

**A FUNÇÃO DO CONTADOR NO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO E DA
APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NAS PREFEITURAS
MUNICIPAIS**

THE FUNCTION OF THE ACCOUNTANT IN THE CONTROL OF THE USE AND
APPLICATION OF PUBLIC RESOURCES IN CITY HALL

Autores: Elisa de Carvalho Barroso¹, Eliziane de Carvalho Barroso², Leonardo Batista de Araujo³, Mary Correia Moreira Kalume⁴, Nilvania da Silva Lima⁵

Seção: artigo de atualização.

Curso: Ciências Contábeis

Instituição: Faculdade de Ensino Superior- FAESF

¹ Pós-graduanda em Contabilidade Pública pela Faculdade de Ciências e Tecnologia do Piauí - FACET; Graduada em Ciências Contábeis pelo Centro de Ensino Superior do Vale do Parnaíba – CESVALE; Graduada em Direito pela Faculdade de Empresariais de Teresina – FAETE; Professora substituta do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Piauí – UESPI.

RESUMO

Os Municípios dispõem de grande parcela dos recursos públicos no modelo federativo brasileiro. Não obstante a existência de dispositivos legais acerca da gestão de recursos no setor público, a má utilização de recursos públicos é uma prática comum, sobretudo nas administrações municipais. Os desvios são praticados de diferentes formas, sendo as mais comuns a do superfaturamento e a de compras fictícias. Nesse aspecto o Contador exerce importante papel no controle dos gastos públicos, através da elaboração dos balanços e balancetes, bem como pela escrituração contábil no setor público, que servem de subsídios para a fiscalização exercida pelos tribunais de contas.

Palavras-chave: Municípios – Recursos públicos; Desvio de recursos – Prestação de contas; Função do Contador.

ABSTRACT

Counties receive a great share of pub money in the Brazilian federative model. in spite of several laws about the management of public resources, bad utilization of public money is a common practice, especially by mayors. Misappropriation occurs in several ways, being the commonest, invoicing and buying uauds. Regarding this aspect, the accountant plays a very important role in public expenditure control through the making of balance sheets as well as public sector bookkeeping that subsidize fiscalization by the Accounting Court.

Keywords: Counties- Public resources - Misappropriation - Bookkeeping - Role of the accountant

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil constitui-se, além da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Municípios, os quais possuem autonomia para administrar e legislar no âmbito de sua competência.

Na federação brasileira, os Municípios assumem função da maior relevância, visto que a Constituição lhes atribuiu a tarefa de realizar as atividades administrativas de interesse local, estando, pois, mais próximos da população e dos problemas surgidos no seu meio social.

Tem-se observado, entretanto, vários problemas nas administrações municipais, sobretudo no que se refere a um dos principais males no setor público, a corrupção resultante dos desvios de recursos públicos.

A corrupção afeta diretamente a dignidade do cidadão, visto que seus efeitos culminam com a má prestação dos serviços públicos, sobretudo no que se refere à falta de verbas para a realização de obras públicas e para a manutenção dos serviços públicos, como a educação, a saúde e a segurança, trazendo conseqüências gravíssimas para a população, tais como o tratamento inadequado de doenças, o analfabetismo e a violência.

A corrupção também afeta o desenvolvimento do país na medida que encarece a produção de bens e serviços, bem como pelo fato de dificultar novos investimentos.

Pode-se até mesmo afirmar ser a corrupção a principal causa da fome no Brasil, pois os recursos públicos, antes de chegarem a seu destino, são constantemente desviados por administradores e por políticos desonestos.

Embora o desvio de recursos públicos seja a faceta mais visível da corrupção na Administração Pública, e a que será tomada como referencial de estudo, essa não é a única modalidade de corrupção. Ela se manifesta também na forma de favores ou tratamento diferenciado no setor público, como a nomeação de parentes e amigos para a ocupação de cargos públicos, bem como o tratamento privilegiado nas licitações públicas, com o objetivo de atender a interesses meramente individuais, em detrimento do interesse coletivo.

Não é o objetivo dessa exposição demonstrar as possíveis causas da corrupção, mas se pode enumerar como causa matriz do problema a falta de consciência de cidadania e o despreparo do gestor da coisa pública, pois é comum, principalmente nos municípios do interior, governar-se através de favores assumidos quando da eleição, mantendo uma postura de que a coisa pública possa ser administrada através do improviso ou do interesse individual, sem observar que os interesses públicos são indisponíveis e que a Administração Pública é pautada não observância do que determina a lei, buscando sempre o bem-estar da coletividade.

