

**Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas
dos Estados e Municípios**

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Organização:
Alex Fabiane Teixeira
Sandro Rodrigues Costa

Atualização: Outubro/2008

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada à fonte. Proibida a venda sem a autorização expressa do autor.

Impresso e Publicado no Brasil

SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA & DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS - 2007

MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF

Secretaria do Tesouro Nacional – STN
Escola de Administração Fazendária - ESAF.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI
Secretaria de Orçamento Federal – SOF
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

INFORMAÇÕES:

Fone: (061) 3412-3082

Correio Eletrônico: genop.df.ccont@fazenda.gov.br

NOTA:

“O conteúdo desta publicação é de responsabilidade do(s) autor(es), não expressando necessariamente a posição dos órgãos do governo federal”.

ÍNDICE

1. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL.....	3
2. ESCRITURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS	7
3. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO	8
4. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF	11
5. PRESTAÇÕES DE CONTAS	15
6. FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL.....	16
7. SANÇÕES INSTITUCIONAIS	17
9. SANÇÕES PESSOAIS	19
10. EXERCÍCIOS.....	25

1. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

No capítulo da IX da LRF, referente à transparência, controle e fiscalização, são estabelecidas regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar o grau de sucesso obtido na administração das finanças públicas, particularmente à luz das normas previstas na LRF. Verifica-se a existência de dois blocos

normativos distintos: um de caráter geral, dedicado à explicitação dos instrumentos de transparência na gestão fiscal; outro, específico, voltado às contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência:

- Os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;
- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência é, ainda, assegurada pelo incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos. Todos os relatórios devem ser divulgados, inclusive em meio eletrônico, em veículos de comunicação de amplo acesso público.

Por sua vez, as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo devem estar à disposição do público, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo como do órgão técnico responsável por sua elaboração.

Vale lembrar que compete ao Ministério da Fazenda divulgar na Internet, a cada mês, lista dos entes públicos que estiverem acima dos limites de endividamento (artigo 31, § 4º da LRF).

1.1. CONTROLE DO MERCADO

O controle do mercado ocorre principalmente quando, a partir das classificações os indicadores para investimento nos estados ou nos municípios, o mercado avalia a capacidade de pagamento e toma suas decisões de empréstimos para o ente, suas empresas estatais e até mesmo as empresas privadas. Abaixo consta matéria de 11/05/2007, apresentando o significado da classificação.

Recentemente, foi atribuído, a um Estado brasileiro, a segunda melhor avaliação de longo prazo para investimentos (rating BBB+) em escala nacional, pelo Comitê de Classificação de Risco da Austin Rating. O governo do Estado comemorou a nota, enfatizando o acerto na condução do processo de administração pública e desenvolvimento sustentado.

A avaliação do estado superou a média do Brasil, classificada como BB+ pela agência Austin. “É a comprovação de que o ambiente de negócios no Estado é extremamente favorável aos investidores, superando a média nacional”, afirmou o secretário.

Conforme o relatório da Austin, a atribuição do rating se fundamenta na capacidade do Estado em honrar seus compromissos, observando, principalmente, sua boa capacidade de arrecadação tributária (66% das receitas correntes), além de sua relevância quanto à geração de riqueza nacional, principalmente, por sua diversidade setorial.

A atribuição da classificação considerou ainda a expectativa otimista na expansão econômica e da renda per capita, bem como o potencial produtivo instalado e os potenciais de desenvolvimento de setores em expansão da indústria extrativa mineral e siderúrgica, além do panorama internacional favorável à exportação de produtos básicos e seus derivados.

Credibilidade

O secretário de Estado lembrou algumas medidas adotadas pelo governador, como o Choque de Gestão, que consistiu em um conjunto de medidas de contenção de gastos públicos e racionalização da máquina administrativa, e a melhoria do ambiente de negócios. “Adotadas logo no início do governo, essas ações viabilizaram o resgate da credibilidade do nosso Estado junto aos investidores e agências de financiamento internacionais, permitindo ainda a repactuação da dívida com a União”, frisou o secretário.

