

Contas à Vista: Custos inoportunos em fim de governo



Júlio Marcelo de Oliveira
procurador junto ao TCU

Em todo fim de exercício fiscal há um corre-corre para concluir

procedimentos, realizar contratações, proceder a empenho de despesas e inscrever em restos a pagar despesas contratadas, empenhadas cujo objeto já foi fornecido ou está em vias de o ser. O objetivo é aproveitar dotações orçamentárias disponíveis, que por alguma razão, não puderam ser utilizadas antes.

A despesa já empenhada, mas não paga, pertence ao exercício financeiro da dotação orçamentária que deu suporte ao empenho. Se os procedimentos de conduzem ao empenho não puder ser concluído até o fim do exercício, isto é, se o empenho não for feito até o fim do ano, a dotação não poderá mais ser utilizada. Para que a despesa possa então ser realizada, será necessário que haja nova previsão orçamentária no novo exercício. Nesse caso, é como se a dotação orçamentária do ano anterior tivesse sido “perdida”, o que não necessariamente corresponde à realidade, já que a dotação é apenas uma conjugação de uma previsão com uma autorização legislativa. Não executar uma dotação não é em si mesmo algo ruim. Poder ser falta de capacidade operacional de realizar uma despesa necessária, o que seria ruim, como pode ser também o resultado de uma gestão mais eficiente, que logrou reduzir custos e economizar recursos.

Os motivos que levam os gestores a esse corre-corre de fim de ano são basicamente de quatro ordens. Uma normal e três ruins. A primeira diz com o contingenciamento e descontingenciamento de recursos do orçamento. Como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, se as estimativas de comportamento da receita e da despesa apontarem para um resultado primário inferior ao estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo deve proceder ao bloqueio de dotações orçamentárias e à limitação de movimentação financeira para que o resultado primário estabelecido em lei seja respeitado. É como uma suspensão da autorização legislativa para a realização do gasto. Ao final do exercício, se houver melhora nas previsões de atingimento do resultado legal, pode ocorrer então o desbloqueio de dotações bloqueadas e aí tem início uma corrida contra o tempo para executar as despesas correspondentes a essas dotações. Esse é o caso considerado aqui como de normal ocorrência. Faz parte

da própria dinâmica estabelecida pela legislação.

A segunda ordem de fatores diz com a falta de planejamento e de capacidade operacional de certos órgãos para executar o próprio orçamento. Há inúmeros casos de órgãos e entidades que pleiteiam recursos orçamentários para reformas ou ampliações, que os obtêm, mas não conseguem executar a despesa por falta de projeto ou falta de capacidade de licitar o objeto e contratá-lo, restando a dotação orçamentária inútil, inerte e o órgão sem ter sua necessidade atendida.

A terceira ordem de motivos para o corre-corre de fim de exercício tem um viés pseudopragmático. Trata-se de prevenir que o orçamento do órgão possa ser reduzido nos exercícios seguintes. Ora, se o órgão gastou menos do que tinha de dotação disponível, uma interpretação possível é a de que não precisava de tanta dotação, que poderia ser realocada em outros órgãos, o que seria ótimo. Ocorre que os órgãos disputam entre si as fatias do orçamento e essa disputa nem sempre é muito racional, o que leva a gastos desnecessários apenas para manter o nível de gasto e garantir um orçamento confortável ao longo do tempo. Esse é um dos efeitos colaterais indesejáveis do orçamento incremental, um ponto sempre criticado pelos defensores do orçamento base-zero.

A quarta ordem de vetores que atuam para a pressa e pressão por gastos de fim de ano manifesta-se ao final de governos, como o que se vive agora nas esferas federal e estadual. É a tentativa de alguns gestores de “rasparem o tacho”, de gastarem tudo o que puderem, ainda que a necessidade do gasto seja altamente discutível. Em vez de se preocuparem em deixar as finanças do ente o melhor possível, orientam suas condutas para o máximo “aproveitamento” das dotações disponíveis, mesmo que isso não signifique a realização de um gasto público de qualidade. Quanto maior o ente, maior o risco de que isso ocorra com poucos controle, conhecimento e possibilidade de intervenção dos setores responsáveis pelas finanças públicas, dada a pulverização da execução orçamentária.

Exemplo desse quarto tipo de gasto foi identificado nos últimos dias pelo Ministério Público de Contas junto ao TCU e foi objeto de representação à Corte de Contas com pedido de cautelar para obstar o prosseguimento dos procedimentos que podem dar ensejo a uma despesa pública desnecessária. Trata-se da Concorrência 01/2018, conduzida pelo Ministério da Saúde, cujo objeto é “a contratação de empresa prestadora de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital, a serem realizados na forma de execução indireta, sob o regime de empreitada por preço unitário”.

Cuida-se de uma concorrência conduzida no “apagar das luzes” desta gestão, para contratação nova e de alto valor (quase R\$ 50 milhões), com objeto vago e mal definido, que parece ter mais a finalidade de gastar a dotação orçamentária ainda disponível que a de atender uma necessidade da administração pública. Causa ainda mais estranheza tal contratação pelo fato de sua alegada finalidade guardar estreita conexão com diretrizes e objetivos que devem ser definidos pelo governo entrante, que executará o contrato, e não por este que se encerra. Não faz sentido algum o atual governo pretender contratar empresa para atuar em comunicação digital para o próximo governo, não faz sentido o atual governo avaliar propostas de comunicação para o próximo governo, não faz sentido o atual governo pretender condicionar a estratégia de comunicação do próximo governo.

