessa questão política inicial, o tema do equilíbrio das contas públicas impõe muitos outros dilemas de desenho institucional, que estão relacionados à escolha das estruturas administrativas e dos instrumentos de responsabilização a serem utilizados para garantir a efetividade das normas de finanças públicas. Quem deve fiscalizar, no dia a dia, a execução do orçamento aprovado pelo Legislativo? Qual grau de autonomia deve possuir o órgão público responsável por essa fiscalização? Como os agentes públicos devem ser punidos caso violem alguma regra nesse campo? Quem deve puni-los?

⁵ CARIELLO, Rafael; PEREIRA, Thales Zamberlan. *Adeus, senhor Portugal: crise do absolutismo e a independência do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, p. 26.

⁶ Para um debate sobre as transformações ocorridas nas instituições fiscais de diversos países europeus nos séculos XVIII e XIX, ver: DINCECCO, Mark. *Political Transformations and Public Finances: Europe 1650-1913*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

Para o desempenho dessas tarefas, alguns países optaram por aproveitar estruturas existentes desde a formação do Estado moderno, conferindo-lhes, ao longo do tempo, maior grau de autonomia para fiscalizar a contabilidade do Executivo e punir desvios. Foi o que ocorreu na França, por exemplo. Durante o antigo regime francês, o controle de receitas e despesas ficava a cargo de unidades descentralizadas, conhecidas como câmaras de contas. Em 1807, sob o império de Napoleão Bonaparte, após grave crise fiscal ocorrida no ano anterior, essas câmaras foram reunidas em um único tribunal administrativo (*Cour des Comptes*), com competência para detectar e julgar possíveis irregularidades na gestão de recursos públicos.⁷

Movimento semelhante ocorreu no Brasil, embora de forma mais lenta. A Constituição de 1824 previu a criação, por lei, de um “tribunal” para se “encarregar” das despesas e receitas do governo.⁸ Diante da falta de detalhamento das regras constitucionais, a definição da estrutura e das competências desse tribunal passou a ser objeto de disputa entre o Poder Executivo, que defendia a criação de um tribunal hierarquicamente vinculado ao ministro da Fazenda, e o parlamento brasileiro, onde se encontravam vozes a favor da instalação de um órgão mais independente, nos moldes da corte de contas francesa.⁹

Em 1827, em discurso endereçado a senadores e deputados, o imperador D. Pedro I tratou da necessidade de uma significativa reforma da organização fiscal do Estado brasileiro. “[O sistema de finanças] não é só mau, mas é péssimo, e dá lugar a toda qualidade de dilapidações.”¹⁰ Na visão do monarca, esse cenário

⁷ OCHOA, Nicolas. La Cour des comptes, autorité administrative indépendante. Pour une lecture administrativiste du droit de la comptabilité publique. *Revue française de droit administratif (RFDA)*, n. 4, p. 831-854, 2015; GILLES, William. *Les réformes des finances publiques en France: évolutions et enjeux*. *Canadian Public Administration*, [s.l.], v. 3, n. 54, p. 421-436, 2011; IMBEAU, Louis M.; STAPENHURST, Rick. *Le contrôle parlementaire des finances publiques dans les pays de la francophonie*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2019.

⁸ Art. 170 da Constituição de 1824 (BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 21 set. 2024).

⁹ Para um aprofundamento sobre o debate legislativo a respeito do projeto de lei que levou à criação do Tribunal do Tesouro Público Nacional, ver: SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999; MARTINS, Adelino. *Contar e (não) prestar contas: contabilidade pública, contas públicas e controle externo na República (1889-1937)*. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

¹⁰ As frases de D. Pedro I citadas nesse trecho do capítulo foram retiradas de discurso feito no parlamento brasileiro em 3 de maio de 1827. Cf. BRASIL. *Falas do Trono de Dom Pedro I, Dom Pedro II e Princesa Isabel*. Brasília: Senado Federal, 2019, v. 269, p. 124.

de desordem estava diretamente ligado à complexidade da legislação e à ausência de regras adequadas para a punição de funcionários públicos. “Não há código, não há forma apropriada às luzes do tempo nos processos, as leis são contrárias umas às outras, [...] os maus não são punidos”,¹¹ disse na mesma ocasião.

