

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: A APLICAÇÃO DA MULTA PELA IRREGULARIDADE NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS MUNICIPIOS DO RN

Fernanda Tavares Barreto¹

RESUMO

Discute-se pelo presente, da realização de pesquisa bibliográfica e de levantamento de dados discutir a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), o que ela mudou a respeito da prestação de contas, o comportamento dos entes prestadores, e a importância do posicionamento dos Órgãos Julgadores, que são os Tribunais de Contas. Tendo esse artigo como foco principal, demonstrar as sanções aplicadas pela má prestação de contas e pelas irregularidades dos gestores, buscando analisar se estas sanções estão sendo coercitivas o suficiente para que não haja a repetição de inadimplentes. Através da utilização do método dialógico e da documentação obtida por fonte indireta, foi possível analisar que com o passar dos anos a inadimplência foi diminuindo já que os gestores já estão se adaptando as novas regras que esta Lei determina. Busca-se então, demonstrar neste trabalho as possíveis sanções aplicadas e o comportamento dos administradores em relação a estas sanções, percebendo através de dados, se esses entes prestadores de contas temem as sanções que possam ser aplicadas.

Palavras- Chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal; Administradores (gestores); Sanções; Órgão Fiscalizador.

ABSTRACT: It is argued in this work, through bibliographic research and data collection, to discuss about the importance of Tax Responsibility's Law (Law No. 101 from 2000), the changes it made on rendering of accounts, the providers entities' behavior and also the importance of the thoughts from The Court of Auditors. In this article, the main idea is to show the penalties that are applied because of the poor rendering of accounts and for the managers' irregularities, searching to determine if these penalties are strong enough to avoid the defaulters iteration. Through the use of dialogical method and documents collected by an indirect source, it was possible to analyze that over the years, the default rate has been decreasing, since the managers are already adjusting to the new rules that the Law requires. So, we try to show in this article the penalties implemented and the behavior from the managers with these sanctions, understanding through the data if the providers account fear the sanctions that can be applied.

¹ Discente do Curso de Direito da FARN, contato: fefetavares_@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma lei considerada nova, pois ela só tem 11 anos, foi criada no ano de 2000 para regular os gastos da administração pública, tornando essa política mais transparente, para que não haja o gasto do dinheiro público de forma aleatória, tendo os administradores, agora, que demonstrar suas receitas e despesas. Mas, através de meios que demonstrem os resultados das prestações de contas ao final de cada exercício nos faz perceber que os entes obrigados a prestar as contas não estão obedecendo a Lei como deveriam, pois entregam a documentação fora do prazo, aplicam mal a verba pública ou, ainda, não cumprem as regras da LRF, levando os Órgãos Fiscalizadores, ou seja, os Tribunais de Contas a aplicarem sanções a estes considerados más prestadores. Sanções estas que podem ser de multas até a inelegibilidade do gestor, podendo este também ser condenado por improbidade administrativa.

Abordar esse tema de Responsabilidade Fiscal é abordar como a prestação de contas é feita, quais documentos serão entregues, obrigatoriamente, ao Tribunal de Contas e a relação que estes documentos levam entre si. É falar do prazo para apresentação destes documentos, o comportamento deste Tribunal perante a organização e a fiscalização destes entes quanto os gastos dos entes com as verbas públicas.

Diante disso, o presente artigo irá enfatizar a prestação de contas de um modo geral, mas levando em consideração o modo como as Prefeituras prestam as suas contas e como elas vêm se comportando ao longo dos anos da LRF com relação a inadimplência, a má prestação de contas. Analisando as prefeituras do Estado do Rio Grande do Norte, onde existem 167 Municípios, analisaremos, também, o comportamento do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte quanto a sua posição em relação aos inadimplentes, buscando demonstrar a tentativa de impedir que os gestores sejam considerados inadimplentes ou que não sejam enquadrados na improbidade administrativa, através de políticas que levem esses gestores a conhecer as regras da nova lei 101/2000, e não sejam obrigados a devolver o dinheiro mal empregado. Tendo como objetivo levar o gestor a ter as suas contas aprovadas ao final de cada exercício, deixando o seu município longe das cobranças populares e

deixando-o com uma boa imagem, e facilitando a administração deste município para o próximo gestor que vier a assumir este cargo.

HISTÓRICO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº101, surgiu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 2000, tendo como objetivo principal a transparência nas prestações de contas e a busca do controle dos gastos feitos pelos entes federativos sejam eles: a União, os Estados e os Municípios.

