



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Instituto Serzedello Corrêa

Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal

Diálogo Público

Educação para o controle público efetivo



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal

Brasília, 2009

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Senado Federal

Interlegis - Comunidade Virtual do Poder Legislativo

Conteudista

Jales Ramos Marques

Adequação do Conteúdo

Rízia Guimarães

Mauricio Silva

Neyara Kelna

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Organização da ação educacional

1ª Diretoria de Desenvolvimento de Competências

Serviço de Planejamento e Projetos Educacionais

Projeto Gráfico e Diagramação

Centro de Documentação

Editora do TCU

É permitida a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Marques, Jales Ramos.

Introdução à lei de responsabilidade fiscal / Jales Ramos Marques ;
adequação do conteúdo Rízia Guimarães, Mauricio Silva, Neyara Kelna. –
Brasília : TCU, ISC, 2009.

66 p. : il. color.

Curso ofertado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com o
Senado Federal por intermédio do Interlegis.

1. Lei de responsabilidade fiscal – Brasil. 2. Despesa pública

– Brasil. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Boas vindas

Prezado participante,

Seja bem-vindo ao curso Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Este curso está sendo ofertado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com o Senado Federal por intermédio do Interlegis.

O TCU é o órgão federal que tem a competência constitucional de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, e também das pessoas que causaram perda extraviado ou qualquer outra irregularidade que resulte prejuízo aos cofres da nação.

Uma das prioridades do TCU para 2009/2019 é orientar e capacitar gestores de recursos federais, por meio de um programa de capacitação para gestores públicos. O curso Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal é uma das ações desse programa.

A gestão do curso está sob a responsabilidade do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), unidade de educação corporativa do TCU.

A interatividade e a construção de uma comunidade colaborativa de aprendizagem são os pilares do projeto pedagógico do ISC. Por isso, é muito importante que você se empenhe em participar de todas as atividades propostas no curso, estudando o conteúdo, resolvendo todos os exercícios, participando dos fóruns.

Lembre-se de que você é o principal agente de seu aprendizado.

Esperamos que sejam bem sucedidos.

Sempre que precisar, conte conosco!

CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

UNIDADE 1 – Transparência	7
INTRODUÇÃO.....	7
OBJETIVOS.....	7
ORIGEM, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DA LRF.	8
Origem.....	8
Objetivos.....	9
Princípios.....	9
Planejamento.....	10
Transparência.....	10
Controle	11
O controle externo	12
O controle interno	13
Responsabilidade	13
TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL.....	13
INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL.....	17
Prestação de Contas e o Parecer Prévio.....	21
Relatório Resumido de Execução Orçamentária	23
MEIOS DE DIVULGAÇÃO DOS ATOS DE GESTÃO FISCAL	29
1 - Publicação dos documentos orçamentários e fiscais	30
2 - Ações de participação popular.....	30
SUMÁRIO	32
UNIDADE 2 – Tribunais de Contas	33
INTRODUÇÃO.....	33
OBJETIVOS.....	33

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO NA LRF	34
O que são os Tribunais de Contas?	34
Natureza do Controle Externo	37
Instrumentos de Controle Segundo a Natureza dos Fatos Controlados	37
A FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL.....	39
Despesa total com pessoal: conferência dos cálculos	41
Fiscalização do relacionamento do Banco Central com o ente da Federação	41
RESUMO.....	42
UNIDADE 3 – Ação Planejada.....	43
INTRODUÇÃO	43
OBJETIVOS	43
AÇÃO PLANEJADA	43
Breve Histórico.....	43
Vejam agora qual o significado da Ação Planejada.....	45
Vejam agora qual o significado da Ação Planejada.....	46
CONSELHO DE GESTÃO FISCAL.....	47
A ATUAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL VISA:	48
CONSELHO DE GESTÃO FISCAL.....	48
Formas de incentivo e premiação.....	48
Como está prevista a composição do Conselho de Gestão Fiscal?	48
ENTES DA FEDERAÇÃO.....	50
SUMÁRIO	52
UNIDADE 4 – Estrutura para a ação planejada e transparente	53
INTRODUÇÃO	53
OBJETIVOS	53
ADMINISTRAÇÃO DIRETA.....	53
O que é Administração Pública?.....	53

O que é Administração Pública?	54
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	55
MINISTÉRIO DA FAZENDA	57
Registro da Dívida	58
CONCESSÃO DE GARANTIA E CONTRAGARANTIA	59
Vinculação de Receitas Tributárias para Prestação de Contragarantia	60
Restrições Sobre Prestação de Garantia e Contragarantia.....	61
Situações em que as entidades da Administração Indireta podem oferecer garantias e contragarantias.....	61
Garantias e Contragarantias que não se Subordinam às Regras do Artigo 40 da LRF	61
Sanções ao ente inadimplente cuja dívida foi honrada por outro ente em virtude de garantia	62
Condições para a Prestação de Garantia pela União em Operação de Crédito Junto a Organismo Financeiro Internacional e Junto a Instituição Federal de Crédito e Fomento que Repassam Recursos Externos	62
RESUMO	63
REFERÊNCIAS	64
Sites Recomendados	64

UNIDADE 1 – Transparência

Introdução

Será que você já teve a curiosidade de ler relatórios financeiros e verificar como foi usado o dinheiro público?

Na unidade 1, para melhor entendimento dos demais conteúdos do curso, você saberá qual o significado da expressão Transparência da Gestão Fiscal e seus princípios norteadores.

Mostraremos também, sob a ótica da LRF, quais são os instrumentos de transparência que viabilizam a divulgação e o acesso do público às ações governamentais relativas à Gestão Fiscal.

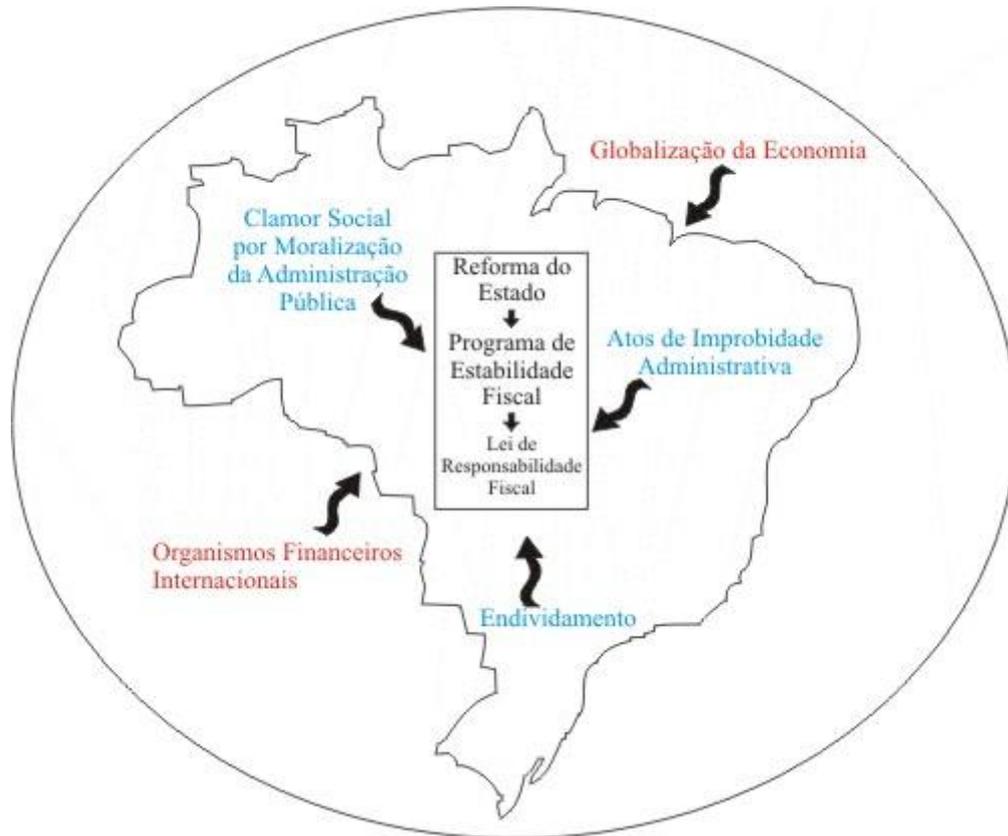
Além disso, mostraremos que a transparência é viabilizada também pelo incentivo à participação da sociedade na elaboração e avaliação de Planos de Governo.

