

Uma Análise dos Repasses da União Transferidos a Municípios Brasileiros: um Estudo de Caso na Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha no Estado do Rio Grande do Sul

An Analysis on the Federal Transfers Conveyed to Brazilian Municipalities:
a Case Study in Santo Antônio da Patrulha City Hall in the State of Rio
Grande do Sul

Cleber José Nascimento¹
Alisson Júnior da Silva²

RESUMO

A gestão de recursos vinculados exerce papel fundamental para a execução de políticas públicas. Gerenciar projetos corresponde à utilização de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas para tornar possível o controle e aplicação adequada do dinheiro público, liberados mediante transferência de recursos por município, conforme projetos aprovados. Este artigo reflete sobre os mecanismos institucionais de repasses regulares de recursos federais transferidos a municípios brasileiros. A investigação versa também sobre o processo de contabilização realizado pelo município de Santo Antônio da Patrulha quanto às transferências recebidas originadas de projetos. Nesse sentido, a pesquisa analisa a transmissão de dados da contabilidade do município ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) por meio do Programa Autenticador de Dados (PAD). A metodologia utilizada neste estudo foi bibliográfica, exploratória e de estudo de caso. Os resultados da pesquisa mostraram a fragilidade do controle desses recursos, uma vez que ficou evidente que apenas 1% do total dos recursos de convênios foram localizados após cotejamento dos dados transmitidos ao TCE-RS pelo município, por meio do PAD, e de dados cadastrados no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU). Infere-se ainda que a Prefeitura, no exercício social de 2013, teve ingresso da Receita com três CNPJ diferentes,

1 Professor Mestre do Curso de Ciências Contábeis pela Faculdade Cenecista de Osório (Facos) e Servidor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE). E-mail: cleberjose1964@bol.com.br/cjn@tce.rs.gov.br.

2 Graduando em Ciências Contábeis pela Facos. E-mail: alissonjr1995_@hotmail.com.

e apenas o CNPJ nº 88.814.199/0001-32 foi utilizado pela contabilidade para transmitir dados. Evidenciou-se também que de todos os empenhos de 2013, conforme dados do Portal de Transparência do TCE-RS, foi utilizado somente o CNPJ mencionado; os demais não foram localizados na contabilidade.

Palavras-Chave: Gestão de Projetos. Metodologia. Controle Externo.

ABSTRACT

The linked resources management plays a fundamental role for the public politics execution. Managing projects correspond to the use of knowledge, skills, tools and techniques so that the control and correct application of the public treasury is possible, liberated by transfer of federal funds by municipality, according to approved projects. This article considers the institutional mechanisms of federal resources regular allocations conveyed to Brazilian municipalities. The investigation also discusses the accounting process accomplished by the city of Santo Antônio da Patrulha in relation to the received transferences originated through projects. In this regard, the research analyses the account data transmission of the city to the Audit Court in the state of Rio Grande do Sul (TCE-RS, in the Portuguese abbreviation), through the Data Authenticator Program (DAP). The methodology used in this study was bibliographical, exploratory and of case study. The research results showed the resource control fragility, once it was clear that only 1% of the total resources of covenants were located after collating the data transferred to TCE-RS by the municipality through the DAP and also data registered in the Transparency Portal of the Brazilian Office of the Comptroller General. It is also evident that the City Hall, in the fiscal year of 2013, entered in the Federal Internal Revenue with three different registries in the National Directory of Legal Entities (CNPJ) and only the number 88.814.199/0001-32 was used by the accountability in order to transmit data. Also, it was evident that in all of the 2013 proceeds allocation documents, according to data from the Transparency Portal of the TCE-RS, only the CNPJ number mentioned was used, and the others were not found in the accounting.

Keywords: Project Management. Methodology. External Control.

1 INTRODUÇÃO

Conforme a pesquisa de Vargas (2005), um projeto de governo é caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, empreendimento não repetitivo, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros predefinidos no tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade da atividade a ser desenvolvida.

A grande dificuldade de construção de projetos é encontrar profissionais adequados que compreendam a estrutura e a execução de leis que nor-teiam a aprovação de projetos com o Governo Federal.

Nesse sentido, este estudo procura contribuir para a compreensão da relação institucional estabelecida entre União, Prefeitura Municipal e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) no aspecto da liberação de recursos, bem como o controle desse processo utilizando registro da contabilidade.

Nascimento (2014), em sua pesquisa de dissertação de mestrado, traz elementos importantes para o debate, argumentando que o profissional contabilista produz informações de extrema importância à sociedade sobre o aspecto da transparência de contas de gestão, e com o intuito de dar visibilidade ao controle social, utiliza registros de atos/fatos contabilizados tempestivamente pela contabilidade.

É evidente que para o cidadão ter um controle adequado dos dados produzidos pela contabilidade os profissionais deverão, em tese, ter registro contábil em tempo real, obedecer ao princípio de contabilidade do registro pelo valor original e facilitar o acesso do cidadão a esses dados, que por vezes não tem conhecimento de ferramentas de controle e acompanhamento.

No aspecto da contabilização, a Lei Complementar 131/09 ampliou o texto do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que trata da transparência na gestão pública, evidenciando que os registros da contabilidade deverão ser realizados em tempo real, ou seja, se foi contabilizado hoje, amanhã deverá estar na internet.

O referido ordenamento jurídico dispõe sobre o registro na contabilidade de todas as receitas e despesas de qualquer origem que ingressarem na entidade pública, seja por meio de transferências da União ou do Estado.

