

A contabilidade pública e seus efeitos na reforma

Lino Martins da Silva (*)

Não obstante todo o desenvolvimento das normas jurídicas de natureza financeira tendentes a facilitar a administração dos bens públicos, isto foi obstaculizado pelo predomínio e a prática das teorias absolutistas do poder.



Nas sociedades antigas, o patrimônio público era considerado como propriedade exclusiva de quem detinha o poder político e, por conseguinte, o príncipe podia dispor livremente dos bens da comunidade, que se confundiam com seus próprios bens. Não existia orçamento público já que não havia limites para gastar, e as contribuições dos súditos eram determinadas pela vontade soberana do príncipe.

As poucas normas de controle que foram adotadas nas sociedades antigas como Egito, Grécia e Roma obedeciam tão-somente ao interesse do Monarca e objetivavam muito mais assegurar a fidelidade dos administradores do que o controle das mutações ocorridas no patrimônio público.

O estudo das instituições antigas revela a inexistência de uma Contabilidade Pública organizada de forma sistemática, pois padecia de vários males, entre os quais cabe destacar:

- inexistência do aspecto preventivo (controle parlamentar através

- do orçamento);
- organização contábil rudimentar;
- controle ineficaz.

É fora de dúvida que a Contabilidade teve grande avanço na medida em que floresceram as formas democráticas de organização política e estas estão na razão direta

da utilização do orçamento como meio de controle financeiro exercido pela população, através de seus representantes legitimamente eleitos.

Podemos afirmar, portanto, que a Contabilidade Governamental está intimamente ligada ao regime democrático adotado nos Estados modernos, pois, quando o poder se exerce em nome do povo, todos os aspectos da contabilidade encontram ambiente propício para suas elaborações teóricas e para suas aplicações práticas. Assim, todo avanço da autocracia e do despotismo implica um processo da contabilidade como integrante do sistema de informações do Governo.

Por outro lado, muitos fracassos na administração pública devem-se à falta ou insuficiência de sistemas de informações e controle adequados. Devemos ter presente que o êxito no campo da administração pública é mais ou menos impossível quando a sua atividade não é organizada, planejada e controlada racionalmente.

Infelizmente, nem todas as refor-

mas administrativas vislumbraram a necessidade e utilidade dessas técnicas, e os administradores públicos ainda não apreenderam o seu espírito nem analisaram as suas possibilidades e limites.

A classe política dirigente tem uma preparação de fundo mais jurídico-administrativo do que econômico-contábil. Os dirigentes nem sempre estão dispostos a delegar às Unidades que deles dependem uma autonomia suficiente, sem a qual não faz sentido falar de controle.

Quem vive na administração pública sabe como é difícil introduzir inovações, sobretudo quando é preciso proceder a mudanças na estrutura e, portanto, colocar de lado o antigo equilíbrio para criar novas posições de poder. Convém, por isso, desenvolver uma paciente obra de convicção para superar os obstáculos.

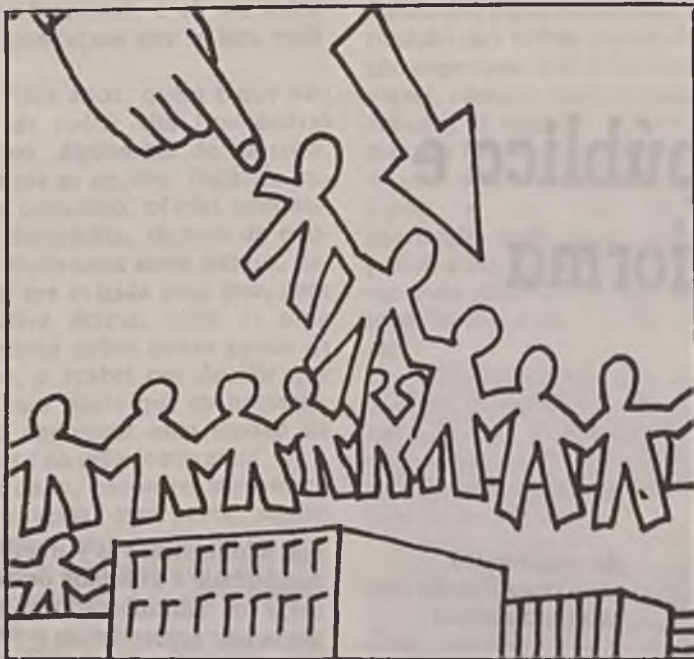
Para nós a Contabilidade é um dos meios fundamentais de controle e deve ser o canal para introdução dessa sistemática, pois sem ela as mudanças estão condenadas ao fracasso, principalmente quando os dirigentes não acreditam nas novas técnicas ou não as compreendem.