Objetivos

Ao final desta lição você será capaz de:

- Entender o contexto político-administrativo em que foi feita a LRF
- Descrever o que significa Transparência da Gestão Fiscal na LRF;
- Entender a importância da transparência como parte da gestão fiscal responsável
- Enumerar os instrumentos que viabilizam a Transparência da Gestão Fiscal;
- Descrever o que são audiências públicas.

Origem, Objetivos e Princípios da LRF.



Origem

Num contexto de globalização da economia, surgiu, no final do século XX, um processo de mudança na administração pública mundial, visando à eficiência administrativa dos recursos disponíveis.

Assim, sob a influência de modelos adotados pela Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Peru, México e Estados Unidos da América e na mesma linha do Fundo Monetário Internacional - FMI, a administração burocrática vem cedendo lugar à gerencial. Administração mais ágil e dinâmica, centrada na qualidade dos serviços públicos e no atendimento à população.

Internamente, o País se via diante de uma seqüência de atos de improbidade administrativa e déficit público que geraram verdadeiro clamor da sociedade por mudanças na condução da coisa pública.

Como resposta, o governo instituiu o Programa de Estabilidade Fiscal, no qual se insere a LRF e que integra o projeto maior de Reforma do Estado, conforme preconiza a Exposição de Motivos da LRF:

"Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem

como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia."

A moralidade erigida como princípio constitucional é, antes de se tornar princípio jurídico, princípio ético a ser adotado pelo homem em todos os seus atos e, de modo especial pelo agente público a quem foi confiada a gestão dos recursos pertencentes à sociedade, que deverão retornar na forma de serviços, de melhoria da qualidade de vida, de crescimento econômico e de garantia do desenvolvimento sustentável.

No ordenamento jurídico pátrio a LRF é Lei Complementar de nº 101/2000 que dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, conforme o art. 163 da Constituição federal; regula o art. 169 da Constituição.

Objetivos

Estabelecer o regime de gestão fiscal responsável para as três esferas de governo e para cada um dos seus Poderes.

A responsabilidade na gestão fiscal, diz o § 1º, do art. 1º da LRF, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar

Princípios

O estudo de uma lei deve ser feito dentro do contexto geral em que está inserida. Portanto, os seus dispositivos devem ser interpretados levando-se em consideração a ética, os princípios, a sua relação com as demais normas jurídicas, a realidade política-econômica-social em que foi concebida e na qual é aplicada, dentre outros.

Os princípios podem estar expressos ou implícitos no corpo normativo.

A LRF foi elaborada sob os princípios esculpidos na Carta Política de 1988, especialmente:

Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Interesse Público, Economicidade, Razoabilidade, Isonomia, Continuidade do serviço público, Planejamento, Transparência, Controle, Responsabilidade.

Explicitaremos os princípios basilares da LRF: planejamento, transparência, controle e responsabilização e remeteremos à leitura complementar para o aprofundamento do estudo dos demais.

Planejamento

Definir objetivos e traçar caminhos que possibilitem o equilíbrio das finanças públicas, sinalizando riscos e corrigindo desvios constituem a chamada ação planejada.

Planejar para bem gastar. A LRF visa o equilíbrio das finanças públicas, isto é, que as despesas sejam compatíveis com a receita arrecadada.

Para tanto, o planejamento serve de base para a estruturação dos mecanismos operacionais da gestão fiscal. É constituído de três instrumentos: PPA, LDO e LOA, previstos no art. 165, da Constituição Federal de 1988.

As três leis orçamentárias compõem um todo harmônico. Sendo, o PPA a peça de planejamento estratégico que orienta a confecção da LDO e da LOA.

A LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, pois, seleciona metas e programas constantes do PPA que serão executados no orçamento subsequente.

LOA é modernamente conceituada como:

"O orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para atendimento das demandas da sociedade, em face à escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções - de planejamento, contábil, financeira e de controle." (Manual Básico - LRF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pág.67)

Duração: PPA - 4 anos

LDO - anual

LOA - anual

Transparência

Este princípio decorre do princípio da publicidade e o amplia, ao prescrever, mais do que a simples publicação, que seja proporcionado e incentivado o conhecimento pela sociedade, de maneira clara e simplificada, do conteúdo dos atos de gestão pública, bem como lhe seja assegurada a efetiva participação nas decisões políticas.

Controle

As normas devem ser cumpridas para que sejam atingidas as metas previstas e, conseqüentemente, atendido o interesse público. (arts. 70 e 71 da CF*) (art. 59 da LRF**)

Os sistemas de controle externo e interno devem verificar e fiscalizar a atividade administrativa sob os mais variados aspectos. Nesse ponto do nosso estudo, interessa-nos, particularmente:

Artigo 70 e 71 da CF

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluída as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta incluída as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

** Artigo 59 da LRF Art 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gasto total dos legislativos municipais, quando houver.

O controle externo

O controle externo que faz a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, realizado:

Pelo Poder Legislativo, cuja competência é do Congresso Nacional, quando exercido no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara

Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios. Auxiliados pelos respectivos Tribunais de Contas; pela população e pelo Poder Judiciário.

O controle interno

Controle interno, existente no âmbito de cada Poder, cujas finalidades estão dispostas no art. 74 da Constituição Federal. (art.74 CF*)

Artigo 74 da CF

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Responsabilidade

Responsabilidade - responsável, na lição de Regis Fernandes de Oliveira, é a pessoa que deve suportar a consequência de sua ação antijurídica, típica e punível.

O gestor público deve cumprir a lei. A LRF prevê sanções institucionais em seu próprio texto e sujeita os responsáveis a sanções de outros diplomas legais. (art. 73 da LRF)

Transparência da Gestão Fiscal

"Tão importante quanto às normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada à responsabilidade de geri-los." (Exposição de Motivos da LRF).

A LRF está firmada, segundo a mais abalizada doutrina, em quatro esteios: planejamento, transparência, controle e responsabilidade.

Nesta lição, trataremos da TRANSPARÊNCIA. Antes, porém, devemos esclarecer o que se entende por:

- Gestão Fiscal é a administração financeira e patrimonial exercida pelo Poder Público, que envolve ação tributária, financeira e orçamentária.

A Lei Complementar nº 101, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi promulgada em 4 maio de 2000. Será que você já conseguiu formar uma opinião a respeito de sua importância para o País?

Da Exposição de Motivos da Lei de Responsabilidade Fiscal consta:

"Este Projeto integra o conjunto" de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal - PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1988, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da Economia.

Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e necessários para assegurar o cumprimento de metas a serem atingidas pelas três esferas de governo, é a condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País.