O uso das boas práticas em gerenciamento de projetos no setor público e em especial no âmbito do controle externo é recente; no entanto, a exi-

gência crescente dos cidadãos por serviços públicos de qualidade reforçam a importância dessa prática em todas as esferas do poder público.

Diante do exposto, surge a questão da pesquisa: de que forma os repasses da União transferidos ao município são contabilizados pela Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha?

Para responder, esta pesquisa objetiva investigar os relatórios transmitidos ao TCE-RS por meio do acesso público ao Programa Autenticador de Dados (PAD).

Para executar a pesquisa, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (1) realizar um referencial teórico compatível com o tema da pesquisa; (2) realizar o cotejamento dos relatórios e da Controladoria Geral da União com os relatórios do TCE-RS, bem como o Relatório de Receita e despesas do município pesquisado; e (3) reflexionar sobre as divergências em conjunto com o questionário aplicado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Secretaria do Tesouro Nacional

A STN do Ministério da Fazenda foi criada a partir da publicação do Decreto nº 954.52 em 1986, com a finalidade de atribuir administração aos sistemas de programação financeira de contabilidade do setor público e de execução orçamentária.

Ela tem a missão de informar ao cidadão, de forma transparente, a despesa e receita na aplicação adequada do gasto público, bem como dar visibilidade ao cidadão em relação à utilização de ferramentas de controle modernas e ágeis, utilizando inclusive modelos internacionais (ROCHA, 2015).

A Instrução Normativa (IN) nº 2/2012, regramento editado pela STN, disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos estados, do Distrito Federal e de municípios. Por conta disso, seu objetivo é normatizar a realização de transferências voluntárias às entidades públicas em esfera estadual, municipal e no Distrito Federal.

Essa norma define, ainda, a Administração Pública Federal como concedente dos recursos e responsável pela transferência voluntária de recursos

federais, e como conveniente o órgão ou entidade da administração, estadual ou municipal – ou seja, que recebe o recurso como transferências correntes, contabilizados pela contabilidade do ente receptor em todas as esferas de governo (BRASIL, 2013, p. 10).

Para haver um controle mais adequado da concedente foi criado pela STN o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que é um sistema estruturante responsável por várias áreas da contabilidade, em especial a coleta, tratamento e divulgação de informações.

O sistema foi desenvolvido em três frentes de trabalho: Taxonomia; Matriz de Saldos Contábeis (MSC). O modelo de coleta de informações utiliza a linguagem Extensible Business Reporting Language (XBRL), usada para representar e transmitir informações financeiras, amparada nas experiências internacionais bem-sucedidas para tratamento de dados contábeis, financeiros e fiscais. (BRASIL, 2013, p. 10).

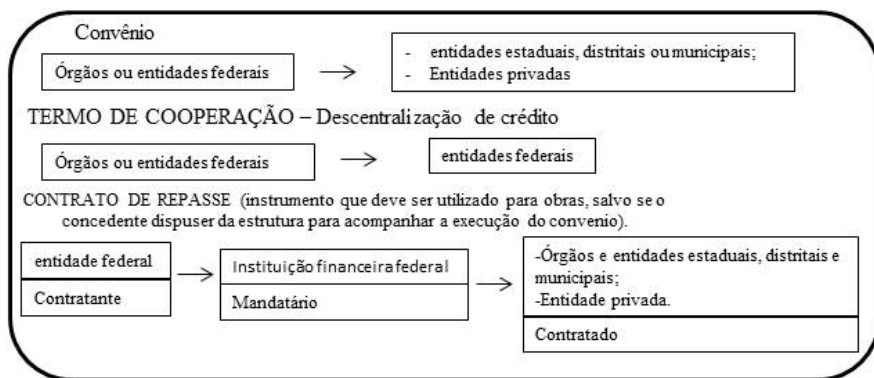


Figura 1: Fluxo de transferências voluntárias.

Fonte: Adaptado de Controladoria-Geral da União – CGU (2014).

A Figura 1 salienta o fluxo da transferência voluntária entre a União, órgão da Administração Pública Federal, e órgãos ou entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal (direta e indireta), bem como entidades privadas sem fins lucrativos. Também faz referência ao contrato de repasse, que deve ser utilizado para acordos com obras.

2.2 Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

O controle externo no Rio Grande do Sul, exercido pelo TCE/RS como órgão auxiliar do poder legislativo, regula-se, além da CF/88, por Lei Orgânica (11.424/2000) e regimento interno próprio, e pelas normas infraconstitucionais pertinentes. Kronbauer et. al. (2011). O auxílio descrito no texto constitucional funciona como órgão técnico e opinativo em seus pareceres, que após o trânsito em julgado é encaminhado para julgamento do Poder Legislativo.

Na pesquisa de Kronbauer et al. (2011) em relação ao controle realizado diretamente pelo Estado, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) define, na seção IX capítulo VII, duas espécies: (1) interno, exercido pelo próprio poder ou órgão, dentro de sua esfera administrativa, visando disciplinar rotinas e evidenciar procedimentos ilegais ou ilegítimos; e (2) externo, exercido pelo poder legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Referente à recepção de dados pela contabilidade municipal, o TCE-RS utiliza o conjunto de dados e informações gerados pelas entidades da esfera municipal, e os coloca à disposição dos técnicos do TCE para consultas e pesquisas, subsidiando análises e auditoria.

O Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de contas (SIAPC) abrange os sistemas PAD e o programa gerador da Manifestação Conclusiva do Controle Interno (MCI), e o trabalho de padronização de elenco de contas e uso de recursos vinculados (MANUAL TCE-RS, 2014).

