

Comentários e Notícias

A reforma da contabilidade pública brasileira

Divulgado o Ante-Projeto para receber sugestões

No suplemento ao n.º 112 do "Diário Oficial" de 17 de maio p. findo, acha-se publicado, para receber sugestões no prazo de 90 dias, o Ante-Projeto de Lei de Contabilidade Pública. Esse Ante-Projeto foi elaborado pelos Srs. Moraes Júnior e Ubaldo Lobo, em virtude de incumbência que lhes foi dada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Em 1939, ao verificar que as disposições vigentes sobre contabilidade pública não correspondiam, satisfatoriamente, à execução dos serviços públicos, O DASP tomou a iniciativa de harmonizar as prescrições da técnica contábil com as novas necessidades e tendências da atual administração do Estado Brasileiro. Para desobrigar-se de tão árdua quanto importante tarefa, constituiu uma comissão composta daqueles dois eméritos contabilistas. A escolha não poderia ter recaído em pessoas mais competentes. Embora aposentados como funcionários da União, aquiesceram os srs. Moraes Júnior e Ubaldo Lobo em oferecer ao Governo, sem qualquer remuneração, o concurso dos seus conhecimentos e da sua experiência. O Ante-Projeto que redigiram, durante mais de um ano de trabalho silencioso e contínuo, é digno da elevada reputação de que merecidamente desfrutam como mestres da matéria.

A longa e fundamentada Justificação que o precede está dividida em duas partes: Marcos Principais da Evolução da Contabilidade Pública no Brasil e Objetivo e Conteúdo do Ante-Projeto.

Na primeira parte, estão narradas as tentativas levadas a efeito no sentido de sistematizar as

normas para o registro e controle dos atos e fatos relativos à gestão das finanças públicas do Brasil, desde a Regência de D. João VI até a República. Os marcos fundamentais desse período são o famoso Alvará de 1808 (que introduziu, na escrituração das receitas e despesas do Erário, o método das partidas dobradas) e o Código de Contabilidade, decretado em 1922. Entre esses marcos extremos, estão mencionados outros menos significativos, mas reveladores dos esforços que estadistas, políticos e funcionários, no decorrer de um século, dedicaram ao aperfeiçoamento da contabilidade pública brasileira. Uma fase que se caracteriza pela maior intensidade desses esforços é a que vai de 1903 a 1922. É a época da discussão intermitente no Congresso, na imprensa e em vários setores administrativos, do Código de Contabilidade que atualmente se acha em vigor. Surgem nessa ocasião notáveis cultores da disciplina, como Francisco D'Auria, João Lira, Moraes Júnior, Cláudio da Silva, Josino de Araujo, Viçoso Jardim, Marques de Oliveira, Ubaldo Lobo e outros, continuadores de Carlos de Carvalho, o grande pioneiro da Contabilidade no Brasil.

Esta parte da Justificação, além do sugestivo esboço histórico, enumera — com a sumária indicação da matéria que regulam — os decretos modificadores do Código de Contabilidade e do seu Regulamento Geral, a partir de 1922.

A seguir, quando tratam do Objetivo e Conteúdo do Ante-Projeto, os autores sustentam que "para substituir o Código, o seu Regulamento e to-

das as leis posteriores sobre contabilidade, devemos ter uma lei única, que reúna, em linhas gerais, tudo o que, no momento, for julgado útil ao serviço público, em matéria de contabilidade, deixando as minúcias para serem tratadas em instruções do poder competente”.

Hesitando, prudentemente, diante do perigo de definir o que seja Contabilidade Pública, os autores preferiram adotar o critério de determinar o campo de ação e a matéria que ela envolve, a fim de estabelecer quais as disposições que a lei, de um modo geral, deve prescrever.

Assim, traçaram o seguinte esquema de trabalho :

I — a criação do plano geral de contabilidade e dos órgãos desta, com a indispensável autonomia ;

II — a determinação dos princípios gerais a serem observados na elaboração e organização da parte formal do orçamento, para se tornar fácil e clara a escrituração de suas discriminações, bem como o registro de sua execução e dos resultados desta ;

III — a fixação de normas gerais para escrituração das previsões e realizações orçamentárias, do movimento financeiro, patrimonial e industrial da gestão ;

IV — a prescrição de regras sobre os atos que precederem ou seguirem o fato a registrar, para tornar o registro eficiente e exato ;

V — a regulamentação dos processos de controle sobre a ação dos responsáveis pela guarda e manejo dos valores públicos, sobre a exatidão da escrita e verdade nas demonstrações dos resultados”.

Esclarecendo que o Ante-Projeto não trata das concorrências nem dos contratos referentes ao abastecimento do material às repartições, visto que essa matéria melhor se enquadrará num futuro Código Administrativo, os autores põem em evidência os seguintes objetivos que procuram alcançar :

— fortalecer a posição da Contadoria Geral da República ;

— traçar, em linhas gerais, o funcionamento do aparelho contábil em toda a União ;

— assegurar aos Ministros de Estado a colaboração e a assistência indispensável da contabilidade, que lhes fornecerá, no seu papel de adviser, em matéria financeira e econômica, os dados que precisam conhecer para sua orientação, sobre a receita e despesa e situação das dotações orçamentárias, em cada uma das repartições subordinadas e em todo o ministério ;

— inaugurar, nas repartições industriais do Estado, a contabilidade que lhes mostre o preço de custo de cada produto (isolado ou em série), ou de cada serviço, e os resultados econômicos (além dos orçamentários) de sua atividade ;

— melhorar e prestigiar a contabilidade patrimonial ;

— organizar um regime de fiscalização financeira e patrimonial que anule a ineficiência dos regimes até agora seguidos, substituindo-os por outro racionalmente moderno”.

