

# José de Alencar e o Tribunal de Contas\*

Deolindo Amorim

Diz-se que o homem de letras é infenso aos problemas administrativos. Nem sempre. Alguns homens de letras, por exemplo, passaram pela vida pública de maneira bem eficiente, tendo deixado provas de que a vocação literária não é incompatível com a administração. José de Alencar, nosso grande romancista, pode ser apontado como um deles. É provável que apenas pouca gente saiba que o nosso maior indianista, o consagrado criador de *Iracema*, foi um deputado muito realista, a negação, portanto, do espírito teórico, geralmente atribuído ao literato. Que o diga a participação do romancista na discussão de altos problemas administrativos no Parlamento do Império. Formou-se, entretanto, uma espécie de antagonismo entre as letras e a administração pública, como se o literato fosse um homem à margem da realidade. O fato de muitos homens de letras não terem senso objetivo ou não revelarem a menor inclinação para as coisas práticas não pode constituir, a rigor, uma regra. A história de povos cultos, ao contrário do que comumente se supõe, mostra que certos homens de letras têm sido chamados à administração ou à política em momentos difíceis.

---

(\*) Extraído de *Digesto Econômico*, tomo V, n. 56, julho de 1949, S. Paulo.

Chateaubriand, que continua a ser, através dos tempos, uma glória das letras francesas, não foi apenas diplomata, representante da França junto a velhas cortes da Europa, mas político de combatividade. A França ainda nos daria outros exemplos, entre eles o de Lamartine, levado ao Ministério de 1848 em situação agudíssima. Citando fatos avulsos, sem ordenação cronológica, podemos lembrar que muitos políticos brasileiros, dos que já têm lugar definitivo na História, foram também homens de letras, tendo-se revelado bons administradores. É claro que nos referimos aos que fizeram carreira literária, porque muitos outros, conquanto não tenham tido atividade na seara do romance, do conto ou da poesia, cultivaram as letras simultaneamente com as absorventes preocupações políticas. Humanistas, entre tantos outros daquele tempo, eram Zacarias de Góis, Lafayette, o Visconde do Rio Branco, homens de vida pública muito agitada, nem por isso estranhos às fontes clássicas da cultura.

Ordinariamente, na Corte como nas províncias de vida intelectual mais desenvolvida, era o jornalismo o caminho da política e da glória literária. José de Alencar, o homem que viria discutir questão orçamentária e problemas da despesa pública no Parlamento, sem prejudicar a fama do glorioso romancista, saiu do jornalismo, a exemplo de outros literatos e políticos, o que, aliás, era freqüente no Brasil. A vida de Rui, que teve, podemos dizer, atividade onímota, porque foi homem do Direito, Ministro da Fazenda, jornalista, parlamentar, orador, purista da língua, poderia por si só justificar o asserto de que não há incompatibilidade entre as letras e os problemas político-administrativos. Tanto no Império como ainda na República tivemos literatos na política e na administração, inclusive poetas de mérito. Para citar apenas alguns nomes, basta dizer que Odorico Mendes, Sotero dos Reis, Francisco Otaviano de Almeida Rosa, Franklin Américo de Menezes Dória (Barão de Loreto), Pedro Luís Pereira de Sousa, Taunay, brilharam ao mesmo tempo nas letras e na política. Loreto e Pedro Luís chegaram a ser presidentes de província. O barão Homem de Melo, paulista culto e realizador, geógrafo, historiador, presidente de mais de uma província, inclusive a da Bahia, onde fez administração muito operosa, apesar de

não haver completado um ano de governo, destacou-se também como homem de letras. Quando faleceu, em 1918, estava às vésperas de entrar para a Academia Brasileira. Não é, pois, de admirar que José de Alencar, sendo literato, mais afeito ao jornal e ao romance, tenha levantado questões administrativas de evidente relevância no Parlamento Imperial.

