

COLABORAÇÃO

Lei Orgânica do Tribunal de Contas

OSCAR VICTORINO MOREIRA

VEM de ser promulgada a Lei n.º 830 que trata da organização do Tribunal de Contas. De há muito esperada, essa lei acaba de ser baixada e contém certos dispositivos que será bom estudá-los para conhecimento geral.

Estruturalmente está a lei assim apresentada:

TÍTULO I — Organização do Tribunal de Contas.

CAPÍTULO I — Da sede e jurisdição.

Da Constituição.

Seção I — Dos Ministros.

Seção II — Dos Auditores.

Seção III — Da Secretaria.

Seção IV — Do Ministério Público.

TÍTULO II — Da Competência, Jurisdição e Atribuições.

CAPÍTULO I — Competência.

CAPÍTULO II — Jurisdição.

CAPÍTULO III — Atribuições.

Seção I — Fiscalização da Administração Financeira.

Seção II — Exame e Registro.

Subseção I — Exame.

Subseção II — Registro.

Subseção III — Distribuição automática.

Subseção IV — Registro "a posteriori".

Subseção V — Tomada de contas.

Seção III — Jurisdição contenciosa.

TÍTULO III — Tomada de contas dos responsáveis.

CAPÍTULO I — Organização do processo de tomada de contas.

CAPÍTULO II — Da instrução e julgamento do processo de tomada de contas.

CAPÍTULO III — Recursos.

CAPÍTULO IV — Da execução das sentenças.

Disposições gerais e transitórias.

Trata-se de uma lei reguladora de um dos órgãos da administração pública, e contém muitos dispositivos de caráter geral, introduzindo modificações na legislação vigente, por processo indireto.

Não nos move o desejo de comentar toda a lei, mas apenas uma parte, a que se relaciona com a administração de material, setor administrativo de nossa especialidade.

Tratando a lei da "distribuição automática", dispõe sobre as dotações orçamentárias que não

serão distribuídas ao Departamento Federal de Compras, enquanto que o Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, determina a distribuição àquele Departamento das dotações destinadas à aquisição de todo o material permanente e de consumo na administração civil. É um caso evidente de legislação indireta, pois o diploma regulador de um órgão não deveria conter disposições particularizadas de outros órgãos. Desta forma escapam à centralização mais alguns órgãos do serviço público.

O parágrafo único do art. 66 vai além, pois permite a redistribuição das dotações, bastando que a solicitem os órgãos competentes e sejam registradas pelo Tribunal de Contas. A consequência não se fará esperar. Desejosas que são inúmeras repartições de se furtarem ao fraco controle exercido pelo Departamento Federal de Compras, alegando motivos tais como demora nos fornecimentos, preços elevados, qualidades diferentes das solicitadas, etc. provavelmente encaminharão aos seus Ministros a solicitação de redistribuições e estes as encaminharão ao Tribunal de Contas, que julgando regulares, registrá-las-a. Dentro em pouco tempo, que repartições estarão sendo abastecidas pelo D. F. C.? Eis a forma sumária de extinguir a centralização das compras. Será que o processo da legislação indireta é o mais conveniente para a administração pública?

Quando foi planejada a centralização das compras, houve um estudo que concluiu pelas vantagens que a mesma consegue, assim como foi notado que os órgãos a serem submetidos a esse regime iriam rebelar-se, pois estariam sujeitos a um controle que nem sempre agrada. Teve o órgão centralizador das compras de lutar contra a falta de cooperação e as deficiências de várias espécies, sobressaindo a parte técnica. Dezenove anos são passados, e quando seria tempo de consolidar-se a obra, de colocá-la em bases mais sólidas e mais amplas, eis que se oferece a oportunidade para aniquilá-la, por processos indiretos.

Já o princípio estabelecido no Decreto-lei n.º 2.206, de 20 de maio de 1940, relativo à distribuição de todas as dotações relativas a material permanente e de consumo, não foi seguido, pois houve a interpretação de que só as dotações orçamentárias contidas nas Consignações I e II, da Verba Material, seriam distribuídas.

