

Os Tribunais de Contas e a transparência no uso do dinheiro público

***Flavio C. de Toledo Jr.
Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (*)***

1- Apresentação

No projeto de lei de responsabilidade fiscal, assim destaca a exposição de motivos: *"cabe notar que a experiência internacional sobre código de finanças públicas, bem como a literatura a respeito, indica ser a transparência um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal"*.

De fato, promulgada em maio de 2000, a Lei Complementar nº 101 se ampara em duas pilstras: o planejamento orçamentário e a transparência. É o que se diz longo no início do texto: *"A responsabilidade fiscal na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente....."* (§ 1º do art. 1º; gn).

Para a análise que o legislador quer que faça a população, a prestação das contas públicas acontece mediante relatórios, balancetes, balanços e outras peças financeiras publicadas na imprensa, franqueadas na Internet ou, mesmo, disponibilizadas no respectivo Poder Legislativo.

Este trabalho visa mostrar que, para o cidadão, é bastante difícil, senão impossível, a interpretação dos demonstrativos financeiros exigidos no ordenamento constitucional e legal da Nação. Eis aqui forte entrave

para que se opere aquele fundamental princípio: o da transparência.

Tal decorre da dificuldade de o leigo analisar os confusos e intrincados emaranhados numéricos de Administração Financeira; deles não se pode extrair conclusões de maior interesse popular.

Tendo por exemplo o nível local de governo e com base nas publicações legais sobre movimento de dinheiro público, não é dado ao cidadão do Município constatar que, em face de localidades assemelhadas do Estado:

- ✚ a Prefeitura anda repassando muito dinheiro para organizações não-governamentais.
- ✚ a Câmara dos Vereadores gasta muito.
- ✚ a taxa de investimento é baixa.
- ✚ o orçamento social não está sendo priorizado.
- ✚ o tamanho dos precatórios judiciais e do déficit da previdência própria está a comprometer orçamentos futuros, prejudicando a agenda governamental.
- ✚ existe muito cargo em comissão na máquina governamental.
- ✚ o subsídio do Prefeito poderia ser bem menor.

De outro lado, o que fariam a imprensa local e os segmentos organizados da população se soubessem que, relativamente a Municípios de mesmo porte, a Câmara gasta em demasia, a terceirização da merenda escolar muito consome do erário ou o repasse para ONGs está bem acima da média?

Nesse rumo, sugere este trabalho que, por dispor de atualizados dados financeiros de cada ente jurisdicionado, os Tribunais de Contas poderiam, no contexto do universo fiscalizado, fazer o tratamento daquelas cifras, divulgando números de grande proveito para o controle exercido pela sociedade organizada; isso, em apêndice ao parecer prévio das contas do Prefeito, instrumento que, por força do art. 48 da LRF, deve ser divulgado na página eletrônica de cada ente federado.

Esse estímulo ao controle social só reforça a própria atuação do controle externo, que, impossibilitado de acompanhar, todo o tempo e "in loco", os atos de gestão local, poderá dirigir-se a rumos mais certos; isso, com base em indicações daquela fortalecida instância social.

Feita essa introdução, há de se antecipar que, neste artigo, comentaremos, de início, a primeira alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 131/09), que visa, fundamentalmente, aprimorar o instituto da transparência fazendária; ver-se-á, logo em seguida, os inúmeros outros dispositivos legais sobre o tema, para, logo em seguida, sugerimos os antes ditos indicadores comparativos.

2- A Lei Complementar nº 131, de 2009

Editado em 27 de maio de 2009, sobredito instrumento vem a ser a primeira modificação no código de responsabilidade fiscal, promulgado que foi 9 anos antes, em 4 de maio de 2000.

Nesse contexto de mudança legal, fez o legislador adições aos artigos 48 e 73 da LRF, visando nisso facilitar

a lide dos controles institucionais, quer o social, o interno ou o externo; este a cargo dos Tribunais de Contas.

De início, há de se dizer que o acrescentado art. 73-A melhor reitera a norma constitucional (art. 74, § 2º), estabelecendo que, para os Tribunais de Contas e o Ministério Público, qualquer cidadão ou instituição é parte legítima para denunciar afronta aos comandos de responsabilidade fiscal.

Depois, os novos incisos do art. 48 querem que a sociedade, por meio eletrônico (*internet*), possa conhecer, em tempo real, o nível e a espécie da receita arrecadada, bem assim qual a utilidade que está sendo adquirida pela entidade pública (*bem ou serviço*), detalhada essa informação em cifra monetária, nome do fornecedor, número do processo administrativo e, se for o caso, o tipo de licitação realizada (*Convite, Pregão, Tomada de Preços, Concorrência*).