Fere o dever de planejamento e os princípios da eficiência e da economicidade a continuidade de tal

contratação, razão pela qual o Ministério Público de Contas pediu que fosse cautelarmente interrompida pelo TCU, antes que se adotem providências vinculantes para a União, como a adjudicação do objeto e a emissão de nota de empenho. Se há dotações orçamentárias disponíveis que não foram utilizadas, que ótimo! Assim, nosso déficit fiscal e nosso endividamento público será menor. Ministérios que não gastaram toda a dotação disponível, ainda mais na área de publicidade e comunicação, deveriam comemorar isso como um grande resultado em favor da economia dos gastos públicos.

A aquisição de bens e serviços por entes da Administração Pública pressupõe a prévia investigação e diagnóstico acerca da real necessidade de aquisição do serviço pretendido. Trata-se de decorrência lógica do princípio constitucional da eficiência e da economicidade. O gestor público está obrigado a destinar recursos para a realização das ações que tragam o maior benefício possível para a sociedade. Deve realizar ações que otimizem o emprego de escassos recursos públicos.

Veja-se, a propósito, o que estabelece o art. 1º da Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de 26/5/2017:

“Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I – as fases de **Planejamento** da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;

II – os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III – o **alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.**” (grifou-se).

Como visto, o Ministério da Saúde pretende contratar empresas para realizar serviços relacionados à concepção e à implementação de soluções de comunicação digital. Esse objeto, por sua natureza, está fortemente relacionado à forma de atuação de determinado governo. O estreito vínculo com a visão dos agentes que comandam o órgão pode ser percebido, por exemplo, no documento “Diretrizes para comunicação do Governo Federal”, produzido em 2016 (<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/diretrizes-para-comunicacao-do-poder-executivo-federal-rio-2016.pdf>).

Veja-se, a propósito, que “a Identidade Padrão de Comunicação Digital do Governo Federal é um conjunto de diretrizes, orientações, padrões e modelos a serem aplicados em elementos que compõem a Identidade Digital, como a barra de governo, portais institucionais, sítios temáticos, informativo, redes sociais, guia de serviços, guia de aplicativos e outras ferramentas digitais” (<http://www.secom.gov.br/orientacoes-gerais/publicidade/diretrizes-para-comunicacao-do-poder-executivo-federal-rio-2016.pdf>).

Tendo em vista tal dependência entre a visão dos dirigentes da nação e a comunicação digital governamental, vale destacar que os três contratos que podem resultar da licitação sob exame serão executados a partir do próximo governo. Revela-se, pois, inadequada e frontalmente contrária à referida

orientação a celebração de contrato com essa finalidade, integralmente concebido segundo diretrizes do governo atual, que não o executará.

A atividade de comunicação está intimamente ligada às estratégias de atuação de dado governo. A definição do formato de contrato que vise à concepção e à execução de soluções de comunicação digital deve estar alinhada com a visão do governo que o executará. Por esse motivo, não faz sentido tal contratação ter sido iniciada e conduzida pelo atual governo. É essencial que tal contratação seja tida por necessária e seja concebida e desenhada pelos integrantes do novo governo. Pela própria natureza do objeto, cabe ao novo governo fazer o diagnóstico da real necessidade dessa contratação e a concepção de seu formato.

As mídias digitais vêm ganhando espaço e tendem a se tornar o principal instrumento de comunicação dos governos, superando processos tradicionais de comunicação, haja vista sua maior eficiência e menor custo.

Além da provável incompatibilidade entre o objeto da referida concorrência e as futuras necessidades vislumbradas pelo novo comando do Ministério da Saúde, foi possível ainda questionar a adequação do valor de cada um dos serviços que compõem o objeto sob exame e, conseqüentemente, do valor total estimado para o contrato. Em outros termos: identificou-se elevado risco de pagamentos de valores que superam consideravelmente os valores de mercado, com acentuada dispersão dos valores relativos a cada item cotado.

Em razão de a contratação ser evidentemente inoportuna e de apresentar elevado risco de superfaturamento, o Ministério Público de Contas pediu sua suspensão cautelar.

Também no Ministério da Justiça identificou-se procedimento em curso com finalidade semelhante, ainda que de menor monta (R\$ 6 milhões), a revelar como esse tipo de gasto inoportuno em fim de governo não é algo isolado. Também esse procedimento foi alvo de representação e pedido de cautelar apresentado ao TCU.

Oxalá, chegará o dia em que os gestores terão orgulho de proclamar seus resultados pela economia alcançada, pelos recursos orçados e não gastos, porquanto economizados, e não pelo volume de contratados e em que os órgãos não se preocuparão em gastar apenas para manter o nível de despesa autorizada, mas, antes, se orgulharão por permitir uma redução de seu custo para a nação.

Por fim, que os gestores de fim de governo tenham a decência de não pretender comprometer os novos administradores com escolhas que podem e devem ser feitas por quem terá a responsabilidade de implementá-las.

Date Created

18/12/2018