

Reflexos do Código de Contabilidade Pública sobre a Administração Federal (*)

OSCAR VICTORINO MOREIRA

SENTIMO-NOS grandemente honrados com o convite que recebemos para realizar a presente palestra da ilustre tribuna dessa Escola Superior de Guerra, pela qual têm passado os mais insignes professores, e que se caracteriza pelo alto nível cultural. Grande é a responsabilidade que temos sobre nossos ombros, mas não será ela que nos atemorizará para enfrentar o tema que nos foi proposto.

E' com o elevado desejo de bem servir que aqui estamos para expor as observações que vimos fazendo há mais de cinco lustros.

I — HISTÓRICO

Data o Código de Contabilidade de 1922, durante a plena vigência da Constituição de 91.

O trabalho então realizado deve ser encarado como um grande esforço, como um desejo de impor métodos e normas administrativas regulares, principalmente em face da evolução que se operava. Emergia o mundo da maior guerra que a história registrava; os princípios de moral e de direito experimentavam transformações radicais; a concepção da vida se transmudava; os meios materiais se ampliavam e a indústria reformava inteiramente os antigos processos; do artesanato à indústria, do empirismo à ciência, da dispersão de esforços à sua reunião, enfim, o momento era de profundas transformações surgindo, então, a necessidade imperiosa da metodização das atividades públicas, do que resultou a elaboração do Código de Contabilidade.

Que idéias prevaleceram na organização desse trabalho? A pergunta é necessária para a compreensão do tema. O legislador tem o dever de observar o momento, as condições reinantes, o motivo inspirador, as possibilidades, os reflexos e resultados que, no futuro, serão obtidos. A lei deve conduzir, apontar o caminho, prestar auxílio construtivo, elevar o moral. Jamais a lei deverá ser um elemento negativo, como não poderá concorrer desfavoravelmente em relação ao moral.

Despontavam nos horizontes da humanidade novos rumos, forças diferentes começavam a atuar, formavam-se correntes de opinião que congrega-

vam prosélitos em diferentes regiões, havia os que instigavam as lutas de classes, e o Estado que não podia ficar indiferente achava-se na obrigação de tomar medidas de maior vulto, entrando com sua força em diversos campos de atividade, até chegar à sua condição polimorfa atual.

O Código refletiu um pouco do momento, mas traduziu eminentemente um tradicionalismo negativista da evolução em processo. Essa condição tradicional é peculiar à arte da contabilidade, pois a ela não cabe e não deve caber a previsão, constituindo seu dever o registro do passado.

Essa Lei, procurando delimitar as áreas administrativas e lhes traçar as linhas a seguir, invadiu setores administrativos que se achavam em início de evolução, prejudicando-os. O Código legislou sobre a administração geral, em particular sobre as administrações de pessoal, de material e orçamentária, já para não citarmos que ponto atingiu, quando alcançou matéria de direito constitucional.

Para têmos idéia exata sobre peculiaridades desse Código, basta que citemos o fato de êle conter matéria inconstitucional. A Constituição de 1891 dizia em seu art. 34 :

“Compete *privativamente* ao Congresso Nacional:

1.º Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro;”

O Regulamento do Código dispõe em seu art. 45:

“A proposta do orçamento será pelo Ministro da Fazenda enviada à Câmara dos Deputados até 31 de maio de cada ano, acompanhada dos seguintes documentos:”

Essa “proposta” determinada pelo Código constituía uma colaboração do Executivo ao Legislativo, mas, dentro das idéias que prevaleceram na Constituinte e que se corporificaram na Constituição, não poderia ser admitida, já que qualquer ato dessa natureza era considerado como intromissão de um Poder na esfera — privativa — de outro. Silva Jardim foi o maior defensor desse princípio e Agenor de Roure disso nos dá conta em suas belas obras. O ponto de vista da Constituinte prevaleceu e aquêle advérbio de modo, *privativamente*, encontrado na redação do art. 34, só tem essa explicação.

O Código, elaborado ao tempo daquela Carta Política, contrariou o princípio, de face. Não desejamos apreciar o mérito, se seria mais conve-

(*) Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 12 de setembro de 1952.

niente a forma da Constituição ou a do Código, apenas é nosso desejo mostrar a infringência ocorrida.