2 O PADRÃO TÍPICO DE CORRUPÇÃO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Conforme já se mencionou anteriormente, o administrador público municipal ao invés de atender aos anseios ou às necessidades da população, com medidas que proporcionem o bem comum, normalmente utilizam a coisa pública para atender a interesses meramente pessoais, beneficiando parentes e amigos ou favorecendo aqueles que contribuíram com recursos para a campanha. Nesta situação, o orçamento municipal, que deveria ser revertido em proveito da sociedade, é direcionado em benefício do “grupo” que ocupa o poder no município.

Usa-se normalmente, para desviar recursos públicos, o artifício das “notas fiscais frias”, em que os serviços não são prestados ou em que as mercadorias não são entregues, havendo simulação das operações com o objetivo de desviar recursos públicos.

Utiliza-se, como artifício para encobrir as operações com notas frias, a abertura de “empresas fantasmas”, inexistentes física ou juridicamente, havendo, até mesmo, um comércio de vendas dessas notas.

Os recursos são desviados, normalmente, na forma de dinheiro, a fim de não deixar vestígios, havendo orientação para o prefeito e seus assessores de que simulem, através de licitações fraudulentas, a compra de bens ou serviços.

O desvio de recursos públicos também pode se manifestar através de compras de bens e serviços de forma superfaturada, passando a existir um verdadeiro rateio de recursos entre os administradores corruptos e os empresários desonestos. Chega-se a absurdos de se preestabelecerem, inclusive, um percentual; o mais comum é o famoso “*trinta por cento*” para os administradores corruptos.

Outra maneira de desviar recursos da prefeitura é o preenchimento de notas fiscais com quantidade de produtos muito superior à quantidade entregue, havendo divisão dos valores cobrados a maior entre os representantes das prefeituras e os fornecedores. Nessa modalidade de corrupção há necessidade de participação direta de funcionários da prefeitura, sobretudo dos setores de compra e de recebimento de serviços ou mercadorias.

No caso de haver necessidade de licitação, mais comumente realizada na forma de tomada de preços ou convite, é comum a participação de empresas fantasmas, criadas exclusivamente com o objetivo de burlar ou fraudar o processo licitatório. Existe até mesmo um fracionamento na licitação, visando a utilização da carta convite, por ser este meio o que permite direcionar ainda mais para que o ganhador da proposta faça parte do “esquema”.

O Tribunal de Contas nos Estados na maioria das vezes não realizam eficazmente o controle dos gastos públicos, pois a fiscalização restringe-se na verificação da documentação apensada ao processo. Essa prática fica adstrita tão somente ao aspecto formal, não adentrando no mérito da questão, isto é, identificando realmente se a nota fiscal contabilizada é ou não “*fria*”.

3 PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas impõe que haja apresentação de documentos comprobatórios das despesas efetuadas, havendo necessidade, principalmente, a qualidade da documentação.

Nas prestações de contas deve-se observar se os investimentos observam os fins a que se propuseram, verificando se há justificativa para cada fato, se há autorização do poder competente, etc.²

O administrador público é um mero gestor da coisa pública, devendo sempre atender ao interesse coletivo. O patrimônio público pertence à coletividade, daí haver necessidade de informar sobre a aplicação e a utilização de recursos públicos.

A Constituição brasileira determina que qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos pelos quais a União responda, deve prestar contas.

A Constituição do Estado do Piauí dispõe, em seu Art.32, que a fiscalização dos gastos públicos do Município compete a Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo de cada Município. O §1º, do mesmo Art.32, preceitua que o controle externo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado que, através de verificação dos balancetes mensais e do balanço geral do Município, emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito e da Câmara Municipal, no prazo de noventa dias, contados do recebimento do balanço geral.

Os Municípios do Estado do Piauí, consoante o Art.33, incisos I, II e IV, da Constituição Estadual, devem enviar ao Tribunal de Contas, com a finalidade de efetivar o controle externo, o orçamento do exercício em vigor, até o dia 15 de janeiro; os balancetes mensais, até sessenta dias do mês subsequente ao vencido, acompanhado de cópias dos comprovantes de despesas; o balanço geral do Município, até noventa dias após o encerramento do exercício.

