PARECER PRÉVIO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, INSTRUMENTO DA CIDADANIA

POR: CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

A convite do TCMRio, Edilberto Carlos Pontes Lima, conselheiro do TCE-CE e presidente do Instituto Rui Barbosa, escreveu artigo sobre a importância da apreciação das contas de governo pelos tribunais de contas, como instrumento de cidadania.

Um dos principais documentos produzidos pelos tribunais de contas, o parecer prévio das contas do gestor máximo de cada ente federado reveste-se de singularidades que o torna extremamente relevante. Nele, um órgão autônomo, sem agenda política, verifica o cumprimento das principais exigências para a administração previstas na Constituição Federal, nas leis e nas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas. É quase uma "evisceração" da execução orçamentária do ano anterior. Em trabalho anterior, anotei (Lima, 2015):

Essa atribuição é muito importante. Uma instituição independente faz anualmente uma ampla avaliação da atuação do Poder Executivo. Além de analisar os principais demonstrativos contábeis (balanço geral e relatórios sobre execução orçamentária), os tribunais de contas costumam avaliar áreas específicas da atuação governamental, elaborando uma série de recomendações. O documento é enviado ao Poder Legislativo a quem compete julgar as contas do chefe do Poder Executivo. Ao tribunal de contas cabe uma avaliação técnica, se os demonstrativos apresentados estão em conformidade com a legislação, se atendem aos princípios de contabilidade aplicáveis à administração pública, manifestando-se conclusivamente a fim de subsidiar o julgamento político pelo Poder Legislativo.

Os tribunais de contas, seguindo um movimento iniciado pelo TCU, não têm se limitado a analisar aspectos formais dos demonstrativos contábeis. Muito mais do que isso, os relatórios têm avaliado políticas e programas governamentais em áreas como Saúde, Educação, Desenvolvimento Regional, Previdência Social, Distribuição de Rendas, entre outros.

Inicialmente dirigida ao parlamento, a quem cabe fazer o julgamento político das contas do chefe do Poder Executivo, o parecer prévio constitui-se verdadeiro instrumento para reforçar a cidadania, na medida em que permite à sociedade tomar conhecimento, de forma sistematizada, se os gastos mínimos previstos na Constituição Federal em Educação e em Saúde foram cumpridos pelas administrações, se os dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal foram devidamente observados, incluindo os limites de gastos de pessoal, de endividamentos e de operações de crédito. Além disso, constata o nível total de execução, os investimentos, o cumprimento das exigências da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Plano Plurianual e, obviamente, da própria Lei Orçamentária. Aqui, verifica-se se despesas foram executadas sem a devida autorização legislativa, o que poderia ensejar a irregularidade das contas.

Na famosa exposição de motivos do Decreto que instituiu o Tribunal de Contas (Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890), Ruy Barbosa enfatizava o papel do tribunal de contas para verificar a execução em conformidade com o que foi autorizado. Na

essência, entendia Ruy Barbosa que era essa a finalidade principal do tribunal de contas:

"Referimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema sábio, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado. Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a Lei Orçamentaria. Mas em nenhuma também há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos."

Prossegue Ruy Barbosa:

"O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e à medida que vem propor-vos é a criação de um tribunal de contas, corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. Só assim o orçamento, passando, em sua execução, por esse 'cadinho', tornar-se-á verdadeiramente essa verdade, de que se fala entre nós em vão, desde que neste país se inauguraram assembleias parlamentares."

Como se sabe, ao longo de sua história, o tribunal de contas foi evoluindo suas atribuições, surgiram os tribunais de contas dos Estados e, em alguns casos, tribunais de contas dos municípios, mesmo de órgãos municipais de controle externo, na esteira do fortalecimento do Brasil como uma federação, superando o Estado unitário que vigeu na monarquia. Mas a função de verificar o estrito cumprimento do orçamento público permaneceu intacta.

É o parecer prévio o principal documento dos tribunais de contas para tanto. Alguns autores reduzem a importância dessa função, porque não vincula a decisão do Legislativo. Nesse caso, o tribunal de contas seria um "mero" parecerista, sem poder de decisão. (Harada, 2011, entre tantos outros, por exemplo). Trata-se de uma visão que ignora o chamado "*soft power*", o papel da reputação, do poder que não determina, não aplica sanções, mas que realiza diagnósticos dos problemas, aponta sugestões e dá ampla divulgação, fomentando e influenciando o debate público.