Diante desse diagnóstico, D. Pedro I propôs duas medidas. A primeira seria o fortalecimento do Poder Judiciário, inclusive com o aumento da remuneração de juízes. Bem pagos, magistrados não ficariam tentados a favorecer “vis e sórdidos interesses”¹² em suas decisões. Porém, segundo D. Pedro I, os legisladores brasileiros precisariam dar um passo a mais caso quisessem realmente coibir a impunidade e o desperdício de recursos públicos. Esse passo seria autorizar o próprio Poder Executivo a usar mecanismos administrativos, como demissões e outros “castigos correcionais”, para frear “a marcha dos dilapidadores da fazenda pública”,¹³ sem depender da atuação do Judiciário.

Em 4 de outubro de 1831, em meio ao conturbado período regencial, o parlamento brasileiro aprovou lei que criava o Tribunal do Tesouro Público Nacional, com poderes fiscalizatórios e punitivos. Caberia ao novo tribunal a “suprema direção e fiscalização da receita e despesa nacional”.¹⁴ Ele poderia, ainda, decidir sobre “todas as questões administrativas” relativas à contabilidade pública.¹⁵ A partir da nova lei, todas as repartições do Poder Executivo ficariam obrigadas a encaminhar anualmente ao tribunal um balanço dos valores recebidos e das despesas executadas. Caso surgisse alguma irregularidade no “mérito aritmético das contas”,¹⁶ o tribunal estaria autorizado a adotar providências contra os respectivos “tesoureiros, recebedores, pagadores ou almoxarifes”.¹⁷

A nova lei também buscou instituir um sistema integrado de fiscalização em assuntos financeiros, a partir da criação de unidades administrativas em cada província do país, que ficariam subordinadas ao Tribunal do Tesouro. Essas unidades assumiriam a obrigação de preparar relatórios sobre a execução

¹¹ BRASIL. *Falas do Trono de Dom Pedro I, Dom Pedro II e Princesa Isabel*. Brasília: Senado Federal, 2019, v. 269, p. 124.

¹² BRASIL. *Falas do Trono de Dom Pedro I, Dom Pedro II e Princesa Isabel*. Brasília: Senado Federal, 2019, v. 269, p. 124.

¹³ BRASIL. *Falas do Trono de Dom Pedro I, Dom Pedro II e Princesa Isabel*. Brasília: Senado Federal, 2019, v. 269, p. 125.

¹⁴ BRASIL. *Lei de 4 de outubro de 1831*. Da organização ao Tesouro Público Nacional e às Tesourarias das Províncias. Rio de Janeiro, 1831. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-4-10-1831.htm#:~:text=LEI%20DE%204%20DE%20OUTUBRO,e%20%C3%A1s%20Thesourarias%20das%20Províncias. Acesso em: 21 set. 2024.

¹⁵ Art. 6º, § 1º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

¹⁶ Art. 17, § 1º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

¹⁷ Art. 6º, § 3º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

orçamentária das províncias, a serem revisados pelo tribunal recém-criado. Além disso, ficou estabelecido que, salvo em hipóteses excepcionais previstas em lei, as tesourarias das províncias não poderiam efetuar pagamentos de forma autônoma, sem autorização prévia do tribunal.¹⁸

O viés centralizador desse modelo gerou críticas no parlamento, seja pelo risco de tornar excessivamente ineficiente a administração das províncias, algumas delas bastante distantes da sede do império no Rio de Janeiro, seja pela diminuição do poder das autoridades das províncias para conduzir a gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade.¹⁹

No desenho traçado em 1831, o Tribunal do Tesouro seria um tribunal de natureza administrativa,²⁰ composto de quatro membros: Presidente, Inspetor Geral, Contador Geral e Procurador Fiscal, todos nomeados pelo imperador e por ele destituíveis a qualquer tempo. Apesar da denominação “tribunal”, que sugeria a existência de um processo decisório colegiado, a lei conferiu verdadeiro poder deliberativo somente ao presidente do novo órgão. As manifestações dos demais membros detinham caráter meramente opinativo.²¹ A presidência do tribunal deveria ser ocupada pelo ministro da Fazenda, subordinado, naturalmente, ao imperador, que atuava como chefe do Poder Executivo.

Percebe-se, portanto, que o Tribunal do Tesouro, criado como órgão para fiscalizar e punir irregularidades na gestão das finanças públicas, não gozava de independência ante o Executivo. Durante os debates sobre a nova lei, alguns parlamentares criticaram o vínculo notoriamente hierárquico entre os membros do tribunal e o imperador. “Serão estes os homens que hão de examinar as contas dos ministros? Serão estes os homens que hão de penetrar tantos segredos?”²² Outros parlamentares, contudo, enxergavam essa influência do imperador sobre o tribunal como algo inevitável, dado o contexto político então vigente, caracterizado por forte concentração de poder nas mãos do Executivo. “Disse-se que o governo tem influência, mas qual é a coisa em que o governo não a tem?”,

¹⁸ Art. 48 da Lei de 4 de outubro de 1831.

