



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE – FEAC
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

Sandra Maria de Figueiredo Sampaio

Julho de 1986

SANDRA MARIA DE FIGUEIREDO SAMPAIO

O CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS

Monografia submetida à coordenação do
Curso de Ciências Contábeis da
Universidade Federal do Ceará – UFC
como requisito parcial para obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Contábeis

Orientador da Monografia: Prof. Luís de Sousa Sampaio

Fortaleza 1986

AGRADECIMENTOS

Ao professor Luís de Sousa Sampaio por sua ajuda e orientação nesta monografia e por tudo que nos ensinou sobre Contabilidade Pública, tornado, por sua competência, um dos assuntos de maior interesse no nosso Curso de Ciências Contábeis.

SUMÁRIO

Introdução	6
1. Legislação	7
1.1 A Lei 4320 de 17 de Março de 1964	10
1.2 O Decreto Lei No 200 de 25 de Fevereiro de 1967	11
1.3 A Constituição da República Federativa do Brasil	14
2. Funções do Controle na administração pública	16
2.1. Avaliação	16
2.2. Etapas do controle	17
2.3 Tipos de Controle	17
2.3.1 Controle Interno	19
2.3. 2. Controle Externo	20
2.4. Estrutura do Controle de acordo com a legislação brasileira	21

3. Controle nas empresas estatais no Brasil	23
4. Problemas e soluções apresentados no controle de gastos públicos	23
4.1 Descentralização administrativa e diversificação financeira.	23
4.2 O Orçamento e o Controle dos Gastos Públicos.	25
Conclusão	27
Bibliografia	30

INTRODUÇÃO

A atual preocupação com a crise econômica brasileira tem alertado todos os setores da sociedade para a necessidade de uma reforma institucional que contribua para uma clara definição de responsabilidades e um maior controle social sobre o Estado.

Um dos pontos principais dessa reforma seria uma revisão das práticas orçamentárias no seu aspecto organizacional.

A diversificação e a descentralização da Administração Pública tem tornado o Orçamento menos transparente, pois este deveria incluir pelo menos, a totalidade das contas fiscais, isto é, aquelas resultantes de recursos extraídos compulsoriamente da sociedade através dos tributos, o que tem sido prejudicado com a transferência de parte dessas contas para outros orçamentos, como o das estatais, por exemplo, dificultando portanto, o Controle dos gastos públicos.

O Orçamento tem como finalidade principal ser um instrumento de controle. Embora sendo uno, mas envolvendo universalmente Receitas e Despesas o Orçamento se constitui um instrumento eficaz de controle político dos órgãos de representação populares sobre o executivo..

Durante algum tempo, no entanto, esta função de controle se constituiu da própria elaboração orçamentária que era de competência parlamentar.

Com o aumento da influência do Executivo na elaboração do Orçamento e o crescimento das Receitas e Despesas, a ênfase do controle orçamentário passou a ser exercida sobre a execução orçamentária.

O controle orçamentário tem que ser exercido prévia, concomitante e subsequente com a execução orçamentária , embora que aqui no Brasil ainda estejamos um pouco deficientes na prática desse tipo de controle, tendo quase sempre sido realizado um controle a posteriori que não corresponde de maneira alguma com a idealidade.

1. LEGISLAÇÃO

O Controle dos gastos públicos é uma das etapas de primordial importância para execução orçamentária por isso temos uma ampla Legislação sobre o assunto.

1.1A Lei 4320 de 17 de março de 1964:

em suas disposições gerais assim reza:

Art. 75 – O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Quanto ao controle interno assim dispõe a referida Lei.

Art. 76 – O poder executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77 - a verificação da legalidade dos atos da execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78 – Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas, de todos os responsáveis por bens e valores públicos.

Art. 79 - Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária , ou a outro indicado pela legislação, caberá o controle estabelecido no início do artigo 75.

Parágrafo único – Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades medidas previamente estabelecidas para cada atividade.

Art. 80 – Compete aos serviços de contabilidade ou órgão equivalentes, verificar a exata observância dos limites das contas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

No que se refere ao controle externo assim dispõe a referida Lei.