Para a criação dessa lei, o Presidente da República teve o apoio da bancada da base do governo, mas os partidos de oposição (PT, PCdoB, e PSB) foram contrários, tanto que impetraram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, no Supremo Tribunal Federal, para que a Lei Complementar nº101, fosse considerada inconstitucional, apresentaram nessa ação 31 motivos que demonstrasse tal inconstitucionalidade, dentre esses motivos, os partidos de oposição alegavam que essa Lei feria o pacto federativo, onde os Estados e Municípios iam perder a autonomia na gestão dos seus recursos. Além dos partidos da oposição, a Associação Nacional dos Tribunais de Contas (Astricon) também chegou a cogitar a possibilidade de impetrar perante o STF uma ADIN, mas preferiu esperar o resultado da ação já impetrada pelos partidos políticos. Porém no ano de 2010, o então ex Ministro Antônio Palocci, disse que o Partido dos Trabalhadores (PT) estava errado quando combateu a LRF no ano de sua criação, ano 2000.

O controle de gastos pretendido por tal Lei está intimamente condicionado a capacidade de arrecadação dos tributos desses entes políticos, já que antes da lei os gestores não tinham o mesmo compromisso na divisão das verbas para os determinados gastos, muitas vezes executando obras de grande porte no final dos mandatos, deixando as despesas para o próximo gestor, também por esses motivos a LRF surgiu exigindo a transparência da prestação de contas e dos gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também traz junto com a obrigação da prestação de contas transparente, a relação entre essa prestação e as leis: Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamento Anual, tendo a LRF prevista dentro dessas leis. A Lei obriga os gestores a prestar detalhadamente as contas aos Tribunais de Contas, onde essas contas podem ser aprovadas ou não, caso não sejam aprovadas podem gerar uma multa ou até mesmo a inelegibilidade daquele gestor por um

determinado período de tempo.

Mas essa lei, por ser considerada nova, ainda gera muita discussão ao seu respeito, pois depende de aprovação pelo povo, da adaptação dos órgãos fiscalizadores e da adaptação dos gestores, mas aos poucos e com o tempo essas adaptações estão sendo feitas e os gestores passam a cumprir a LRF de modo mais efetivo.

FINALIDADES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

É sabido que a Lei Complementar nº101/2000, que é a LRF, trata de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal, devendo os administradores públicos obedecer as normas e limites para que haja uma prestação clara, transparente e responsável de como são investidos e gastos os recursos que a esse ente pertence, exige desse administradores a elaboração de planos e diretrizes orçamentárias, como meio de garantir a eficácia desta administração. Buscou-se também através dessa lei um mecanismo que fiscalizasse de forma mais efetiva a utilização dessas receitas e despesas e a imposição de sanções aos que não usarem a verba pública de modo condizente com a lei complementar, isso tudo sendo feito aos olhos do Órgão Fiscalizador, sanções essas que passam a pessoa do gestor, nos casos de improbidade administrativa.

Segundo a visão do estudante de Direito, P²aulo Henrique Alves Pinheiro ², para que se entenda o plano prático desta lei, é importante se fundar no planejamento, na transparência, no controle e na responsabilização. Quanto ao planejamento é necessário que haja uma adaptação entre a lei e as condutas a serem seguidas pelos administradores, estabelecendo tudo que será desempenhado na gestão fiscal e nos gastos das verbas públicas. Esse desempenho durante o exercício fiscal será previsto no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), discutiremos sobre essas leis nos tópicos a seguir. Em relação a transparência o professor Dijonilson Veríssimo escreve que: “passa, pois, a ser um dos princípios fundamentais da Lei fiscal para o controle das despesas e do déficit público, já que adota medidas de transparência das contas públicas na

²Revista do Tribunal de Contas do RN, Natal/RN, v. 12, n.1, p.100, dez 2010.

³ Dijonilson Paulo Amaral Veríssimo. A transparência como principio da lei de Responsabilidade Fiscal.

aplicação e divulgação dos resultados alcançados.”³ Esse professor destaca a transparência como princípio fundamental, pelo fato de estar previsto na Constituição Federal de 1988, que todos os atos administrativos tem de ser publico, e a LRF também faz essa previsão em seu corpo. Logo, todos os atos, sejam eles em relação ao uso das verbas ou não, tem de ser divulgado o máximo possível, utilizando inclusive a internet, assim como a LDO, a LOA, o PPA, o RREO, o RGF entre outros demonstrativos, isso para que o cidadão possa acompanhar a gestão dos administradores. Essa transparência é vista como consequência da democracia, onde os cidadãos elegem seus administradores, e esperam deles uma resposta que é dada através da publicação dos seus atos, chegando os cidadãos a participar por meio de audiências publicas para elaboração dos planos. E como estamos tratando neste artigo das prefeituras, a nossa Carta Magna em se artigo 29, XII, prevê o convite para que os cidadãos participem do planejamento municipal. A transparência é assegurada mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, se possível, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, por meio da publicação dos atos dos gestores.

Em relação ao controle, é uma forma de garantir a eficiência e eficácia em relação a utilização das verbas publicas, tendo, desde antes da LRF, uma forma para definir este controle, só que esta não era utilizada pelos administradores públicos. Esse controle só passou a existir quando os Órgãos Fiscalizadores passaram a exigir uma conduta desses administradores, sob pena de imposição de sanção. E, por ultimo, a responsabilização é em relação aquele que usa as verbas e tem obrigação de demonstradas como foram utilizado, caso contrario terá que arcar com as consequências que são as sanções, que serão vistas um pouco mais a frente deste artigo.