A LRF veio para implantar um sistema de planejamento que possibilite a gestão fiscal responsável. Por gestão fiscal responsável, entende-se aquela em que só se gasta o que se arrecada. Além do que, esse gasto deve estar voltado para o atendimento das necessidades definidas de acordo com as prioridades estabelecidas em conjunto com a sociedade, assegurando condições para o desenvolvimento sustentável e obedecendo a padrões éticos, morais e legais.

Mas afinal, o que significa a expressão transparência da gestão fiscal?

Art. 37. A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...
(Constituição da República Federativa do Brasil, 1988)

Podemos definir a expressão transparência da gestão fiscal sob o enfoque da LRF, nos seguintes termos:

Consiste em tornar públicos e inteligíveis os atos de gestão fiscal, de modo a propiciar o controle, a fiscalização e a efetiva participação da sociedade na administração dos recursos que coloca à disposição do governo.

O controle social mostra-se eficaz no controle da Administração Pública, razão pela qual, está presente na Lei de Responsabilidade Fiscal como desdobramento dos princípios constitucionais:

1- O Art. 48 da LRF prescreve como instrumentos de transparência da gestão fiscal e determina que a eles seja dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: (art 48, caput*) - os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas, o parecer prévio, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

* Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

2- Incentivam a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (LRF art.48*, parágrafo único);

* Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

3- determina que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF art.49*, caput);

* Art 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

4- dispõe que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais (art. 9º, § 4º*);

*§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

5- será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas pelos Tribunais de Contas (LRF art. 56, § 3º).

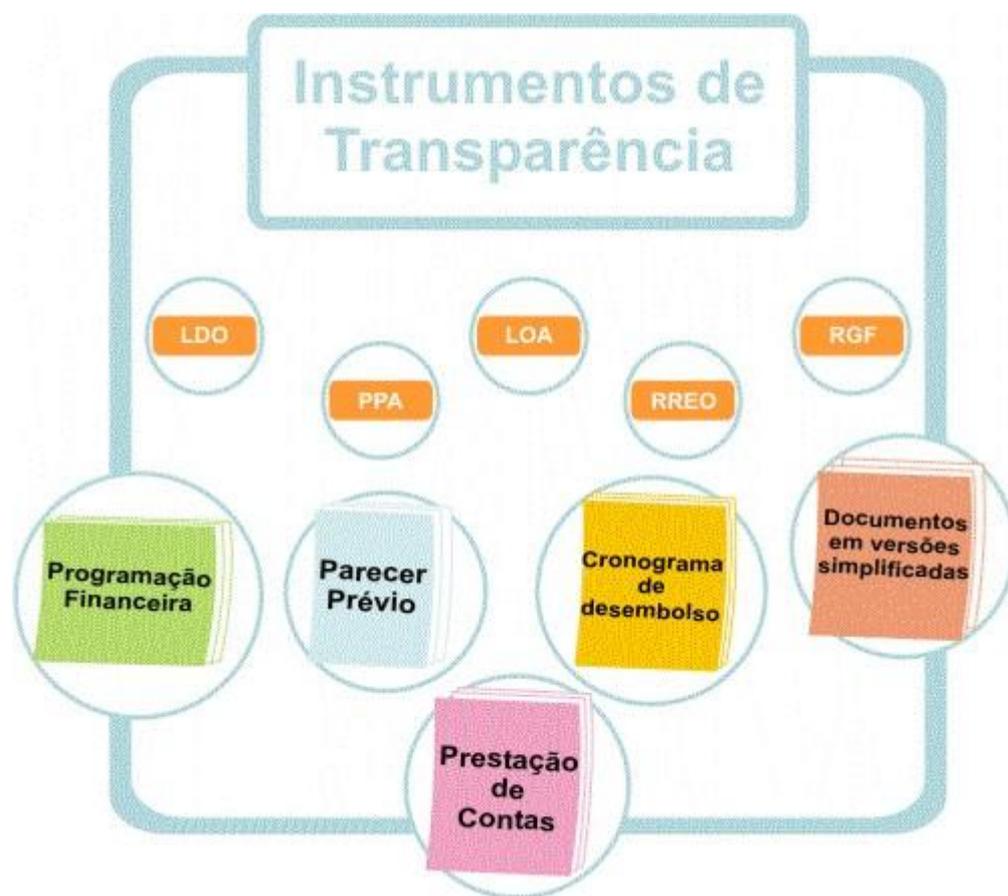
* Art.56. § 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Importante salientar a preocupação do legislador com a questão da efetiva participação da sociedade no processo de gestão fiscal. Quando prescreve que versões simplificadas dos documentos devem ser publicadas, pretende que o

cidadão comum tenha acesso e condições de entendimento do conteúdo dos documentos, a fim de que possa avaliar o desempenho do gestor público na administração dos recursos disponíveis.

Importante salientar a preocupação do legislador com a questão da efetiva participação da sociedade no processo de gestão fiscal. Quando prescreve que versões simplificadas dos documentos devem ser publicadas, pretende que o cidadão comum tenha acesso e condições de entendimento do conteúdo dos documentos, a fim de que possa avaliar o desempenho do gestor público na administração dos recursos disponíveis.

Instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal



A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 48 apresenta os instrumentos de transparência da gestão fiscal. Embora a transparência esteja evidenciada também em outros dispositivos da lei.

Esses instrumentos podem ser agrupados didaticamente da seguinte forma:

I - Instrumentos de Planejamento e Documentos Fiscais:

- Plano Plurianual - PPA

Duração: 4 anos

- Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Duração: anual

- Lei Orçamentária Anual - LOA

Duração: anual

PPA - Previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, é estabelecido por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Diz o art. 167 § 1º da Constituição de 1988:

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Por exercício financeiro entende-se o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, correspondente ao ano civil.

À lei complementar foi reservado dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA.

A despeito de haver sido vetado o art.3º da LRF que tratava do PPA, os arts. 5º e 16º inciso II do mesmo diploma, reforçam a necessária integração das peças orçamentárias PPA, LDO e LOA, como forma de garantir a eficácia do planejamento, base da gestão fiscal responsável.

LDO - Inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, o art. 165, § 2º, prescreve, in verbis:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em face da elevada despesa com pessoal em todas as esferas de governo, significativa é a sua expressão no montante das despesas públicas, o que fez com que o constituinte expressasse de forma clara a necessidade de controle sobre esses gastos, conforme consta do texto constitucional, in verbis:

Art. 169 § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - ...

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000, em seu artigo 4º, ampliou as finalidades da LDO, acrescentando-lhe:

- equilíbrio entre receitas e despesas;

- critérios e formas de limitação de empenho, a ser efetivadas nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo (vetado), no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

A LDO cumpre o importante papel de ligação entre o plano plurianual e o orçamento. Retirando daquele as prioridades e metas a serem concretizadas no orçamento anual.

O conteúdo da LDO será aprofundado em lições específicas.

LOA - Lei Orçamentária Anual está prevista no art. 165, III e § 5º. Compreenderá:

- orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

- o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

- orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público

A LOA será elaborada, ainda, de acordo com a previsão contida na Lei nº 4.320/1964 e no art. 5º da LRF.

Lei nº 4.320/1964

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios compor-se-á:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

-
- A receita prevista para o exercício a que se refere à proposta;
 - A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
 - A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e,
 - A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar acompanhada de justificção econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I - as despesas e, como couberem também, as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinadas a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II - as despesas à conta de fundos especiais e, como couberem, as receitas que os constituam;

III - em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterà o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstas no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e, e f;

II - justificção pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as

rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.

Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações serão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

* Programação Financeira e Cronograma de Desembolso

Uma gestão fiscal responsável implica em que a despesa corresponda a receita efetivamente arrecadada. Daí a regra constante do art. 8º da LRF*, que favorece o acompanhamento da execução orçamentária e a avaliação bimestral das metas fiscais.