Art. 81 – O controle da execução orçamentária, pelo poder legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos

dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento.

Art. 82 – O Poder Executivo anualmente prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

& 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

& 2º Quando no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificar as contas do Prefeito e sobre elas emitir parecer.

1.2 O Decreto Lei No 200 de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 13 – O controle das atividades da administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;*
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;*
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios da sistema de contabilidade e auditoria;*

Art. 14 – O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e suspensão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

1.3 A Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 70 – A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

& 1º O Controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

& 2º O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional para fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

& 3º A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três poderes da União que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da

União, ao qual caberá realizar as inspeções necessárias.

& 4º O Julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis certificados pela auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções mencionadas no parágrafo anterior.

As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nessa seção aplicar-se-ão às autarquias.

Art. 71 – O Poder Executivo manterá sistema de Controle Interno afim de:

I – Criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao Controle Externo e regularidade à realização da receita e da despesa;

II – acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; e

III – avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Art. 76 A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle Interno do Executivo Municipal, instituído por Lei.

&1º O Controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou órgão estadual a que for atribuída esta incumbência.

&2º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no & 1º , sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

&3º Somente poderão instituir Tribunal de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e a renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros.

2. FUNÇÕES DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Num país cujo estado de desenvolvimento em seus mecanismos de administração financeira pública, assegura uma certa continuidade da sua ação administrativa, espera-se que a mesma tenha como objetivo o planejamento dessa ação com metas a serem atingidas em um determinado espaço de tempo.

Os planos devem ser mais perfeitamente executados à medida que crescem em importância e é por isso que as nações se reservam o direito de fiscalizar, da melhor forma possível, o desenvolvimento e a execução desses planos.

O desenvolvimento pode ser considerado em vários enfoques, por exemplo, o enfoque sócio – econômico, o enfoque cultural, o político, o administrativo, todos porém , de tal forma interdependentes que um não se realiza sem o outro, daí o recurso dos planos integrados.

Nenhuma gestão pode atingir a maximização dos resultados pretendidos na sua ação, se não apresentar os resultados pretendidos como consequência dos planos elaborados, por isso tem que ser desenvolvido um mecanismo de avaliação e controle capaz de corrigir os desvios para retomada do caminho adequado aos resultados almejados.

Tais planos integrados passam a dirigir a ação do Estado.

O planejamento pode ser considerado como um parâmetro que auto limita a ação do Estado, o qual, tendo como última fase o controle durante o qual matém assegurada a fidelidade e o sucesso do mesmo.

Uma das funções de suma importância do controle é a distinção, por ocasião da fiscalização, entre a legalidade e a honestidade no emprego dos fundos públicos, e a direção da conveniência administrativa nas transações financeiras, para se considerar em separado as funções de legalidade e honestidade, das de controle da conveniência e oportunidade.

A administração financeira deve assim, para que seja observada a coerência administrativa, velar pela fiel execução orçamentária, avaliar a repercução das despesas na economia nacional e examinar, nos diversos graus e enfoques como se manifesta a responsabilidade de seus agentes.

2.1. AVALIAÇÃO

Toda sociedade deve ter na moralidade administrativa uma das metas mais importantes a serem atingidas e, o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle é um dos meios pelo qual esta meta conseguirá ser alcançada.

A avaliação destes meios pode ser feita pela análise do plano global dos impostos, dos gastos públicos na economia como um todo, bem como seus efeitos em certos rumos nas mudanças sociais, pelo estudo dos resultados obtidos dos resultados dos planos e projetos das unidades orçamentárias.

A avaliação da eficiência através dos diversos índices como produtividade versus custo, produtividade versus mão-de-obra, etc.

A valiação orçamentária é a parte do controle orçamentário que analisa a eficiência e a eficácia das metas e programas de gestão administrativa.

