

Contas de governo, contas de gestão e orçamento público

Luiz Henrique Lima, D.Sc.
Conselheiro Substituto – TCE – MT

Cuiabá, setembro 2015

Orçamento público

“... No fundo, abaixo da Constituição, **não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade**, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição.” (Ministro Carlos Ayres Britto, STF)

Como tudo começou ...



Como tudo começou ...

“Article 15 - La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.”

(Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, Paris, 26 de agosto de 1789)

Sistemas de Controle Externo

- Entidades de Fiscalização Superior;
- Vinculadas ao Legislativo (regra geral);
- Controladorias e Auditorias (modelo anglo-saxão);
- Tribunais de Contas (modelo francês)

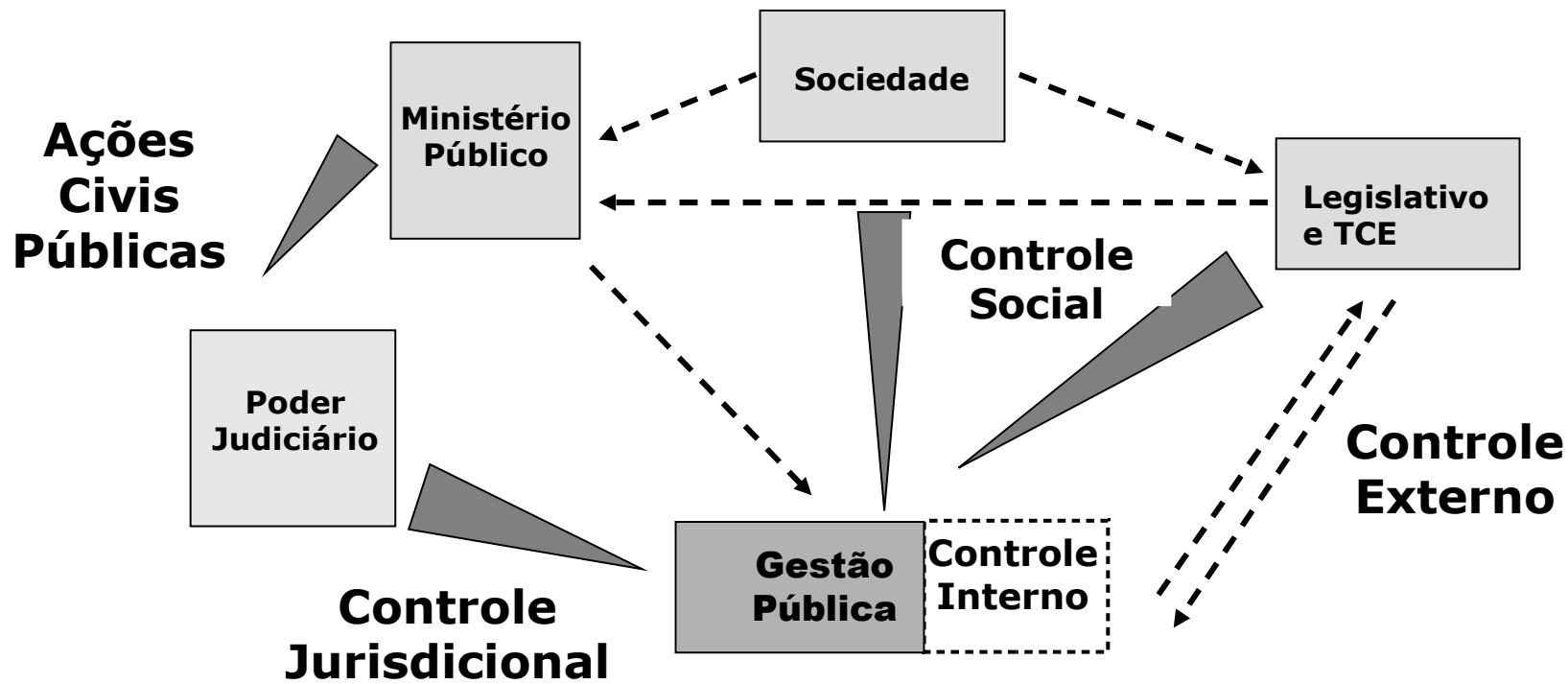
Quadro-resumo do papel das instituições de controle

