

Indispensável afixação dos relatórios (RGF e RREO) em locais de fácil acesso ao público e nos meios eletrônicos



CONSULTA — MUNICÍPIO — SECRETARIA DA FAZENDA — PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL E RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA — ART. 48, LC N. 101/2000 — PUBLICAÇÃO EM SÍTIO OFICIAL DO MUNICÍPIO E NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA — I. DISPENSA DA AFIXAÇÃO POR MEIO DE PAPEL — IMPOSSIBILIDADE — IN TC N. 12/2008, ARTS. 4º, § 2º, 8º, § 2º — II. DIVULGAÇÃO POR MEIO DE PAPEL FEITA EM APENAS UM LOCAL DE AMPLA VISIBILIDADE — IMPOSSIBILIDADE — INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA — PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicação do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária nos meios eletrônicos obrigatórios não dispensa a divulgação em papel, em mais de um local de fácil acesso ao público, nos termos da IN TC n. 12/2008, arts. 4º, § 2º, e 8º, § 2º.

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 (RGF) e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), 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 a fls. 6-10, e à Coordenadoria de Fiscalização de Municípios, relatório a fls. 15-19.

Esse é o relatório, em síntese.

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.

MÉRITO

No mérito, tenho que a consulta foi formulada visando ao esclarecimento sobre dois questionamentos: se há a possibilidade de se dispensar a afixação do RGF e do RREO, 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 fluxo de pessoas.

Inicialmente, destaca-se que, conforme art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, deverá ser dada ampla divulgação aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, entre os quais estão incluídos o RGF e o RREO. A Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, em seu relatório técnico, trouxe à baila interpretação do referido artigo feita pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada nos autos da Consulta n. 742.473, Sessão de 12/08/2009:

[...]

Para melhor análise do tema em questão, necessário destacar o *caput* do art. 48 da Lei Complementar n. 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 art. 48, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contempla o dever de publicação do RGF e do RREO nos arts. 52 e 55, § 2º:

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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)

Ressalte-se que a LRF 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)

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 art. 3º, XXIX, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008:

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

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

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

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 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 RGF e do RREO foi disciplinada por ato normativo próprio desta Corte de Contas, qual seja, a IN TC n. 12/2008, mais especificamente em seus arts. 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 afixação 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

² FERRAZ, Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas — competência normativa e devido processo legal. Belo Horizonte, *Revista Fórum Administrativo*, v.14, abr./2002.

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 afixação 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)

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 por meio do RGF e do RREO.

A fim de evidenciar a importância da publicidade do RGF e do RREO, cabe 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 31 de dezembro e às inscrições em Restos a Pagar. O RGF 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.

Adentrando o cerne da consulta, além da publicidade por meio eletrônico, a afixação do RGF e do RREO, em locais de fácil acesso ao público, é obrigatória em decorrência do preceituado nos arts. 4º, § 2º, e 8º, § 2º, da IN TC n. 12/2008.

Assim, considerando que a IN TC n. 12/2008 expressa textualmente a obrigatoriedade questionada pelo consulente, não é possível dispensar a afixação do RGF e do RREO, 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 divulgar os relatórios em apenas um local de maior afluxo de pessoas, entendo que, além da interpretação literal, deve-se fazer uma interpretação teleológica da IN TC n. 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 afluxo de pessoas, pois afronta a norma contida nos arts. 4º, § 2º, e 8º, § 2º, da IN TC n. 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 arts. 4º e 8º da IN TC n. 12/2008, respectivamente.

Conclusão: pelas razões expostas, respondo à consulta, em suma, nos seguintes termos:

- 1) A publicação do RGF e do RREO no sítio eletrônico oficial do município e no portal da transparência não dispensa a afixação, em locais de fácil acesso ao público.
- 2) A divulgação do RGF e do RREO não pode ser realizada apenas em um local de afluxo de pessoas, devendo-se atender ao disposto nos arts. 4º, § 2º, e 8º, § 2º, da IN TC n. 12/2008.

É o meu parecer.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 29/02/2012, presidida pela Conselheira Adriene Andrade; presentes o Conselheiro Eduardo Carone Costa, Conselheiro Wanderley Ávila, Conselheiro Sebastião Helvecio, Conselheiro Cláudio Terrão e Conselheiro Mauri Torres. Foi aprovado, por unanimidade, o parecer exarado pelo relator, Conselheiro Mauri Torres.