Vamos, agora, tecer alguns comentários sobre artigos do Código, mostrando os pontos atingidos.

Essa lei teve por paradigma sua congênere italiana e os defeitos de uma apareceram noutra. Como fato histórico é necessário observar que, na época, nossos olhos estavam sempre voltados para o estrangeiro; só o que fôsse importado seria considerado bom, e se desprezavam as nossas condições, as nossas necessidades de momento e futuras.

Não podemos afirmar se o mal era nosso ou importado, o fato, entretanto, merecedor de registro é o do regime criado pelo Código quanto ao moral. Chega a nos parecer que essa lei considera a todos como desonestos, até prova em contrário! Tais são as medidas restritivas, tais os cerceamentos, que a impressão dominante é a da precaução geral contra os indivíduos que têm sobre si as responsabilidades administrativas. Será que seus elaboradores assim pensavam ou foi mero acidente de tradução? . . .

II — REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Administrar pessoal não significa apenas pagar seus estípedios; inclui outros aspectos e mais importantes.

Regula o Código o vencimento, distingue o pessoal pelas diversas categorias, dispõe sobre a percepção de ajuda de custo e de diárias, trata de penalidades a servidores por faltas, enfim, imiscui-se nas peculiaridades da administração de pessoal, sempre prendendo à sua linha geral.

Visou o Código o estabelecimento de quadros em repartições, o que hoje não é mais possível compreender.

Para exemplificar, bastaria que tomássemos o caso de corpos de tropa isoladamente. A carreira militar ficaria adstrita aos postos existentes nesses corpos. Uma unidade que contasse com um general de brigada, três coronéis, 20 majores, só veria a promoção de seus oficiais quando nesse corpo fôsse reformado o general, e assim uma promoção em cada patente. Devemos ainda lembrar que existem unidades menores, onde a patente superior não irá além de major. Que possibilidades teriam os oficiais aí? Felizmente isso não ocorre porque os corpos são integrados por elementos que pertencem aos quadros gerais.

A ser seguido o princípio indicado no Código, no funcionalismo civil só em pouquíssimas repartições um oficial administrativo poderia fazer carreira.

O que a técnica mais rigorosa nos recomenda hoje é a formação do quadro único, pois todos somos servidores da Pátria, militando em setores diferentes.

As responsabilidades relacionadas com o desenvolvimento econômico, com o bem-estar social,

com a segurança, são distribuídas por todos, não devendo ser encontrados setores estanques, pequenas autarquias fugindo a uma sistemática geral.

E' de ver que o Código apareceu numa época em que o espírito descentralizador ainda encontrava apoio, fato observado entre nós, desde a Constituição de 91, embora negando nossa tradição.

Vinha o Brasil de colônia unida, passara a Império unido e na República, por inspiração externa, apareceu o sentido descentralizador, refletindo-se na legislação. Bem sabemos quantos se opõem à centralização, mas isto não nos cabe debater.

O surto de progresso, as sucessivas transformações mundiais, a maior aproximação dos povos pelo desenvolvimento das vias de comunicação, teriam de determinar novos procedimentos e novos métodos de trabalho. O Estado deixava de ser apenas a figura tutelar, apreciando o desenvolvimento só por um prisma superior, mantendo-se afastado da ação direta na economia; avizinhava-se a época do fortalecimento estatal indispensável à sobrevivência nacional. Os movimentos de grupos, as novas idéias, a luta pela vida criavam um clima diferente do observado no começo do século. O avião e o rádio, por um lado, e a produção industrial acelerada e sistematizada introduziam fatores novos na vida. A máquina e o homem entravam em conflito, e como consequência se formavam massas obreiras urbanas, gerando novos problemas sociais e econômicos; a economia passava a ser dirigida e todas as consequências da transformação teriam de aparecer no momento. O Estado achava-se armado com uma legislação condizente com a época anterior, já não se coadunando com a nova.

Passamos pela transformação política de 30 e diversas modificações foram introduzidas na legislação; a seguir, tivemos a Carta de 34 e mais tarde a de 37. Seguiu-se a esta última um período de radicais alterações, dentre as quais o movimento no sentido histórico da centralização do poder.