Com tudo isso, percebemos na pratica, que essa lei ainda esta sendo adaptada e cada vez mais cumprida por parte dos administradores públicos, coisa que esta sendo percebida aos poucos, já que nos anos iniciais dessa lei o numero de irregularidades vistas nas gestões publicas são muito maiores que os vistos hoje em dia. Resta-nos apenas, termos um pouco mais de paciência que um dia todos se adaptam a ela e deixa os gastos públicos mais transparentes e os eleitores mais satisfeitos com o desempenho de seus eleitos.

RESTOS A PAGAR

Percebemos, na parte histórica desse artigo, que antes de existir a lei de responsabilidade fiscal, os entes federativos muitas vezes contraíam dívidas no final de suas gestões deixando esta mesma dívida para o outro gestor que viesse a substituir, logo iniciavam obras de grande porte, mesmo sabendo que não iria dar tempo acabar de executá-las ao final de seu mandato. Com isso, a LRF previu a obrigação desses entes de apresentar os Restos a Pagar, que determina uma conduta exatamente inversa da que era realizada de praxe pelos gestores. Prevê esse instituto que é vedado ao titular do poder, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que haja parcelas, referentes a esta dívida, a serem pagas no exercício seguinte sem que esteja previsto a disponibilidade de caixa para adimplir tal obrigação. Sendo nessa disponibilidade de caixa contabilizado os gastos com os encargos e despesas compromissadas a serem pagas até o final do exercício em referência.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal juntamente com a Constituição Federal de 1988, prevêem as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Orçamentária Anual (LOA). A LDO institui em outras metas, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Deve estabelecer, também, normas relativas ao controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. São previsto nessa lei de diretrizes um anexo de riscos fiscais, que prevê os riscos orçamentários e os riscos das dívidas e informa sobre as opções estrategicamente escolhidas para enfrentar esses riscos. Além disso, a LDO estabelece critérios para a realização das limitações feitas pelo empenho, que é a não autorização para realização de determinadas despesas fixadas na LOA e ocorre quando a receita estiver abaixo da previsão e não comportar o cumprimento das metas de resultados previstos, a Lei de Diretrizes irá nortear o gestor informando quais as despesas não pode sofrer limitações, uma dessas despesas que não pode sofrer

limitações é a despesa com pagamento dos servidores, já que estes são inerentes ao funcionamento do órgão administrado. Mas há a possibilidade de não haver empenhos escritos em restos a pagar pelo motivo da despesa não ter sido empenhada ou o empenho ter sido cancelado, quando ocorrer um desses fatos, as dívidas são chamadas de Despesas de Exercícios Anteriores, que são exatamente as dívidas resultantes de compromissos gerados em exercícios anteriores àquele em ocorreram os pagamentos. Isso está prevista na LRF.

Logo, para a elaboração da Lei Orçamentária Anual é necessário que antes sejam elaborados o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O PPA não faz parte do capítulo da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que o artigo que tratava deste assunto foi vetado, mas a LOA e a LDO são lidas e são eles que servem de base para a prestação de contas, já que essas prestações de contas têm de ser feitas de acordo com essas leis. A LOA compreende o orçamento fiscal referente ao Estado, seus fundos, órgão e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Mas nesse artigo, iremos tratar apenas das Prefeituras que são ligadas ao Estado do Rio Grande do Norte. É importante ressaltar que a LOA deve estar compatível com o PPA e a LDO, as despesas devem estar adequadas a LOA e compatíveis com o PPA e a LDO.

Esses institutos acima citados têm como objetivo fazer com que os gestores, no nosso caso as prefeituras, prestem uma gestão mais transparente, coerente com suas receitas e despesas, seguras, já que está dentro da lei e com isso demonstrar a eficácia da LRF.

Diante dos fatos narrados, o órgão fiscalizador, no caso deste artigo em questão, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, irá analisar tais prestações e de contas, junto ao Ministério Público Especial que trabalha junto a este órgão, e ao final relatar se essas contas foram aceitas, total ou parcialmente, ou não, gerando como já dissemos anteriormente, a condenação do gestor a pagar uma multa ou até mesmo a inelegibilidade deste gestor.

