

NECESSIDADE DE UM CÓDIGO DE CONTABILIDADE PÚBLICA PECULIAR AO DISTRITO FEDERAL

IVAN LINS

Ministro do Tribunal de Contas da
Prefeitura do Distrito Federal

O Distrito Federal não possui legislação própria de contabilidade, aplicando-se-lhe, nos casos omissos, de acôrdo com o § 3.º do artigo 18 da Lei Orgânica, o que dispuserem as leis da União atinentes à Receita e à Despesa.

Vem de Tácito a observação segundo a qual a multiplicidade das leis favoneia a desordem da vida pública: "*corruptissima republica plurimae leges*".

Se é, de fato, inevitável a divergência na interpretação e aplicação das leis, muito mais ainda o é quando estas se apresentam tumultuadas por uma série imensa de dispositivos que muitas vezes se contradizem e repelem. É o que vem ocorrendo no Distrito Federal, onde vigoram, em matéria de Contabilidade Pública, o anacrônico e superado Código de Contabilidade (Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922); o Regulamento Geral de Contabilidade Pública (Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922); o Decreto n.º 5.994, de 28 de junho de 1937; o Decreto n.º 426, de 12 de maio de 1938; a Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949, e muitas, muitas outras, feitas tendo em vista, não o Distrito Federal, mas um campo administrativo muito mais amplo e complexo — a União.

Já houve quem dissesse que aplicar-se, ao Distrito Federal, a legislação de contabilidade pública da União é o mesmo que pretender vestir um menino com a roupa de um adulto.

Depara-se-nos, realmente, no Distrito Federal, um conglomerado de prescrições sem a necessária unidade de pensamento, por quanto elaboradas em épocas diversas, por legisladores diferentes,

têm muitas delas em mira outra esfera administrativa. A sua aplicação se torna, assim, extremamente difícil, mesmo para aquêles cujo encargo único é o de estudá-las e fiscalizar-lhes a observância. É que, diante de dispositivos que por vêzes se entrecrocão e anulam poderá haver mais de uma solução para cada caso concreto, dependendo dos diversos prismas sob os quais pode o assunto ser considerado.

Não é, aliás, defeito apenas nosso. Mesmo em França, país de tão alta cultura jurídica, até no Código Civil se encontram freqüentes antinomias. É que — salienta BERRIAT DE SAINT-PRIX — muitas vêzes os redatores dos textos legais se esquecem de apreciá-los em seu conjunto. Quando inovam sôbre determinado ponto, não se lembram do reflexo que essa inovação possa ter sôbre os demais. Quando hesitam entre dois sistemas anteriores, deixam subsistir na lei resquícios de ambos. E quando estabelecem, separadamente, duas normas correlatas, às vêzes corrigem uma sem retificar a outra.

Com as grandes e inadiáveis obras que a Cidade reclama — túneis, viadutos, desmonte de morros, meios de transporte, águas, esgotos, etc. — é de todo imprescindível que preceitos legais atualizados, mais harmônicos e simples, venham regular a vida administrativa do Distrito Federal em tudo quanto concerne às leis de finanças, sem prejuízo — é claro — da necessária fiscalização, por parte da sua Côrte de Contas, da exata execução orçamentária, indispensável à boa aplicação dos dinheiros públicos e até à tranquilidade do próprio administrador.

O ilustre e operoso Prefeito João Carlos Vital, de tão alevantados propósitos e intenções, empreendeu a elaboração de um Código de Contabilidade adequado ao Distrito Federal de nossos dias. Não tendo tido tempo para dar prosseguimento à sua iniciativa, urge se leve a cabo o momentoso tentame.