Os problemas que os sistemas de controle da gestão se propõem resolver podem resumir-se a dois aspectos:

- fornecer à direção as informações necessárias para orientar da maneira mais econômica as opções da gestão;

- permitir à direção controlar a gestão no seu aspecto econômico.

(*) Professor-adjunto da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ).



Estes problemas não devem ser enfrentados isoladamente, mas inserir-se no âmbito mais vasto de todas as atividades da organização destinadas a melhorar cada vez mais a eficiência de todo o conjunto da administração pública e, em particular, a ajudar a direção nas suas funções de “proceder a opções”, coordenar, programar e controlar.

Delimitado o campo de ação, temos que a Contabilidade é a ciência que estuda e pratica as funções de orientação e controle relativas aos atos e fatos administrativos e a Contabilidade Governamental é uma especialização voltada para o estudo e análise dos atos e fatos que ocorrem na administração pública.

Contabilidade Governamental é, pois, uma especialização da ciência contábil que objetiva fornecer à administração dados sobre:

- a organização e execução dos orçamentos;
- as normas para o registro das entradas de receitas;
- as normas para registro dos desembolsos da despesa;
- o registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado;
- as normas para a prestação de contas dos responsáveis por bens e valores;
- as normas para prestação de contas do governo;

— o controle de custos e a eficiência do setor público.

Para alcançar os objetivos prefixados, a Contabilidade Governamental deve obedecer a três requisitos fundamentais:

- fidelidade à realidade operacional;
- obediência ao princípio de análise;
- estruturação em função da utilidade dos resultados.

A fidelidade à realidade operacional significa que a Contabilidade deve traduzir fielmente os fenômenos ocorridos no patrimônio público. Deve ser a fotografia dos fatos governamentais ocorridos.

O segundo requisito significa que a Contabilidade deve decompor todas as Receitas e Despesas de modo a facilitar o confronto dos efeitos com as causas.

Por último a Contabilidade deve ser estruturada em função da utilidade dos resultados. Este requisito é de suma importância, especialmente na Contabilidade Governamental, pois é estruturada, na maioria dos organismos, de acordo com esquemas tradicionais que objetivam muito mais ao atendimento das exigências de quem é responsável pela verificação de dados (Tribunais de Contas) do que às necessidades de quem deve utilizar os resultados (Presidente, Ministros, Governadores, Secretários etc).

É exatamente por isso que proliferam, na administração pública, controles paralelos que muitas vezes levam a decisões que posteriormente o órgão de contabilidade não confirma. Nesse sentido, aqueles que são responsáveis pela Contabilidade no âmbito do Governo devem estar convencidos de que a mesma é um meio útil e eficaz na medida em que quem a realiza sabe interpretar as exigências e as necessidades de quem tem de servir-se dela.

Não se afigura necessário colher mais argumentos para concluir pela necessidade de uma definição clara do sistema de controle interno. A atual Constituição, a Lei nº 4320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67 não definem claramente os sistemas de apoio relativos a Pessoal, Material e Patrimônio que são geradores de dados para a atuação do controle.

A Empresa-Estado não dispõe de uma auditoria contábil que lhe apresente o panorama econômico e financeiro de que necessita para realizar eficientemente seus fins; falta a instituição efetiva do controle administrativo que investigará a oportunidade, a conveniência, a razão de ser, o modo de execução e o executor dos atos e fatos administrativos.

A experiência da contabilidade pública brasileira mostra que falta uma mentalidade uniforme sobre a administração pública; enquanto de um lado se encontram órgãos executores, de outro está o julgamento, quase em pontos antagônicos. É preciso unir os campos de atividades, pois a administração é uma só, e a falta de entrosamento só pode ser perniciosa. Os órgãos de controle, tanto interno como externo, têm dado ênfase ao fato de que o administrador público está sempre na posição de réu, esperando ser impronunciado do “crime” de ter praticado os atos normais de sua atribuição.

Deste modo, a reforma administrativa deve ser obra renovadora condizente com as necessidades de controle da administração pública brasileira. Precisamos, e urgente, de uma consolidação das normas sobre contabilidade, de um código orçamentário e de legislação específica para as administrações de material e de pessoal, pois só assim os órgãos incumbidos do controle poderão acompanhar a aplicação dos dinheiros públicos que nada mais é do que a função primordial da Contabilidade.