2.2 ETAPAS DO CONTROLE

O controle dos gastos públicos passa por várias etapas:

- a) Identificação dos resultados obtidos e efeitos produzidos;
- b) Comparação dos resultados e efeitos com os objetivos e metas programadas;

- c) Análise dos problemas desenvolvidos e determinação de suas causas;
- d) Definição e tipificação das medidas que se deve tomar;
- e) Aplicação das medidas corretivas.

2.3 TIPOS DE CONTROLE

O controle pode ser de dois tipos, Controle Interno e Controle Externo.

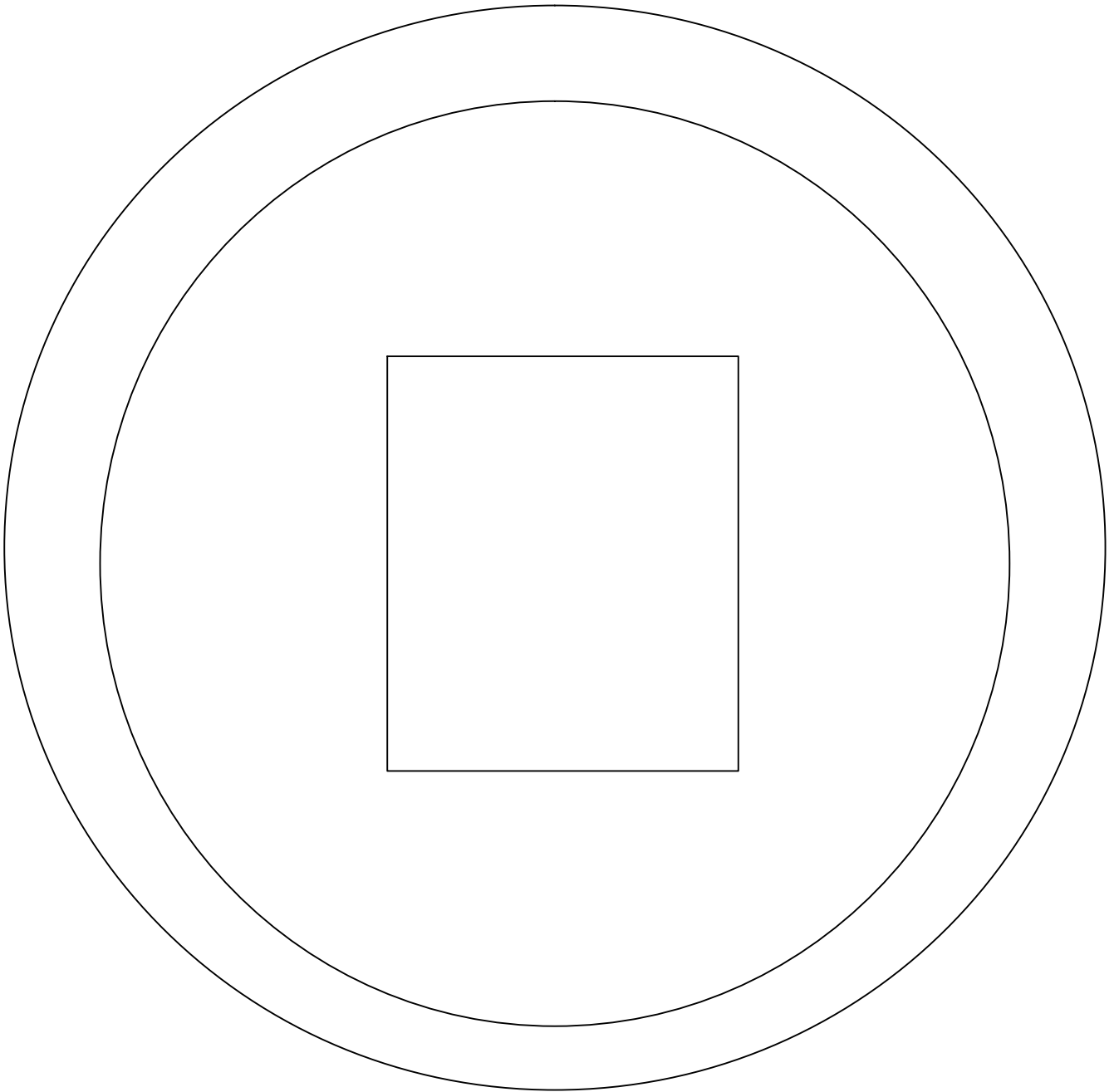
2.3.1 Controle Interno

O Controle Interno se constitui da verificação prévia que é possibilitada a través do Empenho, considerando ser esse o primeiro estágio da Despesa, relatórios periódicos que possibilitam a verificação concomitante, Balanços elaborados após a execução do empenhamento e encerramento do exercício, que permitem a verificação subsequente.