2.3 Controle social e transparência

Conforme Andrade (2008, p. 6), “a transparência nas contas públicas é um dos pilares da LRF e um dos indicadores de gestão responsável”. Nesse conjunto, Cruz (2002, p. 19) relata que somente as leis não garantem a transparência, é necessário “um espírito estadista e uma filosofia cooperativa” para legítima publicação das informações que sejam de interesse da sociedade.

Prevista pela Lei Complementar nº 131, a Lei da Transparência acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dar outras providências, buscando determinar a disponibilização, em tem-

po real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A promoção de políticas públicas inclusivas tem como eixo norteador a melhoria das condições de vida para a população de modo amplo, no intuito de contribuir com a igualdade de oportunidades e construir valores éticos socialmente aceitos.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada de decisões administrativas, orientando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, possam exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher seus representantes de quatro em quatro anos, mas também de acompanhar e supervisionar de perto, durante todo o mandato, como esse poder discricionário está sendo exercido.

2.3.1 Controladoria-Geral da União (CGU) e controle dos recursos

É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar da gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público. A CGU é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados aos estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do grande número de municípios que possui (5.560), a CGU conta com a participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz (BRASIL, 2013).

A existência desse controle social requer projetos educacionais de massa de longo prazo, pois a desinformação, o desinteresse, a cultura de não participação por medo de represália e talvez até a origem histórico-cultural brasileira dificulta muito a implementação desse controle.

Nesse sentido, Di Pietro (2005) confirma o relato anteriormente descrito referente à conscientização da sociedade sob o direito de participar desse controle. Para isso, a autora descreve a necessidade de conscientizar a sociedade para mostrar que ela tem o direito de participar desse controle, e por conta disso é necessário criar instrumentos de participação amplamente divulgados e postos ao alcance de todos.

A autora ainda corrobora o debate ao afirmar, sobretudo, a cultura do povo; para isso é preciso criar instrumentos de participação amplamente divulgados e postos ao alcance de todos de forma muito clara.

2.3.2 O Siconfi e controle das informações

O Siconfi é o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, uma nova ferramenta destinada ao recebimento de informações financeiras, contábeis e de estatísticas fiscais provenientes de 5.564 municípios, 26 estados, do Distrito Federal e da União.

A ampliação do Siconfi coube ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que analisou as boas práticas internacionais na área de transmissão e processamento de dados, além das necessidades decorrentes do crescente fluxo de informações produzidas pelas unidades federativas.

O Siconfi está na rede mundial de computadores, sendo considerado o instrumento habilitado a alcançar os ambiciosos objetivos que decorrem da modernização das práticas contábeis aplicadas no setor público nacional.

Por isso, um dos principais objetivos da criação dessa ferramenta é a integração da contabilidade orçamentária, analítica e patrimonial na adaptação de uma contabilidade pública moderna que viesse a ser grande aliada dos gestores públicos, podendo assim ter um controle financeiro das diferentes instâncias administrativas.

A tecnologia utilizada pela STN para fazer parte do escopo do Siconfi é o padrão XBRL, especificamente projetado para aplicação na área de negócios e transmissão de dados financeiros. Entretanto, o XBRL pode ser usado para armazenar ou transportar dados, tendo como principal objetivo torná-lo uma linguagem universal para a divulgação de dados contábeis e fiscais, podendo substituir os controles formais hoje existentes.

2.4 Contabilidade aplicada ao setor público

Segundo Petri (1981), a contabilidade pública é um dos ramos da contabilidade geral aplicada às entidades de direito público interno; assim, Araújo (2009, p. 1) destaca que “a Contabilidade Pública é de importância vital para o controle e o planejamento da administração pública”. Nessa linha, Kohama (2009, p. 25) descreve que o objetivo da contabilidade pública é coletar, lançar, armazenar e explicar os fatos que modificam as situações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das entidades públicas. Por essa razão o autor corrobora o argumento de que nenhum valor, seja despesa ou receita, deverá ficar sem registro, sob pena de infringir princípios da contabilidade e ferir o Código de Ética do Contabilista.

2.4.1 Profissional da contabilidade

Kohama (2009, p. 25) conceitua a contabilidade pública como “o ramo da contabilidade que estuda, orienta, controla e demonstra a organização e execução da Fazenda Pública: o patrimônio público e suas variações”.

A contabilidade pública teve início no Brasil, de acordo com Araújo (2009, p. 31), “com a chegada da família real portuguesa em 1808, quando da instalação de seu governo foi publicado um alvará criando o Erário Régio, que instituiu normas reguladoras de escrituração contábil”.

No Brasil, foi regulamentada a Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964, com o propósito de instituir normas para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, que rege a contabilidade pública até hoje.

3 DADOS E ANÁLISES DE DADOS

Conforme visto na introdução deste trabalho, o objetivo principal é investigar os relatórios transmitidos ao TCE-RS por meio do acesso público ao PAD, no exercício de 2013, em relação à Prefeitura de Antônio da Patrulha com o montante de R\$ 27.741.770,39.

Tabela 1: Transferência de recursos por estado/município.

UF: RIO GRANDE DO SUL Exercícios 2013	
Descrição do total	
Total destinado aos favorecidos situados no estado	R\$ 12.870.466.573,24
total destinado ao Governo do Estado	R\$ 3.882.454.555,61
Total destinado aos favorecidos situados nos municípios do Estado:	R\$ 8.988.012.017,63
Total destinado aos favorecidos situados no município Santo Antônio da Patrulha:	R\$ 27.741.770,39

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (2014).