Embora haja determinação constitucional de prestação de contas, é muito comum, nos municípios a existência de mau uso de recursos públicos. Tem-se tornado uma prática rotineira os desvios de recursos do FUNDEF.

O Tribunal de Contas dos Estados, responsáveis pelo controle dos gastos públicos municipais, assumem uma importante função institucional, pois têm a prerrogativa de analisar a prestação de contas das prefeituras municipais. No entanto, essa função, desempenhada pelo Tribunal de Contas, ainda é muito falha, visto que a fiscalização, em quase todos os

² A. Lopes de Sá/ A. M. Lopes de Sá. *Dicionário de contabilidade*. 9ª.ed. São Paulo: Atlas, 1995. p.361/362.

casos, restringe-se à documentação apensada ao processo, não havendo uma verificação se os fatos escriturados realmente ocorreram.

Vários prefeitos, não somente no Estado do Piauí, mas em outros Estados da federação, têm sido afastados por má utilização de recursos públicos, sob diversas acusações, como licitações fraudulentas, compras superfaturadas, obras inexistentes, elaboração de balancetes contábeis fictícios, bem como a compra de notas fiscais frias.

4 AS CIÊNCIAS CONTÁBEIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A Contabilidade pode ser entendida como “*uma ciência que permite, através de suas técnicas manter um controle permanente do Patrimônio da empresa*”.³

O conceito exposto acima mostra apenas uma das facetas da Contabilidade, pois se volta para o setor privado. Nessa acepção as Ciências Contábeis têm como objeto de estudo o patrimônio das organizações cujo objetivo principal é a obtenção do lucro, consistindo sua finalidade no fornecimento de informações de ordem econômica e financeira sobre o patrimônio das empresas, facilitando as tomadas de decisões por parte dos administradores ou proprietários, bem como das pessoas que pretendem investir nas mesmas.

Até mesmo no âmbito privado, a Contabilidade pode ser enfocada sob prismas diferentes, citando-se como exemplos a Contabilidade Tributária que trata da escrituração referente a tributos, bem como sobre planejamento tributário e a Contabilidade de Custos, que cuida da escrituração e planejamento nas empresas industriais.

O ramo das Ciências Contábeis, que tem pertinência com o estudo, é o da Contabilidade Pública, isto é, o da “*Contabilidade aplicada às entidades públicas*”.⁴ O campo de atuação da Contabilidade Pública é o das pessoas jurídicas de Direito Público da Administração direta – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como da Administração indireta, as entidades paraestatais – autarquia, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista.

A aplicação de recursos públicos obedece a critérios estabelecidos em lei, através da lei de diretrizes orçamentária e da lei orçamentária anual, sujeitando-se a controles formais, através dos sistemas de controle interno e externo. Deve-se, pois, observar uma padronização, com a utilização de um plano de contas único, assim como na apresentação uniforme dos demonstrativos contábeis.

³ Osni Moura Ribeiro. *Contabilidade básica*. 16ª.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.p.14.

⁴ A. Lopes de Sá/ A. M. Lopes de Sá. *Dicionário de contabilidade*. 9ª.ed. São Paulo: Atlas, 1995. p.107.

Toda atividade administrativa, no setor público, deve observar o disposto em lei, ou seja, a gestão da coisa pública é pautada na lei, sempre direcionada no sentido de atender o interesse público. A Constituição Federal de 1988 impõe, no Art.37, *caput*, que a Administração Pública deverá observar os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência.

O princípio da legalidade direciona toda a atividade do administrador, não permitindo que o mesmo sobreponha sua vontade pessoal em detrimento do interesse coletivo. Na Administração Pública, os atos são praticados com observância dos fins preestabelecidos pela lei. O dispositivo legal é que determina o modo de agir do agente público.

Enquanto que na administração particular é permitido se fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei consente. Significa para o particular “*pode fazer assim*”, para o administrador público “*deve fazer assim*”.⁵ Os gastos públicos devem ser realizados de acordo com a previsão legal.

O princípio da impessoalidade pública visa evitar perseguições, favorecimentos, antipatias, vingança, nepotismo, simpatismo, coleguismo, concessões ou permissões pessoais no trato da coisa pública. É o estabelecimento da igualdade entre os administrados. Não deve haver tratamento diferenciado nos processos de licitações, ou em qualquer ou processo que envolva recursos públicos.