A instituição do Tribunal de Contas figura, como se sabe, entre os atos iniciais do regime republicano. Entretanto, já em 1861 José de Alencar, como deputado, propunha a criação desse órgão. Vê-se, assim, no literato, a intuição prática da moralidade administrativa. É notável, sobretudo notável, o discurso em que José de Alencar, como relator da 2ª Comissão de Orçamento, proferiu na sessão de 2 de agosto de 1861, especialmente porque, fazendo crítica geral das condições financeiras do país, tratou de diversos assuntos, como a organização da magistratura, a descentralização municipal, a deficiência do sistema de fiscalização, depois do que proclamou a sua convicção de que o Tribunal de Contas era uma necessidade. Criticando a organização municipal, dizia o deputado cearense: "...uma nova organização municipal no sentido de ampla descentralização administrativa, privando as municipalidades das atribuições políticas que lhes foram conferidas e restituindo-lhes o seu caráter meramente constitucional, é uma das necessidades mais palpitantes da atualidade." Sem perder a seqüência da discussão, entrou José de Alencar, veementemente, na parte substancial de seu grande discurso: a fiscalização financeira. Afirmava então o autor de *Iracema* para justificar a existência de um Tribunal com a função específica de fiscalizar a receita e a despesa: "Nossa escrituração, da maneira por que é feita, não oferece base para uma fiscalização como tem direito a exercer o Legislativo." Continuando, insistia o orador: "O poder legislativo não tem dados para conhecer se houve ou não desperdícios dos dinheiros públicos. Direi mais: os próprios ministros não podem sabê-lo em relação aos seus agentes subalternos." Diante de tal situação, José de Alencar indicava, em termos francos, a criação de um Tribunal de Contas como providência moralizadora, através destas palavras: "A criação, pois, de um Tribunal de Contas, composto de membros vitalícios bem remunerados,

Incompatíveis com quaisquer cargos de eleição popular ou de nomeação do poder executivo, responsáveis perante o Tribunal de Justiça, quando esta Câmara decreta a sua acusação, é um complemento necessário do governo parlamentar.”

Eis um dos pontos mais objetivos do discurso de Alencar. A idéia de um órgão deste gênero vinha, aliás, dos tempos mais recuados de nossa organização administrativa. O ministro Rubem Rosa, atual presidente do Tribunal de Contas da União, escreveu longo e documentado trabalho na *Revista do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia* (1943), sobre os antecedentes do Tribunal de Contas, instituído pelo Decreto 966-A, de 7 de novembro de 1890. Os apontamentos e comentários coligidos nesse exaustivo e minucioso trabalho mostram que já no regime colonial se cogitava de um órgão especial para julgar o movimento da receita e despesa do Estado. O *Conselho de Fazenda* e o *Regimento de Contas*, organizados sob o regime espanhol, eram remotos ensaios do Tribunal de Contas. Depois da Independência, apesar de haver a nossa vida política, durante muito tempo, atravessado freqüentes agitações, o que perturbava toda a máquina administrativa do nascente Estado brasileiro, o projeto de um Tribunal de Contas não escapou aos trabalhos legislativos do 1º Reinado.

Di-lo ainda o ministro Rubem Rosa. Em 1826, por exemplo, Felisberto Caldeira Brant Pontes sustentava a necessidade de um Tribunal deste gênero, idéia apoiada mais tarde, em 1830, por Bernardo de Vasconcelos, nestes termos: “Eu espero que esta augusta Câmara julgue indispensável um Tribunal de Contas para examinar o balanço da receita e despesa do Estado: sem esse tribunal a lei é nula”. Como se vê, o *Mirabeau brasileiro*, há mais de cem anos, já considerava o Tribunal de Contas um órgão indispensável, frisando que, sem ele, a lei seria nula.