Executivo	Legislativo		Judiciário	
Controle sobre atos da própria administração	Controle sobre atos e agentes do Executivo		Controle sobre atos ilegais de qualquer dos Poderes	
Controles internos da administração		Controle externo da administração	Controle jurisdicional	
Controle interno administrativo	Controle interno gerencial	Controle político	Controle técnico	
Controles sobre os atos da entidade pela própria entidade	Controles sobre os atos da entidade por outra entidade	Controle sobre decisões políticas do Poder Executivo	Controle sobre atos de gestão dos recursos públicos	Habeas corpus Habeas data Mandado de injunção Mandado de segurança Ação Popular Outros
Funções administrativas clássicas	Controladorias, Auditorias-Gerais, sistemas de controle interno	Legislativo	Cortes de Contas e Comissões Orçamentárias e de Fiscalização	Tribunais e Juízes

O CONTROLE SOCIAL

- ✓ Criação de Conselhos de Controle e Acompanhamento de Programas de Governo (Saúde, Educação etc.).
- ✓ Audiências públicas.
- ✓ Lei da transparência.

Panorama do controle

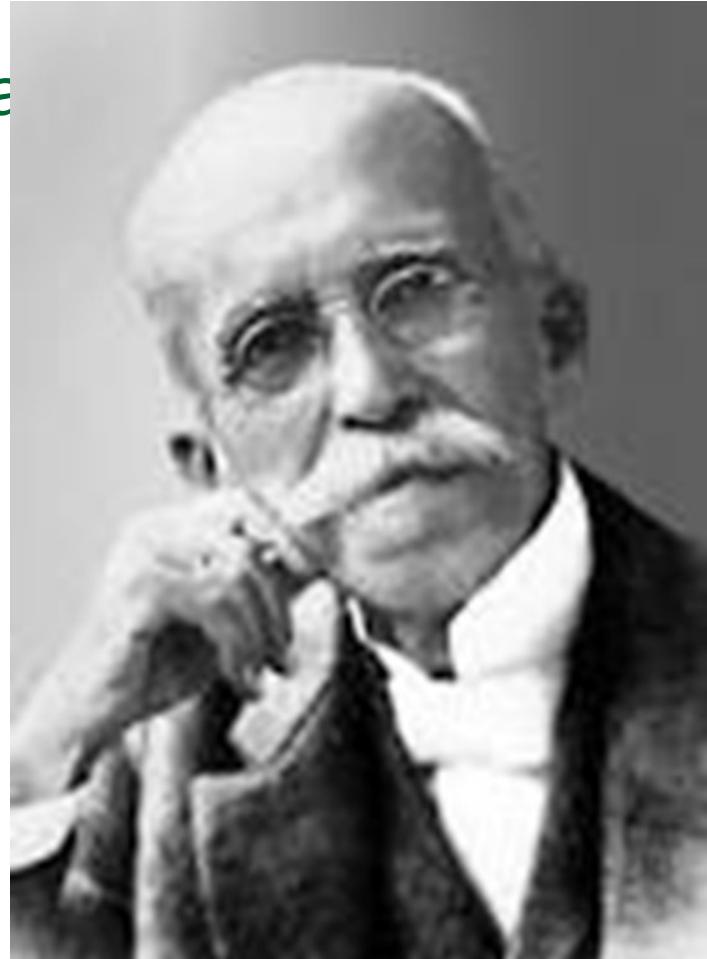


Panorama do controle



Controle Externo no Brasil

- Surge com a República-Ruy Barbosa
- Decreto de 1890; após, incorporação ao texto constitucional;
- Reduz suas atribuições em 37 e 67;
- Amplia suas atribuições em 46 e 88.



Controle externo no Brasil

No Brasil, temos 34 órgãos de controle externo:

- ✓ o Tribunal de Contas da União;
- ✓ os 26 Tribunais de Contas dos estados;
- ✓ o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- ✓ os 2 Tribunais de Contas de Município (no singular): o do Município do Rio de Janeiro e o do Município de São Paulo;
- ✓ os 4 Tribunais de Contas dos Municípios (no plural) dos estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará.

Regras constitucionais sobre o Controle Externo

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

Critérios do controle externo

– art.70

- ✓ Legalidade
- ✓ Legitimidade
- ✓ Economicidade

Legalidade, legitimidade, economicidade



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.

Intervenção no Município

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

(...)