Não pode o administrador público, sob pena de pessoalizar a Administração Pública, agir com subjetivismo, conferindo um tratamento parcial para alguns administrados em detrimento da igualdade. Qualquer protecionismo, paternalismo ou clientelismo agride frontalmente o *princípio da impessoalidade*. É comum o favorecimento de grupos ou pessoas que tenham contribuído com os gastos de campanha, através de rateio de recursos públicos.

O princípio da moralidade dispõe que o administrador, na gestão da coisa pública, deve proceder com honestidade, ética, de maneira mais justa, conveniente e oportuna, trazendo os resultados que melhor atendam ao interesse coletivo. Qualquer ato que se desvirtue da regra de uma boa administração deve ser reputado imoral. Significa que não podem existir gastos desproporcionais, obras superfaturadas, compras de merendas estragadas, aquisição de materiais desnecessários, etc.

A publicidade visa dar maior transparência à atividade administrativa, permitindo que todo e qualquer administrado tome conhecimento sobre a gestão da coisa pública. Através desse princípio o cidadão toma conhecimento sobre a conduta dos administradores públicos,

⁵ Hely Lopes Meirelles. *Direito administrativo brasileiro*. 22^a.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p.82.

podendo, inclusive, comunicar às autoridades competentes sobre a má aplicação de recursos públicos, a fim de que os maus gestores sejam responsabilizados.

O princípio da eficiência, elevado a nível constitucional pela Emenda Nº 19/98, diz respeito ao modo de atuação do agente público e a um melhor desempenho da atividade administrativa. Do princípio da eficiência resulta a necessidade da Administração Pública sempre buscar, dentre todas as alternativas possíveis, aquela que traga o melhor resultado, por ser esse de interesse público. O dinheiro público deve ser aplicado sempre buscando o melhor resultado ou rendimento para a Administração Pública. Não significa, necessariamente, que se deva aplicar os recursos sempre procurando gastar o mínimo possível; significa utilizar os recursos da maneira mais razoável possível, buscando equilíbrio entre os meios e os fins a serem alcançados.

Todos esses princípios servem como norte para o agente público. Significa que o Prefeito não pode gerenciar o setor público da maneira que lhe for conveniente, pois o mesmo está submetido ao que dispõem a Constituição e a Lei.

A Contabilidade tem grande importância como um poderoso instrumento de assessoramento dos dirigentes de entes e órgão públicos, assim como no controle de gastos públicos. Têm aplicação, como normas básicas de Direito Financeiro na elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Nesse aspecto, é imperativo, por determinação constitucional e legal, que os administradores públicos municipais apresentem os demonstrativos contábeis, bem como os balancetes e os balanços gerais de seus orçamentos anuais, tanto para informar a população do uso do dinheiro público, como para cumprir a obrigação, imposta pela Constituição, de informar ao Tribunal de Contas acerca da utilização de recursos públicos.

5 A FUNÇÃO DO CONTADOR NO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS

O profissional da contabilidade é de suma importância para um bom gerenciamento da coisa pública.

Dentre as funções desempenhadas no âmbito do setor público pelo Contador, deve-se destacar a de planejamento, isto é, a de adequação das receitas arrecadadas às despesas a serem realizadas. Na Administração Pública só é permitida a realização de gastos se houver recursos disponíveis.

O dispêndio de dinheiro público deve observar o disposto na lei. Tal necessidade decorre do interesse coletivo, pois a razão da existência do Estado é proporcionar a seus súditos o bem comum, o bem-estar, decorrendo daí a delimitação do uso de recursos públicos de acordo com a previsão legal.

Ao escriturar corretamente as operações realizadas pelas prefeituras municipais, o Contador fornece importante subsídio para tomada de decisão. O Prefeito ao ter conhecimento da aplicação de recursos públicos pode direcionar a atividade administrativa para a obtenção dos melhores resultados. A partir desses dados passa-se a tomar conhecimento de como os recursos estão sendo utilizados, podendo priorizar as necessidades imediatas e essenciais.

Outra função desempenhada pelo contabilista é a de auxiliar no controle dos gastos públicos. É o Contador que fornece todas as informações, através de relatórios e demonstrativos, para que o Tribunal de Contas realize a fiscalização patrimonial e financeira nas prefeituras municipais.