É claramente o caso no Brasil. Os meios de comunicação repercutem amplamente as conclusões do parecer prévio dos tribunais de contas. Os partidos de oposição costumam tecer críticas a partir daquele documento e os governos se mobilizam fortemente para corrigir o que foi apontado. Alguns exemplos para ilustrar essa afirmação:

O Globo (29/06/2022)

O Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou, nesta quarta-feira (29), com ressalvas, as contas de 2021 do governo Jair Bolsonaro.

Os ministros concluíram que as impropriedades encontradas na prestação de contas não comprometeram o conjunto da execução orçamentária. Entre as irregularidades encontradas, estão: cancelamento de despesas obrigatórias (R$ 7,4 bilhões) para ampliação das emendas de relator, conhecidas como "orçamento secreto"; uso de R$ 12,2 bilhões de recursos vinculados à seguridade social (Previdência) na Educação, sendo R$ 9,6 bilhões para pagamento de servidores e empregados ativos que integram o quadro do Ministério da Educação.

Folha de São Paulo (29/06/2022)

TCU aprova contas de Bolsonaro com ressalvas e aponta riscos das emendas de relator

Instrumento usado pelo Congresso não gerou sanção, mas relator disse que "quem avisa amigo é".

As contas do governo de Jair Bolsonaro (PL) referentes a 2021 foram aprovadas por unanimidade nesta quarta-feira (28) pelo TCU (Tribunal de Contas da União). O relator, ministro Aroldo Cedraz, propôs a aprovação com ressalvas —o que indica a existência de problemas a serem corrigidos. O texto final com a auditoria financeira do órgão agora segue para a avaliação do Congresso Nacional. O relator dedicou especial atenção às emendas do relator, instrumento usado como moeda de troca pelo governo para obter apoio no Congresso.

Estadão (12/06/2003)

TCU aprova "com ressalvas" contas de FHC

Os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) recomendaram hoje ao Congresso que aprove, com ressalvas, as contas do último ano do governo Fernando Henrique Cardoso e dos outros dois Poderes (Legislativo e Judiciário). Os ministros também determinaram a realização de uma ampla auditoria para verificar a viabilidade do regime previdenciário do setor público. Relator do parecer sobre as contas dos três Poderes, o ministro Ubiratan Aguiar, ex-deputado pelo PSDB do Ceará, afirmou que há um "diferencial negativo" entre as receitas específicas de contribuição para o financiamento do regime de Previdência dos servidores públicos e as despesas de R$ 27,8 bilhões. Ubiratan Aguiar também observou que, no ano passado, houve um crescimento de 17% no pagamento de benefícios previdenciários. Segundo ele, ocorreu um "diferencial negativo" de R$ 17 bilhões entre a arrecadação líquida da contribuição de trabalhadores e empregados para a Previdência Social e os benefícios pagos pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)."Esse diferencial compõe-se de R$ 2,2 bilhões atribuídos aos trabalhadores urbanos, com 14,25 milhões de beneficiários, e de R$ 14,8 bilhões relativos aos trabalhadores rurais, com 6,8 milhões de beneficiários", afirmou. Ele concluiu que a baixa contribuição patronal do setor rural é uma das principais razões de desequilíbrio financeiro do Regime Geral da Previdência Social. Aguiar disse que outros fatores de desequilíbrio são as aposentadorias ou pensões garantidas aos trabalhadores por idade, que representam mais de 30% dos benefícios concedidos, e aos portadores de necessidades especiais.

Nos últimos anos, os pareceres-prévios têm reforçado as avaliações de algumas políticas públicas. Em geral, os tribunais de contas escolhem um ou dois temas e buscam aprofundar os diagnósticos e propor sugestões. Às vezes, fazem isso ao recuperar e destacar determinada auditoria desenvolvida ao longo do ano e outras desenvolvendo no próprio documento a avaliação. Por exemplo, no Parecer prévio de 2013, o TCU avaliou a política pública de Educação (TCU, site):

"O parecer prévio das Contas do Governo do exercício de 2012 emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) analisou, entre outros temas, a situação educacional do Brasil, desde o ensino infantil até a formação superior. Índices demonstram desigualdades regionais que prejudicam o desenvolvimento igualitário da educação. Além disso, dificuldades de permanência e de acesso são fatores que inviabilizam a educação abrangente e de qualidade. A execução descentralizada das políticas de educação básica no Brasil também contribui para a perpetuação das diferenças educacionais entre as regiões.

Ao analisar a educação básica, o TCU identificou que os principais entraves são ligados à qualidade, à equidade, ao acesso e à permanência. O tribunal também observou que esses fatores se manifestam em diferentes intensidades para cada etapa do ensino, seja infantil, fundamental ou médio.

