

Tribunal de Contas da União
Instituto Serzedello Corrêa
Universidade de Brasília/Faculdade de Direito
Curso de Pós-graduação em Direito Público e Controle Externo.
Orientadora: Alejandra Leonor Pascual

A Atuação dos Tribunais de Contas para o Cumprimento da Lei
de Responsabilidade Fiscal e sua Importância para as Punições
Fiscais e Penais

Elmitho Ferreira dos Santos Filho
Matr.:05/09027

Brasília
2006

Sumário

Introdução.....	3
1. Ambiente histórico da criação da LRF.....	4
2. Objetivos da LRF.....	6
3. O papel dos Tribunais de Contas e os novos instrumentos de controle.....	7
4. Aspectos punitivos da LRF.....	14
Conclusão.....	16
Referências bibliográficas.....	17

Introdução

Cabe aos Tribunais de Contas auxiliar o respectivo Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas. Neste trabalho será destacada a importante atuação desses Tribunais, especialmente a do Tribunal de Contas da União – TCU, em razão das suas competências constitucionais e legais, para que sejam ressaltadas as situações em que os gestores públicos poderão sofrer punições fiscais e penais ao infringirem dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

A LRF trouxe impactos profundos sobre a Administração Pública brasileira, dando origem a um grande número de indagações. Não é apenas sobre o Poder Executivo que a lei está repercutindo, uma vez que a atividade administrativa encontra-se em toda a estrutura orgânica nacional. Com efeito, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e outras áreas da administração pública estão igualmente sujeitos aos comandos apresentados por esse diploma legal, os quais prevêm sanções tanto institucionais quanto pessoais.

A democrática transição administrativa, garantida pela Constituição Federal, e as dúvidas decorrentes desse novo dispositivo legal adquirem significado especial, exigindo soluções urgentes, criativas e em conformidade com o novo sistema legal. É absolutamente indispensável que todos aqueles que, de algum modo, estejam vinculados aos órgãos com funções estatais conheçam a LRF, suas determinações e restrições, assim como as conseqüências de seu eventual descumprimento.

A metodologia de pesquisa utilizada abrangeu a doutrina, a jurisprudência do TCU e de outros Tribunais de Contas e pesquisa em sítios especializados sobre o tema.

O artigo está dividido em quatro partes, que abordarão, em primeiro lugar, os aspectos históricos da criação da LRF e seus objetivos, a seguir, o papel dos Tribunais de Contas e os instrumentos de controle dispostos na lei de responsabilidade. Em continuação, serão expostos os aspectos e resultados punitivos da lei. Na conclusão, será destacada a importância dos Tribunais de Contas para o alcance do equilíbrio das contas públicas, por meio de ações preventivas, orientadoras e punitivas.

1. AMBIENTE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

O ambiente histórico em que foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101, de 4.5.2000) foi bastante diversificado, pautando-se pela insolvência do setor público, pelo crescente endividamento externo e interno, pelas elevadas taxas de juros e necessidade de geração de *superavit* primário. Em resumo, a crescente desestabilização fiscal de diversos países desde a década de oitenta, inclusive dos ditos desenvolvidos, foi a raiz fundamental para a criação de normas que buscassem o equilíbrio das contas públicas.

A economia mundial em crescente globalização, a partir dessa década, exigia maior competitividade dos países. As economias internas não podiam crescer e ao mesmo tempo sustentar um Estado mau gastador e desequilibrado em suas finanças públicas. Dessa forma, os países não viam outra saída a não ser controlar as finanças públicas como meio de sair da crise econômica que se apresentava e que ameaçava o nível de vida.

Para resolver esse problema, medidas foram tomadas pela Comunidade Européia e por alguns países. Como exemplos, citamos os Estados Unidos e a Nova Zelândia, que tiveram mais destaque no controle das contas públicas. Também, destacamos o importante papel do Fundo Monetário Internacional – FMI, que apontou diretrizes para a racionalização da contas públicas dos países-membros.

A Comunidade Européia promoveu a assinatura do Tratado de *Maastricht* - 1992, que estabeleceu parâmetros de cooperação e estipulou regras rígidas para que os países pudessem adentrar na Comunidade. Dentre elas, destaca-se a que estabelece metas de manutenção de uma relação estável entre dívida/PIB e o compromisso de manutenção do equilíbrio fiscal.¹

Nos Estados Unidos², o esforço para a estabilidade fiscal partiu do *Budget Enforcement Act (BEA)*, de 1990. Por esta lei o Congresso fixa metas fiscais plurianuais e limites de gastos orçamentários.