A história do Tribunal de Contas, à luz dos atos e projetos que a ele se referem, tanto no 1º como no 2º Reinado, tem ótimo roteiro no trabalho acima citado, cujas fontes nos fornecem, entre outros, dois antecedentes muito interessantes. Em 1840, Manuel Alves Branco, Ministro da Fazenda, repetia: “O verdadeiro meio de por a nossa contabilidade no pé em que deve colocar-se é a criação do Tribunal de Contas, com-

posto de homens independentes". Idêntica opinião seria es-  
posada, em 1879, pelo Visconde de Ouro Preto, quando pro-  
clamou "urgentíssima e reclamada pelos mais importantes in-  
teresses públicos a instituição do Tribunal de Contas" etc.  
Embora tenha sido previsto em discussões muito antigas, che-  
gando a ser objeto de proposta do Parlamento, o Tribunal de  
Contas é obra da República.

O nome de José de Alencar está naturalmente incluído  
entre os precursores do Tribunal de Contas. Diga-se, aliás,  
que a atividade política do romancista cearense, além do gran-  
de discurso de 1861, em que sugeriu a fundação do Tribunal  
de Contas, teve fases bem marcantes, especialmente quando  
titular da pasta da Justiça do falado Gabinete Itaboraá. Neste  
particular, deve-se à erudita e brilhante pena de Artur Mota  
possivelmente o melhor trabalho escrito até hoje sobre o as-  
pecto político da vida de José de Alencar. O livro *José de  
Alencar, Sua Vida e Sua Obra* põe em foco justamente o que  
menos se conhecia do romancista: o político. A posição de  
José de Alencar no Ministério, precisamente quando os con-  
servadores foram chamados ao Governo, depois da crise do  
Gabinete liberal, não podia deixar de ser sumamente grave,  
por dois motivos especiais: 1º) porque o Gabinete presidido  
pelo Visconde de Itaboraá (Joaquim José Rodrigues Torres)  
subiu ao poder em consequência da rumorosa situação po-  
lítica de 1868, após a saída de Zacarias de Góis; 2º) porque  
o Gabinete Itaboraá teria de enfrentar, como enfrentou, uma  
fase das mais difíceis da guerra do Paraguai. Já no ano an-  
terior à crise política, Zacarias de Góis, Presidente do Con-  
selho e Ministro da Fazenda, expunha a situação do país em  
termos claros e alarmantes. Dizia ele: "Está hoje na consciên-  
cia de todos que é necessário um novo sacrifício da nação,  
para habilitar o governo a satisfazer não só os empenhos con-  
traídos a fim de sustentar a guerra com o Paraguai, como a  
honra e a dignidade do país o exigem, senão também os que  
resultam do desenvolvimento de vários ramos da administra-  
ção, visto que, ao passo que a despesa tem crescido consi-  
deravelmente, as fontes de receita são as mesmas que se cria-  
ram há mais de vinte anos, e com semelhantes elementos o  
progresso da renda pública não pode acompanhar a rápida

elevação da despesa, ainda que parte desta não seja improdutiva.” Assim falava o Ministro da Fazenda em 8 de maio de 1867, apresentando o seguinte quadro das finanças brasileiras:

Receita avaliada em .....	59.000:000\$000
Despesa .....	67.742:627\$912
	<hr/>
Deficit .....	8.742:627\$912

Em moeda atual teríamos um deficit de oito milhões, setecentos e quarenta e dois mil cruzeiros e ainda a fração. Tendo recebido a pasta da Fazenda em tais condições, Itaboraí traçou uma política financeira de “escrupulosa economia dos dinheiros públicos” ao apresentar o novo Gabinete aos representantes do povo.