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A lei de Responsabilidade Fiscal, assim como a Constituição Federal de 1988, prevêem que após 30 dias o encerramento de cada bimestre, o poder executivo terá que publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Esse relatório

é mais um instrumento para que a utilização dos recursos, por parte dos entes federativos, sejam mais transparentes, já que esse RREO terá que demonstrar as receitas por fonte, informando as realizadas e as ainda serão realizadas, e a previsão atualizada destas; despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa líquida e o saldo, e ainda os demonstrativos da execução das receitas e das despesas, por categoria e fonte, especificando nessas duas a previsão ou dotação inicial, a previsão ou dotação atualizada para o exercício, a receita e a despesa realizada no bimestre, referente a este RREO, e no exercício, e ainda as receitas previstas para serem realizadas. Sendo remetidos ao Tribunal de Contas até 60 dias após o encerramento do bimestre a que se refere, será acompanhado do comprovante de publicação, esta deverá ser feita no Diário Oficial do Estado, no prazo de 30 dias após o encerramento do bimestre em referência, esses relatórios deverão ser afixados em quadros de aviso, pois estes devem ter ampla publicação, para que todos tenham acesso, inclusive pela internet. O RREO será remetido ao órgão fiscalizador pelos chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal. Com toda essa especificação fica mais fácil o Tribunal de Contas analisar as contas dos entes federativos, com mais transparência.

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

O relatório de gestão fiscal tem de ser apresentado ao final de cada quadrimestre, assinado, geralmente, pelo chefe do poder executivo. Esse relatório será publicado até 30 dias após o período que for correspondente, terá que ter amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. O RGF deverá conter o comparativo entre despesas de pessoal, as dívidas consolidadas e mobiliárias, concessão de garantia e operações de crédito. Demonstra, também, as indicações das medidas corretivas adotadas ou as serem adotadas, se ultrapassar qualquer dos limites. E os demonstrativos do último quadrimestre das receitas líquidas, das empenhadas e não líquidas inscritas até o limite de saldo de caixa, as não inscritas por falta de indisponibilidade de caixa e que os empenhos foram cancelados. Esse RGF é considerado um meio imprescindível para o acompanhamento das contas públicas, já que nele constarão as informações necessárias para o entendimento dos gastos e arrecadações feitas por tal ente, naquele determinado período de tempo.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ACORDO COM A LEI Nº 101/2000

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a prestação será feita pelos chefes do Poder Executivo, incluindo nesta as contas do Poder Legislativo e do Judiciário e ainda do chefe do Ministério Público. Essas contas receberão parecer prévio, para cada poder, ou seja, separadamente, dos Tribunais de Contas, os quais devem emití-los no prazo de 60 dias a contar da data de recebimento da prestação de contas, onde esse parecer deverá ter uma ampla forma de publicação. Já em relação ao parecer dos Municípios, esses pareceres deveram obedecer ao mesmo prazo, exceto para os que tiverem menos de duzentos mil habitantes, e que não sejam capitais, os quais o parecer prévio deve ser emitido no prazo de cento e oitenta dias, também contados da data de recebimento da prestação de contas.

Essa lei em referência, em seu artigo 58, prevê o que deve conter nessas prestações de contas:

“ a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação a previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate a 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.”

Desta forma, a lei estabelece uma forma geral desta prestação de contas, ficando a cargo dos Tribunais de Contas prevê os “detalhes” desta prestação, fixando-os nas suas resoluções internas, onde cada um desses Órgãos desenvolve a sua.

As sanções aplicadas aos gestores pelos atrasos nas entregas de documento ou por outros motivos são previstos na resolução interna de cada Tribunal de Contas, sendo este o responsável pela aplicação destas e pela criação de suas Resoluções Internas, quantas forem necessárias, tratando de assuntos diversos.

FORMA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO RN

Como já foi dito anteriormente, cada Tribunal de Contas desenvolve as suas resoluções internas que conterá as formas de apresentação dos documentos e da prestação de contas. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, através da Resolução nº 04/2006, regula os modos de composição, elaboração e organização

das contas públicas e de demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e de seus respectivos Municípios, estabelece formas e prazos para sua apresentação ao Tribunal de Contas e dá outras providências.

A prestação de contas é feita pelos gestores a cada bimestre, totalizando 6 bimestres por ano, sendo que "6º bimestre de um exercício só será apresentado no exercício seguinte, já que os gestores tem 30 dias para entregar a prestação de contas a cada final de um bimestre.

O gestor pode fazer essa prestação de contas pessoalmente, ou por meio de um funcionário, no balcão de atendimento do Protocolo do Tribunal de Conta, ou pode enviar via internet, pelo Sistema Integrado de Auditoria Informatizada- SIAI, que dará o recebimento da prestação da mesma forma que os funcionários do setor responsável pelo recebimento.

Ao receber esta prestação de contas bimestralmente, os funcionários do Protocolo deste Órgão Fiscalizador, emitem uma etiqueta, que nela conterá a indicação do órgão a que se refere, o bimestre em referencia e a data de recebimento deste documento, e logo em seguida encaminhará aos setores responsáveis por cada órgão, no caso deste artigo, iremos trabalhar apenas com as prefeituras do Estado do Rio Grande do Norte, sejam estas em numero de 167, analisando-as de um modo geral. Chegando no setor responsável pelas prefeituras, a DAM- Diretoria de Assuntos Municipais, esse documento que se refere a um bimestre, se junta aos outros bimestres referentes a este mesmo município para que se forme um processo e este mesmo seja encaminhado ao um Conselheiro Relator. Este setor, antes mesmo de enviar esses documento ao Conselheiro, se perceber que o gestor não entregou a prestação de contas no prazo determinado pela LRF e definido o dia pelo próprio Tribunal de Contas, ele já lança uma multa pra este gestor, onde a Resolução Interna deste Tribunal atribui os valores.