Sente-se o desejo geral da volta à descentralização administrativa, e como exemplo a Pro-

posta Orçamentária organizada pelo Ministério da Fazenda, para o exercício de 1950 que, felizmente, não foi adotada.

Será que a descentralização da administração de material traz maiores benefícios que a centralização? Respondemos com perfeito conhecimento de causa, que não. Sabemos da existência de muitos servidores inescrupulosos trabalhando na administração pública e que por diversos motivos não são entregues às autoridades policiais. Manejando esses indivíduos as dotações orçamentárias, cabendo-lhes efetuar as "concorrências", receber e aceitar os materiais, vistoriá-los, medi-los, etc. procedendo a tôdas as operações, quem os fiscalizará? Será que já nos esquecemos do que se passava tempos atrás? Por ocasião da elaboração da Lei n.º 284, foi verificado que muitos servidores públicos eram pagos como se fôsem portas, janelas, ladrilhos, carvão, etc., sendo que as faturas correspondentes eram processadas regularmente, registradas pelo Tribunal de Contas, tendo havido prévia concorrência.

A interferência de um órgão de compras concorre para diminuir as chamadas "químicas" pois haverá mais alguém que poderá descobrir a irregularidade. Por mais ineficiente que seja o órgão centralizador das compras, sua ação é benéfica, pois também controla.

Com a presente lei, oferecendo-se a oportunidade para as repartições fugirem à centralização, estará de novo aberta a porta àqueles que há muito esperavam por essa oportunidade para se locupletarem com os dinheiros públicos. Não está de parabéns a Administração Pública.

Passemos a outro dispositivo da lei que vimos comentando, dada sua magnitude e repercussão.

Marque a nossa história administrativa a data desta lei e o seu artigo n.º 141.

Continuam em vigor o Código de Contabilidade e seu Regulamento, sendo revogadas as disposições em contrário à lei. Esse Código é mais resistente que qualquer constituição!

Vários de seus dispositivos têm sido revogados, uma vez verificado serem inconvenientes e agora voltam à ativa, mercê desta lei orgânica do Tribunal.

Quais as conseqüências para a administração pública da volta do Código, na íntegra? Já não causará espanto maior porque estamos atravessando uma época em que nada mais assusta, tudo é possível, e mesmo houve há pouco a desvalorização violenta da libra.

Que foi feito das conquistas e do processo de reorganização administrativa desde 1930 até hoje? Será que nada era aproveitável, tudo deveria ser revogado de plano?

O Decreto-lei n.º 2.206, em seus artigos 36 e 37 estabelecera limites para a aplicação dos processos de concorrência pública, administrativa ou coleta de preços, de acôrdo com a importância a ser adquirida e não em função da verba pela qual corria a despesa. O Código, em seu artigo

(R. G. C. P.) 738, determina que haverá concorrência pública ou administrativa quando os fornecimentos, embora, parcelados, corram à conta de créditos superiores a Cr\$ 5.000,00. Será que ainda existem créditos para material inferiores a essa quantia? Principalmente quando uma máquina de escrever já custa mais que isso? E a coleta de preços? Não prevista pelo Código, desapareceu.

O art. 741 determina que a idoneidade deve ser julgada previamente à abertura das propostas, estabelecendo indiscutível proximidade de datas. Que acontecerá com o Registro de Fornecedores estatuído pelo Decreto-lei n.º 6.204?

O órgão centralizador das compras tem competência privativa sobre o processo de aquisição, escolha de preço e qualidade do material, pois só a êle como técnico poderá caber a decisão. Pela Lei que comentamos e em virtude do restabelecimento integral do Código, foi o D. F. C. despojado de tal competência privativa.

A decisão nas compras voltará indiscutivelmente ao menor preço, julgando-se no papel, e não em face das conveniências para o Estado; a melhor qualidade, o maior rendimento, o menor custo de manutenção e outros fatores não mais imperarão na decisão a ser tomada, porque o art. 743 determina que "a concorrência cabe, de direito, ao autor da proposta mais barata, por mínima que seja a diferença".