Sobreveio a II Guerra Mundial, e com ela novos problemas, novas necessidades, novas condições econômicas. A lei ordinária deve acompanhar o ritmo de progresso, terá de constituir auxílio, de conter dispositivos adequados às condições de momento.

A 23 de setembro de 1949 era sancionada a Lei n.º 830 que determina em seu último artigo a manutenção das disposições deste Código de Contabilidade de 1922 e de seu Regulamento Geral no que não contrariam a Constituição de 46 ou a própria Lei n.º 830!

Desejou o legislador voltar à estaca zero, terá querido transportar as nossas condições atuais às de 1922? Neste ponto o que nos cabe lastimar é que o desejo do legislador não tenha sido satisfeito, e de modo completo, retirando a neve que caiu sobre nossas cabeças. . .

III — REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

O Código estipula como uma das condições para a aquisição de material a concorrência, o que consiste na aplicação de princípio democrático — igualdade de oportunidade a todos que se encontrem em condições de competir.

Embora seja combatida a concorrência por muitos, alegando-se a morosidade e o fato de não oferecer resultados compensadores, ainda é o processo que melhor atende aos deveres da administração pública.

As maiores acusações recaem sobre a morosidade, ou seja, sobre o prazo que obrigatoriamente deverá preceder às concorrências. Esse prazo não poderá, em absoluto, ser suprimido, pois é ele justamente o que torna efetiva a aplicação do princípio democrático. Senão vejamos: — Inexistindo o prazo, a concorrência poderia realizar-se um ou dois dias depois de publicado seu edital convocatório. Quem concorreria? Só o “iniciado”, só amigo íntimo, o que privasse com as autoridades, ficando a suposta concorrência nas mãos dos donos do dinheiro público. Seria isso democrático e moral? O prazo permite a habilitação de vários, e a divulgação, outro imperativo, alarga o círculo dos competidores.

O Código, todavia, só conheceu dos processos das concorrências públicas e administrativas, assim como da dispensa de concorrência. A investigação, a procura, e outros processos usados pelas grandes empresas ficaram à margem, e eles proporcionam bons resultados.

Olvidou essa lei um fato de maior responsabilidade e de transcendente repercussão: — a obrigação de pagamento. O Estado deve proceder com a máxima lisura, deve observar os processos empregados pelas grandes empresas, já que é a maior. A empresa que compra, tem de pagar; caso contrário, o credor terá a lei a seu favor e cobrará seu crédito. Que acontece no caso de o Tribunal de Contas denegar o registro de uma despesa, digamos, por impropriedade de classificação? A conta não será paga. Será justo e moral esse procedimento? O fornecedor que cumpriu seu compromisso, que confiou no Estado, que inverteu seu patrimônio poderá ver negado o pagamento de sua conta por qualquer irregularidade ou suposta irregularidade no processamento? Que tem ele a ver com as interpretações domésticas da classificação? Esse ponto não foi inscrito no Código, gerando um regime de insegurança que determina a formação da “casta” de fornecedores do governo, daqueles que conhecem os “canais competentes” e têm valiosas amizades nos pontos estratégicos.

Se há ponto fraco na legislação vigente que comentamos é justamente esse. Entendemos que uma ordem emanada de autoridade pública jamais deveria ser passível de dúvida ou contestação, mas o que vemos é o fornecedor com o direito de se negar a cumprir a ordem por verificar que a classificação poderá ser impugnada e assim dei-

xe de receber a importância de seu fornecimento. Este ponto merece estudo, reflexão e modificação da lei vigente.

O art. 228 do R.G.C.P., diz, enfaticamente, que o “empenho” é o ato emanado da autoridade pública que cria para o Estado a obrigação de pagamento. Se *criasse*, de fato, como poderia ser denegado o registro e conseqüentemente o pagamento de uma conta empenhada previamente? Não *cria*, pois o empenho pode ser unilateralmente anulado, e se houvesse “criado” a obrigação, necessário seria o assentimento ou outra ação relacionada com ambas as partes, tal não ocorrendo. O empenho nada mais é que uma reserva de crédito.