No caso de o gestor de ter apresentado as contas em dia, o setor DAM, encaminha esses documento de prestação de contas ao Conselheiro relator, após esses documentos tomarem a forma de processo, com capa, folhas numeradas, e etiqueta contendo as informações do Município a que se refere e o nome do Conselheiro Relator. Este membro do Tribunal, ira analisar as contas do gestor, podendo solicitar novos documentos referentes aquela prestação de contas, e ao final emitir um parecer dizendo se aquelas contas foram aprovadas ou não.

Com isso será aplicada uma multa ou ate mesmo será declarada a

inelegibilidade daquele gestor por um período de tempo ou se este gestor sonegar as informações necessárias ao controle das contas ou ainda entregar a prestação via SIAI, não contendo qualquer informação.

FORMAS DE SANÇÃO NO TCE-RN

A resolução interna nº 04/2006 do Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte, regula a forma de como serão aplicadas as sanções aos gestores que atrasam a prestação de contas e ainda as multas aplicadas a quem não divulgar ou enviar a este órgão o RGF. Essa resolução em seu artigo 25 prevê os valores das multas impostas aos gestores que prestarem contas ou mesmo entregue documentação fora do prazo:

“ art. 25: Sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas em legislação específica, são aplicáveis multas, observados o disposto na Lei Complementar Estadual nº 121/94 quanto a espécie, nos casos de:

I- inobservância de prazo, dentre os afixados nesta resolução, para remessa de documentos ao Tribunal de Contas, na seguinte gradação:

A) R\$ 300,00 (trezentos reais), se o atraso for inferior ou igual a 15 (quinze) dias;

B) R\$ 450, 00 (quatrocentos e cinqüenta reais), se o atraso for superior a 15 (quinze) e inferior ou igual a 30 (trinta) dias;

C) R\$ 600,00 (seiscentos reais), se o atraso for superior a 30 (trinta) e inferior ou igual a 60 (sessenta) dias;

D) R\$ 800,00 (oitocentos reais), se o atraso for superior a 60 (sessenta) e inferior ou igual a 90 (noventa) dias;

E) R\$ 1.000,00 (mil reais), se o atraso for superior a 90 (noventa) dias;

II- infringência a qualquer das demais normas desta Resolução, em especial quanto a sonegação de informações ao SIAI ou a prestação destas em desacordo com as instruções constantes no Manual de Preenchimento dos Anexos, no valor compreendido entre R\$ 300,00 (trezentos reais) e R\$ 1.000,00 (um mil reais).”

Em relação a ausência da divulgação ou do envio do Relatório de Gestão Fiscal, a resolução demonstra outra forma de calcular a multa aplicada, nesse caso os valores não são fixos como no atraso das prestações de contas, mas sim em porcentagem sobre os valores anuais do gestor responsável. Mas aplicação desta multa não nos interessa nesse artigo, já que estamos discutindo sobre o atraso das prestações de contas.

Mas não são apenas esses tipos de multas aplicáveis, essas acima demonstradas são

sobre o atraso na entrega de documentos solicitados pelo Tribunal de Contas. Há também a possibilidade desse Órgão determinar a devolução de um determinado valor aos cofres municipais pela má prestação de contas. O Conselheiro Relator, juntamente com o Membro do Ministério Público Especial que trabalha junto ao TCE, podem chegar a conclusão que as verbas municipais foram mal utilizadas, gerando a má prestação e de contas e punir este gestor a devolver a quantia que foi mal empregada. Como foi o caso do Ex- Prefeito de Doutor Severiano, que teve as contas de 2007 mal prestadas, ficando obrigado a devolver o valor de R\$ 423. 578, 62 (quatrocentos e vinte e três mil, quinhentos e setenta e oito reais e sessenta e dois centavos). Esse mesmo gestor será condenado pelo Ministério Público Estadual por improbidade administrativa.

Há também a possibilidade de o Conselheiro Relator aprovar parcialmente as contas de tal ente federativo em relação ao algum exercício, foi o que aconteceu, por exemplo, no caso do exercício de 2010 do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, onde as contas, da então governadora Wilma de Faria, foram aprovadas e as referentes a gestão de Iberê Ferreira de Souza, foram aprovadas parcialmente, deixando o membro do Ministério Público investigando as despesas com pessoal, fato este que levou o Conselheiro Relator a rejeitar parte da prestação de contas.

Mas o pior também pode acontecer, o Conselheiro Relator pode não aprovar as contas de determinado ente e ao invés de aplicar multa ou obrigá-lo a devolver ao erário um valor determinado, pode considerá-lo inelegível para próximas eleições.