Na Nova Zelândia³, os principais ajustes se deram por meio da *Fiscal Responsibility Act* (1994). As reformas fundaram-se em regras firmes e transparência dos gastos públicos.

¹ NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 45.

² Idem, *ibidem*.

³ Idem, *ibidem*.

Quanto ao Fundo Monetário Internacional – FMI, tem-se a influência do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal⁴, que afirma o seguinte: “Este código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais.”

No ambiente interno, a situação brasileira era semelhante à de tantos outros países. Havia uma grande crise fiscal, a intervenção estatal na economia estava superada e o sistema burocrático emperrava os serviços públicos. A tentativa de superação desses entraves teve início com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁵, em 1995. O Estado também viu-se obrigado a dar cumprimento ao art. 30 da Emenda Constitucional n. 19/98, que estabelecia o prazo de 6 meses, a partir da promulgação, para que o Congresso Nacional apresentasse projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal, que trata das finanças públicas.

Nesse contexto, a LRF foi criada no Brasil com a nobre e difícil missão de implantar um novo regime fiscal, fundamentado nos conceitos de responsabilidade (equilíbrio fiscal e planejamento) e transparência. Para tanto, fixou normas rígidas que, se descumpridas, motivam punições fiscais e penais.

⁴ Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios. Texto disponível no site oficial do FMI, www.imf.org.

⁵ BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p 15/16.

2. OBJETIVOS LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

O objetivo principal da LRF é buscar o equilíbrio das contas públicas por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente. Conforme apresentado na primeira parte deste trabalho, o que levou à criação da LRF foram os constantes e permanentes desequilíbrios fiscais nas economias nacionais, sejam elas grandes ou pequenas.

No texto da LRF, os objetivos estão claramente dispostos no parágrafo 1º do art. 1º, *verbis*:

“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.” (grifei)

No citado parágrafo 1º, pode-se tirar outras compreensões sobre os objetivos da LRF. Nesse sentido, vale trazer a lição de Afonso⁶:

- ◆ instituir uma gestão fiscal responsável, com ênfase no controle do gasto continuado e do endividamento;
- ◆ modificar profundamente o regime fiscal brasileiro, dando um “choque” de transparência no setor público, com maior divulgação das contas públicas e, ao mesmo tempo, tornando-as mais inteligíveis;
- ◆ prevenir desvios e estabelecer mecanismos de correção e, dessa forma, punir administrações e administradores pelos desvios graves e por eventual não adoção de medidas corretivas.

Entende-se que uma lei de gestão fiscal dessa magnitude não pode ficar sem uma correspondente punição para aqueles que não se comprometem com a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o presente trabalho destacará o papel dos Tribunais de Contas para o cumprimento da LRF.

⁶ AFONSO, José Rodrigues. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. Apresentação realizada no VII Fórum Nacional de Secretários de Planejamento. Pará, 30 maio 2001. Obtido via internet. www.federativo.bndes.gov.br.

3. O Papel dos Tribunais de Contas e os Instrumentos de Controle da LRF

Os Tribunais de Contas, a par das amplas atribuições constitucionais e legais anteriores à LRF, foram contemplados com uma nova gama de responsabilidades nesta lei. O Ministro do TCU, Valmir Campelo, em palestra proferida no Seminário Controle Externo da Administração Estadual, realizado pelo Tribunal de Contas da Paraíba, em janeiro de 2003, assim ressaltou as novas atribuições dos Tribunais de Contas frente à LRF⁷:

“O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária.”

“Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta.”

Vale destacar que no âmbito do Tribunal de Contas da União, o acompanhamento e a fiscalização das finanças públicas foram regulamentados pela Resolução-TCU n. 142, de 30 de maio de 2000. Conforme ressaltado no parecer condutor da Decisão n. 324/2001-Plenário⁸, que originou a Resolução, de autoria do Ministro Adylson Motta, a Corte Magna de Contas foi contemplada com várias e onerosas atividades de controle e essas decorrem, basicamente, do art. 59 da LRF.