Artigo 8º

Art 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, e, observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

A programação financeira determina quanto cada unidade orçamentária poderá utilizar em dado período de tempo, observados a previsão da receita, a natureza das despesas e os limites orçamentários.

Para se realizar uma eficaz programação financeira há de se considerar a disponibilidade de caixa e comportamento da arrecadação, natureza das despesas e dos compromissos em andamento. Bem como prevenir contra riscos de desequilíbrio das contas públicas.

"Cronograma de Execução Mensal de Desembolso é o instrumento através do qual são demonstrados os prazos para pagamentos das obrigações financeiras, com os respectivos valores, resultantes da execução de programas pelos órgãos integrantes da estrutura administrativa." (Lei de Responsabilidade Fiscal - Estudo em Grupos de Aprendizagem do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão)

As regras de tais eventos devem constar da LDO.

Prestação de Contas e o Parecer Prévio

A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe em seu art.70, *in verbis*:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (EC nº 19/98).

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais, a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo será exercido no âmbito federal pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Nos Estados pelo Poder Legislativo (Assembléias Legislativas) auxiliadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

No Distrito Federal pelo Poder Legislativo (Câmara Legislativa) auxiliado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Nos Municípios pelo Poder Legislativo Municipal (Câmaras Municipais) auxiliado pelos Tribunais de Contas dos Municípios, Tribunais de Contas Municipais (São Paulo e Rio de Janeiro) ou Conselhos de Contas dos Municípios, onde os houver, ou, ainda, pelos Tribunais de Contas Estaduais.

Importante informar que apenas as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro possuem Tribunais de Contas Municipais, por existirem antes da promulgação da Magna Carta de 1988, que veda a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

O parecer prévio deverá ser emitido em 60 dias, contados do recebimento das contas no âmbito federal.

Nos Estados e Municípios poderá haver previsões diferentes em suas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios.

O parecer prévio das contas prestadas pelos Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes será emitido no prazo de 180 dias.

Art 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais da Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Relatório Resumido de Execução Orçamentária

(arts. 165, § 3º da CF/88 e arts. 52 e 53 da LRF)

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

LRF

Art 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

Receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

Despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

Despesas por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art 53. Acompanharão o Relatório demonstrativo relativos à:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhada também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - 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.

Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, aprova anualmente o Manual de Elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, destinado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Portaria STN nº 557, de 2008, aplicável ao exercício de 2009).

"O Relatório Resumido de 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 a elaboração e publicação do RREO.

O RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta, dos poderes e entidades da Administração Indireta, constituída pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos do Orçamento 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.” (Relatório Resumido de Execução Orçamentária - Manual de Elaboração. Ministério da Fazenda, STN, 2003-3ed. Brasília)

Relatório de Gestão Fiscal (art. 54 da LRF*)

Art 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. 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 referido no art. 20.

O Relatório de Gestão Fiscal será emitido ao final de cada quadrimestre pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20. (art.20 da LRF*).

* **Art 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõe os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à medida das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual

da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

6% (seis por cento) para o Judiciário;

49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

Do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

O RGF tem o objetivo de evidenciar e demonstrar a realização daquelas despesas que se sujeitam aos limites (art.55 da LRF*)

Art 55. O relatório conterà:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com o pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º.

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

Do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

Da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

Liquidadas;

Empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

Empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

Não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

Do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterà apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

O Manual do Relatório de Gestão Fiscal elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional tem a sua versão mais recente aprovada pela Portaria nº 557, de 2008, aplicável em 2009.

Os relatórios acima referidos são elaborados de forma padronizada, seguindo modelos fornecidos pelo Conselho de Gestão Fiscal ou órgão que o substitua (art. 50 § 2º da LRF*)

II - Participação de cidadãos e instituições no processo de controle das contas públicas:

- por meio das audiências públicas realizadas durante a elaboração e execução dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos;
- em audiência pública realizada no Legislativo para a demonstração do cumprimento das metas fiscais, art.9, § 4º.
- por meio da disponibilização das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo, durante todo o exercício, no Poder Legislativo e no órgão responsável pela elaboração, art. 49.

Meios de Divulgação dos Atos de Gestão Fiscal



Os meios de divulgação da gestão fiscal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal são, basicamente: publicação dos documentos orçamentários e fiscais e ações de participação popular.

Na verdade, constituem desdobramentos dos preceitos contidos na Constituição Federal de 1988, de modo especial nos arts.: 37 caput; 29 caput e incisos XII e XIII art. 74 § 2º; 31 § 3º da CF, cujo prazo foi ampliado pelo art. 49 da LRF.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Art. 74 § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

1 - Publicação dos documentos orçamentários e fiscais

Os gestores públicos deverão publicar os documentos orçamentários e fiscais nos seguintes meios:

- no jornal oficial, se houver,
- no jornal oficial, se houver;
- no periódico de maior circulação do município;
- na Internet; e,
- em murais situados em locais de fácil acesso e de grande fluxo de pessoas.

2 - Ações de participação popular

A participação popular se dá, em todos os níveis: federal, estadual e municipal, especialmente, por meio de audiências públicas durante:

Os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (art. 48, Parágrafo único)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;

Art 9º

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Importante salientar que a mera publicação de material de conteúdo técnico, por si só, é considerada insuficiente pela LRF, que prevê a publicação de versões simplificadas dos documentos.

Simplificar significa prestar a informação de maneira a facilitar o entendimento da mesma por maior parcela da população, evitando que a assimilação seja restrita a detentores de conhecimento técnico.

O público deverá ter acesso garantido à informação, bem como, lhe ser assegurada à efetiva colaboração.

A LRF determina que a participação popular seja INCENTIVADA. Cumpre, portanto, ao setor público e à sociedade organizada fomentar, estimular, criar mecanismos de esclarecimento, dar a devida publicidade aos atos que incitam a participação popular. Conseqüentemente, gerar uma nova consciência social que resultará num controle eficaz da gestão pública.

Sumário

Na unidade 1 você viu que:

- A LRF faz parte do contexto de reforma do Estado, é fundada em princípios ético-jurídicos e busca a formação de uma nova consciência na gestão dos recursos públicos.

- A LRF veio implantar um sistema de planejamento que possibilita a Gestão Fiscal responsável.

- Por Gestão Fiscal responsável entende-se aquela em que só se gasta o que se arrecada. Além do que, esse gasto deve estar voltado para o atendimento das necessidades definidas de acordo com as prioridades estabelecidas em conjunto com a sociedade, assegurando condições para o desenvolvimento sustentável e obedecendo a padrões éticos, morais e legais.

- A Transparência da Gestão Fiscal é a maneira pela qual os gestores públicos utilizam instrumentos que permitam a publicidade e o entendimento do conteúdo dos atos da administração relativos à arrecadação e aos gastos. Valendo-se de todos os meios de divulgação (jornais oficiais, jornais de grande circulação, internet, etc.) e de ações de participação popular.

- A LRF em seu artigo 48, apresenta detalhadamente os instrumentos que viabilizam a transparência da Gestão Fiscal. Estes instrumentos são: os documentos orçamentários e fiscais (planos ou peças orçamentárias, programação financeira e cronograma de desembolso, prestação de contas e o parecer prévio do Tribunal de Contas) e a participação de cidadãos e instituições nas audiências públicas e na análise dos documentos orçamentários e fiscais.

- Os meios de divulgação da Gestão Fiscal previstos na LRF são: publicação dos documentos orçamentários e fiscais (em jornais oficiais, periódicos, Internet, murais de acesso público) e ações de participação popular nas audiências públicas.