Com tudo isso é perceptível que os Órgãos Fiscalizadores punem os gestores pela má aplicação do dinheiro publico, mas de acordo com os números que o nosso estado apresenta de inadimplência, os gestores não estão dando o devido valor a responsabilidade que tem em presta as contas de forma responsável e clara. Pois ainda existem mais lacunas que esses gestores tem que enfrentar pelo fato de estarem inadimplente, são eles:

- a não possibilidade de realizar convênios com o Governo do Estado, logo a não possibilidade de realização de convênios com o Governo Federal;
- ficam impedidos de realizarem operações de créditos com os bancos;
- além das sanções penais, administrativas e civis que couberem.

.

EFICÁCIA DA LRF

A eficácia da Lei Complementar nº101/00, ainda é vista como um problema, já que esta é uma lei considerada nova, faz apenas onze anos que esta lei vem condicionando e limitando a forma de prestação de contas dos administradores. Essa delimitação enfrenta o problema da eficácia, além de enfrentar o compromisso com as contas públicas, assumindo os gastos e despesas que foram geradas durante aquele exercício.

Para que uma lei nova tenha eficácia é preciso, primeiramente, que esta seja aceita pelo povo, do modo como os órgãos de controle irão se comportar e agir frente ao objetivo desta lei. Essa lei, no caso específico, “chegou e ficou”, pois esta está sendo aceita pelo povo e é uma lei que mudou a história da gestão pública, mudou completamente o modo como os gestores públicos tem que agir e esses mesmos tiveram que se adaptar a este no regulamento de forma rápida e eficiente, apesar da adaptação e forma correta de gerir as verbas públicas ter sido feita de forma gradual, já que a utilização dessas verbas eram feitas de “qualquer modo” e agora passa a ter regulamento e obrigação da transparência de todas as receitas e despesas e ainda tendo que divulgá-las em todos os meios possíveis.

DECISÕES DO STF

O Supremo Tribunal Federal se posicionou acerca do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que disciplinam que é de iniciativa do Poder Executivo estabelecer o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos anuais. Quanto a esse assunto, iremos tratar da possibilidade da abertura de créditos suplementares.

O parágrafo 8º, deste artigo mencionado, dispõe:

“§ 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.”

Em relação a este parágrafo o STF decidiu que o artigo 35 da LRF, o qual veda a

realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída, e prevê em seu parágrafo 1º que se executam da vedação a que se refere o caput as operações de créditos entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes e refinar dividas não contraídas junto a própria instituição, está em consonância com o parágrafo 9º, inciso II do artigo 165 da CF, que diz que cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Logo os dispositivos explanados não atentam contra a Federação, isso nos leva a observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu artigo 51, em suma, quer dispor que o Poder Executivo da União promoverá a consolidação das contas dos entes da Federação, e prevê ainda uma sanção para o ente que não entregue no prazo determinado a suas contas referentes ao exercício anterior, levando ao impedimento, desse ente inadimplente, de receber transferências voluntárias e contrate operações de credito. Esses dispositivos não atentam a Federação pelo fato de as operações de credito são englobadas pela regra do artigo 165 e que o texto impugnado faz referencia tão somente as transferências voluntárias. Esse é o entendimento do STF que foi decidido na **ADI 2.250-MC**, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 2-4-2006, Plenário, *DJ* de 1º-8-2003.

Quanto o aumento das receitas de um ente da Federação após o orçamento o STF através da súmula 66 define que:

“É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro.”

Antigamente um tributo só poderia ser cobrado no mesmo exercício de sua majoração se estivesse previsto na lei orçamentária, era o chamado principio da anualidade, a vigência da lei dependia da previsão orçamentária. Hoje o que prevalece é o principio da anterioridade que veda cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que foi publicada a lei que instituiu ou aumentou esse tributo, por esse motivo é que a sumula prevê que seja cobrado antes do inicio do respectivo exercício financeiro, ficando em

consonância com a Constituição Federal de 1988. E para arrematar esta explanação o princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão.

Podemos destacar que as emendas ao projeto de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatível com o Plano Plurianual, isso está previsto na CF no artigo 166, § 4º, tendo no caput deste artigo a previsão de que os projetos de lei relativos ao PPA, a LDO, a LOA e aos créditos tributários serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional. E as emendas ao projeto de lei orçamentária também tem de ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e tem que indicar os recursos necessários.

Ainda em relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias o STF na ADI 162-00, onde o relator foi o Ministro Celso de Mello, e o julgamento ocorreu em 3/6/1993, Plenário, DJ de 6/5/1994, decidiu que:

"A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, § 2º, da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da administração pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

NOVA DETERMINAÇÃO DO TCE

O Tribunal de Contas do Estado decidiu neste ano que punir os gestores que não estão cumprindo as determinações do órgão, principalmente no quesito transparência com os gastos públicos, que é o principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal

O Presidente deste Órgão, no exercício de sua competência, criou a Resolução nº 06/2011, onde no artigo 14 desta, obriga o governo do Estado, Prefeituras, Câmara Municipais e entidades públicas possuidoras de competência para licitar, que disponibilizem no site do TCE, <http://www.tce.rn.gov.br>, cópia dos instrumentos convocatórios das licitações que promoverem, incluindo texto integral e o resumo do edital ou do convite, com seus respectivos anexos.