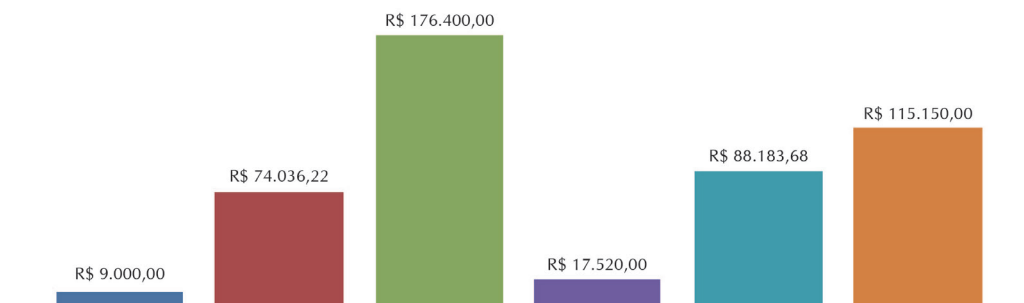
A Tabela 1, disponibilizada no site do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, demonstra as transferências aos municípios de recursos oriundos de projetos elaborados pelo Executivo de Santo Antônio da Patrulha e aprovados pela União para o exercício de 2013, evidenciando o ingresso de R\$ 27.741.770,39, que em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Os gráficos abaixo relacionados demonstram o desmembramento do total de recursos orçamentários no exercício de 2013; eles estão desmembrados por CNPJ, identificando-se 3 (três) CNPJ distintos do município pesquisado, sendo eles: 13.477.830/0001-56 para os recursos de convênios ou repasses da função da Assistência Social; 11.232.497/0001-90 para os recursos de convênios ou repasses da Função Saúde; e 88.814.199/0001-32, identificado como o principal da organização. Os valores totais repassados às pessoas naturais que têm auxílio do convênio de Bolsa Família também estão desmembrados, e também os recursos de convênios destinados aos Círculos de Pais e Mestres (CPM) localizados no município.

Gráfico 1: Recursos conforme cada ação governamental ao município.

Recurso destino à Assistência Social CNPJ: 13.477.830/0001-56

- Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil
- Serviço de apoio à gestão descentralizada do programa bolsa família
- Serviços de proteção social básica
- Serviços de proteção social especial de alta complexidade
- Serviços de proteção social especial de média complexidade
- Ações complementares de proteção social básica

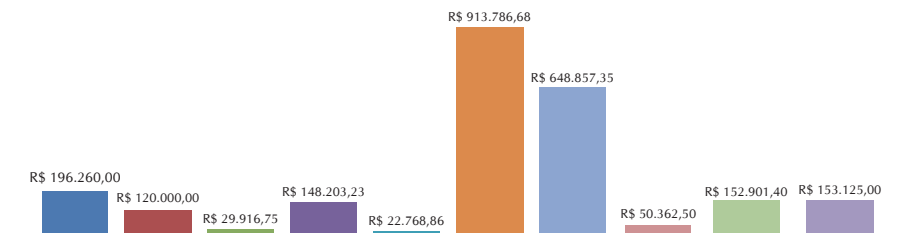


Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

Os dados do Gráfico 1 foram extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, que mostra as transferências de recursos destinados aos convênios aprovados para a Assistência Social aos municípios, totalizando o valor de R\$ 480.289,90, que em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Gráfico 2: Recursos referentes à Função Saúde em cada respectiva ação governamental do município.

Recurso destinado à Função Saúde
CNPJ: 11.232.497/0001-90



- Construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS
- Estruturação da rede de serviços de atenção básica de saúde
- Incentivo financeiro aos entes federados para a vigilância em saúde
- Incentivo financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a vigilância em saúde
- Incentivo financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para Execução de Ações de Vigilância Sanitária
- Promoção da assistência farmacêutica do SUS
- Piso de atenção básica variável - saúde da família
- Promoção da assistência farmacêutica do SUS
- Promoção da assistência farmacêutica e insumos estratégicos na atenção básica em saúde
- Serviço de atendimento móvel de urgência samu 192

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

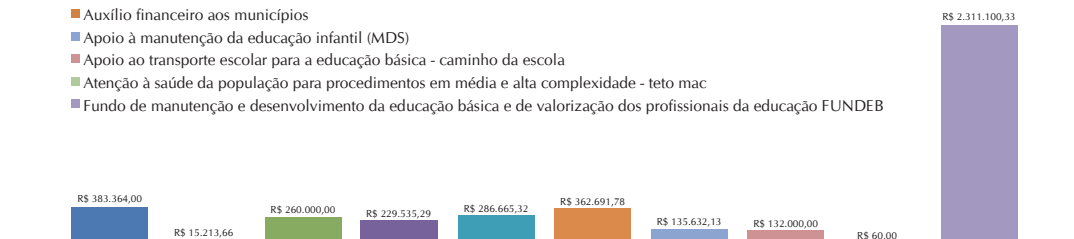
Os dados do Gráfico 2 foram extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral do União, correspondente STN, que mostra as transferências aos municípios de recursos destinados aos convênios aprovados para a Função Saúde, totalizando o valor de R\$ 2.283.056,77, que em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Considerando a amplitude dos recursos oriundos destinados ao município referente ao CNPJ 88.814.199.0001-32, foi realizado 2 (dois) gráficos para melhor clareza e entendimento.

Gráfico 3: Todos os recursos destinados ao CNPJ 88.814.199.0001-32 em cada respectiva ação governamental do município.