Os instrumentos de controle instituídos pela LRF propiciaram maior amplitude de ação tanto do controle interno, quanto do controle externo. No caso em estudo, considerando os pilares básicos da LRF (transparência, planejamento, controle e responsabilização), os Tribunais de Contas ganharam muita força na fiscalização preventiva, que é uma tendência moderna do controle, mas, também, ganharam mais “poder de fogo” para ações repressivas. A Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais – LCF,

⁷ CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 34, numero 96, abril/junho/2003, p. 14/16.

⁸ Decisão n. 324/2001-TCU-Plenário. TC-016.632/2000-8, Ata n. 20/2001/Plenário, Sessão Extraordinária Reservada, de 3.5.2001. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, n. 38, de 11.6.2001.

cuidou de responsabilizar pessoalmente o administrador público pelos desvios na gestão das contas públicas.

Antes de falar na questão punitiva, é bom ressaltar os preceitos da lei complementar em estudo, que materializam a fiscalização da gestão fiscal. O art. 59 da LRF, seguindo a redação dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, conferiu ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder, a responsabilidade desses órgãos para fiscalizar o cumprimento da citada lei. Cabe ressaltar que nesse artigo, foi também incluído como órgão fiscalizador o Ministério Público, sem distinção de ser especializado em contas ou não.

Conforme o citado art. 59, os órgãos legitimados deverão fiscalizar o seguinte:

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 [LRF];

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.

Além dessas atribuições, os Tribunais de Contas são responsáveis por emitir alertas aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da LRF quando constatarem qualquer das irregularidades contidas no § 1º do art. 59, descritas a seguir:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º [art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias];

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

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, 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.

Cumpre tecer algumas considerações sobre esse alerta a ser emitido pelos Tribunais de Contas.

Para Jacoby⁹, o alerta tem natureza de ato administrativo, sob o aspecto formal. Quanto ao mérito do próprio ato, o administrativista ensina que ele tem natureza cautelar, firma a responsabilidade da autoridade comunicada, além de poder ser excludente ou atenuante de responsabilidade, na medida em que o Tribunal de Contas se omite na emissão do alerta ao gestor infrator.

O que sobressai do ato de alerta é a atuação preventiva e concomitante dos Tribunais de Contas. O aspecto punitivo vem numa segunda etapa, em casos de reincidência ou má-fé dos agentes públicos responsáveis pela gestão.

A LRF não disciplinou as formalidades para se emitir o ato de alerta. O certo é que o ato deve conter os requisitos dos atos administrativos geralmente aceitos pela doutrina¹⁰: competência, finalidade, forma, motivação e objeto. A par desses, é imprescindível a publicidade em órgão oficial de imprensa. Os Tribunais de Contas, em vista da lacuna da lei, no uso de suas competências normativas, têm emitido resoluções e instruções normativas para regulamentar e fazer cumprir os ditames lei fiscal.

⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. O Poder legislativo, o Tribunal de Contas e o Controle da Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v.40, n.3, p.125-159, jul./set. 2001.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 151-154.

O Tribunal de Contas da União, por exemplo, definiu que o ato de alerta será emitido por aviso da sua Presidência e também comunicado à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal¹¹.

No âmbito do TCU, a fiscalização atribuída pelo art. 59 da lei complementar foi regulamentada pela Resolução-TCU n. 142, de 30 de maio de 2001. A Resolução estabeleceu procedimentos para que o acompanhamento das finanças públicas ocorra de forma permanente durante todo o exercício. Desde a edição da Resolução, foram prolatadas 31 decisões/acórdãos¹² relativos à gestão fiscal.

Nessas decisões colegiadas, foram apreciados e julgados os seguintes temas:

- ◆ acompanhamento da realização da receita da União nos exercícios de 2001 a 2005, com vistas à verificação do cumprimento das metas de resultado fixadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ◆ acompanhamento quadrimestral das publicações dos relatórios de gestão fiscal nos exercícios de 2001 a 2005;
- ◆ extrapolação do limite estabelecido no art. 71 da LC, não-divulgação e cálculo incorreto, por alguns órgãos, do limite transitório do mesmo artigo¹³;
- ◆ parcela da Receita Corrente Líquida da União destinada ao Poder Judiciário não computada nos limites globais de gastos com pessoal¹⁴;
- ◆ consulta do Senado Federal sobre a interpretação do art. 72 da LC, no tocante à limitação imposta para realização de despesas com serviços de terceiros¹⁵;
- ◆ consulta da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP aos entes da federação que se encontrem em situação de inadimplência, em razão de normas específicas que regulamentam as transferências voluntárias¹⁶;

¹¹ Art. 5º, §3º, da Resolução-TCU n. 142, de 30 de maio de 2001.