- A apresentação dos relatórios é importante para a transparência dos atos dos titulares do poder público no que se refere à Gestão Fiscal responsável.

UNIDADE 2 – Tribunais de Contas

Introdução

Na unidade 2 você verá que no bojo das ações da Transparência da Gestão Fiscal está garantida a fiscalização pela sociedade, quer seja:

- em sua participação direta ou;
- por meio do Poder Legislativo e seus órgãos auxiliares (Tribunais de Contas).

Nesta lição está descrito o papel dos Tribunais de Contas no:

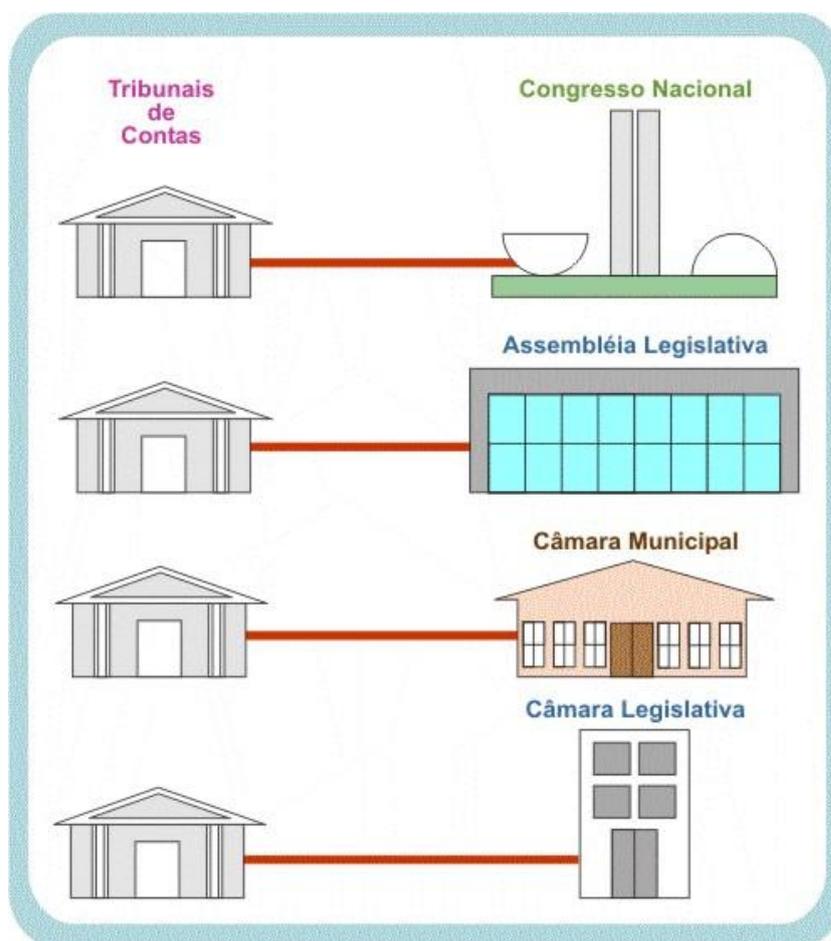
- acompanhamento;
- fiscalização;
- identificação das irregularidades e das punições previstas;
- Bom estudo!

Objetivos

Ao final desta lição você deverá ser capaz de:

- compreender as atribuições dos Tribunais de Contas, segundo a LRF;
- compreender os mecanismos de controle da gestão fiscal.

Os Tribunais de Contas e o Controle Externo na LRF



O que são os Tribunais de Contas?

São órgãos técnicos, independentes e autônomos, que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Previstos na Constituição Federal, arts. 70 a 75, 33 § 2º e nas Constituições Estaduais. Vedada a sua criação no âmbito municipal. (art. 70, 71, 72, 73, 74 e 75).

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, da administração direta e indireta, incluídos as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta incluída as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couberem as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois, alternadamente, dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.

Natureza do Controle Externo

O controle externo é da competência do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa órgãos eminentemente políticos. A despeito do controle político que realizam, cabe-lhes o controle técnico que é viabilizado pela efetiva colaboração dos Tribunais de Contas, que constituem organismos técnicos especializados.

Podemos concluir que o controle externo possui natureza política e técnica.

Instrumentos de Controle Segundo a Natureza dos Fatos Controlados

- 1- Controle contábil;
- 2- Controle financeiro;
- 3- Controle orçamentário;
- 4- Controle operacional; e,
- 5- Controle patrimonial.

Controle contábil - pelos registros contábeis são analisadas e controladas as operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais, durante o exercício financeiro. Possibilita a quantificação das ações em termos financeiros.

Controle financeiro - incide sobre o orçamento e controla a receita arrecadada e as despesas.

Controle orçamentário - diferencia-se do financeiro porque incide sobre a execução do orçamento. Verificando a obediência ao princípio da legalidade, no tocante à realização da despesa.

Controle patrimonial - incide sobre o patrimônio público que engloba bens dominiais e bens públicos de uso do povo, espelhados no balanço patrimonial e verifica a legitimidade dos acréscimos e das diminuições do mesmo.

Controle operacional - instituído pela Constituição Federal de 1988, incide sobre a execução das atividades administrativas, apreciadas pelo ângulo operacional, compreendendo a economia, a eficiência e a legitimidade.

Princípio da economia

Prevê que a administração pública deve ser austera e cautelosa no uso do dinheiro público, visando o baixo custo e qualidade dos serviços e aquisições.

Princípio da eficiência

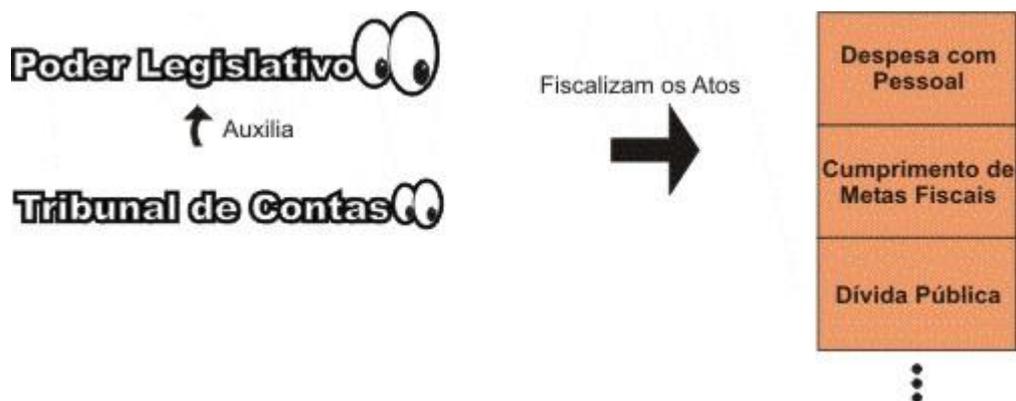
A atividade governamental deve gerar o máximo de benefícios no emprego dos recursos públicos. Evitando os desperdícios e garantindo rentabilidade social.

*** Princípio da legitimidade**

Significa um controle externo de mérito sob o aspecto financeiro.

Diferença entre os termos controle e fiscalização O controle ocorre desde a fase de exame e aprovação do orçamento. Já a fiscalização acontece na fase de execução do orçamento.

A Fiscalização da Gestão Fiscal



A fiscalização do cumprimento das normas contidas na LRF, exercida pelo Poder Legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas, deve enfatizar:

- o cumprimento das metas estabelecidas na LDO;
- os limites e condições de realização de operações de crédito e inscrições em restos a pagar;
- medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- o endividamento;
- a destinação de recursos obtidos com a alienação do ativo e
- o cumprimento do limite de despesas totais dos Legislativos municipais, quando houver.