Recursos vinculados ao CNPJ 88.814.199/0001-32

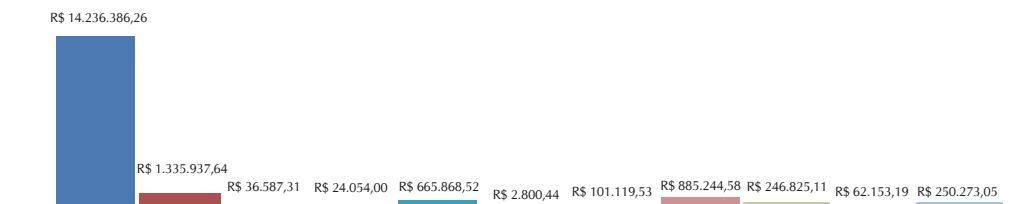
- Apoio à alimentação escolar na educação básica
- Apoio à organização, à gestão e à vigilância social no território, no âmbito do sistema único de assistência social - SUAS
- Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais
- Apoio à política nacional de desenvolvimento Urbano
- Apoio ao transporte escolar na educação básica
- Auxílio financeiro aos municípios
- Apoio à manutenção da educação infantil (MDS)
- Apoio ao transporte escolar para a educação básica - caminho da escola
- Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade - teto mac
- Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação FUNDEB



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

Recursos vinculados ao CNPJ 88.814.199/0001-32

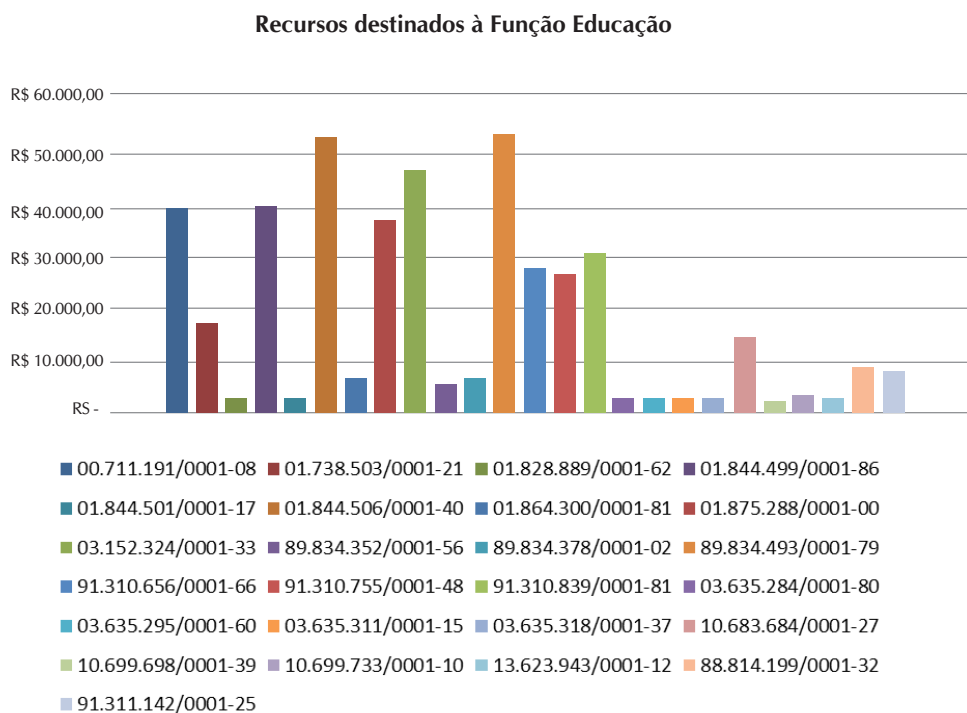
- Fundo de participação dos municípios - FPM (CF, art. 159)
- Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos - praças dos esportes e da cultura
- Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares
- Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer
- Infraestrutura para a educação básica
- Repartição de recursos da contribuição de intervenção no domínio econômico - CIDE combustíveis
- Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos estados exportadores - (art. 91 ADCT)
- Transferência da cota-Parte do salário-educação (Lei nº 9.424, de 1996 - Art. 15)
- Transferência do imposto territorial rural
- Transferência de cotas-partes da compensação financ. pela exploração de recursos minerais (Lei nº 8.001, de 1990 - Art. 2º)
- Transferências do fundo especial dos royalties pela produção de petróleo e gás natural (Lei nº 7.525, de 1986 - Art. 6º)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

Os dados dos Gráficos 3 e 4 foram extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, que mostra as transferências aos municípios de recursos destinados aos demais convênios aprovados para a assistência social, cultura, desporto e lazer, educação, organização agrária e urbanismo, totalizando o valor de R\$ 21.963.512,14, que em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Gráfico 5: Recursos da ação governamental Dinheiro Direto na Escola para a educação básica.



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

Os dados do Gráfico 5 foram extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, que mostra as transferências de recursos destinados à Função Educação aos municípios; assim como os outros recursos, ele está com os CNPJ dos CPM de origem, com a ação governamental Dinheiro Direto na Escola para a educação básica, totalizando o valor de R\$ 450.354,58, que em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Quadro 1: Recursos da ação governamental Dinheiro Direto na Escola para a educação básica.

Função: Assistência Social		
Ação governamental: 8442 - Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)		
Quantidade CPF	Fonte - finalidade	Total no ano (R\$)
1.893	Bolsa família	R\$ 2.411.132,00

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

Os dados do Quadro 1 foram extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, que mostra as transferências de recursos destinados à Função Assistência Social aos municípios. Assim como no Gráfico 5, não consta nenhum dos 3 (três) CNPJ, mas em cada repasse consta o CPF do indivíduo; eles não abrem convênios por CPF, pois não é o objetivo deste artigo, totalizando o valor de R\$ 2.411.132,00, que em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Quadro 2: Recursos conforme ação governamental de concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho.