A não observância aos dispositivos da Resolução poderá implicar em suspensão do fornecimento de certidões de adimplência, enquanto permanecer a intempestividade, provocada por qualquer dos seus órgãos, entidades, unidades administrativas ou fundos especiais. Com isso os entes não poderão realizar convênios com os outros entes da Federação, pois é necessária a presença da certidão de adimplência fornecida pelos Tribunais de Contas nos documentos necessários para a realização deste convenio. Dificultando os contratos e a prosperidade do ente inadimplente.

POSICIONAMENTO DO TCU

O Tribunal de Contas da União no uso de suas atribuições sumulou o seu posicionamento sobre sanção a quem não remete ao Órgão competente os documentos nos prazos estabelecidos. Esse posicionamento está na Súmula 91:

“ A falta de remessa, em tempo hábil e para os devidos fins, aos órgãos competentes de Controle Interno, dos Orçamentos e Balanços das Entidades da administração Indireta e outras organizações, sob a fiscalização do Estado, sujeita os seus Administradores ou Responsáveis pela omissão as sanções ou penalidades cabíveis, na forma da lei.”

Essa súmula se relaciona e se sustenta na Constituição Federal de 88, no artigo 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, assuma obrigações de natureza pecuniária.”* (grifo nosso).

Assim como o Supremo Tribunal Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções Internas dos Tribunais de Contas, o Tribunal de Contas da União resolveu se posicionar sobre as sanções aplicadas aos administradores dos entes da Federação pela inadimplência ou pela falta de obediência aos prazos estipulados pelos órgãos de controle, seja ele interno ou externo.

POLITICAS REALIZADAS PELO TCE-RN

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, dentro de suas atribuições, prove cursos de capacitação para os funcionários dos órgãos que são obrigados por lei a prestarem contas. Facilitando o conhecimento desta lei, facilitando o modo de prestação de contas através do SIAI, demonstrando como este sistema pode ser utilizado, evitando que os gestores ou seus subordinados vão até o prédio do TCE para entregar as prestações de contas dos bimestres.

São cursos realizados no próprio Tribunal de Contas ou mesmo no Município em que solicitar a presença de um técnico que ministre tal palestra, demonstrando como deverão obedecer às exigências da Lei Complementar 101/2000.

Tudo isso porque o TCE/RN busca a defesa da aplicação adequada e legítima dos recursos públicos dos entes jurisdicionados (o Estado do Rio Grande do Norte, os atuais 167 Municípios e dezenas de entes da Administração Indireta estadual e municipal), para que se atinja o objetivo principal que é garantir a sociedade que os recursos investidos no órgão terão o retorno esperado, isto é, que as despesas fiscalizadas de cada um dos entes jurisdicionados sejam aplicadas lícita, econômica e integralmente na construção do bem comum.

O próprio site do TCE/RN determina qual é a sua missão e a sua visão, tendo como visão “Ser instituição de referência no controle externo, reconhecida pela sociedade como indispensável ao fortalecimento da cidadania.” E como missão “Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.” Para dar o maior respaldo a sociedade de que as verbas públicas estão sendo bem empregadas.

DADOS DOS MUNICIPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE INADIMPLENTES

Como já mencionado anteriormente, existem 167 municípios no Estado do Rio Grande do Norte. Esses municípios devem entregar a documentação necessária, também já mencionada anteriormente, em um determinado prazo, caso contrário, o sistema do Tribunal de Contas acusará que este município está devendo a

documentação não entregue, o que levará ao final da apreciação das contas deste mesmo ente, que este município está inadimplente. Um município considerado inadimplente não é só porque não entregou a prestação de contas dos bimestres não, podem ser considerados inadimplentes pelo fato de não ter entregado a documentação necessária para averiguar a conta deste ente, como por exemplo, o atraso, ou a não entrega do PPA, da LOA, da LDO, entre outros.

Diante disso ao final da apreciação de cada exercício o Tribunal de Contas, junto ao Ministério Público especial que trabalha junto a este órgão, declaram uma lista com nome dos municípios inadimplentes daquele exercício.

Em relação ao exercício do ano de 2009, o TCE-RN divulgou que 14 (quatorze) municípios ficaram inadimplentes. Percebe-se aí que o número de municípios inadimplentes é muito baixo, já que de 167 apenas 14 foram considerados inadimplentes. Isso demonstra um avanço no cumprimento das normas da nova lei que se estabeleceu em pouco tempo, mas já teve uma grande aceitação e um grande respeito por parte da administração pública, tanto para quem presta, quanto para quem fiscaliza isso pode ser percebido através de números, onde a cada exercício que passa cai ou permanece na mesma faixa o número de municípios inadimplentes em nosso Estado. Para o exercício de 2008, 22 prefeituras foram consideradas inadimplentes, para o exercício de 2009, como já abordado anteriormente, 14 prefeituras e para o exercício de 2010, 15 prefeituras foram consideradas inadimplentes.