O Controle Interno portanto, não deve levar em conta somente a ação preventiva e corretiva dos desvios que por acaso venham a surgir na administração pública, mas, também se preocupar com o exame dos resultados obtidos e a sua correspondência com os almejado no planejamento.

Quanto à competência da execução do Controle Interno , é exercida órgão central de orçamento , esta tarefa não lhe é exclusiva, cabendo a cada unidade de execução a responsabilidade de controlar o cumprimento da programação.

ENFOQUE DO CONTROLE INTERNO CRITÉRIO: EFICIÊNCIA



2.3.2 Controle Externo

O Controle Externo está definido no artigo 70 da Constituição Federal e no artigo 81 da Lei 4320/64.

Segundo essa legislação será exercido pelo congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União. Tem por objetivo a apreciação das contas do Presidente da República , assim como, a apreciação das contas dos responsáveis por bens e valores públicos.

Seu objetivo é verificar a honestidade na administração e guarda dos valores públicos, o emprego legal dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei Orçamentária.

No âmbito dos Estados, os tribunais de contas estaduais operam de maneira similar ao Tribunal de Contas da União, exercendo de maneira semelhante as atribuições a esse conferidas.

O Controle Externo além de revisar a eficiência com que são gastos os recursos públicos, (controle financeiro) , tem como tarefa principal a verificação se foram alcançados os resultados almejados de acordo com os programas (controle orçamentário).

O controle assim exercido, deixa de ser de polícia para fazer uma avaliação objetiva acerca da administração financeira da União.

2.4 ESTRUTURA DO CONTROLE SEGUNDO A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

NÍVEIS DE GOVERNO	TIPOS DE CONTROLE	
	INTERNO	EXTERNO
UNIÃO	Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda	Congresso Nacional Tribunal de Contas da União.
ESTADOS	Secretaria da Fazenda Estadual / Inspeção Geral de Finanças	Assembléia Legislativa Tribunal de Contas do Estado
MUNICÍPIOS		Câmara Municipal Tribunal de Contas do Estado ou Conselho de Contas do Município.

3. O CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL

O início das atividades do Governo Central como empresário, segundo se tem registro, remonta do século XVII com a criação do Serviço Postal em 1663 e a cunhagem de moedas pela Casa da Moeda da Bahia em 1694.

Até 1930 o papel das estatais na política econômica do Brasil era meramente suplementar, na década de 40 esta iniciativa se tornou mais relevante principalmente no período da II Guerra Mundial.

Em 1952 foi fundado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE como suporte financeiro para as indústrias de base e, na mesma época surge a Petróleo Brasileiro – PETROBRAS em 1958.

Mas foi com o *Programa de Metas de JK*, onde as entidades da administração indireta cobriam 71% dos empreendimentos a serem executados pelo Governo Federal, que se admitiu uma adesão explícita ao modelo econômico de economia mista.

Essa expansão continua no mesmo ritmo na década de 70 em diante e o que se nota atualmente é um grande número de empresas estatais, responsáveis pelos mais diversos setores da economia.

A razão para a criação de Empresas da Administração Indireta era contornar alguns possíveis problemas de impasse Legislativo/executivo , para maior agilidade e flexibilidade na administração.

As estatais, no entanto, possuem orçamento próprio o que já contraria, de um certo modo, o princípio orçamentário da universalidade das receitas e despesas orçamentárias.

As estatais também têm sido acusadas de serem instrumentos causadores de pressão inflacionaria, seja pelo aumento do custo dos bens e serviços que produzem, seja pela pressão dos meios de pagamento na busca de recurso maior do que o disponível.

