



Chico Régis

108

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL *

Marcelo de Brito Vidal
Angelita da Mota Ayres Rodrigues

* Trabalho apresentado no 17º Congresso Brasileiro de Contabilidade, realizado pelo Conselho Federal de Contabilidade, no período de 24 a 28/10/2004, no *Mendes Convention Center*, em Santos-SP.

Revista CEJ, Brasília, n. 32, p. 108-115, jan./mar. 2006

RESUMO

Tratam da importância da contabilidade pública como instrumento gerencial a proporcionar maior transparência e controle no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC n. 101, de 4/5/2000). Demonstram a importância da contabilidade pública na elaboração e divulgação das contas públicas, em especial do Relatório de Gestão Fiscal, definido nos arts. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito da Justiça Federal. Identificam as correlações entre a LRF e a contabilidade pública, bem como os impactos oriundos de sua aplicação. Por fim, apresentam sugestões para o aprimoramento da forma do Relatório de Gestão Fiscal, de modo a proporcionar maior transparência e compreensão de seu teor e aprimorar a viabilidade de sua utilização como instrumento de controle social.

PALAVRAS-CHAVE

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101, de 4/5/2000); gestão fiscal – relatório; contabilidade pública; Justiça Federal.

1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil, ao longo dos anos 1980 e parte da década de 1990, a economia conviveu com um processo de inflação muito elevada, mesmo após várias tentativas de estabilização, com a implementação de diversos planos econômicos. Com o Plano Real, o País conseguiu rapidamente passar de níveis hiperinflacionários para uma taxa de inflação comparável à dos países desenvolvidos.

Naquele período, a inflação impedia a verificação dos resultados das administrações públicas, atuando como espécie de cortina de fumaça para ocultação da má gestão dos administradores e do mau uso dos recursos públicos.

Após o Plano Real, com o fim do processo hiperinflacionário, percebeu-se uma situação latente de desequilíbrios recorrentes das contas públicas em todos os níveis de governo. Nesse quadro, surgiu a necessidade de desenvolverem-se mecanismos institucionais para conseguir o equilíbrio fiscal, mais precisamente, a gestão responsável dos recursos públicos colocados à disposição dos governantes pela sociedade.

Conforme Puttomatti, *em países como o Brasil, federações – cujo grau de descentralização fiscal é grande, é fundamental que todos os níveis de governo tenham incentivos à disciplina fiscal. Isso se torna mais difícil quando os governos subnacionais gozam de grande autonomia no processo de elaboração orçamentária, na formulação e implementação de suas políticas fiscais, onde o grau de ingerência e controle do governo central é quase nulo*¹.

Ainda segundo Puttomatti, *a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2 de maio de 2000, foi uma peça fundamental na imposição de disciplina fiscal em todos os níveis de governo e nos três Poderes, consolidando vários elementos fundamentais em matéria de boa gestão das finanças públicas*.

Com base nesse espírito, em maio de 2000, surgiu no plano jurídico a Lei

Complementar n. 101 – LRF², que substituiu a Lei Camata II. Aperfeiçoou o limite de gasto com pessoal da União (50% da RCL), dividindo-o proporcionalmente entre os três poderes e corrigindo a deficiência de harmonia do ônus do corte de gasto com pessoal. Avançou ainda mais ao criar o Relatório de Gestão Fiscal, instrumento com finalidade de acompanhar, fiscalizar e dar transparência às atividades financeiras do Estado. Ou seja, aprimorou o controle dos gastos públicos no que diz respeito aos gastos com pessoal, dentre outros, segundo asseveram Nascimento e Debus³.

Além do aspecto de disciplina fiscal, era premente a busca da participação da sociedade na fiscalização e controle da gestão pública, necessitando-se, para tanto, de transparência das informações fiscais.