Para tanto, deverão Estados e Municípios utilizar sistema eletrônico de administração financeira que atenda, ao menos, o padrão de qualidade do SIAFI, o Sistema Integrado de Administração Financeira da União. É o que passa a determinar o inciso III, art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Aqui, há de se lembrar que o Serviço de Processamento de Dados da União - SERPRO desenvolveu, à semelhança do SIAFI, um sistema eletrônico aplicável aos demais entes federados; é o SIAFEM - Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios, adotado hoje em boa parte dos Estados-membros e em alguns poucos Municípios.

Nesse cenário, fácil deduzir que o SIAFEM também serve aos intuitos da transparência fiscal.

Nesse diapasão, modelos similares ao SIAFI e ao SIAFEM devem ser necessariamente adotados pelos Municípios: os que têm mais de 100 mil habitantes disporão de 1 (um) ano para tanto; as localidades com população entre 50 e 100 mil habitantes contarão com 2 (dois) anos para a adaptação e as comunas pequenas, com menos de 50 mil pessoas, terão tempo bem mais ampliado: 4 (quatro) anos.

Não mais receberão transferências voluntárias os entes estatais que não se ajustarem no tempo requerido. A modo de ilustrar, deve-se dizer que, nos termos do art. 25 da LRF, transferência voluntária é o repasse de dinheiros entre níveis de governo, sem que, para tanto, haja qualquer imposição constitucional ou legal. Nada a ver, pois, com as transferências do FPM, ICMS, IPVA que só acontecem porque a Constituição assim determina. Em suma, acontece transferência voluntária quando o Governo do Estado, discricionariamente, destina numerário para o governo local construir um ginásio de esportes ou uma estrada vicinal.

2.1- O Sistema Integrado de Administração Financeira da União - SIAFI

Tal mecanismo vem demonstrando eficiência na consolidação de números orçamentários e financeiros da Administração direta e indireta da União, possibilitando rápidas decisões dos gestores e consultas por parte dos contribuintes; atores esses que, no site *www.tesouro.fazenda.gov.br*, obterão os seguintes dados:

- ✚ Por órgão orçamentário federal, a magnitude de cada dotação aprovada pelo Congresso Nacional, assim como o nível de utilização desse recurso orçamentário, seja na fase da contratação (empenho), quer na entrega do bem ou serviço (liquidação) ou do pagamento, inclusive o não efetivado até o fim do ano civil (Restos a Pagar).

- ✚ Convênios que a União celebra com Estados e Municípios, aqui demonstrada a quantidade e o valor total repassado.

- ✚ Dinheiros que, por determinação constitucional, remete a União aos demais entes federados; eis o caso dos Fundos de Participação, quer dos Estados (FPE) ou dos Municípios (FPM), do IPI/Exportação, do Fundo da Educação Básica - FUNDEB, da CIDE, entre outros.

- ✚ Cadastro Único de Convênios - CAUC que demonstra, por unidade estatal, o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, o cumprimento da despesa constitucional mínima em Educação e Saúde, a adimplência junto ao INSS, FGTS e outros tributos federais e, também, a normalidade na comprovação de convênios anteriores.

3- O regramento anterior à sobredita mudança na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Eis os principais demonstrativos financeiros que, reclamados por norma geral, devem ser publicados pelo setor governo:

- ✚ A cada dois meses, União, Estados e Municípios publicam o relatório resumido da execução orçamentária (*CF, art. 165, § 2º*).
- ✚ Todo mês, aqueles entes estatais divulgam o montante de cada um dos tributos arrecadados no mês anterior (*CF, art. 162*).
- ✚ Todo ano, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicam os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos (*CF, art. 39, § 6º*).
- ✚ As contas públicas ficam disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração (*LRF, art. 49*).
- ✚ Também durante todo o ano, os orçamentos, balanços e pareceres prévios dos Tribunais de Contas estão disponíveis na página eletrônica de cada ente estatal (*LRF, art. 48*).
- ✚ A cada quadrimestre, cada um dos Poderes estatais publica o relatório de gestão fiscal (*LRF, art. 55, § 2º*).

Demais disso, várias Constituições Estaduais requerem outras publicações; é o caso do relatório trimestral de receitas e despesas da Educação, a ser publicado pelos municípios paulistas, em atendimento ao art. 256 da Carta Paulista.

4- Proposta para os Tribunais de Contas - a conversão dos números orçamentários em indicadores de fácil compreensão da sociedade.