Por isso, na administração das estatais deve-se ter duas preocupações básicas: A busca do aumento de sua eficiência e a limitação do seu crescimento segundo a disponibilidade de recursos.

4 . PROBLEMAS E SOLUÇÕES APRESENTADOS NO CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS.

4.1 Descentralização administrativa e diversificação financeira.

A aplicação indiscriminada dos princípios da descentralização administrativa idealizada a partir da reforma de 1965 é um dos maiores causadores de problemas no controle dos gastos públicos.

A passagem para administração indireta de diversas atribuições do Estado obedecia a interesses diversos, tais como, maior autonomia buscada pelos administradores, melhores condições para contratação de funcionários pelos ministérios. Esquivando-se o Poder Executivo do controle, multiplicando assim os canais de acesso dos interesses privados a recursos administrados pelo Estado.

A relação entre o estatuto jurídico e a função desempenhada tornou-se cada vez mais frouxa e Fundações passaram a assumir responsabilidades pela produção de bens públicos nos setores de saúde pública e proteção ambiental.

Atividades auxiliares nos setores de informação e planejamento passaram a serem exercidas por Autarquias, Fundações e Empresas Públicas.

Muitas Universidades passaram a ser Fundações ou Autarquias.

Ao não se levar em conta a atividade exercida, a concessão de autonomia administrativa não guardou relação com a possibilidade de financiamento e, em muitos casos, adotou-se o artifício da venda de serviços para o próprio Estado, em outros casos vinculou-se ao produto de receitas fiscais.

A descentralização administrativa das atividades públicas foi ainda acompanhada de uma grande diversificação dos mecanismos de financiamento das políticas governamentais permitindo que os gastos do governo se expandissem muito além dos limites traçados por restrições ao aumento da Carga Tributária.

A expansão da dívida pública foi uma das principais formas de suprir o Governo de recursos financeiros.

A recuperação do crédito público com a criação das ORTNs tinha a finalidade de sanear as contas fiscais e ser um instrumento, não inflacionário, para financiamento dos investimentos governamentais.

Esses títulos, no entanto, eram de crescimento controlado até que a partir de 1971 o Governo resolveu abolir as restrições orçamentárias à expansão da dívida pública, tendo em vista consolidar o sistema de mercado aberto, através da emissão acelerada de títulos do Tesouro Federal.

Enquanto o Mercado Financeiro apresentou condições esse sistema funcionou. Mas, as dificuldades se agravaram com a aceleração inflacionaria e os custos da dívida cresceram pelo aumento da taxa de juros.

A dificuldade dos títulos no mercado e o volume desses títulos em poder do Banco Central e do Banco do Brasil passou a representar uma parcela significativa do total desses títulos em circulação no mercado.

Era essa situação e fevereiro de 1986 quando o Governo decretou o Plano Cruzado, fazendo uma profunda reforma na estrutura da economia nacional.

4.2 O Orçamento e o Controle dos Gastos Públicos.

A transformação institucional incentivada por vícios conhecidos no processo orçamentário era, na grande maioria dos casos, pura ficção.

Essa forma de inserção do processo orçamentário desfrutada pelos órgãos da administração indireta , seria uma forma de proteção contra os riscos de sucessivas revisões no orçamento.

Como se pode notar, a sub-estimativa da receita é uma prática comumente adotada pelas autoridades orçamentárias para depois requererem suplementação de créditos orçamentários baseados na existência de recursos hábeis para tal suplementação, em face do excesso de arrecadação, reduzindo assim a interferência do Poder Legislativo na alocação dos recursos públicos.

Em períodos de crise lançam mão também da chamada reserva de contingência, tal prática pode significar a substituição do orçamento escritural pelo orçamento de caixa.

Se, no plano individual, a passagem para a administração indireta “protege” as organizações contra os efeitos das práticas mencionadas, no plano coletivo a fragmentação institucional dificulta a correta interpretação dos resultados e o controle sob as decisões governamentais.