Apreciemos o aspecto moral do empenho. Se qualquer de nós efetuar uma compra a crédito, quando muito, assinará um título em favor do credor, mas não terá de dar um certificado de garantia, no qual esteja mencionado que fôra reservada a importância para ocorrer ao seu pagamento! O empenho, como determina o Código, equivale a um atestado que o Estado oferece ao credor de sua desorganização ou insegurança. Sabemos que é forte a afirmativa, mas necessita ser dita. Para que o fornecedor tenha confiança, para que acredite no Estado, deverá receber um papel em que apareça o saldo anterior, a importância do empenho deduzida e o saldo restante. O Código instiga a desconfiança. O que deveria ser imposto era a obrigação de pagar, e no caso de irregularidade, a punição imediata do responsável, mas os elaboradores do Código ou preferiram fugir desse caminho, ou julgaram que os ônus só deveriam caber ao credor, o que em síntese é amoral.

IV — REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Já mencionamos a disposição contida na Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, a qual mantém os dispositivos do Código. A redação desse artigo permitiu a manutenção das leis vigentes que não contrariavam aquela, do que resultou coexistirem praticamente todas. Se houve o intuito do retrocesso, não foi alcançado; se o desejo era o de suprimir a legislação posterior ao Código, a fim de reenquadrar a administração pública nos preceitos de 1922, isso também não foi conseguido. Se aquele artigo tivesse dito, como de hábito — revogam-se as disposições em contrário — teria conseguido o mesmo resultado. O que essa lei conseguiu foi aumentar a confusão, é mais um diploma a ser consultado. O administrador honesto fica em dificuldades para saber qual a lei a aplicar, e, não raro, depois de uma decisão criteriosa, vê seu ato impugnado pelo Tribunal de Contas.

A fiscalização da execução orçamentária é do Tribunal de Contas que, por sua vez, é o fiel guardião do Código. O Tribunal julga e é justamente esse o ponto que mais merece atenção.

Como o julgamento é colegial, as decisões variam, permanecendo a administração à mercê da orientação ou variação de correntes de opinião. O julgamento do ato administrativo não deve ser passível de interpretações ou arbítrios, pois isso atribui insegurança às práticas. O ato administrativo deve sofrer verificação, se está correto ou não, se guardou conformidade com a lei. O contrôle que se exerce sobre a administração não deve ter o caráter policial e sim — conselheiro. Entretanto, o Tribunal não é o órgão consultivo, senão dos Ministros, e isto mesmo não em casos concretos. Entende aquela Côrte que, manifestando-se em caso concreto, isso constituiria prejulgamento. Pois que seja prejulgamento, e disto necessita a administração. O administrador diante do volume das leis, regulamentos, portarias, circulares, avisos e outras determinações, nem sempre estará habilitado a praticar o ato mais perfeito. O contrôle que a administração necessita é o administrativo, acompanhando passo a passo sua evolução, e não o legal à distância, através de papéis.

As côrtes de contas apareceram em países de regimes políticos diferentes do nosso, onde impera o parlamentarismo, de condições bem diversas das que temos. O postulado positivista de viver às claras prevaleceu na Constituinte e por isso foi criado o nosso Tribunal. Acontece, porém, que se processou radical modificação na vida nacional e hoje o Estado atravessa uma fase em que lhe pesam as maiores responsabilidades. Por isso vemos a fuga de diversos serviços públicos à legislação ordinária, ao Código de Contabilidade e ao Tribunal.

As autarquias, as sociedades de economia mista, as autonomias administrativas são conseqüências de uma situação imperfeita criada pela legislação vigente e é de lastimar que neste momento esteja uma comissão planejando alterar, para pior, o Código e adaptar o Orçamento aos moldes dos que têm os Estados e os Municípios, ou seja a União em moldes municipais!

Não será necessário recorrer aos arquivos, fazer pesquisas, entrar em indagações, para que obtenhamos comprovações dos males trazidos pelo Código, pois são sabejamente conhecidos. O réu que não se encontra presente, julgado à revelia, tem por corpo defensor o Colendo Tribunal de Contas, o que lhe basta.

Nota-se a falta de uma mentalidade uniforme sobre a administração pública; enquanto de um lado se encontram os órgãos executores, de outro está o julgamento, quase em pontos antagônicos. E' preciso unir-se os campos de atividades, pois a administração é uma só, e a falta de entrosamento só pode ser pernicioso. Temos a impressão de que o administrador levado à barra do Tribunal se encontra na posição de réu, esperando ser impronunciado do "crime" de ter praticado os atos normais de sua atribuição.