Função: Assistência Social		
Ação governamental: concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho		
CPF	Favorecido	Total no ano (R\$)
122.86860.25-6	MARCIANA DA SILVA RAMOS	R\$ 300,00

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da STN (2015).

Os dados do Quadro 2 foram extraídos do Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, que mostra as transferências de recursos destinados à Função de Assistência Social aos municípios. Esse recurso conta como pessoa natural, como receptora desse recurso, e em tese ingressou na contabilidade municipal na rubrica de receitas.

Observou-se que, após o desmembramento do montante repassado ao município, estaremos aplicando 4 (quatro) unidades após a vírgula para a eficácia das análises deste estudo, em ordem crescente, do menor percentual ao maior. Assim, compreende-se que o recurso destinado à concessão de bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificados em situação de trabalho corresponde a 0,0011%; o recurso destinado ao Dinheiro Direto na Escola para a educação básica corresponde a 1,6234%; o recurso destinado ao CNPJ: 13.477.830/0001-56 corresponde a 1,7313%; a transferência de renda para famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) corresponde a 8,6913%; os recursos destinados ao CNPJ: 11.232.497/0001-90 corresponde a 8,7816%; e os recursos destinados ao CNPJ: 88.814.199/0001-32 corresponde a 79,1713%.

Para a realização da pesquisa, foi elaborado um questionário com alguns pontos relevantes que foram encontradas durante o desmembramento dos recursos orçamentários. Foi aplicado o questionário ao Siconfi e ao TCE-RS, ambos enviados pela abertura de chamada e pelo seus correspondentes sites.

O TCE-RS respondeu a abertura de chamada como situação descartada, que corresponderia ao arquivo anexado no questionário, já o Siconfi respondeu via e-mail, apresentado neste trabalho.

Quadro 3: Questionário aplicado ao Siconfi enviado em 18/09/2015 e recebido em 23/09/2015.

1-Como funciona a contabilização dos recursos federais no município?	Para essa pergunta, ler item 3.6.4 – Transferências de Recursos Intergovernamentais da Parte I do MCASP, disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mcasp
--	---

2-Tem que seguir o regime de competência?	Depende do enfoque. Se o enfoque for a receita orçamentária, ela segue as fases descritas na lei 4.320: previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. Se o enfoque for patrimonial, utiliza-se o regime de competência segundo alguns critérios para reconhecimento e mensuração. Ler partes I e II do MCASP.
3-Existe regra quanto à abertura de um novo CNPJ?	Pergunta não bem especificada.
4-O CNPJ é vinculado a Prefeitura e não ao Gabinete do Prefeito?	Pergunta não bem especificada.
5-É permitido a Prefeitura constituir outro CNPJ, a exemplo a Secretaria da Assistência Social para receber Recursos de Projetos da União, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).	Não é de nossa competência opinar sobre esse assunto.
6-Os Recursos originados ao Bolsa Família o Contador Público Municipal contabiliza e transmite ao PAD esta contabilização como Origem do Receita, e de que forma acontece o ingresso no PAD, para acontecer a evidencia da contabilidade pelo Regime de Competência.	Não temos conhecimento do que seja PAD. Favor entrar em contato com quem trate do assunto.

7-Todos os valores que ingressarem no município deverão acontecer a contabilização, seja qual for a natureza? Orçamentária, extra orçamentária, doações, recursos federais-Bolsa família e outras formas de controle.

De acordo com a lei 4.320/64 Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

Art. 93. Todas as operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira, não compreendidas na execução orçamentária, serão também objeto de registro, individualização e controle contábil.

Art. 100 As alterações da situação líquida patrimonial, que abrangem os resultados da execução orçamentária, bem como as variações independentes dessa execução e as superveniências e insubsistência ativas e passivas, constituirão elementos da conta patrimonial.

Dessa forma, todos os fatos que alterem o a situação líquida patrimonial do ente público, dependentes ou não de execução orçamentária, deverão ser contabilizados.

8-Conforme o a Lei 131/09 em conjunto a Lei 12.527/2011, ha como acompanhar a contabilização das Receitas oriundas de Recursos Federais, se sim, qual é a forma de acompanhamento pelo controle social?	Segundo a Lei 131/2009, <u>art. 48-A</u>, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à. I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. Os municípios têm de 1 a 4 anos para se adaptarem a essas exigências legais, dependendo do tamanho da população. O controle social pode ser efetuado com a solicitação dessas informações ou a disponibilização pelos próprios poderes ou tribunais de contas respectivos.
9-Os recursos destinados à Bolsa Família, o Município Contabiliza no PAD? E se sim em qual rubrica?	Não temos conhecimento do que seja PAD. Favor entrar em contato com o órgão competente.
10-Qual é o valor de transferências de recursos vinculados da União destinados aos favorecidos situados no município SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA/RS, em cada ação governamental, no exercício de 2013?	A principal fonte para esse tipo de informação é o Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União, disponível em http://transparencia.gov.br/.

Fonte: Siconfi (2015).

Ao analisar o questionário aplicado ao Siconfi, percebe-se a falta de conhecimento sobre o PAD, sendo que a contabilização e os relatórios deveriam estar interligados entre os órgãos apresentados neste trabalho,

sendo eles Siconfi, TCE-RS e o município.