Da inteligência da norma contida no art 59 da LRF, que traz a expressão "com ênfase", se depreende que essa enumeração não é exaustiva, isto é, outros aspectos poderão ser fiscalizados pelos Tribunais de Contas. (art 59)

Art. 59 Seção VI - Da Fiscalização da Gestão Fiscal

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

Despesa total com pessoal: conferência dos cálculos

Os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão citado no art. 20 da LRF deverão ser conferidos pelos Tribunais de Contas. (art 59 § 2º)

Fiscalização do relacionamento do Banco Central com o ente da Federação

- o Banco Central só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira, pela taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público; (art 29 caput e inciso II, art.39, caput e § 2º, 3º e 59, § 3º LRF)

Art 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinarciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

Art 59.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

- é vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existente na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária. (LRF art. 39, § 4º)

Essa fiscalização é da competência do TCU porque tais operações dizem respeito a órgão do Governo Federal.

Resumo

Na lição 2 você viu que:

- Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, em todas as esferas de Governo (União, Estados e Municípios).

- Os Tribunais de Contas têm função relevante no processo de Transparência da Gestão Fiscal, tendo a finalidade de fiscalizar: as contas, o cumprimento dos prazos, o atendimento às condições e aos limites estabelecidos pela LRF e Resoluções do Senado Federal.

- Os Tribunais de Contas prestam auxílio técnico ao Legislativo nos processos de fiscalização, controle, verificação dos limites da despesa total com pessoal e acompanhamento da obediência às normas de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos.

- Exercem controle preventivo e a posteriori.

UNIDADE 3 – Ação Planejada

Introdução

Você verá na unidade 3:

O que se entende por Ação Planejada e em que bases ela está alicerçada;

As atribuições e composição do Conselho de Gestão Fiscal;

O que significa entes da Federação.

Bom estudo!

Objetivos

Ao final desta lição você será capaz de:

Compreender o significado e os fundamentos da ação planejada de gestão governamental;

Entender o significado da expressão entes da federação;

Conhecer a composição do Conselho de Gestão Fiscal e suas atribuições.

Ação Planejada



Breve Histórico

Planejamento não é matéria nova na administração pública brasileira. No auge da redemocratização do País, foi instituído o Plano Salte com recursos provenientes da receita federal e de empréstimos externos. Resultado de sugestões dos Ministérios priorizava a saúde, alimentação transporte e energia.

Com o retorno do Presidente Getúlio Vargas ao poder, em 1951 foi criada a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos, vinculada ao plano norte-americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos. Motivou a criação do BNDE, em 1952, para fomentar o desenvolvimento dos setores básicos da economia e ser o responsável pela execução do programa de reaparelhamento econômico, elaborado pela Comissão Mista. Durante o mesmo plano, foi instituído o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira, em 1956.

O Plano de Metas do Governo JK enfatizou o setor de energia, transporte, indústria intermediária. (Ex.: siderurgia), indústrias produtoras de equipamentos (ex. automobilística) e a construção da Nova Capital - Brasília.

O Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Organizou o orçamento público e instituiu a delegação de autoridade, a coordenação e o controle na Administração Pública. Promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta.

A Ditadura Militar inaugurou em 1972 a era do PND - Plano Nacional de Desenvolvimento. O I PND foi marcado pelos grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento, entrada de capitais externos, substituição das importações.

O II PND priorizou o investimento em indústrias de base e a busca da autonomia em insumos básicos. Estimulou a pesquisa energética e a construção de hidrelétricas.

Um longo período inflacionário tornou o III PND e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República mera expressão da formalidade legal.

A Constituição Federal de 1988 instituiu novo modelo de planejamento, constituído de três instrumentos: PPA, LDO e LOA.

O PPA 1991 - 1995 elaborado ainda sob a égide inflacionária constituem obediência à determinação constitucional, sem cumprir o seu papel.

PPA 1996 - 1999 a estabilidade econômica proporcionou a edição de novos conceitos, tais como: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, como referência espacial do desenvolvimento, e os projetos estruturadores, essenciais à mudança do ambiente econômico e social.

PPA 2000 - 2003 adotaram o programa como unidade de gestão; a integração entre plano, orçamento e gestão; o fortalecimento do conteúdo estratégico; o gerenciamento e a avaliação de desempenho. É a gestão por resultados.

PPA 2004 - 2007

Vejamos agora qual o significado da Ação Planejada

Definir objetivos e traçar caminhos que possibilitem o equilíbrio das finanças públicas, sinalizando riscos e corrigindo desvios constitui a chamada ação planejada.

Planejar para bem arrecadar e gastar. A LRF visa o equilíbrio das finanças públicas, isto é, que as despesas sejam compatíveis com a receita.

A Constituição Federal de 1988 prescreve: (art 165 CF/88)

Seção II DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Vejam agora qual o significado da Ação Planejada

A Ação Planejada está descrita no parágrafo primeiro do Artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

A Ação Planejada possibilita o controle das finanças públicas:

- de todos os entes da Federação, compreendendo todos os Poderes;
- das autarquias;
- das fundações;

- das empresas estatais dependentes.

A Ação Planejada e transparente prevista no Artigo 1º, parágrafo 1º terá em cada ente da Federação o formato previsto na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica do respectivo Município, atendido as prescrições da Lei Maior.

Conselho de Gestão Fiscal

Para você compreender o modo como as informações referentes à Gestão Fiscal devem ser disponibilizadas, precisa entender o papel do Conselho de Gestão Fiscal.

O que é o Conselho de Gestão Fiscal?

Segundo o Artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Conselho de Gestão Fiscal é o órgão nacional responsável pelo:

- acompanhamento e
- avaliação de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal.

Artigo 67

O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançar resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

A atuação do Conselho de Gestão Fiscal visa:

- a harmonização e coordenação entre os entes da Federação (artigo 67), objetivando uniformizar a avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal;

- disseminar práticas padronizadas no intuito de melhorar a eficiência do gasto, a arrecadação de receitas o controle do endividamento e a transparência da gestão fiscal;

- adoção de normas de consolidação das contas públicas.

- padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal previstos na LRF;

- adoção de normas e padrões mais simples para os Municípios com menos de 50.000 habitantes;

- divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Conselho de Gestão Fiscal

Formas de incentivo e premiação

A fim de fomentar a credibilidade política e social do gestor público, ao Conselho de Gestão Fiscal compete instituir formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem bons resultados nas políticas de desenvolvimento social, aliados à prática de uma gestão fiscal responsável.

Busca-se uma nova mentalidade na gestão dos recursos públicos que acabará resultando no aprimoramento do processo democrático: o voto creditado àquele que, de maneira séria e transparente, gere os recursos da sociedade.

Como está prevista a composição do Conselho de Gestão Fiscal?

- por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo;

- do Ministério Público e;

de entidades técnicas representativas da sociedade.



A composição e a forma de funcionamento serão estabelecidas em lei.

O Poder Executivo Federal enviou projeto de lei (nº 3.744/2000) para o Congresso Nacional instituindo o Conselho de Gestão Fiscal.

A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União está editando normas gerais para a consolidação das contas públicas, até que seja implantado o Conselho de Gestão Fiscal. (art. 50, § 2º)

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

Entes da Federação



Você sabe o que são entes da Federação?