¹⁹ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 14 de agosto de 1830, p. 389.

²⁰ Em 1862, Visconde do Uruguai incluía o Tribunal do Tesouro no rol de tribunais administrativos do Estado brasileiro, assim entendidos aqueles que, integrando o Poder Executivo, detinham competência para “julgar ou consultar sobre as questões contenciosas administrativas”, isto é, questões relacionadas a conflitos entre a administração pública e particulares (URUGUAY, Visconde. *Ensaio sobre o direito administrativo*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. 167).

²¹ Art. 3º da Lei de 4 de outubro de 1831.

²² Manifestação do deputado João Mendes Vianna, da província do Rio de Janeiro. ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 25 de agosto de 1830, p. 426.

perguntava o deputado pernambucano Gervásio Pires. “Desgraçadamente tem influência em tudo, portanto também há de influir nesse tribunal.”²³

Por sua vez, Felisberto Horta, que ocupava o cargo de ministro da Fazenda em 1830, reconhecia que o arranjo ideal para o controle das finanças públicas deveria envolver a atribuição de maior grau de autonomia ao tribunal. No entanto, Horta alegava que, naquele momento, o formato organizacional sugerido por alguns parlamentares, com a segregação total entre o tribunal e os órgãos fazendários do Executivo, não poderia ser adotado devido à escassez de recursos financeiros, o que dificultava a contratação de um quadro de pessoal próprio e qualificado para atuar em um órgão totalmente novo.

No contexto da criação do Tribunal do Tesouro, o governo propôs a contratação de novos empregados, para fazer frente sobretudo ao novo dever de fiscalizar e revisar as contas de 18 províncias.²⁴ Alguns parlamentares apontavam que essas futuras contratações – e o próprio tribunal a ser instalado – representariam um desperdício para os cofres públicos, pois os novos funcionários ficariam responsáveis por atividades que já eram executadas pelo Ministério da Fazenda ou por órgãos das províncias. Além disso, corria-se o risco de crescimento desordenado de gastos de pessoal, tendo em vista as amplas competências conferidas ao novo tribunal. “Qual é o número de empregados que nós vamos ter? Que imenso exército em todas as províncias?”²⁵

A fim de mitigar o risco de expansão descontrolada de despesas de pessoal e, ainda, conter eventual interferência excessiva do imperador nos assuntos das províncias, o parlamento estabeleceu, no próprio texto da lei, um limite para a quantidade dos empregados a serem alocados no Tribunal do Tesouro. A lei também fixou um teto para suas respectivas remunerações.²⁶

Em relação à divisão interna de atribuições, o tribunal exerceria seu poder de fiscalização sobretudo por meio da Contadoria Geral de Revisão. Essa repartição – formada inicialmente por 15 empregados, sob a liderança do Contador Geral – detinha competência para examinar as contas apresentadas pelos diferentes órgãos do governo central e pelas províncias. Em complemento, o Inspetor Geral organizaria a realização de visitas *in loco* para a coleta de informações sobre a arrecadação de tributos e pagamento de despesas. Ao Inspetor Geral cabia também advertir e repreender os responsáveis pelas irregularidades detectadas nessas ações de fiscalização. No entanto, caso fosse necessária a aplicação de medidas

²³ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 25 de agosto de 1830, p. 427.

²⁴ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 25 de agosto de 1830, p. 428.

²⁵ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 14 de agosto de 1830, p. 396.

²⁶ Ver, por exemplo, art. 79 e seguintes da Lei de 4 de outubro de 1831.

“mais severas”,²⁷ como a pena de demissão, o Inspetor deveria comunicar os fatos ao ministro da Fazenda ou, caso a irregularidade se relacionasse com as atividades de governos locais, ao presidente da província.

Nos anos seguintes à criação do tribunal, em manifestações de parlamentares e em documentos elaborados por autoridades fazendárias, é comum encontrar relatos sobre dificuldades na execução das medidas previstas na Lei de 4 de outubro de 1831, como a instalação das unidades do Tesouro Nacional ao redor do país.²⁸ Entre os obstáculos estava a grave fragilidade existente na escrituração contábil de várias das províncias, o que prejudicava a preparação dos balanços a serem encaminhados para apreciação do tribunal. Além disso, o Ministério da Fazenda enfrentava problemas na contratação de empregados. O “mesquinho ordenado” não permitia encontrar “homens com suficiente aptidão e de público conceito” que estivessem dispostos a “julgar da capacidade intelectual ou moral” de outros empregados públicos.²⁹ Nesse cenário, relatório do Ministério da Fazenda alertava que esses obstáculos na rotina administrativa do tribunal poderiam comprometer o alcance dos objetivos previstos na legislação, como a efetiva punição de irregularidades. Nos anos iniciais do funcionamento do tribunal, a “severidade recomendada pela lei” havia se transformado em “manifesta indulgência”.³⁰ Não por acaso, em editorial publicado em agosto de 1834, o jornal *O Sete d’Abril* defendia a demissão dos membros do Tribunal do Tesouro, já que estes não demitiam ninguém.³¹