Para analisar os dados do TCE-RS, observamos seu site; colocamos o nome do município pesquisado e assim verificamos, conforme o quadro a seguir, as receitas, despesas e empenhos no exercício de 2013.

As análises dos dados e discussões serão apresentadas em um confronto entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e a Secretaria do Tesouro Nacional versus município de Santo Antônio da Patrulha, de forma clara e sucinta; utilizamos a letra “L” para os valores localizados e “NL” para os valores não localizados (vale ressaltar que o TCE-RS não averiguou as contas públicas desse município no exercício de 2013). Para o confronto dos dados, solicitou-se os relatórios desse executivo municipal à contadora, pois não está de acordo com a legislação em vigor para a transparência de órgãos públicos.

Quadro 4: Confronto de recursos encontrados entre STN, TCE-RS e município.

Ações governamentais	STN	TCE-RS	S.A.P
Construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS)	R\$ 196.260,00	NL	L
Estruturação da rede de serviços de Atenção Básica de Saúde	R\$ 120.000,00	NL	L
Incentivo financeiro aos entes federados para a Vigilância em Saúde	R\$ 29.916,75	NL	L
Incentivo financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para a Vigilância em Saúde	R\$ 148.203,23	NL	L
Incentivo financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para execução de Ações de Vigilância Sanitária	R\$ 22.768,86	NL	NL
Piso de Atenção Básica fixo	R\$ 913.786,68	NL	L
Piso de Atenção Básica variável – saúde da família	R\$ 648.857,35	NL	NL
Promoção da assistência farmacêutica do Sistema Único de Saúde (SUS)	R\$ 50.362,50	NL	NL

Promoção da assistência farmacêutica e insumos estratégicos na Atenção Básica em Saúde	R\$ 152.901,40	NL	NL
Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) – 192	R\$ 153.125,00	NL	L
Apoio à alimentação escolar na educação básica	R\$ 383.364,00	NL	NL
Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)	R\$ 135.632,13	NL	NL
Apoio à organização, gestão e vigilância social no território no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)	R\$ 15.213,66	NL	NL
Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	R\$ 229.535,29	NL	NL
Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais	R\$ 260.000,00	NL	L
Apoio ao transporte escolar na educação básica	R\$ 286.665,32	NL	NL
Apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola	R\$ 132.000,00	L	L
Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade – Teto MAC	R\$ 60,00	NL	NL
Auxílio financeiro aos municípios	R\$ 362.691,78	NL	NL
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	R\$ 2.311.100,33	NL	L
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – CF, art. 159	R\$ 14.236.386,26	NL	NL
Implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos – Praças dos Esportes e da Cultura	R\$ 1.335.937,64	NL	NL
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	R\$ 36.587,31	NL	NL
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer	R\$ 24.054,00	NL	NL

Infraestrutura para a educação básica	R\$ 665.868,52	NL	NL
Repartição de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Combustíveis	R\$ 2.800,44	NL	L
Transferência a estados, Distrito Federal e municípios para compensação da isenção do ICMS aos estados exportadores (art. 91 ADCT)	R\$ 101.119,53	NL	NL
Transferência da cota-parte do Salário-Educação (Lei nº 9.424, de 1996 – Art. 15)	R\$ 885.244,58	NL	NL
Transferência do Imposto Territorial Rural	R\$ 246.825,11	NL	NL
Transferências de cotas-partes da Compensação Financeira pela exploração de recursos minerais (Lei nº 8.001, de 1990 – Art. 2º)	R\$ 62.153,19	NL	NL
Transferências do Fundo Especial dos Royalties pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 7.525, de 1986 – Art.6º)	R\$ 250.273,05	NL	NL
Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil	R\$ 9.000,00	NL	NL
Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	R\$ 74.036,22	NL	NL
Serviços de Proteção Social Básica	R\$ 176.400,00	NL	NL
Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade	R\$ 17.520,00	NL	NL
Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	R\$ 88.183,68	NL	NL
Ações complementares de Proteção Social Básica	R\$ 115.150,00	NL	NL
Dinheiro Direto na Escola para a educação básica	R\$ 450.354,58	NL	L
Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Lei nº 10.836, de 2004).	R\$ 2.411.132,00	NL	L

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados da STN, 2013; TCE-RS (2013); e município (2013).

Na ação governamental de construção e ampliação de Unidades Básicas

de Saúde (UBS) vale ressaltar a diferença entre município, STN e TCE-RS. Foi localizado valor inferior ao valor de receita orçamentária, tendo como valor total do recurso pela STN no município de R\$ 23.107,41, correspondendo ao valor de R\$ 196.260,00.

Na ação governamental de Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde os valores entre STN e município, sendo contabilizado o recurso no valor de R\$101.987,67.

Foram contabilizadas por parte do município as ações governamentais de incentivo financeiro aos entes federados para a Vigilância em Saúde e incentivo financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para a Vigilância em Saúde, classificado no município como teto financeiro da Vigilância em Saúde, o valor contabilizado desta ação governamental divergiram com o valor expressado conforme STN, temos no município como receita orçamentária prevista o valor de R\$ 95.750,25 e receita arrecadada no valor total de R\$ 145.758,36, obtendo como despesas orçamentárias empenhadas o montante R\$ 89.616,96, e despesas orçamentárias pagas no valor de R\$ 86.326,00.

O PAB Fixo, assim simplificado pelo município, classificado pela STN como ação governamental Piso de Atenção Básica Fixo, obteve como recurso de arrecadação o valor de R\$ 913.786,68, contabilizado pela receita orçamentária prevista R\$ 948.837,04; a receita orçamentária arrecadou R\$ 1.002.253,47, obtendo assim despesas orçamentárias empenhadas e pagas no total de R\$ 569.477,68.