O secretário explicou ainda que vários e importantes projetos nos setores de mineração e siderurgia, principalmente, têm encontrado a pronta resposta do Governo na viabilização dos trabalhos de infra-estrutura necessários à sua implantação. Lembrou que a agência de desenvolvimento, vinculada à Secretaria,

tem contabilizado, para o período 2003 a 2010, investimentos da ordem de R\$ 112 bilhões em vários segmentos produtivos.

“Os números são bastante eloqüentes e traduzem o esforço do atual governo na atração de investimentos para setores vitais da economia do estado, promovendo ainda a sua diversificação”. O secretário lembrou que o Estado conta com uma boa estrutura de apoio ao investidor interno e externo, citando, entre algumas instituições públicas vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Austin Rating

Com 20 anos de atuação, a agência brasileira Austin Rating realiza a classificação de risco de crédito de empresas, bancos, corretoras de valores, fundos de investimento e, agora, estados e municípios. Com metodologia própria, a primeira agência a conceder ratings no país adapta padrões internacionais às particularidades do mercado financeiro nacional. A classificação é fundamentada em fatores quantitativos e qualitativos.

Fatores que determinaram a atribuição do rating foram, de acordo com a Austin, os seguintes:

1 - Transparência na divulgação das informações financeiras de receitas e gastos, disponíveis periodicamente no portal do governo na internet, com destaque para os anos mais recentes;

2 - Avanço no cumprimento dos principais indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), revelando o comprometimento com a austeridade fiscal, com destaque para a redução do gasto com pessoal e da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre Receita Corrente Líquida (RCL);

3 - Recorrentes superávits orçamentários e primários em bons níveis, incorrendo em melhores condições para pagamentos de dívidas, juros e amortizações;

4 - Boa infra-estrutura logística e industrial, fatores que, no médio prazo, reduzem a necessidade de realização de novos investimentos, direcionando e concentrando os esforços da gestão fiscal para a redução de seus passivos contingências;

5 - Ampliação dos investimentos de forma acentuada desde 2003;

- 6 - *Boa perspectiva nas indústrias extrativa mineral e siderúrgica, com desenvolvimento das regiões periféricas e cidades do interior mineiro, fatores que são revertidos em maior potencial do volume de arrecadação no Estado;*
- 7 - *Base governista é maioria absoluta na Assembléia Legislativa, portanto, reduz o risco político da não aprovação das medidas de interesse do Executivo, quanto à gestão das contas públicas do Estado;*

2. ESCRITURAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

Nesta seção da LRF, dois objetivos são perseguidos. Em primeiro lugar, a par das normas de contabilidade pública da Lei 4.320/64, prevêm-se disposições especiais, que tratam dos seguintes aspectos:

- registro das disponibilidades de caixa, identificando os recursos vinculados a órgão ou fundo;
- métodos de apuração de despesas e de contabilização de compromissos assumidos (como regra o regime de competência e, em caráter complementar, os fluxos financeiros pelo regime de caixa);
- abrangência das demonstrações contábeis que compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações do ente público;
- demonstração de receitas e despesas previdenciárias (apresentadas em demonstrativos orçamentários e financeiros específicos);
- escrituração de obrigações junto a terceiros, particularmente operações de crédito e despesas inscritas em restos a pagar, evidenciando o montante e a variação da dívida pública;
- demonstração das variações patrimoniais destacando a origem e o destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

Em segundo lugar, prevê-se que as normas gerais para a consolidação das contas públicas serão estabelecidas pelo órgão central de contabilidade da União, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o art. 67 da LRF.

Além disso, são fixados prazos a fim de que Estados e Municípios encaminhem suas contas ao Governo Federal, tendo em vista a consolidação dos

correspondentes demonstrativos contábeis, por esfera de governo e nacionalmente (municípios até 30 de abril, com cópia ao Executivo estadual; Estados, até 31 de maio).

O descumprimento dessas regras impedirá que o Ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

3. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, que estabelece em seu artigo 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. A União já o divulga, há vários anos, mensalmente. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária do Governo Federal.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que se refere às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece as normas para elaboração e publicação do RREO.

O RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta, dos Poderes e entidades da Administração Indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílios para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebam recursos para aumento de capital. O RREO será elaborado e publicado pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quando for o caso, serão apresentadas justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

As informações deverão ser elaboradas a partir do consolidado de todas as unidades gestoras, no âmbito da Administração Direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Os demonstrativos, abaixo listados, deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do bimestre considerado, durante o exercício:

- Balanço Orçamentário;
- Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;
- Demonstrativo da Receita Corrente Líquida;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos;
- Demonstrativo do Resultado Nominal;
- Demonstrativo do Resultado Primário;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Demonstrativos das Despesas com Saúde.

Além dos demonstrativos acima citados, também deverão ser elaborados e publicados até trinta dias após o encerramento do último bimestre, os seguintes:

- Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Geral de Previdência Social;
- Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos;
- Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

As normas da LRF especificam, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Trata-se de documento cuja publicação é determinada pela própria Constituição Federal, por

intermédio de seu § 3º do art. 165, devendo ocorrer em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são:

- O balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas; e
- O demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Nessas peças, devem os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária são destacados dentre as demais receitas de operações de crédito. Já os demonstrativos de suporte visam evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar. Tratando-se do Relatório de último bimestre de cada exercício, exige-se a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito com aquele das despesas de capital, nos termos previstos no inciso III do art. 167 da Constituição.

As limitações impostas ao empenho de dotações devem ser justificadas, assim como as medidas destinadas à elevação da arrecadação, no caso de frustração na previsão de receitas.

Cumprido ressaltar que o veto presidencial ao item “a” do inciso II do artigo 63 impediu a apresentação semestral do RREO para os municípios com menos de 50 mil habitantes. Apenas os demonstrativos definidos no artigo 53 da LRF é que poderão ser apresentados semestralmente por esses Municípios.

Todos os Municípios brasileiros (inclusive aqueles que possuem menos de 50 mil habitantes) deverão apresentar o RREO a cada bimestre, sob risco de sofrerem punições fiscais e penais.

4. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF, concernente às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece que, ao final de cada quadrimestre, será emitido Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Poderes e órgãos.

Para fins de emissão do Relatório de Gestão Fiscal, entende-se como Poder e órgão:

Poder na esfera federal:

- Legislativo (incluído o Tribunal de Contas da União),
- Judiciário,
- Executivo e
- Ministério Público da União.

Poder na esfera estadual e Distrito Federal:

- Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado e do Distrito Federal),
- Judiciário,
- Executivo e
- Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal.

Poder na esfera municipal:

- Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver) e
- Executivo.

Órgão:

- o Ministério Público;
- as respectivas Casas do Poder Legislativo Federal;
- o Tribunal de Contas da União;
- a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas do Poder Legislativo Estadual;
- a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

- a Câmara de Vereadores do Poder Legislativo Municipal e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- o Supremo Tribunal Federal;
- o Superior Tribunal de Justiça;
- os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- os Tribunais e Juízes Militares;
- os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;
- o Tribunal de Justiça dos Estados e outros, quando houver.

O Relatório de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos abrange administração direta, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista beneficiários de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, excetuadas aquelas empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital oriundos de investimentos do respectivo ente.

O relatório será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos e assinado pelo:

- Chefe do Poder Executivo;
- Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão.

O Relatório de Gestão Fiscal, conforme determina a supracitada Lei, conterà demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias, bem como operações de crédito, devendo, no último quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, das inscrições em Restos a Pagar e da despesa com serviços de terceiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o relatório deva ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder.

Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por divulgar, semestralmente, o Relatório de Gestão Fiscal. A divulgação do relatório com os seus demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre. Prazo que, para o primeiro semestre, se encerra em 30 de julho e, para o segundo semestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.

A não divulgação do referido relatório, nos prazos e condições estabelecidos em lei, é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Além disso, o ente da Federação estará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

O Relatório de Gestão Fiscal conterà demonstrativos comparativos com os limites de que trata a LRF, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, evidenciando as despesas com ativos, inativos e pensionistas;
- b) dívida consolidada;
- c) concessão de garantias e contragarantias; e
- d) operações de crédito.