No entanto, existem os maus profissionais, que desvirtuam o objetivo da Contabilidade Pública, através do fornecimento de *notas fiscais frias*, da adulteração em inventários, assim como pela elaboração de balancetes fraudulentos.

Tais práticas, em conluio com a administração municipal e com empresários, têm se constituído numa das principais causas de desvios de recursos públicos, culminando com enormes prejuízos para a população, visto que prejudica, frontalmente, a prestação de serviços públicos.

O problema toma proporções maiores quando se observa que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas fica adstrita à documentação apensada no processo. Documentação essa que na maioria das vezes traz informações de fatos inexistentes ou de fatos que não ocorreram conforme a escrituração. Nesse aspecto é preciso que o profissional da Contabilidade exerça suas atividades com ética, com observância da lei e, sobretudo, com a consciência cidadã de respeito à coisa pública.

CONCLUSÃO

O presente artigo abordou um dos principais males da Administração Pública municipal brasileira, o mau uso de recursos públicos.

Observa-se que a má aplicação de recursos públicos é ocasionada por um conjunto de fatores, como administradores corruptos, empresários e servidores desonestos e, até mesmo, de profissionais da Contabilidade antiéticos.

Tais práticas trazem grande prejuízo para a sociedade, pois resulta na má prestação de serviços públicos, como educação, saúde e segurança, culminando com o aumento do analfabetismo e conseqüentemente com atraso no desenvolvimento do país; no mau tratamento ou na proliferação de doenças; bem como no crescimento da violência.

Faz-se necessário uma ação conjunta, da sociedade e do Estado, envolvendo seus diversos setores e instituições, a fim de que haja maior eficiência no controle da aplicação de recursos públicos.

Nesse ínterim os profissionais da Contabilidade assumem suma importância, visto serem, na realidade os grandes manipuladores dos orçamentos públicos municipais e que, às vezes, ao invés de auxiliarem os prefeitos na busca de melhor aplicação de recursos públicos, terminam por contribuir para o mau uso do dinheiro público, através de escrituração e balancetes fraudulentos ou fictícios.

Forma-se, dessa forma, um círculo vicioso em que os governantes fingem que estão administrando em benefício da coletividade e em que a sociedade assume a eterna postura, comum nos países impregnados por corrupção, onde as instituições públicas são utilizadas em proveito do grupo que ocupa o poder, de que *“um dia as coisas vão melhorar”*.

Mudança em tais atitudes impõem não somente uma alteração na postura estatal e em suas instituições, mas principalmente na população, pois lhe falta consciência de cidadania; consciência esta de que a coisa pública não deve, por ser este um dos fundamentos do Estado brasileiro, ser gerida em proveito próprio ou daqueles que lhes são simpáticos.

Consciência de cobrar e exigir das instituições e autoridades que cumpram suas funções institucionais, pois só assim se chegará a um país a que se propôs o Constituinte, onde, enfim, existirá uma sociedade fraterna, em que haverá salário mínimo digno, educação de qualidade, serviços de saúde eficiente e uma polícia que realmente ofereça segurança à sociedade.

Os Contabilistas devem, a exemplo de outros profissionais que labutam com direitos fundamentais da pessoa humana, buscar exercerem suas atividades sempre na busca do objetivo preestabelecido pela lei, ou seja, o bem comum.

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 9^a.ed. São Paulo: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 9^a.ed. Rio de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14^a.ed. São Paulo: Atlas, 2002. KOHAMA, Hélio. *Contabilidade pública*. 3^a.ed. São Paulo: Atlas, 1992. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22^a.ed. São Paulo: Malheiros, 1997. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002. PISCITELLI, Roberto Bocaccio. et al. *Contabilidade pública*. 2^a.ed. São Paulo: Atlas, 1992. RIBEIRO, Osni Moura. *Contabilidade básica*. 16^a.ed. São Paulo: Saraiva, 1993. SÁ, A. Lopes de ; SÁ, A. M. Lopes de. *Dicionário de contabilidade*. 9^a.ed. São Paulo: Atlas, 1995. TREVISAN, Antoninho Marmo. et al. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. Disponível em: < <http://www.amarribo.com.br/OCACNPDB.html> >. Acesso em: 26 jan.2004.