Referindo-se ao Tribunal de Contas da União, publicou um dos nossos matutinos de maior conceito um editorial intitulado *Tribunal sem jurisprudência*, onde increpa àquele Colendo Instituto "uma singularidade gravíssima — a de ser o único Tribunal que não firma jurisprudência". E acrescenta: "a clientela cujos interesses transitam naquele colégio judiciário é, apenas em parte, constituída de indivíduos e emprêsas particulares. O principal postulante, ali, é a administração pública, é tôda uma rede de repartições e serviços grandes e pequenos, cuja finalidade e cujo empenho são, presume-se, no sentido da realização expedita das tarefas de interesse da coleti-

vidade. Para dar-lhes cumprimento, porém, necessitam de meios cuja chave se encontra ao fim de complicadas formalidades. Dessas formalidades umas são claras, definidas em lei, outras dependem da interpretação que à lei resolvem dar os ministros do Tribunal de Contas. E acontece que êsses ministros têm fugido, até hoje, a fixar o próprio pensamento, de modo que à mesma espécie legal recebe, de cada vez, tratamento diverso. Os abusos e as malversações que sempre ocorrem, na aplicação dos dinheiros públicos demonstram que o sistema atual de controle é falho, ineficaz, apesar de co-responsável pelo entorpecimento da administração federal. Mas, pior do que o sistema em si mesmo é a versatilidade, a volubilidade com que o faz observar a magistratura especializada. O Tribunal de Contas é uma cârte junto à qual não vale o argumento baseado em decisões dela própria, é indiferente à coerência, é rebelde à sedimentação de normas interpretativas e de conceitos. E isso, francamente, não lhe acrescenta o prestígio”.

Não procede a increpação que, por vêzes, se tem estendido também ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. Pelo que conheço de experiência própria, decorrente de quase três lustros de assento nesta Câorte, perante a complexa multiplicidade de normas pelas quais se regulam as relações entre a Administração e o Tribunal de Contas, não é de estranhar surjam àquela repetidos embaraços, de soluções difíceis. E não é de estranhar, porque, também no próprio Tribunal de Contas, apesar dos conhecimentos especializados que o dever do officio impõe aos seus Ministros, não raro diplomas antiquados e por vêzes contraditórios suscitam problemas da mais complicada hermenêutica. Na árdua tarefa de resolvê-los, buscando a norma a aplicar-se e o seu verdadeiro alcance e sentido, pode-se garantir a constância e a honestidade dos propósitos dos Ministros que compõem a Câorte de Contas do Distrito Federal.

Todavia, sem embargo dessa indefectível vigilância no estudo e exame de tais normas, visando sempre a aproximação contínua do ideal de justiça, ainda assim, ao crivo estreito da crítica, sempre fácil na descoberta de falhas e erronias, não é de admirar se lhe depare por onde arguir quaisquer julgados daquela especiosa eiva de variabilidade e incerteza, tão do gôsto de apressados censores.

Esqueceria, porém, o increpante, já não direi o fato irremovível das maiorias ocasionais, nem o da complexidade de certas questões jurídicas, cujas densas névoas só à luz de reiteradas pesquisas se diluem, o que leva, por vêzes, um mesmo juiz a mudar de opinião;

esqueceria, principalmente, o papel específico da jurisprudência na formação e aperfeiçoamento do Direito. A ela cabe, como todos reconhecem, o comentário diuturno da lei, de modo a insensivelmente melhorá-la ou mesmo reajustá-la às novas condições morais, econômicas e sociais da comunhão humana, no seu dinamismo irrefreável.

Criadora, também do Direito, não pode a jurisprudência de-ter-se, e, muito menos, fossilizar-se, quando o Direito é o reflexo da própria vida, sempre em mutação, pois, como advertia Celso há dezoito séculos: “*scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*”.

A qualquer Tribunal do mundo poderia, portanto, aplicar-se, em alguns casos, sem malícia ou aulicismo, a observação daquele advogado veneziano do século XVIII, o qual, segundo Condorcet, ponderou certa feita aos juizes perante os quais pleiteava: *il mese passato le vostre excellenze hanno giudicato così, e questo mese, nella medesima causa, hanno giudicato tutto'l contrario, e sempre bene...*”

Não é, contudo, razoável — nem há voz discrepante a êste respeito — que o administrador, já preocupado com problemas do officio, difíceis e prementes, ainda tenha de defrontar-se com a perplexidade da interpretação de textos capazes de gerar controvérsias exaustivas, textos que ao legislador cabe, com urgência, substituir por um repositório de preceitos, ao mesmo tempo harmoniosos em seu conjunto e de clareza iniludível.