São as pessoas jurídicas de direito público interno que compõem a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (art. 18 CF-88 e art 2º da LRF)

Art. 18º

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei

complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Art. 2 ° Art. 2° Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com o pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

Na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

Nos Estados, a parcela entregue aos Municípios por determinação constitucional;

na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

A União, segundo Alexandre de Moraes, é entidade federativa autônoma em relação aos estados-membros e municípios, constituindo pessoa jurídica de direito público interno. Não se confunde com o Estado Federal, a República, pessoa jurídica de direito internacional, formada territorialmente por Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e juridicamente por esses três, mais a União.

Os Estados ou Estados-membros são pessoas jurídicas de direito público interno, com autonomia traduzida na capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e auto-administração.

Município é entidade político-administrativa que detém autonomia política, administrativa e financeira (auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração).

Auto-organização é a possibilidade de exercer o poder constituinte derivado-decorrente e editar a própria constituição: Constituição Estadual;

autolegislação é a possibilidade de editar as normas que constituem a legislação própria do Estado;

autogoverno é a capacidade de escolher os seus representantes do Poder Legislativo e Executivo;

* auto-administração os Estados-membros exercem competências administrativa, legislativa e tributária, definidos na Constituição Federal.

Sumário

Na unidade 3 você viu que:

- Definir objetivos e traçar caminhos que possibilitem o equilíbrio das finanças públicas, sinalizando riscos e corrigindo desvios constituem a chamada ação planejada.

- Planejar para bem arrecadar e gastar. A LRF visa o equilíbrio das finanças públicas, isto é, que as despesas sejam compatíveis com a receita.

- A Ação Planejada tem história no Brasil e caminha de acordo com a realidade política, econômica e social. Isto é, constitui reflexo de cada época.

- Tem previsão constitucional e obriga a todos os entes da federação.

- Foi reforçada pelos dispositivos da LRF como pressuposto da gestão fiscal responsável.

- Constitui-se do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária.

UNIDADE 4 – Estrutura para a ação planejada e transparente

Introdução

Nesta lição trataremos dos temas:

- Administração Pública, enfatizando seus conceitos e princípios.
- O papel do Ministério da Fazenda no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal e das
 - Concessões de Garantia e Contragarantia à luz da Lei Complementar nº 101/2000, que visa assegurar o cumprimento das obrigações consubstanciadas em operações de crédito, assumidas pela Administração Pública.

Objetivos

Ao final desta lição você deverá ser capaz de:

- a compreender o significado das expressões administração direta e administração indireta,
- entender e identificar os princípios que as orientam,
- identificar os órgãos que as compõem;
- compreender os significados, segundo o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- entender o papel desempenhado pelo Ministério da Fazenda em cumprimento as atribuições que lhe foram conferidas pela LRF;
- entender a finalidade e a importância dos institutos da garantia e da contragarantia para a realização da gestão fiscal responsável.

Administração Direta

O que é Administração Pública?

Leciona o eminente Professor José Afonso da Silva, que Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. (Silva, José Afonso da - Curso de Direito Constitucional Positivo).

É direta ou centralizada, indireta ou descentralizada.

Princípios que norteiam a Administração Pública

Contidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, alterado pela EC nº 19/98, os princípios que regem a administração pública são:

- princípio da legalidade;
- princípio da impessoalidade;
- princípio da moralidade;
- princípio da publicidade; e,
- princípio da eficiência.

Princípio da legalidade - a administração pública só pode fazer o que a lei permite.

Princípio da impessoalidade - é o princípio que impõe a prática da finalidade legal do ato expressa na norma de direito.

Princípio da moralidade - a moralidade é pressuposto de validade do ato da administração pública. O ato administrativo deve estar em conformidade com a lei, a moral administrativa e o interesse público.

Princípio da publicidade - consiste na divulgação dos atos praticados pela administração pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. É condição de eficácia do ato administrativo.

Princípio da eficiência - é aquele que impõe o melhor desempenho no intuito de atingir os melhores resultados na prestação do serviço público. Está relacionado à atuação do agente público e à organização, estrutura e disciplina da administração pública.

É importante ressaltar que o tema "Princípios da Administração Pública" não é exaurido no estudo do art. 37 da Magna Carta. Mas, neste momento do curso, nos deteremos apenas nos contidos no artigo supra.

O que é Administração Pública?

É aquela que realiza a atividade administrativa através dos seus órgãos internos.

É composta pelos órgãos integrantes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal com funções administrativas.

Na esfera federal compreende os Ministérios, as Secretarias Especiais, a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, a Casa Civil da Presidência da República, dentre outros.

Vejamos como a Lei de Responsabilidade Fiscal nos parágrafos 2º e 3º do artigo 1º, se refere à Administração Direta.

CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

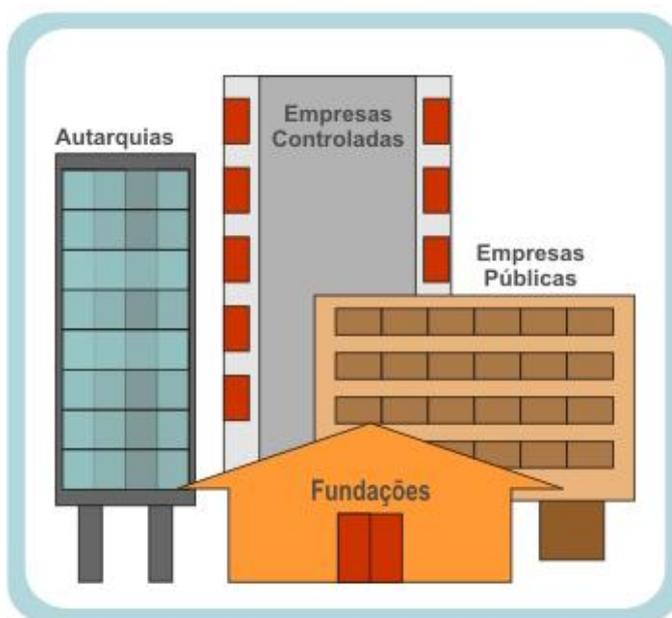
a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Administração Indireta



O que se entende por Administração Indireta ou descentralizada?

É aquela em que a atividade administrativa é conferida a outra pessoa jurídica de direito público ou privado, conforme o caso.

Compreende:

- as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas e extintas por lei, possuem poder de auto-administração, obedecidos os limites definidos em lei. Apresentam-se como a própria Administração Pública;

- as fundações instituídas pelo Poder Público são pessoas jurídicas de direito público ou privado, conforme o regime definido na lei instituidora, sua instituição é autorizada por lei. Possui em todos os casos, fins públicos. Sendo de direito privado é regida pelo Direito Civil;

- as sociedades de economia mista: pessoas jurídicas de direito privado, instituição autorizada por lei para a prestação de serviço público ou para explorar atividade econômica, composto de capital público e privado, atuam sob a forma de sociedades anônimas;

- **as empresas públicas** são pessoas jurídicas de direito privado, capital público, autorizada a instituição por lei específica (art. 37, inciso XIX da CF/88)

Disposições contidas no art. 1º e 2º da LRF sobre o tema:

(arts. 1º parágrafos 2º e 3º e art. 2º *caput* e incisos II e III).

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 2o As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3o Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com o pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Segundo o disposto no inciso II do art. 2º da LRF, toda empresa cuja maioria do capital com direito a voto pertença direta ou indiretamente a ente da

Federação, sem distinguir se é empresa pública ou sociedade de economia mista, é considerada empresa controlada e, portanto, submetida aos ditames da LRF.