2. A Lei de 4 de outubro de 1831 tornou mais provável a responsabilização de agentes públicos?

No campo sancionador, a lei de 1831 adotou estilos regulatórios distintos e aparentemente contraditórios.

Por um lado, alguns dispositivos da lei pareciam restringir a atuação punitiva do tribunal a um conjunto bastante reduzido de situações. A primeira hipótese de cabimento de sanções envolveria a identificação de irregularidades no “exame aritmético”³² dos balanços apresentados pelas repartições. Nesse ponto, a lei presumia que eventual inexactidão nos documentos contábeis ou alguma falha na

²⁷ Art. 12, § 4º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

²⁸ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 8 de maio de 1833, p. 97.

²⁹ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 8 de maio de 1833, p. 97.

³⁰ ANAIS do Parlamento Brasileiro: sessão de 8 de maio de 1833, p. 97.

³¹ O SETE D’ ABRIL. Rio de Janeiro, n. 167, 2 ago. 1834.

³² Art. 17, § 1º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

comprovação de despesas revelaria algum tipo de desvio de recurso público (o extravio de algum bem móvel, a apropriação indevida de ordenados, o pagamento feito a maior para beneficiar algum fornecedor, entre outros exemplos). A segunda hipótese que justificaria a aplicação de penalidades dizia respeito ao exame da “legalidade” das contas. O alcance desse exame de legalidade, porém, devia ser interpretado de maneira restritiva. A lei deixava claro que apenas o descumprimento de normas relacionadas à arrecadação de receitas ou ao pagamento de despesas poderia levar à aplicação de sanções.³³ Seria o caso, por exemplo, de punição contra funcionário que, mesmo sem autorização orçamentária, decidisse adquirir determinado bem com recursos públicos. Portanto, à luz do modelo sancionador aprovado pelo parlamento, o Tribunal do Tesouro não deveria funcionar como fiscal do cumprimento de toda legislação aplicável à administração pública, mas tão somente das normas diretamente relacionadas às finanças públicas.

Por outro lado, a lei de 1831 contemplava certas regras que, em razão de sua vagueza, detinham o potencial de alargar o poder punitivo do tribunal, abrindo espaço para possíveis arbitrariedades em processos sancionadores. A lei previu, por exemplo, que o tribunal poderia tomar providências em casos de “desleixo ou abuso”³⁴ ou, ainda, quando verificada “negligência, falta ou defeito”³⁵ por parte de funcionários públicos, hipóteses inegavelmente obscuras.

Ante esse cenário, é possível indagar: após a criação do Tribunal do Tesouro, teria havido uma expansão significativa da atividade sancionatória do Poder Executivo em matéria de finanças públicas, expansão possivelmente incentivada por essa ambiguidade na definição dos limites para o exercício do poder punitivo do tribunal? Ou, pelo contrário, o tribunal teria adotado uma postura de autocontenção em suas ações punitivas?

Apesar de não existirem dados consolidados sobre a quantidade de sanções aplicadas pelo Tribunal do Tesouro, indícios sugerem que não houve um incremento significativo dos casos de responsabilização de agentes públicos após sua criação. Nos debates ocorridos no parlamento brasileiro entre 1831 e 1850, não é possível encontrar, por exemplo, manifestações de deputados ou senadores contra ou a favor de eventual expansão punitivista do tribunal.³⁶ Além disso,

³³ Art. 17, § 1º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

³⁴ Art. 6º, § 9º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

³⁵ Art. 12, § 4º, da Lei de 4 de outubro de 1831.

³⁶ Ao utilizar a expressão “Tribunal do Thesouro” no sistema de buscas da página eletrônica da Biblioteca Nacional (<http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>), no qual está disponível o arquivo dos Anais do Parlamento Brasileiro referentes ao período imperial, encontrei 243 menções ao tribunal nos debates legislativos realizados entre 1831 e 1850. Nenhuma dessas menções reflete manifestação sobre uma possível expansão das atividades punitivas do Tribunal do Tesouro.