A criação do orçamento da SEST que é a entidade encarregada de exercer controle sob os gastos estatais, se viu envolta em dificuldades dada a diversidade de natureza das entidades envolvidas.

A junção num mesmo orçamento de unidades heterogêneas torna difícil, dada a natureza diversificada de cada uma delas, determinar o déficit ou o superavit do orçamento em questão.

O esvaziamento do orçamento da União, do ponto de vista de sua representatividade como instrumento financeiro do planejamento governamental requer uma reforma Institucional dos mecanismos de controle.

Além da revisão orçamentária, o momento é também propício a modificação da estrutura administrativa.

Se o modelo preconizado pela reforma de 1967 buscava ajustar a máquina governamental a uma estratégia de desenvolvimento voltada para um crescimento rápido, a inversão de expectativas recomenda uma mudança de atitudes. A ênfase no atendimento das necessidades básicas da população menos favorecida, implica no fortalecimento da administração direta.

CONCLUSÃO

Baseado-se em pesquisas e leituras realizadas durante a elaboração do presente trabalho e, fazendo uma análise da situação atual do Controle dos Gastos Públicos no Brasil, percebe – se que se destaca como problema principal a perda de substância e de transparência no orçamento da União.

Tal problema é causado, principalmente, pelo processo indiscriminado de descentralização administrativa, pela fragmentação institucional e pela diversidade dos graus de autonomia.

Um retorno à centralização da administração pública não seria uma solução viável mas, um ruma diferente ao processo de descentralização, uma revisão do processo orçamentário e uma melhor adequação do estatuto jurídico das instituições seria necessário.

Ao assumir a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos a União, dada a sua distância dos beneficiários, requereu um maior instrumental de controle , favorecendo um crescimento desmesurado do órgão de atividades e meios.

Durante um período de desenvolvimento acelerado, quando os problemas tendem a ser minimizados e presencia-se um aumento substancial de recursos públicos, é

comum que a administração pública amplie seus programas e instituições sem uma estreita avaliação das linhas de necessidade mais prementes.

Muitas vezes as prioridades não se encontram bem explicitadas, outras vezes, embora declaradas, representam resultados de interesses eleitorais e não caracterizam a ênfase real daquele nível de decisão.

Apresentam-se problemas para os quais existem uma quantidade de órgãos públicos encarregados de resolvê-los utilizando metodologias distintas geralmente conflitantes.

As múltiplas instituições públicas, federais, estaduais e municipais, privadas e de caráter beneficentes, que atuam de uma forma descoordenada e, algumas vezes, conflitantes, na área tipicamente de interesse público, representam uma importante fonte de ineficiência.

Ineficiência essa, devida mais à falta de uma definição clara de responsabilidade das várias esferas de governo e do setor privado, do que a um maior grau de descentralização organizacional.

Uma ampla descentralização para os governos locais e regionais da responsabilidade pela provisão dos bens e serviços de interesse da coletividade, poderia, se bem dirigida, apresentar inúmeras vantagens.

Além disso, permaneceria sob o controle da União o comando de toda a política econômico social que objetiva a promoção de uma melhor distribuição dos benefícios da atividade econômica.

Acredita-se que a presença do Estado Empresário na economia brasileira deva e possa ser minimizada, restringindo-se aos setores básicos essenciais ao desenvolvimento econômico e, somente quando a iniciativa privada se mostrar incapaz de assumi-los ou quando for de interesse da segurança nacional.

Desta forma conclui-se que a atividade do Estado poderia centrar-se mais naquelas que lhe são inerentes como centrando-se assim, no atendimento às

necessidades básicas de educação, habitação, saúde, alimentação, segurança e saneamento

BIBLIOGRAFIA

BRASIL Leis: Constituição da República Federativa do Brasil , 1988.

BRASIL Leis: Decreto Lei 4320 de 17 de março de 1964.

BRASIL Leis: Decreto Lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967.

ANGELICO, João. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 1983.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 1984.

SILVA, Fernando Antônio Resende da. O controle dos gastos públicos, problemas e sugestões. Revista do Tribunal de Contas da União, Dezembro de 1981.