

## **A transparência, a Lei Complementar Federal n.º 131/2009 e a necessidade de navegar**

Por Inaldo da Paixão Santos Araújo<sup>i</sup>

***Navigare necesse; vivere non est necesse.***

Após nove anos de navegar, muitas vezes em mares tempestuosos, a Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal, pela primeira vez sofreu acréscimos em um de seus pilares fundamentais, que é o da transparência (os outros são planejamento, equilíbrio fiscal e recondução aos limites de endividamento).

A transparência, no sentido comum, representa a qualidade que possibilita o ver através de, corresponde à condição de tornar evidente, claro, de deixar transluzir, de tornar visível. Em suma, transparência é oferecer visibilidade, é mostrar-se.

Em administração pública, a transparência não é um princípio constitucional explícito. Todavia, como é que o cidadão vai tomar consciência dos preceitos estampados no art. 37 da Carta Maior, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, se a gestão pública não vestir o manto da transparência?

Não basta a Administração Pública, portanto, praticar ato legal, impessoal, moral, público ou eficiente, se a sua ação não tiver visibilidade verdadeira e se não possibilitar o controle, seja ele externo, interno ou social.

Nesse diapasão, a transparência deve ser considerada – sempre – como um valor universal consagrado, até mesmo, ainda que implicitamente. Na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, em seu art. 15, está

insculpida a garantia de que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Garantia essa que somente se torna factível com a visibilidade dos atos públicos, pois de nada adianta esse prestar se as contas não forem transparentes e, como já afirmei em outro artigo também publicado neste espaço, não estiverem pautadas em normas técnicas de Contabilidade Pública e se não forem submetidas aos controles externo, interno e social adequados.

Para a citada Lei Complementar (art. 48), a transparência da gestão fiscal é assegurada com o incentivo à participação popular, com a realização de audiências públicas.

Segundo ainda esse dispositivo, a transparência se materializa com a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e do respectivo parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas e dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da gestão fiscal, incluindo suas respectivas versões simplificadas.

Quem bem conceituou transparência na administração pública foi Ester Inês Scheffer (*in* Transparência fiscal, disponível em <http://www.aciben.org.br/>, pesquisa em 17/06/2009), ao afirmar que essa qualidade “significa disponibilização de informações que façam sentido para a sociedade, e o que faz sentido para o cidadão é saber se suas necessidades e problemas serão atendidos, em quanto, a que tempo e com que custo.” Ou de igual modo, o que interessa à sociedade é saber de onde veio e para onde, e como, foi o dinheiro da coletividade.

Assim, não basta apenas publicar contas, nem se dizer governo transparente. Urge possibilitar que o cidadão compreenda efetivamente o

que ocorreu com o dinheiro que é dele. Agir diferente é agir de forma farisaica.

Para que esse desejo coletivo seja atendido, torna-se necessário repensar a forma de se prestar contas neste país e de se navegar melhor na gestão pública. E é nesse caminho, nesse pensar, nesse sentir que merece aplauso a sanção da novel Lei Complementar Federal n. 131, de 27/05/2009.

Essa Lei, em resumo, incluiu novos requisitos para a transparência da gestão pública, descreveu as informações que precisam de divulgação clara e específica, definiu a responsabilidade do cidadão em acompanhar e denunciar práticas não transparentes ou “secretas”, estabeleceu os prazos de implementação das medidas e definiu a forma de sanção.

A relevância desses acréscimos deve, assim, para fins didáticos, ser compreendida por partes.

- **Novos meios para garantir a transparência**

Além da salutar iniciativa à participação popular – que deve sempre ser buscada pelos gestores públicos –, as informações detalhadas sobre os ingressos e egressos de recursos (denominados de execução orçamentária e financeira) deverão ser disponibilizadas em tempo real. Isso mesmo, deverão ser *on line* em meios eletrônicos de acesso público.

Para isso, Estados e Municípios que ainda não disponham, deverão adotar sistema integrado de informação, que observe determinado padrão mínimo de qualidade.

Portanto, em nosso acreditar, subsistemas de planejamento e orçamento, de arrecadação, de patrimônio, de estoques, de licitação, contratos e convênios, de dívida ativa, de operação de crédito, de recursos humanos, de custos e de desempenho

deverão estar interligados e integrados a sistema de informação contábil, que deverá ser capaz de permitir ao cidadão “colocar o dedo e perguntar e daí?” Como foi? Para onde foi? Quanto foi? Foi justo? Foi bom? Foi bem?

Se assim não for, é considerar a transparência como uma tábula rasa, é brincar de prestar contas. É não “estar no caminho certo”, não é navegar em bons mares, bem como não é gerar informações que, de fato e com efeito, pertençam a “todos nós”.

- **Qualidade ou especificação das informações**

Toda pessoa física ou jurídica deverá ter acesso a informações detalhadas sobre a receita pública, especificamente no que concerne às suas fases de lançamento e recebimento. Daí, a título de exemplo, será necessário saber se haverá opositores para que se divulgue nominalmente a lista dos devedores do Estado, informando o quanto se deve e o porquê do que se deve. Aqui, por um dever de justiça, registre-se que, por iniciativa do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, o Poder Executivo Estadual já vem adotando há muito essa prática. Mas precisamos navegar mais.