Além disso, o referido relatório indicará as medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

No último quadrimestre, o relatório deverá conter, também, os seguintes demonstrativos:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar das despesas liquidadas, das empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa e das não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à liquidação da operação de crédito por antecipação de receita, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano, além do atendimento à proibição de contratar tais operações no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal;
- d) da despesa com serviços de terceiros.

A extrapolação dos limites definidos na legislação em um dos poderes (Legislativo, Judiciário ou Executivo) compromete toda a esfera correspondente (federal, estadual ou municipal), não havendo, portanto, compensação entre os poderes.

Do ponto de vista do regime de finanças públicas implantado pela LRF, o Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida. Constam, portanto, do Relatório:

- As informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites relativos às despesas com pessoal, às dívidas consolidada e mobiliária, à concessão de garantias, e às operações de crédito;
- O elenco de medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites;

Tratando-se do último quadrimestre, demonstração do montante das disponibilidades ao final do exercício financeiro e das despesas inscritas em restos a pagar.

O Relatório de Gestão Fiscal - RGF, de acordo com o artigo 54 da LRF, será emitido ao final de cada quadrimestre, pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos titulares dos órgãos referidos no artigo 20 (Ministério Público, Tribunais de Contas, Presidentes das Assembléias Legislativas, Câmara de Vereadores, Tribunais de Justiça).

Isso significa que a publicação deste Relatório acompanhará a apresentação relatórios quadrimestrais referidos no artigo 9º da LRF (a serem apresentados em audiências públicas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro), com exceção das publicações referentes ao último quadrimestre do ano. Enquanto que para o RGF o prazo para a publicação será o final de janeiro do exercício seguinte, as audiências públicas que apresentarão relatórios contendo o Resultado Primário e Nominal serão realizadas até o final de fevereiro, em obediência ao § 4º, do artigo 9º da LRF.

A principal diferença entre as demonstrações do cumprimento de metas fiscais (Resultado Primário e Nominal) e o RGF, além do conteúdo, diz respeito ao período de apuração. As avaliações em audiência pública apresentarão resultados fiscais verificados no quadrimestre civil, enquanto que o RGF, tendo a RCL como parâmetro básico, será quadrimestral na apresentação, mas, anual na apuração.

Por exemplo: as despesas com pessoal, como percentual da RCL referentes ao segundo quadrimestre (referente à agosto) começarão a ser contadas a partir de agosto do exercício anterior, totalizando 12 meses, de acordo com o §3º, inciso IV, do artigo 2º e de acordo com o § 2º do artigo 18 e de acordo com o § 4º, do artigo 4º da Resolução nº 43 do Senado Federal, de 21/12/2001. Além disso, o RGF será assinado também pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno.

5. PRESTAÇÕES DE CONTAS

Três são os aspectos abordados, nesta seção da LRF, quanto às prestações de contas: a sua composição, as condições para a emissão do respectivo parecer prévio e o seu conteúdo.

Quanto à sua composição, devem as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo ser acompanhadas pelas dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das do Chefe do Ministério Público. Todas as contas são objeto de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas. (Em caráter liminar, o Supremo Tribunal Federal suspendeu os efeitos desses dispositivos).

A emissão do parecer prévio deve ocorrer no prazo de sessenta dias, contados da data do recebimento das contas e, tratando-se de Município com menos de duzentos mil habitantes, desde que não seja capital, esse prazo é dilatado para cento e oitenta dias. Acaso as constituições estaduais ou as leis orgânicas municipais disponham diferentemente, prevalece o prazo, para a emissão do parecer, por elas estabelecido. Em todo e qualquer caso, veda-se aos Tribunais de Contas o recesso de suas atividades enquanto houver contas pendentes do respectivo parecer.

Finalmente, o conteúdo das prestações de contas deve englobar, sem prejuízo de que se abordem outros assuntos: o desempenho da arrecadação de receitas, destacando as providências adotadas quanto à fiscalização e ao combate à sonegação; as medidas administrativas e judiciais de recuperação de créditos e as destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

6. FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, este com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos:

- verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes;
- observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar;
- adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites;
- observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos;

- respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites.