¹² Informação obtida na intranet do TCU, na página da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag-TCU, <http://srv-inet2/publicacoes/semag/Intranet/Deliberacoes%20%20TCU/2005>, 7 mar. 2006, 19h30min.

¹³ Decisão n. 1.099/2002-TCU-Plenário. TC-009.042/2002-8, Ata n.31/2002/Plenário, Sessão de 28.8.2002.

¹⁴ Decisão n. 1.649/2002-TCU-Plenário. TC-002.491/2002-2, Ata n. 46/2002/Plenário, Sessão de 4.12.2002.

¹⁵ Decisão n. 1.084/2001-TCU-Plenário. TC-014.185/2001-3, Ata n. 56/2001/Plenário, Sessão de 12.12.2001.

¹⁶ Acórdão n. 1.640/2003-TCU-Plenário.TC-016.991/2003-0, Ata n. 44/2003/Plenário, Sessão de 5.11.2003.

- ◆ consulta do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicabilidade das restrições do art. 72 da LC, no tocante a despesas de serviços de terceiros (Projeto INFOJUS)¹⁷;
- ◆ inscrição de valores em restos a pagar não processados, sem que houvesse saldo de caixa suficiente, contrariando o art. 42 da LRF¹⁸.
- ◆ solicitação do Congresso Nacional para verificação do cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000¹⁹;
- ◆ incorreções na segregação de elementos de despesa e inconsistências na abrangência das informações relativas ao demonstrativo da Dívida Pública Consolidada²⁰;
- ◆ análise da metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida – RCL²¹;
- ◆ superdimensionamento do limite máximo dos órgãos do Poder Judiciário e a conseqüente emissão alerta²²;
- ◆ ausência de cumprimento das exigências legais de emissão e publicação nos prazos da lei fiscal, com a conseqüente multa ao gestor infrator;²³.
- ◆ representação e pedido de reexame contra a Decisão n. 211/2001–TCU–Plenário, que determinou aos agentes públicos responsáveis pela emissão do relatório de gestão fiscal, dos órgãos federais faltosos, o cumprimento do prazo legal para a sua publicação²⁴;
- ◆ pedido de reexame contra a Decisão nº 1.099/2002–TCU–Plenário, que deliberou sobre os relatórios de gestão fiscal encaminhados ao TCU pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos artigos 54 e 55 da LRF²⁵.

¹⁷ Acórdão n. 974/2001-TCU-Plenário. TC-001.543/2001-0, Ata n. 51/2001/Plenário, Sessão de 21.11.2001.

¹⁸ Acórdão n. 138/2005-TCU-Plenário. TC-001.842/2004-1, Ata n. 5/2005/Plenário, Sessão de 23.2.2005.

¹⁹ Acórdão n. 957/2005-TCU-Plenário. TC-004.477/2005-7, Ata n. 26/2005-Plenário, Sessão de 13.7.2005.

²⁰ Acórdão n. 1.143/2005-TCU-Plenário. TC-008.546/20054, Ata n. 30/2005/Plenário, Sessão de 10.8.2005.

²¹ Acórdão n. 476/2003-TCU-Plenário. TC-014.646/2002-0, Ata n. 16/2003/Plenário, Sessão de 7.5.2003.

²² Acórdão n. 130/2003-TCU-Plenário. TC-018.701/2002-2, Ata n. 5/2003/Plenário, Sessão de 19.2.2003.

²³ Acórdão n. 317/2003-TCU-Plenário. TC-017.444/2001-0, Ata n. 11/2003/Plenário, Sessão de 2.4.2003.

²⁴ Decisão n. 211/2005-TCU-Plenário, TC-001.367/2001-9, Ata n. 14/2001/Plenário, Sessão de 18.4.2001, e Acórdão n. 543/2003-TCU-Plenário. TC-001.367/2001-9, Ata n. 18/2003/Plenário, Sessão de 21.5.2003.

²⁵ Acórdão n. 951/2005-TCU-Plenário. TC-009.042/2002-8, Ata n. 26/2005/Plenário, Sessão de 13.7.2005.