As normas de Contabilidade Pública, para os autores do Ante-Projeto, têm um sentido amplo e profundo. No seu modo de ver, elas correspondem aos próprios fins dessa disciplina, que consistem em verificar a expressão econômica de todos os atos administrativos, desde a sua preparação até final execução.

Na verdade, todos os atos administrativos envolvem uma relação de receita ou de despesa, ou de receita e despesa ao mesmo tempo.

Destarte, o administrador deve ter diante dos olhos, antes de tudo, os elementos que lhe permitam saber quanto custa o ato que vai praticar ou que praticou.

Esses elementos são-lhe fornecidos pela Contabilidade. Mas, para que esta corresponda, com presteza e eficiência, à avaliação imediata de uma operação administrativa, é preciso que haja uma certa ordem, uma sistematização de normas, um conjunto de regras com o fim de conduzir a realização dos fatos relacionados com a gestão financeira e patrimonial do Estado. Assim, poderão estes ser registrados de forma a tornar viável o controle dos resultados.

Nessa sistematização, o Ante-Projeto procura distinguir as regras de ordem administrativa (que estabelecem as formalidades garantidoras dos in-

terêsses públicos e privados nas fases preparatórias do recolhimento das rendas, pagamento das despesas, etc.) das regras de ordem técnica, que regulam a escrituração em suas diferentes modalidades (financeira, patrimonial, industrial, etc.), o preparo das tomadas de contas e as demonstrações periódicas.

A competência para a observância dessas regras se distribue, quanto às de ordem administrativa, a secções administrativas ou a serviços de contabilidade, e, quanto às de ordem técnica, exclusivamente, aos órgãos de contabilidade.

Estabelecidos, em resumo, os fins da Contabilidade Pública e os seus órgãos técnicos, que são a Contadoria Geral da República e suas delegações ou Contadorias Seccionais, o que constitui a matéria do Capítulo I do Ante-Projeto, êsse se divide, a seguir, em mais nove capítulos, a saber :

Exercício financeiro e orçamento ;

Contabilidade orçamentária ;

Contabilidade financeira ;

Contabilidade industrial ;

Contabilidade patrimonial ;

Tomada de Contas :

a) dos agentes da administração e

b) das contas da União ;

Disposições gerais ;

Disposições transitórias ;

Disposições finais.

A matéria compreendida em cada um desses capítulos é explicada, analisada e criticada, minuciosamente, na Justificação, de modo a oferecer a interpretação clara e autêntica das respectivas disposições, que se acham distribuídas pelos 544 artigos contidos no corpo do Ante-Projeto de lei.

Instruem o trabalho dois esquemas de classificação das despesas públicas, por serviços, sendo um o de Zahn e outro o adotado pelo Decreto-lei n.º 2.416, de 17 de julho de 1940, para os Estados e Municípios.

Ajude seus companheiros para merecer seu auxílio: A divisão dos serviços em turmas não significa que o interesse do serviço esteja também dividido.

Finalmente, um ementário completo da legislação brasileira, sobre contabilidade, no período de 1922 - 1940, e uma relação bibliográfica do assunto enriquecem o Ante-Projeto.

Neste ligeiro comentário, não há lugar para maiores considerações sobre a obra que os srs. Ubaldo Lobo e Moraes Júnior executaram para o DASP.

A Revista do Serviço Público ao registrar, nesta oportunidade o fato da publicação do Ante-Projeto em aprêço no "Diário Oficial", quer, apenas, chamar a atenção de seus leitores para um documento que, certamente, ha de despertar o mais vivo interesse não só dos especialistas, como de todos aqueles que acompanham a grande reforma administrativa que se opera no país.

Naturalmente, um trabalho de tamanho vulto, destinado a solucionar múltiplos e difíceis problemas que, diariamente, surgem nas atividades da administração federal, ha de encontrar aplausos e restrições. Por isso mesmo, outra finalidade não tem a divulgação do Ante-Projeto sinão a de despertar o debate e a crítica. Ao submetê-lo à apreciação do sr. Presidente da República, o DASP frizou, em sua exposição de motivos, que devem ser consideradas todas as sugestões apresentadas pelos que desejarem cooperar junto ao Governo Nacional na elaboração da lei de contabilidade, e sugeriu que, em circular expedida pela Secretaria da Presidência aos srs. Ministros de Estado, sejam recomendados os mais intensos estudos a fim de que possa ser colhido o maior número de opiniões autorizadas sobre o palpitante assunto. Todas as sugestões do DASP mereceram aprovação do Chefe do Governo.

Esta manifestação de espírito democrático na confecção de uma lei que, em face do seu campo específico de aplicação, poderia ficar reservada, exclusivamente, aos técnicos do Governo — porque, afinal, ela se resume na coleção de normas para que o próprio Governo exerça o controle financeiro dos seus atos administrativos — demonstra, auspiciosamente, o alto aprêço em que é tida, no Estado Nacional, a opinião pública do país. E esta, como tem acontecido em casos semelhantes, certamente corresponderá à homenagem prestada à sua cultura, trazendo ao debate, que se acha aberto, a contribuição valiosa de sua crítica vigilante, leal e construtiva. (A. V.)