Na ação governamental repartição de recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Combustíveis, não há irregularidade no repasse, mas evidenciou-se na pesquisa a falta de contabilização pelo valor justo desse repasse. O que se destacou foi a receita orçamentária prevista desse repasse no valor de R\$ 102.000,00, sendo o valor arrecadado contabilizado R\$ 2.931,79; já a STN demonstra com veracidade o valor real de R\$ 2.800,44.

A ação governamental Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) – 192 foi contabilizada de acordo com relatório do município no valor de R\$ 153.537,41, se contradizendo com o valor encontrado pela STN, que foi de R\$ 153.125,00 – sendo o valor do empenho pelo município de R\$ 160.498,25, não sendo localizado no Portal da Transparência no TCE-RS.

Na ação governamental apoio a projetos de infraestrutura e serviços

em territórios rurais, foi encontrado valor de receita orçamentária correta entre município e STN, girou o questionamento, a falta de divulgação desse repasse no portal de transparência pelo TCE-RS.

Compreende-se que a ação de apoio ao transporte escolar para a educação básica Caminho da Escola, após verificação, foi localizada no relatório de empenho do TCE-RS. A STN está adequada com o município, sendo seu fornecedor a Marcopolo S/A com o valor de R\$ 132.000,00, estando adequado em todos os órgãos responsáveis.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) apresenta no relatório orçamentário do município a receita orçamentária de R\$ 11.275.462,69, e empenhado de R\$ 11.171.888,92, sendo que a STN apresenta o valor superior contabilizado de R\$ 2.311.100,33.

A ação governamental Dinheiro Direto na Escola para a educação básica teve um confronto de informações, pois encontramos na STN, conforme o Quadro 5, pág. 12, o correspondente total de R\$ 450.354,58, contradizendo o relatório do município de que a receita orçamentária arrecadada foi de R\$ 9.264,93. Segundo o questionário aplicado ao Siconfi, na questão 7, temos a seguinte resposta: “De acordo com a lei 4.320/64 Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei”; logo, entende-se que a contabilização desse recurso está errada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho avaliaram-se os mecanismos institucionais de repasses regulares de recursos federais transferidos a municípios brasileiros e o processo de contabilização realizado pelo município de Santo Antônio da Patrulha quanto às transferências recebidas originadas de projetos. A primeira constatação é de que em 2013 o município pesquisado teve 3 (três) CNPJ diferentes, sendo que encontramos no TCE-RS a contabilização de apenas 1 (um) CNPJ, o CNPJ 88.814.199/0001-32; isso é um indício da relevância das receitas orçamentárias implementadas no município.

Este trabalho correspondeu às expectativas, e teve como direcionamento em sua realização o alcance dos objetivos propostos, os quais foram atingidos pela identificação da contabilização pública bem como pela realização do

quadro de confronto de recursos encontrados entre a STN, o TCE-RS e a Prefeitura de Santo Antônio da Patrulha.

A falta de contabilização do valor original apresentado pelo relatório de receitas/despesas do executivo municipal em 2013 foi o grande alvo das irregularidades encontradas na pesquisa, ressaltando-se que as ações governamentais foram localizadas com muita dificuldade, pois as contas contábeis estavam com abreviações.

A falta de uniformidade da nomenclatura adotada dificulta a integração entre o TCE-RS e o Controle-Geral da União, que por sua vez interliga a STN e o município de Santo Antônio da Patrulha, ressaltando a importância da efetivação do sistema de controle interno integrado. A falta de informação do TCE-RS e do Portal de Transparência do município pesquisado também dificultou o desenvolvimento deste estudo.

Os resultados da pesquisa mostraram a fragilidade do controle desses recursos, uma vez que apenas 1% do total dos recursos de convênios foram localizados após o cotejamento entre dados transmitido ao TCE-RS pelo município, utilizando-se o Programa Autenticador de Dados e os dados cadastrados no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.) [et al.]. **Planejamento Governamental para Municípios. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.** - 2ª Ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

ARAÚJO, I. P. S.; ARRUDA, D. G.. **Contabilidade pública:** da teoria à prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERTULINO, M. M. et al. Normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público: implicações na contabilidade municipal. **Revista Controle**, Fortaleza, n. 1, p. 217-241, 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. **Lei nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000.** Atualizada até a Lei nº 14.154, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Orientação do Tribunal de Contas para gestores municipais.** Porto Alegre: TCE/RS, 2014.

CRUZ, F. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:** modelos de relatórios exigidos pelas portarias nº 559/01 e 560/01 da Secretaria do Tesouro Nacional aplicáveis aos Municípios, aos Estados e à União. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
<<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/299-revista-controle-volume-x-n-1-jan-jun-2012/1785-edicao-completa?Itemid=592>>.

Acesso em 20/09/2015.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**: contém aplicação prática dos principais dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KRONBAUER, C. A. et al. Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 48-71, 2011.

MAUSS, C. V.; FLACH, F.. A evidenciação e transparência da informação contábil da Administração Pública. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, v. 1, n. 2, 2015.

NASCIMENTO, C. J. **A relevância da ética teológica-filosófica cristã para o processo de produção de informações pelo profissional contabilista**. 2014. Dissertação (Mestrado). São Leopoldo, 2014.

PETRI, N. **A Lei 4.320/64 e os princípios de contabilidade geralmente aceitos**. 1981. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

ROCHA, F.; BOUERI, R.; RODOPOULOS, F. **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

VARGAS, R. V. **Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.