- ◆ realização de operações de crédito, em montante superior às despesas de capital, com a conseqüente emissão de alerta ao Poder Executivo, em face do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal²⁶;
- ◆ extrapolação do limite de gastos com despesa de pessoal (art. 71 da LRF), bem como inscrição em restos a pagar sem que houvesse saldo suficiente, contrariando o art. 42 da LRF, com conseqüente alerta aos Poderes e órgãos envolvidos²⁷.

A atuação do TCU, no âmbito federal, está sendo marcante e preponderante para dar cumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nas esferas estadual e municipal, os Tribunais de Contas correspondentes também esforçam-se para cumprir as atribuições da lei fiscal. Em pesquisa nos sítios dos Tribunais de Contas Estaduais e de Municípios verifica-se que a grande maioria adotou procedimentos padronizados e/ou eletrônicos para a coleta das informações exigidas pela lei.

Um dos sistemas utilizados pelos Tribunais de Contas é o Sistema Integrado de Auditoria Informatiza – SIAI²⁸, assim conceituado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte:

“O SIAI foi desenvolvido com a finalidade de dinamizar a remessa e análise das contas dos entes jurisdicionados, dando maior agilidade e eficiência ao controle externo.

O sistema é composto por quatro módulos: Coleta, Recepção, Análise e Divulgação. O módulo de Coleta, instalado nos entes jurisdicionados, objetiva a remessa de dados ao Tribunal. O módulo Recepção, registra o processo no Protocolo Eletrônico do Tribunal após criteriosa validação das informações. O terceiro módulo Análise, auxilia o corpo de técnicos do TCE a proceder as suas análises, apurações de índices, levantamento de indícios, etc. O último módulo é responsável pela divulgação dos dados a sociedade e também pela divulgação dos alertas aos órgãos.”

O grande esforço dos Tribunais de Contas para garantir o equilíbrio das contas públicas, por meio da fiscalização, surtiu bons resultados nesses cinco anos de vida da LRF.

²⁶ Acórdão n. 1.082/2003-TCU-Plenário. TC-009.699/2003-1, Ata n. 30/2003/Plenário, Sessão de 6.8.2003.

²⁷ Acórdão n. 1.201/2003-TCU-Plenário. TC-001.534/2003-5, Ata n. 32/2003/Plenário, Sessão de 20.8.2003.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Obtido via internet. www.tce.rn.gov.br, 8.3.2006, 20h00min.

Como exemplo, cita-se o resultado atingido pelos municípios do Estado de São Paulo, conforme divulgado em recente relatório pela Corte de Contas daquele Estado²⁹:

“Em cinco anos, de 2000 a 2004, as contas desses 644 municípios melhoraram como nunca havia acontecido antes. Em 2000, as despesas eram maiores do que as receitas e assim também em 2001, já em escala menor. Em 2002, as receitas tomaram a dianteira e continuaram assim nos dois anos seguintes.”

A continuar nessa linha, em mais uma década o País poderá encontrar definitivamente o tão desejado equilíbrio das contas públicas.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório de Acompanhamento dos 05(cinco) Anos de Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Obtido via internet www.tce.sp.gov.br, 8.3.2006, 19h30min.

4. Aspectos punitivos da LRF

Encerradas as considerações sobre as ações preventivas e orientadoras, cumpre agora adentrar nos aspectos punitivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Buscando atingir efetivamente os seus objetivos, a LRF consignou no seu art. 73 que o descumprimento a seus dispositivos serão punidos por qualquer legislação pertinente, em especial as seguintes, que já constavam do ordenamento jurídico pátrio:

- ◆ o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal
- ◆ a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950 – Crimes de Responsabilidade de Membros dos Poderes da União e dos Estados
- ◆ o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967 – Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores
- ◆ a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa

Ressalta-se que a aprovação da Lei de Crimes de Fiscais – LCF – Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000 veio suprir a lacuna existente, no que tange à criminalização das condutas fiscais indevidas dos gestores.

A LCF alterou e incluiu dispositivos no Código Penal, na Lei n. 1.079/50 e no DL n. 201/67. Além disso, o seu art. 5º inovou em discriminar as infrações administrativas contra a LRF e atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para processar e julgar a pessoa jurídica de direito público envolvida, no âmbito da respectiva jurisdição.