Cabe ainda aos Tribunais de Contas, além de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, alertar Poderes e órgãos:

- sobre a possibilidade de extrapolação do limite referencial para as despesas com juros;
- quando as despesas com pessoal e os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas ultrapassarem 90 por cento dos limites a elas aplicáveis;
- quando as despesas com inativos e pensionistas se encontrarem acima do limite correspondente (Lei 9.717);
- sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, assim como indícios de irregularidades na gestão.

7. SANÇÕES INSTITUCIONAIS

As sanções institucionais correspondem à interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal, ao impedimento de contratação de operações de crédito e à impossibilidade para a obtenção de garantias da União para a contratação de operações de crédito externo.

Com relação ao controle das operações de crédito, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN é a instituição que vem acompanhando a dívida pública brasileira, inclusive o volume de contratações de operações de crédito de Estados e Municípios. Atualmente, qualquer operação de compra a prazo de um ente público, envolvendo o sistema financeiro nacional, necessita de sua autorização.

A partir da IN nº 01 de 4 de maio de 2001, a Secretaria do Tesouro Nacional criou o chamado CAUC - Cadastro Único de Exigências para a contratação de Transferências voluntárias. Com a implantação deste cadastro, apenas aqueles entes que estiverem cumprindo a LRF (cadastrados a partir de informações da STN, Tribunais de Contas e dos próprios administradores públicos) estarão aptos a contratar e a receber transferências voluntárias do Governo Federal.

Serão obedecidas as exceções previstas no parágrafo 3º do artigo 25 da LRF que determina que *para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.*

Observar as disposições na LRF significa atender, em primeiro lugar, as determinações prescritas no seu artigo 25. Além disso, o administrador público deverá observar as sanções institucionais que implicam no cancelamento das transferências voluntárias, tanto na contratação quanto nas liberações de convênios já contratados. As ações que poderão representar a aplicação de **sanções institucionais** dizem respeito ao descumprimento dos seguintes artigos da LRF:

- 1) artigo 11º: não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os impostos da sua competência; ressalte-se que o uso das transferências voluntárias como instrumento de compensação à renúncia fiscal deverá ser evitado sendo que, somente aquele ente que demonstrar que está cobrando os tributos que a Constituição lhe atribui, estará apto a contratar convênios.
- 2) artigo 23º: deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo;
- 3) artigo 31º: estar acima do limite das dívidas consolidada ou mobiliária e operações de crédito dentro do limite de prazo;
- 4) artigo 33º: deixar de promover ou de ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
- 5) artigo 40º: não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estado; não liquidar totalmente a dívida que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito;
- 6) artigo 51º: não remeter as contas ao Executivo da União até 30 de abril;
- 7) artigo 52º: não publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária no prazo estabelecido;
- 8) artigo 55º: deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos estabelecidos em lei;

9) artigo 70º: não se enquadrar no limite da despesa total com pessoal em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% ao ano, mediante a adoção das medidas previstas na lei.

Destaca-se que o município deverá ainda, observar a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, nos termos do artigo 52 da LRF e, de acordo com o parágrafo terceiro do artigo 165 da CF de 1988. Além disso, o município deverá apresentar as contas do ano anterior (balanço) até trinta de abril (no caso dos municípios) à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que fará a consolidação das contas dos entes.

A publicação dos relatórios e demonstrativos deverá ser feita através daqueles modelos permitidos pela lei. O ente ficará impedido de receber transferências voluntárias ou contratar novos convênios com o Governo Federal somente enquanto não estiver atendendo às exigências relativas a publicação dos relatórios citados anteriormente.

O parágrafo 2º do artigo 4º da IN 01/01 orienta o gestor a manter a guarda de documentação comprobatória do cumprimento da LRF pelo prazo de, no mínimo, 5 anos. Esse prazo será contado a partir da data do encerramento do processo de transferência voluntária, considerando a prestação de contas junto ao gestor e a baixa no SIAFI.

A STN registrará quando for detectado o não atendimento pelos Estados e municípios do artigo 33 da LRF. Este dispositivo refere-se ao atendimento das regras definidas na LRF para a contratação de operações de crédito.