Tendo em mira a maior proximidade física do Governo e à vista de que os serviços públicos são hoje realizados, em predominância, pelo Município, é aqui que os segmentos organizados da população podem melhor desenvolver seu controle quanto ao uso do dinheiro público. Como diria o saudoso Governador Franco Montoro, "*ninguém vive na União, nem no Estado; as pessoas vivem no Município*".

De outra parte, a experiência vem-nos mostrando que as antes ditas peças financeiras pouco dizem ao contribuinte, o que as torna pouco úteis e, no mais das vezes, dispendiosas ao Tesouro. É bem assim porque as cifras mostram-se por demais detalhadas, não evidenciam os resultados finalísticos que mais interessam ao cidadão, não permitem comparação com indicadores reconhecidos ou com padrões construídos em Municipalidades congêneres.

O relatório resumido de execução orçamentária, por exemplo, nada tem de resumido; compõe-se de um detalhadíssimo balanço orçamentário, de alentados demonstrativos alusivos à receita corrente líquida, às receitas e despesas previdenciárias, aos resultados primário e nominal, entre vários outros documentos. Para quem disso duvidar, basta ver os modelos na página da Secretaria do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br).

De outra parte, a antes vista lei que se adita à LRF (nº 131/09), é inegável ganho para o instituto da transparência; demanda ela conteúdos que, em tempo real,

permitem ao cidadão aferir se, nas compras governamentais, há favorecimento de tal ou qual empresa; se está a ocorrer sobrepreço ou superfaturamento ou, mesmo, se não acontece fracionamento de certa despesa para, obviamente, esquivar-se o poder público da licitação ou, talvez, de uma modalidade que demande maior chamamento de contendores.

Nesse cenário de real impulso à transparência fiscal, os Tribunais de Contas, em apêndice aos pareceres sobre as contas do Prefeito, poderiam apresentar, por Município, números que mais convêm à população, comparados, todos eles, com a média encontrada em localidades da mesma faixa populacional do Estado, por exemplo, as seis que se perfilam no art. 29, VI da Constituição:

- ✚ Até 10 mil habitantes;
- ✚ De 10 mil e um habitantes a 50 mil habitantes;
- ✚ De 50 mil e um habitantes a 110 mil habitantes;
- ✚ De 100 mil e um habitantes a 300 mil habitantes;
- ✚ De 300 mil e um habitantes a 500 mil habitantes;
- ✚ Mais de 500 mil habitantes.

Há de aqui ressaltar-se que tais pareceres prévios devem ser divulgados na página eletrônica de cada Município. É o que determina o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

"Art. 48 - São instrumentos de transparência de gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;" (gn).

Quanto à segregação dos Municípios por tamanho populacional, é bem verdade que diferenças existem entre

Comunas de igual porte. É o caso dos pequenos municípios industrializados, de receita relativamente alta, se confrontados esses, em mesmo patamar, com os carentes pequenos municípios agrícolas.

Ideal seria que a separação acontecesse pela base econômica associada ao tamanho populacional. Todavia e ante a dificuldade de se construir, de pronto, esses modelos tipológicos, poder-se-ia, em primeiro momento, operar-se tão-somente com o corte da magnitude populacional.

Ante todo o exposto, passamos a sugerir os indicadores que se apresentam no *Quadro I*; todavia, antes disso, teceremos comentários sobre algumas dessas variáveis propostas:

✚ ***Dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro).***

Há de se ilustrar que é esse o tipo de dívida que mais onera o Município, esfera de governo que, de outra parte e tirante as grandes localidades, tem baixo estoque de dívida de longo prazo (*consolidada ou fundada*). Composto por Restos a Pagar sem cobertura de caixa, o endividamento de curta exigibilidade, desde que elevado, muito prejudica a futura agenda de programas governamentais, sem embargo de resultar atraso no pagamento de fornecedores, os quais, sob tal hipótese e não raro, apõem sobrepreços nas vendas seguintes.

✚ ***Gasto da Câmara dos Vereadores.***

Apesar de as despesas camarárias sofrerem rígidos limites constitucionais, que oscilam entre 3,5% a

7,0% da receita municipal (EC n° 58, de 2009), malgrado essa barreira financeira, o gasto da Edilidade pode estar bem inflado ante Comunas de semelhante porte do Estado.

✚ ***Subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais.***

De limite ampliado (*subsídio do Ministro do STF*), tais remunerações podem estar bem acima da média estabelecida em municípios análogos.