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

Competências do Tribunal de Contas

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

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

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

Controle externo nos Municípios

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Composição do Tribunal de Contas

- ✓ **Sete Conselheiros**
- ✓ **Sete Conselheiros Substitutos**
- ✓ **Quatro Procuradores do Ministério Público de Contas**

Os Conselheiros são escolhidos:

2/3 (quatro) pela Assembleia Legislativa;

1/3 (três) pelo Governador do Estado, sendo 1 de livre escolha, 1 de lista tríplice de Conselheiros Substitutos e 1 de lista tríplice de Procuradores de Contas.

Os Conselheiros Substitutos e Procuradores de Contas são selecionados em concurso público de provas e títulos.

Formas de Deliberação

- ✓ Colegiada (Plenário e Câmaras).
- ✓ Monocrática (Relator: admissibilidade de denúncias e de recursos, medidas cautelares etc.).

Contas de governo e de gestão

As contas anuais de governo demonstram a conduta do Presidente, do Governador ou do Prefeito no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas; e as contas anuais de gestão evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores dos órgãos e entidades.

Contas

Nas prestações ou tomadas de contas devem ser incluídos **todos os recursos**, orçamentários e extra-orçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pelo órgão, unidade ou entidade, bem como deverão evidenciar os principais aspectos da gestão fiscal na avaliação anual.

Julgamento das contas

Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são **regulares, regulares com recomendações e/ou com determinações legais, irregulares ou iliquidáveis**, definindo conforme o caso, a responsabilidade dos gestores.



Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE C

BUSCAR

OK

PUG

Publicações

Julgamento

Palestras

Links

Mapa do Site

Contato

Ajuda

Menu Principal

[O Tribunal de Contas](#)[Serviços](#)[Legislação](#)[Contas Anuais](#)[Pauta de Julgamento](#)[Planejamento Estratégico](#)[Imprensa](#)[Licitações](#)[Contato](#)

Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE C

Busca Técnica

CONSULTA DE PROCESSOS

Nº

2011

OK

 Avançado

Sexta, 8 de Julho de 2011, 15h26

Parecer favorável às contas de Governo de Nortelândia

As contas de Governo da Prefeitura de Nortelândia receberam, do Tribunal de Contas, parecer prévio favorável à aprovação. O Pleno examinou informações relativas ao exercício de 2010 na gestão do prefeito Neurilan Fraga, na sessão plenária dessa terça-feira (05/07).

De acordo com a equipe técnica, foram apontadas algumas falhas, mas que não comprometeram o resultado da análise. As impropriedades foram na área administrativa da gestão e decorreram de erros na elaboração das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) como, por exemplo, a ausência de assinatura do prefeito na LDO.

Neste sentido, o conselheiro relator Luiz Henrique Lima chamou a atenção para a falta de divulgação de informações do interesse público e lembrou que "é necessário ampliar o campo de divulgação" uma vez que o princípio da publicidade é um dos fundamentos da Constituição Federal.

Portanto, Lima recomendou ao Legislativo de Nortelândia que cobre do Executivo o cumprimento de medidas efetivas a fim de sanar as irregularidades que constam no relatório técnico. Pois, mesmo sendo de natureza grave, a reincidência pode levar reprovação das próximas contas.



Lei da Ficha Limpa

No que concerne ao controle externo, a LC nº 135/2010 trouxe nova redação para o art. 1º, I, g, fixando a **inelegibilidade** daqueles que “tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas **por irregularidade insanável QUE CONFIGURE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, e por decisão irrecorrível do órgão competente**, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos **8 (oito) anos** seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO, NA ESFERA MUNICIPAL:

Quanto à (ao):	Contas de Governo	Contas de Gestão
Abrangência das Contas	Consolidadas	Individualizadas
Forma de Apresentação das Contas	Centralizada/Consolidada	Centralizada/Descentralizada
Responsável pela Prestação de Contas	Prefeito Municipal	Prefeito Municipal ou Outros Administradores Públicos.



Contas de Governo: Pontos de Controle Relevantes

PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO, NAS MANIFESTAÇÕES DO TCE:

Quanto à (ao):	Contas de Governo	Contas de Gestão
Instrumento de pronunciamento	Parecer Prévio	Acórdão
Função	Opinativa	Fiscalizadora, julgadora e sancionadora.
Deliberação	Favorável ou Contrário	Regulares, regulares com recomendações e/ou determinações legais, Irregulares OU Iliquídáveis.



Consultas – quem pode formular?

No âmbito municipal:

- a) O Prefeito;
- b) O Presidente da Câmara Municipal;
- c) Os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;
- d) Os dirigentes de entidades não-governamentais com vínculo com o Município.