É de se destacar que o atuação do TCU no cumprimento da lei fiscal vem dando frutos positivos. Logo no primeiro ano de vigência da lei, o Plenário acatou Representação³⁰ do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, para que verificasse a omissão de órgãos públicos federais que não publicaram o relatório de gestão fiscal de que trata o art. 54 da LRF. Nesse processo, vários órgãos tinham descumprido o prazo da lei, mas como era a primeira vez e todos ainda estavam na fase de adaptação, foi priorizada a orientação em vez da sanção pecuniária do art. 5º, §1º da Lei n. 10.028/2000.

³⁰ Decisão n. 211/2005-TCU-Plenário, TC-001.367/2001-9, Ata n. 14/2001/Plenário, Sessão de 18.4.2001, e Acórdão n. 543/2003-TCU-Plenário. TC-001.367/2001-9, Ata n. 18/2003/Plenário, Sessão de 21.5.2003.

Passada essa primeira orientação, no primeiro caso de reincidência, o TCU julgou pela condenação do gestor responsável, o qual foi penalizado com multa de R\$ 10.000,00, em razão do descumprimento do prazo estabelecido no § 2º do art. 55 da LRF³¹.

No tocante a essa multa³², a LCF estipulou o percentual fixo em 30% dos vencimentos anuais do agente, mas o TCU, no julgamento do TC 017.444/2001-0³³, mitigou a aplicação desse percentual fixo. O Ministro-Relator, Walton Alencar Rodrigues, assim dispôs no voto condutor:

“Como toda sanção de natureza punitiva, a medida da punição decorre do juízo de valor a ser feito sobre a gravidade da conduta e dos limites máximos e mínimos definidos em lei. Para evitar injustiças, considero que a multa prevista no artigo 5º, § 1º da Lei 10.028/2000 deve ser aquilutada pelo juiz e entendida como de até 30% dos vencimentos anuais do gestor, conferindo ao aplicador da norma a necessária margem de valoração da conduta para fixação do seu valor.”

Quanto aos outros Tribunais de Contas, pelas pesquisas nos sítios respectivos³⁴, evidencia-se uma grande quantidade de emissão alertas³⁵. Ainda citando como exemplo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, este informou que nos últimos cinco anos aplicou 336 multas pessoais aos transgressores (prefeitos e presidentes de Câmaras) e enviou mais de uma centena de prestações de contas ao Ministério Público para providências pertinentes³⁶.

Como se percebe, a implantação de LRF está surtindo os efeitos desejados, ou seja, a responsabilidade dos gestores no manuseio das finanças públicas.

³¹ Acórdão n. 317/2003-TCU-Plenário. TC-017.444/2001-0, Ata n. 11/2003/Plenário, Sessão de 2.4.2003.

³² Art. 5º, § 2º, da Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000.

³³ Acórdão n. 317/2003-TCU-Plenário. TC-017.444/2001-0, Ata n. 11/2003/Plenário, Sessão de 2.4.2003.

³⁴ Dentre outros, pode-se pesquisar: BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. www.tce.rn.gov.br, 7.3.2006, 20h10min; BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Estado de São Paulo. www.tce.sp.gov.br, 7.3.2006, 20h30min; BRASIL. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. www.tcm.ce.gov.br, 7.3.2006, 21h00min.

³⁵ Art. 59, §1º, da Lei Complementar n. 101/2000.

³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório de Acompanhamento dos 05(cinco) Anos de Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Obtido via internet www.tce.sp.gov.br, 8.3.2006, 19h30min.

Conclusão

A Lei de Responsabilidade Fiscal está mudando a ótica das finanças públicas do Brasil. Fundada nos pilares da transparência, planejamento, controle e responsabilização, a LRF impôs grandes mudanças na Administração Pública, nos níveis federal, estadual e municipal.

As competências atribuídas pela LRF aos Tribunais de Contas os tornaram verdadeiros guardiães das contas públicas. A ênfase no trabalho preventivo e concomitante fortaleceram sobremaneira a instituição controle externo.

O objetivo principal da LRF é buscar o equilíbrio das contas públicas, por meio de uma gestão fiscal responsável e transparente. Nesse passo, os gestores dos recursos públicos estão obrigados a fazer bem o “trabalho de casa”, pois a lei fiscal tratou de punir, tanto o Poder ou órgãos definidos no art. 20, §2º, quanto o próprio gestor. Para este, a punição na prevista na Lei de Crimes Fiscais.