A LRF conferiu grande importância aos relatórios, como instrumentos de controle social. O Presidente da República, à época, Fernando Henrique Cardoso, assim comenta em exposição de motivos que encaminhou o Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Congresso Nacional:

*Tão importante quanto as normas que regulam a aplicação dos recursos públicos é a permanente fiscalização da sociedade sobre os atos daqueles a quem foi confiada a responsabilidade de geri-los. Por essa razão, o Projeto reserva o Título III exclusivamente ao tema da transparência fiscal. O tratamento dispensado a essa matéria visa consagrar, no plano legal, os princípios da divulgação e acesso amplos a informações confiáveis, abrangentes, atualizadas e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo, entre outros aspectos relevantes. Cabe notar que a experiência internacional sobre códigos de finanças públicas, bem como a literatura a esse respeito, indica ser a transparência um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal*⁴.

Nesse diapasão, em importante obra literária sobre contabilidade pública, Lima pontua, como princípio basilar do serviço público, a transparência de seus atos. Ensinava a autora: *O conteúdo orçamentário deve ser divulgado por meio dos veículos ofici-*

*ais de comunicação, para conhecimento público e para a eficácia de sua validade. No caso específico do Governo Federal, a publicação deve ser feita no Diário Oficial da União*⁵.

O constituinte originário tornou o princípio da transparência fundamento constitucional dos atos administrativos públicos, ao redigir nos seguintes termos o *caput* do art. 37 da Carta Magna (1988): *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, e dos Municípios obedecerá aos princípios de publicidade (...)*.

Para assegurar a transparência, foram instituídos na LRF mecanismos de controle que determinam aos gestores a divulgação de relatórios, com o objetivo de permitir a participação da sociedade, promovendo assim mudanças profundas na cultura da administração pública e a aceleração do processo de transformação social do exercício da cidadania.

Gonçalves Torres, em artigo escrito sobre a LRF, afirma: *É preciso aperfeiçoar e disciplinar a geração das despesas públicas, adequando-a a uma gestão financeira correta, transparente e honesta, procurando corrigir vícios que se acumularam ao longo dos anos, principalmente através do descontrole e excesso de quadro de pessoal (...)*⁶.

Segundo o mesmo autor, a LRF foi editada com esse intento, uma vez que a conjuntura atual não admite a falta de harmonia entre a arrecadação e o gasto. O equilíbrio das contas públicas é condição fundamental para o desenvolvimento econômico sustentado.

Ainda sobre o tema, Maurílio Arruda, em estudo sobre previdência do servidor público, observa: *O comprometimento da receita líquida dos estados com gastos relativos a pessoal ativo e inativo alcançou em 1997 o percentual médio 62,6% (...). Os excessivos gastos com o pagamento de pessoal apontam para a insolvência da maioria dos tesouros estaduais a curto prazo*⁷.

Frente ao cenário apresentado, a aplicação da LRF, em consonância com os seus

objetivos de busca do equilíbrio entre receitas e despesas, cumprimento de metas de resultado e obediência aos limites determinados, tornou necessário o estabelecimento das seguintes regras:

- a) Planejar;
- b) Demonstrar e publicar a execução em confronto com o planejado;
- c) Não realizar despesas em limite superior à capacidade de pagamento;
- d) Aprimorar ações de controle;
- e) Punir os responsáveis pelo descumprimento.

Torna-se imprescindível, para atingir os objetivos da Lei, que a administração pública passe a priorizar três áreas essenciais de atuação:

- a) Contabilidade – no âmbito da União, o SIAFI está em constantes mudanças para adaptar-se às exigências da legislação, sendo modelo internacional de Sistema Integrado de Administração Orçamentária e Financeira;
- b) Custos – campo ainda pouco utilizado na administração pública; e
- c) Auditoria – necessita de ser mais efetiva, para conferir credibilidade aos dados publicados nos relatórios e exigir o cumprimento das metas de resultados.