Em observância ao parágrafo 3º do artigo 25 da LRF, verifica-se que aqueles convênios firmados para atender ações nas áreas de educação, saúde e assistência social não estão sujeitos a suspensão, no caso do descumprimento das regras definidas na LRF. No entanto, cumpre ressaltar que isto não significa que os entes que não estiverem atendendo a LRF poderão contratar novos convênios, mesmo para as áreas de saúde, educação e assistência social.

9. SANÇÕES PESSOAIS

O descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de penalidades penais e administrativas, de acordo com:

1. a Lei nº 10.028, de 10 de outubro de 2000, a chamada Lei de Crimes;
2. o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);
3. a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento); e
4. o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e vereadores, e dá outras providências).

Além do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e do Decreto-Lei N°201, de 27 de fevereiro de 1967, as infrações dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal também serão punidas de acordo com a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que prevê a responsabilização pessoal dos gestores públicos importando na perda do cargo, inabilitação para exercício de emprego público, prisão e multa (art. 37, § 4º da CF de 1988).

Além disso, o artigo 73 da LRF permite, ainda, a aplicação das penalidades previstas nas “demais normas da legislação pertinente”, o que autoriza o uso de outras normas, como, por exemplo, as da Lei nº 8.666/93, que estabelece sanções penais pertinentes às normas de licitações e contratações públicas e as normas da Lei nº 8.137/90, que definem os crimes contra a ordem tributária e econômica¹.

A sanção penal, nos termos da Lei de Crimes, recairá sobre aquele administrador público que não seguir as regras gerais da LRF, desde a confecção das leis orçamentárias nos termos da LRF (artigo 4º), até a publicação de todos os relatórios exigidos, passando pela observação dos limites para contratação de pessoal, serviços terceirizados e endividamento.

As punições penais recairão diretamente sobre o agente administrativo, importando na cassação de mandato, multa de 30% dos vencimentos anuais, inabilitação para o exercício da função pública e detenção, que poderá variar entre 6 meses e 4 anos. Resguarda a LRF no seu artigo 25º, a garantia para a continuidade de transferências relativas às ações de saúde, educação e assistência social. Isso no que diz respeito àqueles convênios já em execução. O ente que estiver descumprindo a LRF não poderá

¹ Benedito Antônio Alves et all, em Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada e Anotada

contratar novos convênios, nem mesmo aqueles destinados às ações citadas anteriormente.

De acordo com o Professor Amir Khair, existem 11 situações de desrespeito a LRF que podem ser classificadas como transgressões fiscais e cerca de 64² situações que levam a punições penais, entre ações e omissões. Pôr exemplo, deixar de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal constitui infração administrativa, a ser processada e julgada pelos Tribunais de Contas.

Alguns exemplos de transgressões à LRF e suas sanções penais

<u>Transgressão</u>	<u>Punição</u>
Contratação irregular de op. de crédito	Reclusão de 1 a 2 anos
Alienação de bens sem autorização	Perda de cargo, reclusão
Descumprir o orçamento aprovado	Cassação de mandato
Não reduzir despesas com pessoal	Multa de 30% dos vencimentos
Liquidação de ARO fora dos prazos legais	Perda de cargo, inabilitação
Não publicar o RREO nos prazos legais	Cassação de mandato
Deixar de encaminhar e divulgar o RGF	Multa de 30% dos vencimentos
Não elaborar a LDO nos termos da LRF	Cassação de mandato
Não instituir e deixar de arrecadar os tributos de sua competência	Cassação de mandato
Deixar de tomar as medidas para a compensação das despesas continuadas	Reclusão de 1 a 4 anos
Estar acima dos limites de endividamento, além dos limites de prazo	Cassação de mandato
Ordenar, autorizar ou contratar operação de crédito em desacordo com a lei	Reclusão de 1 a 2 anos
Conceder garantias sem o oferecimento de contragarantias	Detenção de 3 meses a 1 ano

Também o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967, define algumas infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a **cassação do mandato**.