A concorrência pública obedece a certas formalidades que só servem para tornar mais moroso o processo de aquisição e mais dispendioso. Editais publicados na íntegra no "Diário Oficial", publicação das propostas na íntegra no "Diário Oficial", com a indicação das propostas aceitas, prazos maiores, sendo impossível reduzi-los, a menos que as concorrências sejam dispensadas e isso não poderá constituir norma.

E o que determina o Código em relação às concorrências administrativas, no art. 758? Pertencendo a dotação orçamentária a uma repartição de um ministério e estando apenas distribuída ao D. F. C., a "inscrição do fornecedor" será solicitada ao Ministro ao qual se subordina a repartição ou ao da Fazenda? No caso de não ser ao da Fazenda, terá o D. F. C. de aceitar aquela inscrição? Se aceitar, que papel fará? — de pagador...

E na época que vivemos, quando os preços flutuam extraordinariamente, será crível que se admita o disposto no art. 760? O prazo de quatro meses para a alteração de preço é que surtiria efeito noventa dias mais tarde, será admissível?

As disposições do artigo 763, e principalmente do seu parágrafo 2.º são interessantes e, se aplicadas, voltaremos ao uso de copiadores, coisa há muito condenada.

Dentre as disposições do Decreto-lei n.º 2.206 que ficaram revogadas, encontramos:

Art. 22, sendo adotados os novos dispositivos, em substituição.

Art. 23, idem, idem.

Art. 24. O D. F. C. terá ficado com competência para adquirir material, mas o que esse artigo contém, está revogado.

Art. 25. Substituído pelas novas disposições.

Art. 27. Dependendo da interpretação que for dada, poderá ser retirada do D. F. C. a competência que lhe cabe nos casos previstos.

Art. 38. Tendo desaparecido a "Coleta de Preços", por não se condicionar às formas previstas no Código e nêle não se encontrar regulada, fica esse artigo revogado.

Art. 43. "Restos a Pagar". O Código dispõe de forma diferente sobre essa figura, pelo que a forma contida no Dec.-lei n.º 2.206, sendo contrária, estará revogada.

Os arts. 764 e 765 do R. G. C. P. determinam que sejam providos de contrato todos os fornecimentos de materiais, além dos mesmos decorrerem de concorrência pública.

Como poderá o D. F. C. trabalhar em tal regime? O Código foi elaborado para uma administração descentralizada, de modo que a sua aplicação, no momento, a um órgão como o D. F. C. irá determinar a sua paralisação.

Vamos comentar, ainda, os efeitos da nova lei sobre o Decreto-lei n.º 7.584, pois este foi atingido, também, pela revivescência do Código. Estamos convencidos de que haverá forçosamente um entendimento, uma adaptação, segundo a qual será permitido ao D.F.C. trabalhar, com desrespeito à nova lei. Não nos surpreende que tal aconteça, mesmo porque estamos habituados a ver flagrantes desrespeitos a leis, sem que resulte qualquer embaraço ao infrator, aliás já temos dito isso e provado em artigos anteriores.

Parece-nos que esta lei já foi feita para não ser cumprida.

Antes de prosseguirmos em nosso comentário, desejamos fazer uma indagação necessária. Que está visando a administração com as alterações que vem fazendo? Haverá o desejo de melhorar, de obter maior eficiência, maior controle, menor despesa? Esta lei não só subverte uma ordem já assentada e que vinha sendo, aos poucos, deturpada, como traz inúmeras desvantagens. O momento que vivemos é muito diferente do de 1922, quando o Código foi elaborado; a Constituição de 91 foi alterada, veio a Revolução de 30, a Constituição de 34, a de 37, a Segunda Guerra Mundial, a atual Constituição, tendo a fisionomia do mundo mudado inteiramente. Novas condições, novos interesses, novas formas de economia, enfim, tanta coisa diferente e o Código é rejuvenescido, entrando em função tal como nasceu. Que conseqüências para a administração poderemos esperar?

Há dias ouvimos esta frase que não chegamos a compreender: — Quanto pior, melhor! Justamente num momento que o Estado procura a harmonia necessária ao progresso, quando devemos enfrentar as dificuldades que se nos deparam, quando sabemos nitidamente que uma das armas de que se valem os inimigos da democracia é a balbúrdia na administração, seguida da queda de

eficiência e de recursos, é justamente o momento em que deparamos com uma legislação que vai ao encontro dos desejos de nossos inimigos, fazendo-lhes o jôgo.