No que se refere ao outro prato da balança orçamentária – refiro-me à despesa pública – o legislador foi mais específico ainda – loas –, pois determinou que todos os atos relacionados à sua execução, no momento em que se realizarem, deverão ser disponibilizados com, no mínimo, os seguintes dados: número do processo de pagamento; descrição do bem fornecido ou do serviço prestado; nome do beneficiário e, quando for aplicável, o procedimento licitatório realizado.

Esse não é o único passo para a transparência, mas é, sem dúvida, um grande passo, pois permitirá uma melhor análise pelos controles externo, interno e social, e contribuirá para que

efetivamente se saiba o que fizeram e como fizeram com o que é de todos.

- **Da necessidade da participação de todos**

Para que essa Lei cumpra o seu objetivo maior, além do comprometimento de todo homem público pela transparência, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público práticas não transparentes.

- **Dos prazos**

Para a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, e para a disponibilização em tempo real das informações, foram estabelecidos os seguintes prazos, contados a partir de 28 de maio de 2009: um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 habitantes; dois anos para os Municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes; quatro anos para os Municípios que tenham até 50.000 habitantes.

Todavia, entendo que, para essa Lei ter eficácia social, torna-se imperiosa a adoção de um programa nacional de assistência financeira para os municípios realizarem um redesenho de suas práticas orçamentárias e financeiras, para que investimentos possam ser realizados em equipamentos, tecnologia e na contratação de pessoal qualificado, de forma efetiva.

Torna-se também necessária a aprovação de uma emenda constitucional que redefina o sistema integrado de controle interno, bem como atribua aos responsáveis garantias que assegurem a total independência, como sói ocorrer com os responsáveis pelo auxílio ao Parlamento, em sua nobre função de controle externo.

- **Da punibilidade**

Dizem que uma norma sem sanção é uma norma imperfeita, pois o poder coercitivo é um elemento essencial para potencializar a efetividade do comando, se ainda me lembro das poucas, mas magistrais aulas de direito que tive com o Professor Gaspare Saraceno.

Ocorre que essa norma tem sanção, pois o não atendimento de suas disposições nos prazos preconizados sujeita o ente ao não recebimento de transferências voluntárias.

Contudo, independentemente disso tudo, entendo que a questão é mais do que legal, adentra o campo da moral, pois tem ou não o cidadão o direito de saber de forma clara, justa, correta, oportuna, imparcial e, fundamentalmente, transparente o que é feito com o seu (dele) dinheiro?

Nós, contadores, auditores, servidores públicos, teremos muitos desafios para esse novo bom combate.

Portanto, teremos que navegar esse barco nos novos mares, para levá-lo a novos horizontes, pois, como já dito alhures, o barco somente terá sentido de ser barco se deixar seu local mais seguro, que é o porto, muitas vezes da conveniência.

É preciso navegar mares afora, até mesmo porque, se “viver não for preciso”, navegar é, como bem nos disse Fernando Pessoa em belo poema pautado na frase *Navigare necesse; vivere non est necesse*, atribuída a Pompeu, general romano, 106-48 aC, que teria sido proferida aos marinheiros amedrontados que recusavam viajar durante a guerra, conforme Plutarco, *in* Vida de Pompeu.

Em arremate, quando vejo a aprovação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), que objetivam,

entre outros aspectos, uma maior transparência, bem como a sanção da indigitada Lei, percebo que o sonho sonhado em minha dissertação “Redescobrimo a Contabilidade Governamental: uma mudança de paradigmas para uma melhor transparência”, publicada em 2005 pela Ed. Renovar, começa a se materializar.

Concluí aquele trabalho afirmando que além de cumprir uma determinação legal, um Estado mais transparente tende a atrair mais investimentos, aumenta a sua arrecadação, gasta menos e melhor, torna-se mais eficiente, cresce mais e mais, contribui para o desenvolvimento e para a responsabilidade social.

Afirmei, também naquela oportunidade, que a mudança de paradigmas tornaria a Contabilidade Pública uma poderosa ferramenta a contribuir para uma maior participação da sociedade civil no processo orçamentário e da gestão pública como um todo.

E, por último, apregoei a certeza de que, com uma Contabilidade Pública mais ágil, inovadora e transparente – o que possibilita uma melhor visibilidade do patrimônio público – talvez existisse uma gestão pública mais democrática e efetiva.

<sup>i</sup> Mestre em Contabilidade. Auditor do Tribunal de Contas do Estado da Bahia há 22 anos. Professor universitário. Possui os seguintes livros publicados: Auditoria Contábil, Introdução à Contabilidade, O Essencial da Contabilidade Pública e Contabilidade Pública, pela Saraiva; Introdução à Auditoria Operacional (FGV) e Resdescobrimo a Contabilidade Governamental (Renovar). Membro do Grupo de Trabalho constituído pelo CFC que elaborou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público, no âmbito do programa de convergência aos padrões internacionais.