CONCLUSÃO

Após os estudos sobre esse assunto para a realização deste artigo, foi percebido que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um avanço na contabilidade pública, na forma de prestação de contas. O que antes era desorganizado e sem obrigação de dizer como se gastava as verbas públicas, hoje há uma regularização para este gasto, deixando os entes, de certa forma, mais responsabilizados pelos gastos, fazendo com que eles tenham pelas possíveis sanções que possam ser aplicadas a eles.

Percebe-se também que essa nova Lei, já que está em eficácia há apenas 11 anos, foi muito bem aceita pela população e pelos administradores, já que estes últimos começaram a respeitá-la logo que esta entrou em vigor, começando a obedecê-la e seguir as suas regras aos poucos, quando esse “tempo de adaptação”

passou, os entes fiscalizados passaram a prestar suas contas de acordo com a lei, de forma clara, objetiva e precisa, fazendo com que a população percebesse onde estavam sendo gastos as verbas publicas e q que estava sendo feito com as receitas recebidas durante aquele exercício. Com o passar do tempo também é percebido que as sanções estão sendo aplicadas e que os gestores temem por esta sanção, já que o numero de inadimplente vem caindo com o passar dos anos e que em relação aos dois últimos exercícios o numero de inadimplentes no Estado do Rio Grande do Norte vem se mantendo baixo, onde um estado que possui 167 municípios mantém uma inadimplência em torno de 15 municípios por exercício.

Vimos também que há uma forma determinada de prestação de documentos ao Órgão Fiscalizador para que esse analise as contas dos entes de forma mais clara e mantenha uma continuidade, onde uma lei tem de estar de acordo com a outra e assim sucessivamente ate que se chegue ao final do exercício com uma analise correta e clara para que se possa ter as contas aprovadas e o ente possa contratar com o Estado de forma rápida e sem problemas já que mantém as suas contas em dia com o Tribunal de Contas.

As sanções aplicadas, aparentemente, estão fazendo com que os administradores prestem suas contas dentro dos prazos e de forma correta para que estas penalidades não sejam aplicadas. Mas se essas sanções punissem de forma mais severa os entes inadimplente, poderia diminuir o numero de inadimplentes em todo país, isso é um assunto a ser tratado por cada Tribunal de Contas dos Estados e pelo Tribunal de Contas da União, já que as sanções também podem estar prevista nas Resoluções Internas desses órgãos. No nosso Estado, já vimos que a tendência do numero das Prefeituras tende a cair com o passar dos anos, já que o índice de inadimplência é de 9%, aproximadamente, mas existem Estados onde esse número é muito maior.

Sendo assim, busca-se enfatizar que o principal meio para que este número de inadimplentes diminua é mudando a forma de punir os administradores levianos de uma forma mais severa, para que num futuro próximo se possa ter uma administração publica quase que totalmente transparente, para que a população veja como está sendo aplicado o dinheiro publico e podendo dar a sua opinião quanto a esses gastos, já que a participação da população é importante em assembléias publicas.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano: Direito Tributário Brasileiro. 16ª edição. São Paulo. Editora Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal nº101 de 5 de janeiro de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/Leis/LCP/Lep101.htm> . Acesso em: 21 abril 2011

BRASIL, Lei que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>

CARVALHO FILHO, José dos Santos: manual de direito administrativo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira: curso de direito administrativo. 26ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: direito administrativo. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

IAP CURSOS. Apostila de Contabilidade Publica.

PINHEIRO, Paulo Henrique Alves, Lei de Responsabilidade Fiscal: um novo modelo na gestão fiscal dos recursos públicos, plano prático-ideológico. Revista do TCE, Natal, v. 12, n. 1, Natal, RN, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BAGÉ. Secretaria Municipal da Fazenda. Controladoria Geral do Município. Disponível em:
<http://sistemas.bage.rs.gov.br/transparencia/pdf/transp_rreo_2004_3_20070509100044.pdf> Acesso em: 25 out 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Resolução Interna nº04/2006. Disponível em: < http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/resolucoes_tce_rn/RES004_06.pdf> . Acesso em: 16 mai 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Resolução Interna nº06/2011. Disponível em: < http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/resolucoes_tce_rn/RES006_2011.pdf>

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Noticias TCE. Disponível em:
<http://www.tce.rn.gov.br/2009/noticias/noticia_popup.asp?id=1826> Acesso em: 25 out 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Noticias TCE. Disponível em:
<http://www.tce.rn.gov.br/2009/noticias/noticia_popup.asp?id=1834>. Acesso em: 26 out 2011.