Muitos são os que, alegando tratar-se de legislação — da ditadura — conseguem revogar tudo que já se fez, seja bom ou mau, tenha decorrido da experiência ou sido aconselhado naturalmente pelas circunstâncias; a preocupação é revogar, sem ser medidas as conseqüências.

Saibam essas criaturas que a centralização das compras, só nos quatro primeiros anos de sua efetivação, ofereceu uma economia incontestemente de mais de Cr\$ 120.000.000,00 e examinada até 1946 apresenta resultados que só podem honrar os que a dirigiram. Será que justamente o fato de terem sido alcançados esses resultados e obtidas as economias é que determinou a nova legislação, mercê da ação, não sabemos de quem?

Quantos serviços irão procurar a forma autárquica? Como irá crescer o número de adiantamentos, a fim de ser conseguido meio mais rápido para a realização de despesas? A que pontos atingirá novamente a conhecida "química orçamentária"?

Será que isso não entrará pelos olhos a dentro de quem examinar a situação criada pela nova lei?

Podemos falar do modo por que estamos dizendo, principalmente porque em nossa monografia intitulada "Contrôle Administrativo" já estudamos a forma de controle e jamais defendemos a aplicação do Código como meio hábil para ser atingido o fim desejado.

No Estado do Rio de Janeiro, segundo nos relatou um grupo de alunos, o Código de lá foi queimado, para não existir nenhum exemplar e não poder mais ser revivido; pena é que o mesmo não tenha sido feito ao da União.

Examinemos mais o que aconteceu em relação ao Decreto-lei n.º 7.584, de 25 de maio de 1945.

Esse Decreto-lei foi elaborado justamente para resolver situações que não podiam ser atendidas pelo Código ou pela legislação complementar, introduzindo as modificações que a prática havia aconselhado. Acham-se, agora, revogados inúmeros dispositivos, tais como: Arts. 2.º e 3.º, 4.º e 5.º e seu parágrafo, 8.º e seu parágrafo 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, além de outros que sofreram alterações, já que a nova forma é diferente.

A forma de aquisição no exterior, prescrita pelo D. L. 7.584, havia derogado o disposto no art. 242, do R. G. C. P., que volta, por sua vez, a plena vigência.

Outras disposições legais foram atingidas, pois o estabelecido no Decreto-lei n. 6.292 também contraria o Código e assim está revogado.

O setor da administração de material tem tido pouca sorte, já no Governo Linhares foi rudemente atingido pelo Decreto-lei n.º 8.323-A e agora sofre este novo golpe, sempre por legislação

indireta. De nada serviu o exemplo de outros países, nem mesmo os resultados aqui alcançados, pois a força contrária à evolução é mais forte.

Não precisamos alongar nosso comentário além do que fizemos pois o que apontamos já é bastante para medirmos a extensão das consequências da nova lei. Há, ainda, o que ela veio determinar no setor da administração de obras, que julgamos acarretar resultados semelhantes aos que apontamos na administração de material.

Pode ser que a máquina administrativa não chegue a parar totalmente, pois serão encontradas formas e aplicados certos recursos administrativos para que tal não suceda, mas se fôr aplicada integralmente a nova legislação, sem arranjos, e sem burlas, aquela máquina irá parar.

Não estamos investigando a culpa do sucedido, mas se o fizéssemos, verificaríamos que a atual direção do Departamento Federal de Compras tem sua grande parte, por dois motivos: 1.^o a sua relutância em fazer funcionar o Conselho de Administração de Material, contrariando dispositivo expresso do Decreto-lei n.º 5.715, fêz com que êsse órgão não pudesse dirigir-se pelos meios regulares ao Congresso Nacional expondo os perigos a que ficaria exposta a administração de material; 2.^o porque não se dirigiu de modo claro e inequívoco ao Ministro da Fazenda, apontando o que se passava.

Resta, agora, verificarmos o que se irá passar, fazendo votos para que nossos temores sejam infundados. Aguardemos.