Empresa estatal dependente na LRF, é empresa controlada que receba do ente controlado recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Em razão de dificuldades surgidas em face dessa conceituação, a Resolução Senado Federal nº 43, alterada pela Resolução nº 3 e a Portaria nº 589 - STN dispõem:

- empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Ministério da Fazenda

Qual o Papel do Ministério da Fazenda no Âmbito da LRF?

Cabe ao Ministério da Fazenda segundo a LRF:

Verificar o Cumprimento dos Limites e Condições Relativos à Realização de Operações de Crédito

A quem se destina essa verificação?

A todos os entes da Federação, as empresas por eles controladas direta ou indiretamente, incluídas as autarquias e fundações.

Quando se realiza essa verificação?

É verificação precedente à autorização para a realização de operações de crédito.

Quais os procedimentos a serem seguidos pelos que pleiteiam operações de crédito?

Pleito fundamentado em parecer dos órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando:

- a relação custo-benefício,
- o interesse econômico e social da operação e

O pleito deverá atender as seguintes condições:

a) existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

b) inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

c) observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

d) autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operações de crédito externo;

e) atendimento ao disposto no inciso III do art 167 da Constituição;

Art. 167. São vedados: III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

f) observância das demais restrições estabelecidas na LRF. (art 32, § 1º, I a VI LRF).

Art. 32 LRF

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Registro da Dívida

O Ministério da Fazenda, respeitadas as atribuições do Senado Federal e do Banco Central, efetuará registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas: interna e externa. (art. 32 § 4º da LRF).

O Ministério da Fazenda deverá garantir acesso público às informações acima citadas.

Art. 32

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas: interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

- Divulgação Mensal dos Entes que Ultrapassaram os Limites das Dívidas Consolidada e Mobiliária

É matéria de transparência dos atos relativos aos gastos públicos

- Edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas

O Sistema de Contabilidade Federal criado em 6 de setembro de 2000 pelo Decreto nº 3589/2000, conferiu à Secretária do Tesouro Nacional a atribuição de Órgão Central de Contabilidade, conforme a Lei número 10.180, de fevereiro de 2001.

A Secretaria do Tesouro Nacional promove a integração com as áreas de contabilidade dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Daí resulta portarias consolidando as contas públicas. (art. 50, § 2º da LRF)

Art. 50.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

Concessão de Garantia e Contragarantia

A garantia tem a finalidade de assegurar o pagamento da obrigação financeira. É utilizada nas operações de crédito interno ou externo.

O montante das garantias prestadas deve constar do Anexo de Riscos Fiscais, demonstrando as providências para o caso de o ente ter que honrar a garantia concedida.

A garantia é condicionada:

- ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia concedida;

- à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. (art. 40, caput e § 1º, I, II)

Art. 40

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observadas o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Deve ainda ser observado:

- não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

- poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Vinculação de Receitas Tributárias para Prestação de Contragarantia

Em princípio, é constitucionalmente vedada a vinculação das receitas tributárias. A medida constante do inciso II do § 1º do art. 40 da LRF: poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida, constitui exceção à regra do Art. 167, IV da CF/88 (art 167, IV da CF)

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Restrições Sobre Prestação de Garantia e Contragarantia

É nula a garantia prestada acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

(art. 40, § 5º)

Art. 40. § 5o É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos. (art. 40, § 6º).

Art. 40. § 6o É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

Situações em que as entidades da Administração Indireta podem oferecer garantias e contragarantias

Excetuam-se das vedações acima descritas:

- as garantias e contragarantias oferecidas por empresa controlada às empresas e subsidiárias por ela controladas;
- quando as garantias e contragarantias forem oferecidas por instituições financeiras às empresas nacionais. (art. 40, § 7º LRF).

Art. 40. § 7o O disposto no § 6o não se aplica à concessão de garantia por: I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições; II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

Garantias e Contragarantias que não se Subordinam às Regras do Artigo 40 da LRF

- as garantias e contragarantias oferecidas por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;
- as garantias e contragarantias oferecidas pela União a empresas de natureza financeiras por ela controladas, direta ou indiretamente, referentes às operações de seguro de crédito à exportação. (Art. 40, § 8º LRF)

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

- I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
-

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Art. 40. § 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada: I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente; II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

Sanções ao ente inadimplente cuja dívida foi honrada por outro ente em virtude de garantia

Proibição de obter novos créditos ou financiamentos, até o pagamento total da dívida. (Art. 40, § 10 da LRF)

Art. 40. § 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Condições para a Prestação de Garantia pela União em Operação de Crédito Junto a Organismo Financeiro Internacional e Junto a Instituição Federal de Crédito e Fomento que Repassam Recursos Externos

- o ente político solicitante deverá oferecer contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia;
- deverá estar quite com a União e suas entidades controladas;
- deverá cumprir todas as exigências legais relativas ao recebimento de transferências voluntárias. (Art. 40, § 10 e art. 25, § 1º LRF)

Art. 40. § 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Art. 25. § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

Que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

Previsão orçamentária de contrapartida.

Resumo

Nesta unidade você viu que:

- A Administração Pública, no entender do renomado Mestre José Afonso da Silva, é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Divide-se em direta e indireta.

- Norteia-se por princípios ético-jurídicos tanto expressos como implícitos no texto constitucional. Dentre eles: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

- A Administração Pública age de acordo e nos limites preestabelecidos em lei. Seus atos devem buscar o atendimento da finalidade da norma, bem como revestirem-se de interesse público e serem às claras, a fim de que a sociedade tenha conhecimento daquilo que se faz em seu nome e com o seu dinheiro.

- Toda empresa cuja maioria do capital com direito a voto pertença direta ou indiretamente a ente da Federação, Sem distinguir se é empresa pública ou sociedade de economia mista, é considerada empresa controlada e sujeita-se ao prescrito na LRF.

- Os institutos da Garantia e da Contragarantia visam saldar o compromisso assumido em virtude de obrigação financeira, consubstanciada em operações de crédito interno ou externo.

- São realizadas sob condições constitucionais e legais. É nula a garantia oferecida acima dos limites fixados em Resolução do Senado Federal e proibida a sua concessão pela administração indireta, ressalvadas as garantias e contragarantias ofertadas por empresa controlada às empresas e subsidiárias por ela controladas e, no caso de serem oferecidas por instituições financeiras às empresas nacionais.

- As transferências constitucionais poderão ser objeto de retenção por parte da União ou dos Estados em virtude de haverem honrado compromisso decorrente de garantia prestada.

- A oferta de contragarantia e a qualidade de estar quite com a União e suas entidades controladas e, ainda, estar em situação legal que permita o recebimento de transferências voluntárias são condições para obtenção de garantia em operação de crédito com recursos externos.

Referências

AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei nº 4.320: comentada ao alcance de todos*. Belo Horizonte: Fórum 2004.

AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei de responsabilidade fiscal: questões práticas: lei complementar nº 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988...* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

CRUZ, Flávio da (Coord.). *Lei de responsabilidade fiscal comentada: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000...* São Paulo: Atlas, 2004.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Lei de responsabilidade fiscal: teoria, jurisprudência e mais de 100 questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. *Crimes de responsabilidade fiscal: lei 10.028/00*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101/2000 comentada e legislação correlata anotada*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antonio de; SILVA, Valmir Leôncio da. *Lei de responsabilidade fiscal para os municípios: uma abordagem prática: contém 101 questões sobre o tema*. São Paulo: Atlas, 2004.

Sites Recomendados

www.senado.gov.br

www.camara.gov.br

www.tcu.gov.br

www.planejamento.gov.br

www.cfc.org.br

www.tce.sc.gov.br

www.tce.rs.gov.br

www.tce.pe.gov.br