² Texto “Lei de Responsabilidade Fiscal: As transgressões à LRF e Correspondentes Punições Fiscais e Penais” – BNDES - 2000

São elas:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

A Lei 10.028, de outubro de 2000 – Lei de Crimes Fiscais acrescentou novos dispositivos ao Decreto-Lei nº 201, de 1967, no sentido de punir os governantes que não atenderem as normas apresentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir de 19 de outubro de 2000, são crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

1. deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
2. ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
3. deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
4. deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
5. ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
6. captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
7. ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
8. realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Outro descumprimento da LRF que envolve sanção penal é aquele relacionado com a trajetória da dívida, apresentada na Resolução nº 40, de 20/12/2001 do Senado Federal, onde estão definidos os limites e os prazos para o atingimento destes

limites. De acordo com a Resolução nº 40, o ente que estiver acima dos limites de endividamento definidos (2 da RCL para Estados e 1,2 da RCL para os Municípios) terá quinze anos para atingir o respectivo limite, sendo que o excesso deverá ser diminuído em uma proporção de 1/15 avo a cada ano. Nos termos da Lei de Crimes Fiscais, a desobediência a esta regra constitui crime contra a lei orçamentária e levará à perda da função pública e à reclusão do administrador.

Os crimes contra as finanças públicas não excluem o seu autor da reparação civil do dano causado ao patrimônio público. Certamente que a punição criminal baseada na Lei de Crimes levará ainda o transgressor a responder por outros crimes associados. Considerando ainda que o Poder Legislativo, junto com os Tribunais de Contas, são os órgãos competentes para a fiscalização das contas da administração pública, no que tange ao cumprimento da LRF, não há dúvidas de que cresce a importância e o poder destes órgãos com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A **apuração** de irregularidades poderá ser realizada a partir de sindicâncias, processo administrativo disciplinar, ou mesmo a partir de comissões parlamentares de inquérito, essas, a princípio de caráter político, mas com desdobramentos nas esferas judicial³.

Já a **denúncia** de irregularidades poderá ser feita pelos próprios órgãos públicos ou pelo cidadão, devendo as irregularidades ser apuradas até que sejam esclarecidos os fatos. Além disso, o convívio com a irregularidade, sem a denúncia aos órgãos competentes (Tribunais de Contas, Ministério Público), nos termos do Código Penal configura-se como crime de condescendência criminosa.

Ressalte-se, finalmente, que a responsabilidade pela gestão pública é do administrador público, ou seja, daquele que tem o poder de decisão. Neste caso, tomando conhecimento de infrações dentro da gestão pública, terá a obrigação de promover a apuração dos fatos sob pena de crime de responsabilidade.

³ Carlos Pinto Coelho Mota, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Léo da Silva Alves em “Responsabilidade Fiscal” –Delrey- Belo Horizonte - 2000

10. EXERCÍCIOS

1. RF - (AFC - CGU 2003/2004) 58- Indique, nas opções abaixo, qual das proposições a seguir está em desacordo com o definido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

- a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO , previsto nos arts. 52 e 53, deverá ser composto, também, por um balanço orçamentário.
- b) o RREO deverá ter, destacados, os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária, nas operações de crédito e nas despesas com amortização de dívida.
- c) o Relatório de Gestão Fiscal – RGF – deverá ser emitido semestralmente pelos titulares definidos no art. 20 da LRF.
- d) o RGF também deverá ser assinado pelo controle interno.
- e) o descumprimento do prazo de entrega do RREO e do RGF sujeita o ente à sanção.

2. RF - (CGU/2006) 19- Na Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em maio de 2000, enfatiza-se a transparência como condição para o controle social das ações dos governos, a fim de que os contribuintes tomem consciência do uso que os administradores públicos dão aos recursos extraídos da tributação. Entre as normas estabelecidas pela LRF aponte a opção errada.

- a) Limites para gastos com pessoal – a remuneração dos servidores não deve ultrapassar a 60% das receitas líquidas correntes.
- b) Limites para o endividamento – o Senado pode aprovar uma revisão dos limites atuais proposta pelo Presidente da República.
- c) Metas fiscais anuais – o planejamento orçamentário deve estabelecer metas fiscais para três anos consecutivos.
- d) Provisão para despesas correntes – as autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas futuras que durem mais de dois anos sem apontar para uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos.
- e) Provisão especial para os anos eleitorais – a lei proíbe que os governadores e prefeitos nos dois últimos anos do mandato antecipem receitas tributárias por meio de empréstimo de curto prazo, concedam aumento de salários e contratem novos servidores públicos.