As leis que regem a administração devem ser de modo a auxiliá-la, e quem tiver o encargo de

acompanhar sua aplicação, não deverá acastelar-se e, de plano diferente, julgar; estará no dever de secundar, de indicar o caminho, de aconselhar.

A Constituição dispõe de modo imperativo sobre a recusa de registro à despesa — por impropriedade de classificação. Que desejou o legislador constituinte impor, parece-nos, não foi plenamente investigado. O resultado é que o arbítrio encontrou largo campo e os atos administrativos sofrem contestações disparatadas. A título de curiosidade, e somente a êsse título, apresentamos um exemplo: — A posição relativa em que vá ser utilizado um material poderá influir na sua classificação orçamentária, embora seja o mesmíssimo material. Uma chapa de vidro será considerada como material permanente ou de consumo, e isso poderá determinar a recusa irrecorrível, segundo o preceito constitucional! Se a chapa fôr aplicada horizontalmente (tampo de mesa), será considerada como material permanente; se o fôr verticalmente (vidraça de janela ou de vitrina), passará à condição de material de consumo! E no caso de ser aplicada a 45° em relação ao horizonte, será semipermanente?... Fatos como êsse é que levam ao descrédito a legislação e o órgão julgador.

Não se nos afigura necessário ajuntar mais argumentos para concluir pela necessidade da renovação do atual Código de Contabilidade Pública e de seu Regulamento Geral, elaborando-se leis reguladoras das diferentes matérias, harmônicas entre si, mas independentes. Não temos um código orçamentário, onde se estabeleça a forma de elaboração da proposta e a própria lei de meios; as autarquias e outras entidades de direito público estão regidas de acôrdo com leis especiais para atender a conveniências e fugindo a um regime geral; a empresa-Estado não dispõe de uma auditoria contábil que lhe apresente o panorama econômico e financeiro de que necessita para realizar eficientemente seus fins; falta-nos a instituição do contrôle administrativo, matéria que o Código desconheceu, por completo.

O contrôle administrativo, em nossa opinião, seria bastante para o sucesso da administração pública, prescindiria dos demais. Julgamos, todavia, que não haja a coragem cívica para o criar. Êsse tipo de contrôle que investiga a oportunidade, a conveniência, a razão de ser, o modo de execução, o executar, seria malsinado desde sua implantação, pois tornaria impossível a permanência de certos indivíduos à testa da administração, como desaconselharia certas práticas nocivas e em muitos casos impediria o início de várias atividades.

Nesta Escola, onde se encontram as figuras mais brilhantes de nossas fôrças armadas, figuras que as dignificam, com seus espíritos voltados para o engrandecimento de nossa terra, é o lugar onde deve ser apresentada a idéia da criação do contrôle administrativo, o que fazemos com grande júbilo.



Façamos obra renovadora, condizente com as nossas necessidades e características, olhemos para o nosso Brasil com maior interesse e nos afastemos das traduções, embora não desprezando a experiência alheia, que só deverá ser aproveitada no que nos convier. Exterminemos o que nos possa prejudicar ou retardar a marcha do progresso, tenhamos coragem cívica bastante para enfrentarmos as matérias e abolirmos o que resiste pela inoperância de uns, inércia de outros e apatia de muitos.

Meus Senhores: Não foi nosso desejo fazer obra destruidora, o que tivemos em mira foi apenas alertar, no sentido de serem grupados esforços para remediar as imperfeições e encorajar a reforma da legislação que impede o desenvolvimento natural da administração pública.

O Código deve ser revogado e substituído por uma legislação que reagrupe as atividades públicas, evitando os regimes privilegiados, dê elementos para um bom controle, acima de tudo conselheiro, a fim de que a administração se desenvolva de modo proveitoso.

Precisamos de uma consolidação das leis sobre contabilidade, de um código orçamentário e de legislação específica para as administrações de material e de pessoal, na parte que se refere ao orçamento, de conformidade com as técnicas preconizadas na administração racional, que hoje se acha implantada entre nós.

Agradecemos a honra com que nos distinguiestes, ouvindo-nos, e aqui nos encontramos para tomar parte nos debates sobre esta matéria, o que constitui motivo de júbilo para quem há mais de vinte anos se dedica à função pública.