2 A CONTABILIDADE E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Por ser a contabilidade a ciência existente para produzir informações econômico-financeiras dos atos e fatos da Gestão – cujo objeto é o patrimônio –, assume papel de relevante importância no fiel cumprimento dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Se assim não fosse, a LRF não determinaria, em seus capítulos VIII e IX, “da Gestão Patrimonial, da Transparência, Controle e Fiscalização”, regras de escrituração e consolidação das contas, e, ainda, transparência na elaboração e divulgação dos relatórios da execução orçamentária e financeira, em obediência às normas de contabilidade pública.

A contabilidade mereceu destaque na Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, em seus arts. 83 a 106, quando afirma ser necessário evidenciar a escrituração em seus registros de atos e fatos ligados à administração orçamentária, financeira e patrimonial, fortalecendo o controle contábil dos direitos e obrigações da administração pública.

Dessa forma, a contabilidade como instrumento de controle deve buscar a transparência das demonstrações contábeis e financeiras e a evidenciação das informações para os usuários internos e externos, bem como subsidiar a tomada de decisão dos administradores públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal confirmou as determinações da Lei n. 4.320/64, estabelecidas para contabilidade, e definiu a forma de consolidar e elaborar relatórios e demonstrativos de acordo as inovações por ela instituídas.

3 O RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

O Relatório de Gestão Fiscal é a peça estabelecida pela LRF como o principal instrumento de controle e transparência das despesas com pessoal na administração pública.

Segundo Márcia Walquiria Batista dos Santos, em estudos realizados sobre a LRF, *a Lei Fiscal determina ampla divulgação,*

inclusive por meios eletrônicos, dos planos de ação governamental mencionados, além das Prestações de Contas, (...) Relatório de Gestão Fiscal (importante instrumento de transparência e controle), ainda que em versão simplificada (...). Instituiu instrumentos e procedimentos a serem observados pela Administração Pública na condução das despesas (em especial com pessoal).

Assim é possível afirmar que com a LRF objetivou-se divulgar em relatórios os atos governamentais, de forma a ampliar o controle externo da comunidade, a qual poderá acompanhar e interpretar o resultado das políticas públicas⁸.

Portanto, os relatórios visam, dentre outras coisas, possibilitar que a sociedade acompanhe e interprete o resultado das políticas públicas. Para isso, no que diz respeito ao Relatório de Gestão Fiscal, faz-se necessária a confirmação de que este contém dados fidedignos aos fatos efetivamente ocorridos, aos aspectos estritamente contábeis e de auditoria.

Outra necessidade, bem comentada pelo economista Ronaldo Nascimento, diz respeito à padronização do RGF:

A Administração Pública deve tratar da sistemática dos gastos com pessoal de maneira uniforme. Do contrário diversos órgãos poderão apresentar, para a mesma despesa, demonstrativos diferentes para o atendimento de diversas finalidades⁹.

Com relação à preocupação de padronizar o RGF, o legislador fez constar nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

(...).

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

(...).

§ 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.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

Em virtude da necessidade de padronizar, o manual de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, em sua terceira edição atuali-

zada (2003), operacionalizou os arts. 54 e 55 da LRF, ao determinar que os órgãos obrigados a publicá-lo façam-no de modo uniformizado.

O relatório demonstra os gastos com pessoal, separando-os entre pessoal ativo (servidores em atividade, em pleno exercício de suas funções públicas) e inativo-pensionista (servidores aposentados e beneficiários de pensões deixadas por ex-servidores).

Evidencia, ainda, as situações de ressalvas de verificação do limite de gasto (deduções de gastos com pessoal), o limite legal cabível ao Poder/órgão e a Receita Corrente Líquida (RCL), objeto de comparação dos gastos com pessoal, para apuração da obediência ou não do limite determinado.

Portanto, considerando-se as despesas com pessoal como principal gasto corrente dos entes da Federação, o controle tempestivo (quadrimestral) exercido pelos relatórios de gestão fiscal é condição fundamental para o alcance e a manutenção do equilíbrio fiscal das contas do governo.

4 CONCEITO E CONTABILIZAÇÃO DE PAGAMENTOS DE SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO E AS INTERFERÊNCIAS NO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL DA JUSTIÇA FEDERAL

4.1 CONCEITOS

No âmbito da Justiça Federal, por força de normativos, são de grande representatividade, no RGF, os valores incorridos na conta de precatórios e de sentenças judiciais de pequeno valor (RPV).