Em relação à educação infantil, das crianças de quatro a cinco anos, a taxa de escolarização de 2011 foi de 77,4%, percentual distante da meta de 96% para 2016. Já no ensino fundamental (de seis a 14 anos), a taxa verificada foi de 98,2%, o que indica que o acesso está universalizado. Entretanto, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que mede a qualidade das

escolas e das redes de ensino, apresentou uma média de 5,1 para a rede pública do ensino fundamental, em 2011, sendo que alguns estados apresentaram valores entre 3,4 e 3,9 (estes agrupados na região Nordeste). Para o relator das Contas do Governo de 2012, ministro José Jorge, 'Apesar da universalização, o desafio agora é garantir uma educação de qualidade, como mostra o Ideb', afirma."

Um dos pareceres prévios de maior repercussão na história do Tribunal de Contas da União foi o que se manifestou pela rejeição das contas da então presidente Dilma de 2014, em razão das famosas "pedaladas fiscais." Os jornais repercutiram amplamente e foi a justificativa jurídica - ao lado das óbvias razões políticas - para o *impeachment* que se seguiu. Por exemplo:

El País (07/10/2015)

TCU rejeita contas de Dilma em decisão que eleva voltagem da crise

O Tribunal de Contas da União (TCU) deu os argumentos que a oposição ao governo Dilma Rousseff esperava para tentar emplacar mais um pedido de *impeachment* presidencial ou reforçar os que ainda estão para ser analisados. Por unanimidade, oito votos a zero, os ministros rejeitaram as finanças da União e entenderam que ao menos 106 bilhões de reais teriam sido usados de maneira irregular pela gestão da petista. O valor equivale a quase 5% do Orçamento Geral da União para o ano de 2014.

Para utilizar um exemplo deste TCMRio, observa-se, no parecer prévio às contas de 2021, a análise da execução orçamentária e alguns indicadores de políticas públicas, para concluir (TCM, site):

"4. As funções Educação, Saúde e Urbanismo alcançaram menos de 25% de seus indicadores, apesar de terem a maior materialidade orçamentária. A função Saneamento não atingiu o resultado esperado de nenhum de seus indicadores; 5. O nível de atingimento dos indicadores demonstrou que os programas municipais em 2021 estavam muito distantes dos resultados esperados; 6. Quanto às metas físicas, que refletem diretamente a atuação do governo municipal, apenas 33% dos produtos alcançaram a faixa considerada satisfatória. Dos 328 produtos, 56% atingiram menos de 70% das metas físicas, ou seja, a execução física da maior parte dos produtos está aquém do que era esperado; 7. Examinando de forma conjunta os três componentes, a função Urbanismo teve o seguinte desempenho: 35% para execução orçamentária, 25% para metas físicas e 14% para indicadores. Trata-se da função que espelha a execução das obras da cidade. O acesso direto à base de dados primária do SISCOB possibilitaria avaliar mais detalhadamente o desempenho dos programas do PPA que envolvem os serviços de engenharia."

Em suma, o parecer prévio é extremamente relevante, sendo previsto na própria Constituição Federal, com reprodução obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, e constitui um documento para o parlamento e para a sociedade em geral. É provavelmente a única análise sistematizada, realizada por instituição independente, com atribuições constitucionais, sobre o desempenho governamental no ano anterior. Além disso, reveste-se de grande utilidade para acompanhar a história do país, tanto do ponto de vista da União, quanto dos Estados e municípios. Os temas candentes de cada período, o desempenho de cada governo, as tensões do momento têm sido analisadas pelo qualificado corpo técnico dos tribunais de contas e apreciadas coletivamente pelo colegiado que delibera, com garantias próprias da magistratura, em cada tribunal de contas. Trata-se, portanto, de instrumento para a cidadania ativa, a fomentar o debate público qualificado por informações e análises técnicas distanciadas de agendas políticas. ■

Referências: Lima, Edilberto Carlos Pontes Lima. Curso de Finanças Públicas. Editora Atlas. 2015. Harada, Kyoshi. Fiscalização financeira e orçamentária e a atuação dos Tribunais de Contas:controle interno, controle externo e controle social do orçamento. Em J.M Conti e F.F.Scaff (coordenadores) "Orçamentos Públicos e Direito Financeiro". Editora Revista dos Tribunais. Tribunal de Contas da União. Pareceres prévios disponíveis no site do TCU. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio). Parecer prévio 2021.