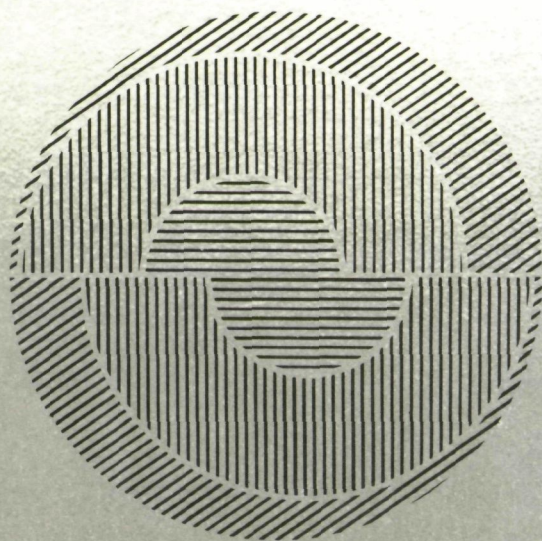


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1992

ANO 29 • NÚMERO 116

As Instituições de Contas

JARBAS MARANHÃO

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

As instituições de contas se consolidam e revigoram no tempo.

A primeira idéia foi a de contabilizar, escriturar.

Desde que os homens começaram a realizar trocas de produtos e serviços, passaram a se preocupar com o registro dessas operações.

Está nas lições da ciência contábil, como proclamam com entusiasmo os contadores, que, mesmo antes da arte da escrita, os homens contabilizavam os seus negócios.

Lemos, algures, que, em certa fase da civilização, sem meios para registrar tão claramente, como é possível fazê-lo hoje, os antigos organizavam bastões esquadrados, em duas peças, uma para o credor e outra para o devedor. Nesses bastões, através de entalhes, iam anotando as atividades mercantis e financeiras.

Os egípcios realizavam a sua escrituração nos papiros; os caldeus, nos seus tijolos.

Não se sabe quem inventou e desde quando foi usado o método digráfico ou de partidas dobradas; e, embora conhecido desde 1340, somente em 1494 veio situar-se em termos científicos, em livro do frade e matemático Luca Pacciolo.

No Brasil, em 1808, D. João VI, ao criar o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, determinou a contabilidade da receita e da despesa pelo aludido método; e o Imperador Pedro I, em 1827, solicitou da Assembléia-Geral providências para a instituição de um novo sistema de contabilidade.

E desde quando os homens entenderam a responsabilidade como um princípio imanente à estrutura do Governo, surgiram as contas.

Os gregos já as prestavam.

Em Atenas, conforme ensinam os constitucionalistas, havia uma Corte de Contas, constituída de 10 oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia Popular, e perante a qual compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes, comandantes de galeras, para justificar suas despesas.

Em Roma, o Senado e comissões especiais por ele determinadas apuravam a responsabilidade dos que manuseassem dinheiros públicos.

Na Idade Média, participando do Conselho do Rei, existiam Câmaras de Contas.

Curioso é lembrar que, ao chegarem os espanhóis à América do Sul, comandados por Pizarro, quando descobriram o Peru, em 1533, eles se sentiram não somente surpresos, como também maravilhados, por encontrar, no tesouro dos incas, muitas cordas grossas, formadas de cordas mais finas, bem retorcidas, com franjas nas extremidades. E mais surpreendidos ficaram quando tomaram conhecimento de que essas cordas constituíam o processo de registrar as operações financeiras. As cordas eram enviadas pelo governador das províncias dos incas como prestação de contas.

Mas essas modalidades simples de controle vieram a revestir-se de outras formas até a situação atual.

Na medida em que o Estado ampliou as suas funções, o orçamento também modificou-se.

A passagem do Estado liberal para o Estado intervencionista alterou as técnicas orçamentárias.

O orçamento clássico, instrumento essencialmente político, voltado para o equilíbrio financeiro, evoluiu até o orçamento-programa, que se integra num planejamento e que é uma etapa dele, o seu mecanismo operativo anual para a consecução do equilíbrio econômico e o bem-estar social.

O Estado cresceu no alcance de seus objetivos e alargou os processos de ação.

O orçamento mudou. Ampliou-se na substância de seus fins, político, jurídico e financeiro, assumindo ainda funções de programa administrativo, para atingir a finalidades econômicas.

A essa transformação haveria de corresponder inovações de estrutura, nos tipos, nas normas e processos de controle, embora numa adaptação mais lenta das instituições fiscalizadoras às realidades sucessivas.

Do controle político, jurídico, ético e contábil ao controle de finalidade, e dos novos aspectos do orçamento, que se traduzem em resultados econômicos para o Estado e a comunidade.

Controle não apenas dos aspectos formais da lei, mas sobretudo de seu espírito, que abrange os aspectos da moralidade e probidade do administrador, subordinando os seus atos ao interesse público.

Controle pelos sistemas de auditoria e inspeções.

Controle em termos de realização de obras, prestação de serviços, avaliação de resultados.

Controle inspirado nos princípios de economia. "Custou uma obra o que deveria ter custado? Gastou-se o estritamente indispensável no momento mais apropriado e onde mais necessário?"

Controle que se preocupa em verificar se o ato administrativo se orientou pelo objetivo da lei e se se inspirou em razões do interesse coletivo ou visando ao progresso econômico e social.