Segundo alguns historiadores costumava o Cardeal de Richelieu sustentar: “*daí-me duas linhas de um homem e terei com que mandá-lo à força*”. Ora, diante dos milhares e milhares de linhas das leis federais de contabilidade pública que devem ser aplicadas ao Distrito Federal, visto não possuir legislação própria sobre a Receita e a Despesa, quantas vêzes não poderá inextrincavelmente enredar-se o administrador mais laborioso e bem intencionado?

No dia, portanto, em que a Egrégia Câmara do Distrito Federal, em colaboração com o Executivo, conseguir elaborar um Código de Contabilidade adequado às peculiaridades de sua administração, vazado em linguagem simples e clara, de interpretação acessível ao bom senso, terá prestado imenso benefício não só ao Distrito Federal, mas ainda ao seu Tribunal de Contas, cujo trabalho se tornará menos árduo, porquanto terá de fiscalizar a aplicação, não de uma colcha de retalhos legislativos, mas de uma lei elaborada tendo diretamente por escopo o próprio Distrito Federal.

Deficiência especial das leis fiscais do Distrito Federal e que reiteradamente, há vários anos, tem sido assinalada em voto dos Srs. Ministros e nos relatórios do Presidente do Tribunal é a que se refere à falta de fiscalização das fôlhas de pagamento do pessoal efetivo e extranumerário.

Mais de 50% do Orçamento da Despesa escapam, assim, a qualquer contrôlo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e, portanto, ao da sua Colenda Câmara Legislativa, a quem êle auxilia, de acôrdo com a lei, na fiscalização da administração financeira e da execução orçamentária.

Quando terão "*ouvidos de ouvir*" — *ures audiendi* — os que devem e podem pôr côbro a esta situação insustentável?

USO E ABUSO NO MANDADO DE SEGURANÇA

OLIVEIRA E SILVA

Des. no Trib. de Justiça do D. Federal

1. *Abuso no mandado de segurança.* — A relativa celeridade no julgamento do mandado de segurança, entre nós, está criando um problema relevante em juízos e tribunais: o da avalanche de semelhante medida, com prejuízo das ações competentes, e sua constante invocação para os casos mais vulgares. Desvirtuando-se a sua finalidade de remédio heróico, de rito rápido, serve para tudo o mandado de segurança que, no sistema constitucional brasileiro, consiste na proteção de direito líquido e certo, não amparado por "habeas corpus" (art. 141 § 4.º, da Lei das Leis).

Para se verificar como se tem vulgarizado o remédio heróico, multiplicam-se os de pedidos de correção de notas de exames, em nossos institutos oficiais, a pretexto da severidade da banca respectiva na sua distribuição... Procura-se, exdruxulamente, deslocar, para o âmbito da Justiça, o critério com que os examinadores deverão aprovar ou reprovar o aluno medíocre.

Não há muito tempo, impetrou-se mandado de segurança para a Justiça decretar, como eliminatória, nos exames de promoção, não a prova de matemática, porém a de português, com que seriam facilitados os acessos anuais, a pretexto de que o professor da cadeira mantinha um rigorismo anacrônico.

Recentemente, o noticiário da imprensa comenta o pedido de um cidadão, cujo nome incluía o "y" proscrito pela reforma ortográfica, a fim do mesmo ser conservado num documento oficial. Outro se rebela contra um projeto de urbanização da Prefeitura local, ao pretender a validade da reconstrução de um prédio atingido por aquêle plano, como se o interêsse particular pudesse prevalecer sôbre o interêsse público.