✚ ***Taxa de Investimento em proporção à receita corrente líquida.***

Aqui, o cidadão poderá ver em qual nível o Prefeito realiza obras.

✚ ***Receita Tributária Própria/Receita Total***

No caso, o contribuinte saberá se recolhe mais ou menos do que a média havida em localidades assemelhadas. De sua parte, o Tribunal de Contas verificará o esforço arrecadatório do Município, em atendimento ao art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Há aqui de se alertar que, conforme o Manual de Receita da Secretaria do Tesouro Nacional, o retido Imposto de Renda não é mais transferência da União, mas, sim, receita tributária própria do Município.

✚ ***Dívida com Precatórios Judiciais e com Déficit do Regime Próprio de Previdência.***

Eis um severo risco para a saúde financeira do Município. Desde que elevada essa pendência, saberá o munícipe que, no futuro, haverá comprometimento do orçamento e, portanto, da

agenda governamental, sobretudo no tocante às obras e implantação de novos serviços locais.

+ Orçamento Social (Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Pública e Direitos da Cidadania).

No mais das vezes, reiteram os mandatários que priorizam esse tipo de orçamento. Assim, os Tribunais de Contas, na análise comparativa, mostrarão se a retórica é, de fato, uma prática administrativa.

+ Despesa com Terceirização de Serviços de Saúde, Coleta de Lixo, Merenda Escolar entre outros.

A imprensa vem rotineiramente denunciando abusos nos preços praticados pelas empresas que assumem esses serviços públicos.

+ Auxílios, Subvenções, Contribuições e Outros Repasses a Entidades do Terceiro Setor

Aqui comparece efetiva possibilidade de desvio ou mau uso do dinheiro público. Com efeito, ao finalizar recente auditoria global, o Tribunal de Contas da União verificou irregularidades em nada menos que 54% dos repasses feitos às organizações não-governamentais. Nesse passo, o relatório do TCU assim consigna: "O que está ocorrendo é uma verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, daí descambando para toda sorte de ilícitos administrativos, tais como a burla da exigência do concurso público e de licitações, o uso político-eleitoral dos recursos transferidos, o desvio de recursos para enriquecimento ilícito, entre muitos outros....Em geral, os objetos dos convênios não são definidos com

precisão, as metas são vagas e as irregularidades incluem ainda superfaturamento de preços e notas fiscais frias” (in: “Folha de São Paulo”, 12/11/2006, pg.A4).

✚ Percentual de Cargos em Comissão Ocupados em face de todos os cargos ocupados.

Ante a não-edição da lei aludida na Constituição (art. 37, V), inexistem percentuais máximos para esses cargos, de livre nomeação e exoneração. De outra banda, especialistas em Administração Pública anotam que os quadros efetivos, desde que bem treinados, têm mais condições de assegurar a eficiência e a melhor continuidade dos programas governamentais.

Quadro I - Indicadores Comparativos Municipais

Indicador Municipal	No Município	Média em Municípios da mesma faixa populacional
Subsídio do Prefeito	R\$	R\$
Subsídio do Vice-Prefeito	R\$	R\$
Subsídio dos Secretários Municipais	R\$	R\$
Gasto total da Câmara dos Vereadores	R\$	R\$
Orçamento Social (Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança Pública e Direitos da Cidadania)	R\$	R\$
Taxa de Investimento (Investimentos mais Inversões Financeiras / Receita Corrente Líquida)	%	%

Dívida Líquida de Curto Prazo (<i>Passivo Financeiro MENOS Ativo Financeiro</i>)	R\$	R\$
Resultado da Execução Orçamentária do ano anterior (<i>Receita Arrecadada menos Despesa Liquidada/ Receita Corrente Líquida</i>)	%	%
Dívida com Precatórios Judiciais e com Déficit do Regime Próprio de Previdência	R\$	R\$
Despesa de Pessoal	%	%
Despesa com Pessoal Inativo	%	%
Percentual de cargos em comissão ocupados relativamente aos cargos totais ocupados.	%	%
Despesa unitária com terceirização dos serviços de saúde (<i>custo total / n° atendidos</i>)	R\$	R\$
Despesa unitária com terceirização da merenda escolar (<i>custo total/n° refeições</i>)	R\$	R\$
Despesa unitária com terceirização da coleta de lixo (<i>custo total/área total da coleta</i>)	R\$	R\$
Auxílios, Subvenções, Contribuições e outros Repasses a entidades do terceiro setor.	R\$	R\$

(*) ftoledo@tce.sp.gov.br

Publicado no Fórum de Contratação e Gestão Pública - dezembro de 2009.