Medidas cautelares

No curso de qualquer apuração, o Tribunal de Contas determinará medidas cautelares sempre que existirem provas suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, o responsável possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar danos ao erário ou agravar a lesão ou, ainda, inviabilizar ou tornar difícil ou impossível a sua reparação.

As medidas cautelares quando adotadas pelo Relator deverão ser submetidas à homologação do Tribunal Pleno, sob pena de perder eficácia, nos termos regimentais.

Medidas cautelares

As medidas cautelares são:

- I – afastamento temporário do titular do órgão ou entidade;
- II – indisponibilidade de bens;
- III – sustação de ato impugnado ou suspensão de procedimentos;
- IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.

http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/36121/t/Prefeitura+de+Várzea+Grande+é+impedida+de+prorrogar+contrato+emergencial

pciconcursos.com.br TCE/MT: Prefeitura de Várzea...

Arquivo Editar Exibir Favoritos Ferramentas Ajuda

Pesquisas e Serviços | **Espaço do Cidadão** | **Espaço do Fiscalizado** | **Portal Transparência/SIC** | **PDI**

Curtas Atuais

- Legislação
- Serviços
- Imprensa
- Cursos e Eventos
- Sessão Plenária
- Contato

Sexta, 4 de Outubro de 2013, 16h27

Prefeitura de Várzea Grande é impedida de prorrogar contrato emergencial



Conselheiro subst. e relator do processo, Luiz Henrique Lima

[Veja o íntero teor do processo nº 236390/2013](#)

[ASSISTA AO VÍDEO DO JULGAMENTO](#)

A Prefeitura de Várzea Grande não poderá prorrogar o contrato nº 34/2013, firmado em caráter emergencial com a empresa Locar Saneamento Ambiental Ltda. A decisão singular do conselheiro substituto Luiz Henrique Lima foi homologada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso na sessão plenária do dia 1º de outubro. O objeto é a contratação de empresa para prestar serviços de coleta de lixo domiciliar com o fornecimento de mão de obra e caminhões compactadores para atender o município.

A possível irregularidade apontada pela equipe de auditores do TCE-MT, é a prorrogação de contratos emergenciais por três contratos consecutivos com a mesma empresa: contrato nº 13/2012 (07/03/2012); contrato nº 135/2012 (09/10/2012); contrato nº 34/2013 (10/05/2013). Não há respaldo legal para prorrogação de contrato emergencial, pois já se trata de "uma exceção à regra, portanto, a prorrogação de contrato emergencial é uma exceção à exceção o que somente em casos extremos se pode justificar, desde que haja detalhada fundamentação devidamente documentada", afirmou o conselheiro relator.

Desse modo, a atual gestão da Prefeitura de Várzea Grande não poderá mais prorrogar os contratos emergenciais e nem realizar nova contratação com o mesmo objeto em tais moldes.

[Imprimir](#) | [Envie para um amigo](#)



17:51 10/10/2013

Sanções

As sanções aplicadas pelas Cortes de Contas possuem fundamento na Constituição (CF: art. 71, VIII) e em diversas leis.

Não se pode aplicar sanções sem a devida previsão legal.

Não pode o Regimento Interno ou outras normas infralegais estabelecerem novas modalidades de sanções ou alterarem a gradação das punições.

Multa (LOTCE: art. 75)

O Tribunal aplicará multa de até 1.000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na graduação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por:

- I – contas julgadas irregulares;
- II – ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário;
- III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- IV – descumprimento de decisão, diligência, recomendação ou solicitação do Tribunal;
- V – obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI – sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias;

VII – reincidência no descumprimento de decisão do relator ou do Tribunal de Contas;

VIII – não remeter dentro do prazo legal, por meio informatizado ou físico, os documentos e informações a que está obrigado por determinação legal, independentemente de solicitação do Tribunal.

Determinações e recomendações

Embora as determinações e recomendações exaradas nas diversas espécies de processos de controle externo não constituam sanções, propriamente ditas, a reincidência no seu descumprimento pode ensejar a aplicação de multa.

Classificação de irregularidades

Finalidade: harmonizar os critérios de análise e decisões sobre as contas públicas

Três naturezas:

- ✓ Gravíssima;
- ✓ Grave; e
- ✓ Moderada.