Como visto na terceira e quarta parte, o acompanhamento das contas e a punição aos gestores estão acontecendo permanentemente. É certo que os objetivos da LRF serão atingidos mais facilmente se os gestores cumprirem por vontade própria a legislação regente. É certo, também, que os Tribunais de Contas não deixarão de exercer as funções preventivas e orientadoras, mas se o gestor insistir no erro ou agir com má-fé, os Tribunais deverão se valer das competências atribuídas pela Lei de Crimes Fiscais para aplicar multas ou, então, apurar e apresentar situações que possam ser julgadas pelo Judiciário. Destaca-se que a condenação para os casos mais graves podem ter como conseqüências, entre outras, a cassação de mandato eletivo e o cumprimento de pena de detenção ou reclusão.

Como as punições fiscais são relativamente amenas e quem as sofre são as pessoas jurídicas, é salutar que os gestores públicos tomem consciência dos riscos que correm ao empreenderem uma gestão temerária ou mesmo ilegal.

O tema aqui tratado ainda há de ser muito acompanhado, pois a LRF está no início de sua vida e ainda há muito o que fazer para que o País consiga o tão almejado equilíbrio das contas públicas, para que os recursos estatais sejam melhor aproveitados.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Rodrigues. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. Apresentação realizada no VII Fórum Nacional de Secretários de Planejamento. Pará, 30 maio 2001. Disponível no endereço: www.federativo.bndes.gov.br

ALVES, Benedito Antônio; GOMES, Sebastião Edilson R.; AFFONSO, Antônio Geraldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada**. 4. ed., rev. e aum. São Paulo: J. de Oliveira, 2002. 329 p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 15/16

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, Seção I, 5 mai. 2000.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 31 dez. 1940. Republicado em 3 jan. 1941.

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967 – Dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950 – Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, 12 abr. 1950.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, empregos ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília**, Seção I, p. 6993, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Seção I, 20 out. 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Relatório de Acompanhamento dos 05(cinco) Anos de Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Obtido via internet. www.tce.sp.gov.br/leifisc.shtm., 8.3.2006, 19h30min.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 324/2001-TCU-Plenário. TC-016.632/2000-8. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, n. 38, p. 1-12, 11 jun. 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução n. 142, de 30 de maio de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Seção I, p. 398, 4 jun. 2001. Republicada na Seção I, p. 19, 6 ago. 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. A real interpretação da instituição Tribunal de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v.47, n.2, p.41-66, abr./jun. 2003.

CAMPELO, Valmir. O Controle Externo e a Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 34, numero 96, abril/junho/2003, p. 14/16.

COSTA, Epaminondas da. Os agentes públicos, a lei de responsabilidade fiscal e as sanções da lei de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo**, v.1, n.9, p.1196-1198, nov. 2001.

DELGADO, José Augusto. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas. **Interesse Público**, v.2, n.7, p.11-43, jul./set. 2000.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Crimes de responsabilidade na gestão fiscal. **Fórum Administrativo**, v.1, n.3, p.272-275, maio 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby,(Org.). **Lei de responsabilidade fiscal: LC n. 101, de 04/05/2000**. Belo Horizonte : Fórum, 2004. 135 p.

_____. O Poder legislativo, o Tribunal de Contas e o Controle da Responsabilidade Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v.40, n.3, p.125-159, jul./set. 2001.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas: competência normativa e devido processo legal. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, v.28, p.271-279, jan./dez. 2002.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal – Declaração de Princípios**. Texto disponível no site oficial do FMI, www.imf.org.

GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. Crimes de responsabilidade fiscal: Lei 10.028. São Paulo : **Revista dos Tribunais**, 2001. 158 p. (Série As Ciências Criminais no Século XXI; v. 2).

LEONARDO, Marcelo. **Crimes de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MACRUZ, João Carlos; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro e RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Responsabilidade Fiscal – pessoal, renúncia de receita, dívida e controle**. Brasília: América Jurídica, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 151-154.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses. **Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101 de 4/5/2000**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte : Del Rey, 2001. 538 p.

NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 45.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de responsabilidade fiscal: atos de improbidade administrativa por violação da LRF**. São Paulo : Atlas, 2001. 184 p.

QUADROS, Cerdônio. **Responsabilidade Fiscal – estudos e orientações, uma primeira abordagem**. 1ª ed. São Paulo: Editora NDJ, 2001.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. **Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo**. São Paulo : Editora NDJ, 2001. 323 p.