



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 29/02/12

RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES

PROCESSO Nº 838785 – CONSULTA

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: GLAYDSON MASSARIA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

PROCESSO: 838785

NATUREZA: Consulta

ÓRGÃO/ENTIDADE: Prefeitura Municipal de Juiz de Fora

CONSULENTE: Maria Helena Leal Castro – Secretária da Fazenda Municipal

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta protocolizada nesta Corte em 16/12/2010, formulada pela Secretária da Fazenda do Município de Juiz de Fora, Sra. Maria Helena Leal Castro, acerca do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, nos seguintes termos:

(...)

Além da publicação dos relatórios através do sítio oficial do Município, e do 'Portal Transparência Juiz de Fora', os quais são disponibilizados rigorosamente dentro dos prazos estipulados nas legislações pertinentes, ainda assim, é obrigatória a afixação dos mesmos, em meio papel, em locais de fácil acesso ao público?

Caso seja obrigatória a divulgação dos dados em meio papel, o Município poderá fazê-la em apenas um local de maior fluxo de pessoas?

Por determinação do Relator a Consulta foi encaminhada à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula para análise técnica, relatório às fls. 06 a 10, e à Coordenadoria de Fiscalização de Municípios, relatório às fls.15 a 19.

Esse é o relatório, em síntese.



*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

II - FUNDAMENTAÇÃO

1 - PRELIMINAR

Verifico que a Consulente é parte legítima para formular a presente Consulta, nos termos do art. 210, XI, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, e que, embora seja específica do Município de Juiz de Fora, tem repercussão geral e trata-se de matéria de relevante interesse público de competência desta Corte. Assim, conheço da Consulta para respondê-la em tese.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Também voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

2 - MÉRITO

No mérito, tenho que a Consulta foi formulada visando esclarecimento sobre dois questionamentos: se há a possibilidade de se dispensar a afixação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido de Execução

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Orçamentária (RREO) por meio de papel, em locais de fácil acesso ao público, em razão da publicação de tais relatórios no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal da Transparência; e, caso não haja esta possibilidade, se a divulgação dos aludidos relatórios pode ser feita em apenas um local de maior afluxo de pessoas.

Inicialmente, destaca-se que, conforme artigo 48 da Lei Complementar 101/2000, deverá ser dada ampla divulgação aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre os quais estão incluídos o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. A Comissão de Jurisprudência e Súmula, em seu relatório técnico, trouxe à baila interpretação do referido artigo realizada pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada nos autos da Consulta nº 742.473, sessão 12/08/2009:

(...)

Para melhor análise do tema em questão, necessário destacar o caput do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, in verbis:

*"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; [...]" (Negritou-se.)*

*Pela simples leitura do dispositivo transcrito, verifica-se que a "ampla divulgação" nele mencionada - que deverá ser dada, em cumprimento ao já mencionado Princípio da Publicidade -, **inclui** aquela realizada "em meios eletrônicos". Ou seja, a norma não limitou a "ampla divulgação" aos meios eletrônicos. Em verdade, ela estipulou **mais uma forma** para se divulgar os instrumentos de transparência da gestão fiscal, para além da obrigatória publicação em diário oficial.(...)*

Além dos princípios da publicidade e da transparência, esculpidos no artigo 48, a Lei de Responsabilidade Fiscal contempla o dever de publicação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária nos seus artigos 52 e 55, § 2º:

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

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:

(...)

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

(...)

Art. 55. O relatório conterá:

(...)

*§ 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.** (grifo nosso)*

Ressalta-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e o seu cumprimento pressupõe o exercício do poder regulamentar e a intervenção de órgãos e entidades da Administração visando especificar e dar executoriedade às referidas normas no que tange aos aspectos procedimentais a serem observados pelo gestor público.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho conceitua poder regulamentar da seguinte forma:¹

*Ao editar as leis, o Poder Legislativo nem sempre possibilita que sejam elas executadas. **Cumpre então, à Administração criar mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade. Essa é a base do poder regulamentar.***

Poder regulamentar, portanto, é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação.(grifo nosso)

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 19ª edição, 2008.
838785_29022012 – F/ahw

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

Com efeito, as Leis Orgânicas de cada Tribunal de Contas atribuem competência referente ao poder regulamentar no exercício do controle externo. É o que se verifica no artigo 3º, XXIX, da Lei Complementar nº 102 de 17/01/08 do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

(...)