Nota-se que o pensamento do Gabinete liberal, quanto à situação financeira, coincide com as linhas gerais do programa apresentado, pouco depois, pelo Gabinete conservador. Como vimos, Zacarias de Góis reclamava novo sacrifício para que a Nação pudesse enfrentar as dificuldades internas e externas, tendo em vista, especialmente, o desequilíbrio entre a receita e a despesa. Não era outra a política financeira de Itaboraí, presidente do Conselho e titular da Fazenda, quando traçou o programa do Gabinete conservador em 1868. Ei-lo, em resumo: “...temos necessidade, mais que urgente, de tratar de leis de fazenda, e especialmente da decretação de recursos que são exigidos imperiosamente para acudir às obrigações que o Tesouro tem contraído e para terminar, com honra e dignidade, a guerra em que nos achamos empenhados; entendo que não resta tempo este ano para tratar de outro assunto.” Evidentemente, apesar das divergências partidárias que separavam *Conservadores* e *Liberals*, qualquer estadista, fosse de um partido ou do outro, tendo de assumir a direção do Governo em período de guerra, seria levado, como Itaboraí, a centralizar a sua política no problema financeiro. Tal orientação seria inevitável. Tome-se, para ilustração, o seguinte fato: o Gabinete Itaboraí viu-se obrigado a emitir, quase imediatamente, para cobrir despesas inadiáveis e aliviar,

como recurso de emergência, as aperturas do país. O novo Gabinete fora empossado em 16 de julho, e já em agosto era autorizado a emitir 40 mil contos de réis.

O Gabinete de 68, que governou até 29 de setembro de 70, tendo em vista, portanto, a terminação da guerra do Paraguai, inaugurou-se com a seguinte composição: Presidente — Visconde de Itaboraí, que ocupou a pasta da Fazenda, como outros presidentes do Conselho; Justiça — José Martiniano de Alencar; Estrangeiros — Visconde do Rio Branco; Império — Paulino J. Soares de Sousa; Marinha — Barão de Cotegipe; Guerra — Barão de Muritiba; Agricultura — Joaquim Antônio Fernandes Leão. Houve modificações no Ministério. O próprio José de Alencar saiu antes, isto é, em janeiro de 70.

Vê-se que José de Alencar, detentor da pasta da Justiça, membro do Governo que atravessou a fase final da guerra contra Solano Lopez, foi, além de escritor dos mais festejados até hoje, um político de ação. O fato de haver compreendido e proclamado energicamente, como deputado, a necessidade indiscutivelmente imperiosa, do Tribunal de Contas, pensando em harmonia com altas expressões políticas, prova que o romancista da *Guerra dos Mascates* e d'*O Guarani* era partidário da responsabilidade administrativa. A verdadeira democracia exige fiscalização. Todo Governo responsável, desde que saído da legitimidade do voto popular, requer o regime de fiscalização e crítica. José de Alencar batia-se por esse princípio em 1861; trinta anos depois, Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório da República, no relatório de 1891, justificava a instituição do Tribunal de Contas com estas palavras: "É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos para essa reforma radical com a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornamento aparatoso e inútil." Bernardo de

Vasconcelos desejava um Tribunal de Contas cujos membros fossem vitalícios e, logicamente, com toda independência. Rui, como aí se lê, ressaltava bem a autonomia do Tribunal, coerente com as suas convicções democráticas, porque o inconfundível construtor jurídico da República foi, sempre, um defensor consciente e corajoso da fiscalização administrativa. Era assim que pensava José de Alencar, muito antes da República. Não foi por outra razão que o romancista propôs, no Parlamento do Império, a criação do Tribunal de Contas.

### FONTES CONSULTADAS

ARTUR MOTA — *José de Alencar*. Briguiet, Rio, 1921.

*Revista do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia* — Vol. 69 — 1948.

MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil* — *Relatório do Ministro da Fazenda*. Zacarias de Góis e Vasconcelos — 1867.

*Relatório do Ministro da Fazenda*. Rui Barbosa, 1891, pág. 450.

*Anais da Câmara dos Deputados* — 1861.

DECRETOS NS. 4 232, de 5 de agosto de 1868, e 4 244, de 15 de setembro do mesmo ano.