3. RF - (SFC/2001) 07- Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a escrituração e consolidação das contas, além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, observará o seguinte:

- a) A disponibilidade orçamentária constará de registro próprio, de modo que as dotações vinculadas a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificadas e escrituradas de forma individualizada.
- b) A despesa e a assunção de compromissos, bem como, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros, serão registrados segundo o regime de competência.
- c) As demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.
- d) As receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em conjunto com os demonstrativos financeiros e orçamentários do orçamento fiscal.
- e) Apenas as operações de crédito e as inscrições em Restos a Pagar deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor.

4. RF - (SFC/2001) 14- Entre outros aspectos, a Lei de Responsabilidade Fiscal caracteriza-se por trazer ao universo público uma série de novos conceitos e procedimentos. No caso específico do Relatório de Gestão Fiscal, a ser emitido ao final de cada quadrimestre, é incorreto afirmar que ele deverá conter

- a) comparativo entre a despesa total com pessoal e os limites de que trata a Lei.
- b) comparativo entre as concessões de garantias e os limites de que trata a Lei.
- c) comparativo entre as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, e os limites de que trata a Lei.
- d) demonstrativo, apenas no último quadrimestre, das despesas empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar.
- e) demonstrativo, em todas as suas edições, das despesas liquidadas inscritas em Restos a Pagar.

5. RF - (SFC/2001) 65- A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos, que obedecerão às normas e limites para administrar as Finanças Públicas brasileiras. Assinale a opção não pertinente à responsabilidade na gestão fiscal.

- a) Ação planejada e transparente.
- b) Prevenção de riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
- c) Desvinculação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.
- d) Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas propostas nos orçamentos.
- e) Obediência a limites e condições quanto à renúncia da receita e à geração de despesas.

6. RF - (SFC/2002) 29 Acerca do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, de que trata a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), é correto afirmar que:

- a) possuem periodicidade quadrimestral e bimensal, respectivamente.
- b) ambos possuem periodicidade mensal.
- c) possuem periodicidade bimensal e quadrimestral, respectivamente.
- d) ambos são de responsabilidade exclusiva do titular do poder executivo, mesmo quando tratarem das diversas gestões nos poderes Legislativo e Judiciário.
- e) sua composição, embora definida em lei, pode ser alterada a critério do emitente.

7. RF - (AFC STN/2005) 10- A Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, entre outras disposições, define normas de escrituração e consolidação das contas. Assinale a opção falsa em relação a essas disposições.

- a) Cabe ao órgão central de contabilidade da União, a edição de normas gerais de consolidação das contas públicas, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal.
- b) Os fluxos financeiros devem ser apurados pelo regime de caixa.
- c) O sistema de custo da administração pública exclui a gestão orçamentária.
- d) As despesas e receitas previdenciárias devem constar de demonstrativo específico.
- e) Cabe ao Poder Executivo da União a consolidação das contas nacionais.

8. RF - (AFC STN/2005) 12- A respeito do Relatório de Gestão Fiscal de que trata o Art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, é incorreto afirmar que:

- a) no caso do Poder Legislativo Federal, o Relatório será assinado pelo Presidente do Congresso Nacional.
- b) é facultada aos municípios com população inferior a cinquenta mil a publicação semestral.
- c) a concessão de garantias e contra-garantias deve constar do relatório.
- d) a extrapolação de limites em um Poder compromete toda a esfera de governo em que está localizado.
- e) no último quadrimestre do exercício o Relatório deverá indicar a disponibilidade de caixa em trinta um de dezembro.

9. RF - (SFC/2001) 57- A Lei Complementar de 04/05/2000 estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Identifique a opção que aponta a abrangência do Setor Público definida nessa Lei.

- a) As Administrações Diretas da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios.
- b) Os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Tribunais de Contas da União e dos Municípios; e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias e empresas.
- c) A Administração Indireta da União.
- d) A Administração Direta da União e seus fundos, fundações, autarquias e empresas estatais dependentes.
- e) Os poderes Executivo, Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas), Judiciário, Ministério Público, as respectivas Administrações Diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, da União, Estados e Distrito Federal, e Municípios.