XXIX - expedir atos normativos sobre matéria de sua competência, no exercício do poder regulamentar;

Cabe salientar que no exercício do poder regulamentar, a competência do Tribunal de Contas para editar atos normativos deve ser desempenhada em atenção aos princípios da segurança jurídica e da publicidade. Como ensina Luciano Ferraz²,

Contudo, hipóteses há em que as leis orgânicas não estabelecem minuciosamente todos os detalhes para que a obrigação pública de prestar contas seja adimplida pelo responsável (v.g., prazo, forma, modo, rotinas). Quando isso acontece, tem cabimento a edição de um ato normativo subsequente. Assim, os regimentos internos e instruções normativas dos Tribunais de Contas são atos que cumprem o desiderato de estabelecer as situações concretas que dão lugar à obrigação pública de prestar contas.

(...)

As hipóteses em que a regulamentação, por intermédio de atos normativos, têm lugar se apresentam quando o texto da lei se mostra insuficiente, incompleto, sendo necessário: a) desdobrar seu conteúdo sintético; b) limitar a discricionariedade administrativa definindo regras procedimentais para a Administração ou caracterizando fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei, mediante conceitos legais vagos, os quais, para a exata definição, envolvam critérios técnicos ('normas administrativas em branco').

Serão estas as hipóteses em que o Tribunal de Contas poderá exercer competência normativa, destacando-se como a mais importante, a possibilidade de definir regras procedimentais. É onde se enquadram os atos que obrigam os administradores

² FERRAZ, Luciano. Poder de Coerção e Poder de Sanção dos Tribunais de Contas – Competência Normativa e Devido Processo Legal, Revista Fórum Administrativo, Belo Horizonte, vol.14, abril/02.
838785_29022012 – F/ahw

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

submetidos ao controle dos Tribunais de Contas a enviar periodicamente relatórios, comprovantes, documentos, segundo critérios e prazos determinados. O descumprimento dessas determinações poderá dar ensejo à aplicação de penalidades.(grifo nosso)

Nesse contexto, a publicidade do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária foi disciplinada por ato normativo próprio desta Corte de Contas, qual seja, a Instrução Normativa nº 12/2008, mais especificamente em seus artigos 4º, § 2º e 8º, § 2º, *in verbis*:

*Art. 4º - O **Relatório de Gestão Fiscal** será emitido, separadamente, pelos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo ao final de cada quadrimestre, facultando-se aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar pela sua divulgação semestral, observada a mesma periodicidade de envio por ambos os Poderes, na forma do artigo 10 desta Instrução.*

(...)

*§ 2º - O Município, por seus Poderes, dará publicidade ao Relatório de Gestão Fiscal em até trinta dias após o encerramento do período a que se referir, **por meio eletrônico e mediante a afiação em local de fácil acesso ao público, nas dependências da Prefeitura, da Câmara e das entidades referidas no parágrafo anterior e outros meios necessários à transparência da Gestão Fiscal.***

*Art. 8º - O **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** será emitido pelo chefe do Poder Executivo, ao final de cada bimestre, facultando-se aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optarem pela divulgação semestral dos demonstrativos que o acompanham, observado o disposto no artigo 10 desta Instrução.*

(...)