Classificação de irregularidades

Assuntos:

- ✓ Limites Constitucionais/Legais;
- ✓ Gestão Patrimonial;
- ✓ Contabilidade;
- ✓ Gestão Fiscal/Financeira;
- ✓ Controle Interno;
- ✓ Planejamento/Orçamento;
- ✓ Licitação; Contrato; Convênio; Despesa; Pessoal; RPPS; Prestação de Contas; Diversos.

Classificação de irregularidades

Exemplos:

Gravíssima - Limite Constitucional/Legal

Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

Classificação de irregularidades

Exemplos:

Graves (B) **Contabilidade**

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou Lei nº 6.404/1976).

Classificação de irregularidades

Exemplos:

Moderada (C) Despesa.

Ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho (art. 58 da Lei nº 4.320/1964).

Classificação de irregularidades

Para cada irregularidade associada às infrações enumeradas e destacada na decisão corresponderá uma multa, podendo incidir o agente em mais de uma num mesmo processo.

Orçamento público

“... No fundo, abaixo da Constituição, **não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade**, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição.” (Ministro Carlos Ayres Britto, STF)

Orçamento público

“O orçamento é, em sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública. É o espelho da vida do Estado e, pelas cifras, conhecem-se os detalhes de seu progresso, de sua cultura e de sua civilização. Cada geração de homens públicos deixa impressa nos orçamentos estatais, a marca de suas tendências, o selo de seus credos políticos, o estigma de sua ideologia. É fotografia do próprio Estado e o mais eficiente cartaz de sua propaganda. Tal seja ele será uma alavanca de prosperidade ou uma arma para apressar a decadência do Estado.” (Prof. Alberto Deodato)

Instrumentos de Planejamento e Orçamento

Constituição Federal, art. 165

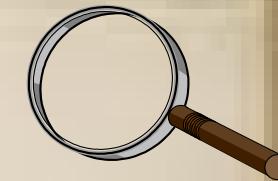
- ◆ **Plano Plurianual (PPA)**
 - Programas, ações, objetivos e metas
- ◆ **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**
 - Diretrizes para elaboração e alteração da LOA
 - Objetivos e metas para o exercício seguinte
 - Metas e riscos fiscais
- ◆ **Lei Orçamentária Anual (LOA)**
 - Estima a receita e fixa a despesa

Fases do Processo Orçamentário

- ♦ Fases do Processo Orçamentário:
 - ✓ Elaboração (Poder Executivo)
 - ✓ Aprovação (Poder Legislativo)
 - ✓ Execução (Poder Executivo)
 - ✓ Controle (Poder Legislativo)
- ♦ As alterações do orçamento seguem as mesmas fases
- ♦ O Ciclo Orçamentário é de três anos, aplica-se diretamente à LOA, mas envolve PPA e LDO
- ♦ Um ano contempla todas as fases do Ciclo para exercícios diferentes



Lei orçamentária - 2015



Estima a receita ...



Receitas Correntes

Tributária (IPTU, ISS ..)

Transferências Correntes

Receitas de Capital

Transferências de Capital (conv)



...e fixa (autoriza) a despesa:

Por Secretaria/Fundo;
Quadros Orçamentários



Despesas Correntes

Pessoal / mod. / (natureza)

Juros e Encargos Dívida

Outras Despesas Correntes

Despesas de Capital

Investimentos

Amortização da Dívida



Instrumentos de controle da Câmara Municipal

- ✓ Apreciação/votação matérias de sua competência
- ✓ Convocação de Autoridades para prestar esclarecimento (art.50)
- ✓ Pedido Escrito de Informações (art. 50)
- ✓ Apuração de irregularidades – CPIs (art. 58, § 3º), *impeachment*
- ✓ Sustar atos normativos que exorbitem poder regulamentar (art. 49)
- ✓ Autonomia Orçamentária/Financeira - Art. 168 e 29-A, II (crime de responsabilidade do Prefeito não enviar o repasse)

Controle externo



Mensagem final

*“Ninguém ignora tudo.
Ninguém sabe tudo.
Todos nós sabemos alguma coisa.
Todos nós ignoramos alguma coisa.
Por isso, aprendemos sempre.”*

Paulo Freire

Referências

- ✓ Constituição da República;
- ✓ Constituição do Estado de Mato Grosso;
- ✓ Lei Orgânica do TCE-MT;
- ✓ Regimento Interno do TCE-MT;
- ✓ Resolução no 17/2010 do TCE-MT;
- ✓ Controle Externo – teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas – 6^a edição – editora Método – Luiz Henrique Lima

Muito agradecido pela atenção!

luizhlima@tce.mt.gov.br