*§ 2º - O Poder Executivo dará publicidade ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, acompanhado dos respectivos demonstrativos referidos no § 1º deste artigo, bem como do comparativo das metas bimestrais de arrecadação, em até trinta dias após o encerramento do período a que se referir, **por meio eletrônico e mediante a afiação em local de fácil acesso ao público, nas dependências da Prefeitura, da Câmara e das entidades referidas no parágrafo anterior e outros meios necessários à transparência da Gestão Fiscal.** (grifo nosso)*

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquiografia - CT*

O escopo da Instrução Normativa se fundamenta no princípio da transparência na gestão fiscal pública, configurando instrumento essencial na administração dos recursos públicos. A transparência tornou-se um dos pilares da legitimidade do poder discricionário da administração pública. Sua importância na ordem orçamentária tem sido visualizada para efeito de indicação de confiabilidade da máquina estatal, bem como para a demonstração da probidade administrativa, com enfoque na fiscalização e na gestão responsável comprometida com os resultados divulgados através do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

A fim de evidenciar a importância da publicidade do RGF e do RREO cabe-se delinear brevemente os contornos dos relatórios em tela.

O RGF contém demonstrativos com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias de valores, bem como operações de crédito. No último quadrimestre, também serão acrescidos os demonstrativos referentes ao montante da disponibilidade de caixa em trinta e um de dezembro e às inscrições em Restos a Pagar. Além disso, o referido relatório indicará as medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

Já o RREO representa um levantamento parcial do que já foi executado do projeto orçamentário para o ano em curso, ou seja, espelha as receitas arrecadadas e despesas incorridas até o bimestre a que se refere. O conteúdo do RREO abrange o balanço orçamentário; os demonstrativos da execução das receitas e das despesas, o demonstrativo relativo à apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício; demonstrativos relativos às receitas e despesas previdenciárias; demonstrativos dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos restos a pagar; além dos demonstrativos do último bimestre.

O objetivo da publicidade dos relatórios 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.

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquiografia - CT*

Adentrando ao cerne da consulta, além da publicidade por meio eletrônico, a afixação do RGF e do RREO em meio papel, em local de fácil acesso ao público, é obrigatória em decorrência do preceituado nos artigos 4º, § 2º e 8º, § 2º, da Instrução Normativa nº 12/2008.

Assim, considerando que a Instrução Normativa nº 12/2008 expressa textualmente a obrigatoriedade questionada pelo Consulente, não é possível se dispensar a afixação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por meio de papel, em locais de fácil acesso ao público, ainda que tenha havido publicação de tais relatórios no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal da Transparência.

Quanto ao segundo questionamento, acerca da possibilidade de se divulgar os relatórios em referência em apenas um local de maior fluxo de pessoas, entendo que, além da interpretação literal, se deve fazer uma interpretação teleológica da Instrução Normativa nº 12/2008 objetivando verificar a intenção e a finalidade da norma.

Nessa esteira, a divulgação dos instrumentos formais que consagram a transparência, neste caso, o RGF e o RREO, não pode ser realizada em apenas um local de maior fluxo de pessoas, pois afronta a norma contida nos artigos 4º, § 2º e 8º, § 2º, da Instrução Normativa nº 12/2008 desta Corte de Contas. A restrição do alcance deste comando normativo, como avençado pela Consulente, resulta em ofensa ao princípio da publicidade e pode, inclusive, comprometer o interesse público.

Diante do exposto, insta concluir que o sentido literal da disposição expressa na norma se harmoniza com aquele resultante da interpretação teleológica, buscando o alcance do fim almejado, qual seja, a transparência. Assim, é obrigatória a publicidade do RGF e do RREO mediante a afixação em local de fácil acesso ao público, nas dependências da Prefeitura, da Câmara e das entidades referidas no § 2º dos artigos 4º e 8º da Instrução Normativa 12/2008, respectivamente.

*DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA,
ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES
Coordenadoria de Taquigrafia - CT*

III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, respondo à Consulta, em suma, nos seguintes termos:

1 – A publicação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária no sítio eletrônico oficial do Município e no Portal da Transparência não dispensa a afixação por meio de papel, em locais de fácil acesso ao público.

2 – A divulgação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária não pode ser realizada apenas em um local de maior fluxo de pessoas, devendo-se atender ao disposto nos artigos 4º, § 2º e 8º, § 2º, da Instrução Normativa 12/2008.

É o meu parecer.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, ADRIENE ANDRADE:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.