A edição da Emenda Constitucional n. 30/2000, que alterou a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescentou o art. 78 ao ADCT, inovou quanto à atualização dos débitos judiciais até a data do efetivo pagamento e distinguiu-os em duas espécies: precatórios e requisições de pequeno valor (RPV), o que resultou em significativas mudanças em seu processamento a partir do exercício financeiro de 2001.

Conforme estabelecido na Lei n. 10.259/01, em seu art. 17, entende-se por precatório a sentença judicial transitada em julgado, assim definida:

É a requisição de pagamento de quantia certa a que for condenada a Fazenda Pública, relativa a débito, cujo valor individualizado por beneficiário, superior

a 60 salários-mínimos, deve ser incluído no orçamento das entidades de Direito Público, para pagamento ao longo do exercício seguinte.

A mesma Lei, no art. 17, §1º, assim conceitua sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV):

Trata-se de requisições de pagamento de quantia certa a que for condenada a Fazenda Pública, relativa a débito cujo valor atualizado não seja superior ao limite de 60 salários mínimos por beneficiário, efetuando-se o pagamento em até 60 dias, contados da data do recebimento da requisição.

4.2 CONTABILIZAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 10, determinou a identificação dos beneficiários de sentenças judiciais por meio do Sistema de Contabilidade e Administração Financeira, que, no âmbito da União, é o SIAFI, para fins de observância da ordem cronológica determinada pelo art. 100 da Constituição.

Com a finalidade de cumprir a determinação da LRF, o art. 23 da Lei n. 10.266, de 24 de julho de 2001, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, determinou ao Poder Judiciário disponibilizar em banco de dados a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais, discriminada por órgão da administração direta e indireta, conforme detalhamento constante do art. 4º da referida Lei.

Em atendimento à Lei citada, a Justiça Federal passou a contabilizar os valores relativos às sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) da administração pública direta, o que possibilitou à União conhecer o montante das obrigações a longo prazo, até então desconhecido.

Por outro lado, essa operacionalização ocasionou um grande aumento nas contas do passivo não-financeiro da Justiça Federal. Essa informação, se analisada de forma isolada, pode levar a conclusões indevidas, uma vez que não representam obrigações contraídas pela Justiça Federal.

No âmbito da Justiça Federal, os pagamentos referentes ao cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV) da administração pública direta e indireta, devidas pela União, são demonstrados na despesa do Órgão 12000 – Justiça Federal, em atendimento ao art. 100 da Constituição Federal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004, Lei n. 10.707, de 30 de julho de 2003, em seus arts. 11, incs. XI e XII, e 24, *caput*, determina que as dotações destinadas ao pagamento de precatórios e débitos judiciais constarão da programação das unidades orçamentárias responsáveis pelos débitos, e as referentes às autarquias e fundações públicas, relativas a benefícios previdenciários de pequeno valor, deverão ser integralmente descentralizadas aos tribunais que proferirem as decisões.

O Conselho da Justiça Federal, nos termos do art. 105, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 1º da Lei n. 8.472/92, exerce a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

De acordo com o § 1º art. 111 da Lei n. 10.707/2003, Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Conselho da Justiça Federal é responsável por elaborar e publicar, em nível de órgão orçamentário, o Relatório de Gestão Fiscal, previsto nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, referente à Justiça Federal.

O Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com o art. 54 da LRF, será emitido ao final de cada quadrimestre, devendo constar, de acordo com a alínea a, inc. I, do art. 55, a despesa total com pessoal, distinguindo aquela com inativos e pensionistas.

Na elaboração do RGF deve-se atentar para o disposto no art. 18 da LRF, que conceitua a despesa total com pessoal como sendo o somatório dos gastos do ente da Federação com os servidores ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções e empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies de remuneração, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, hora extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Deve-se ainda atentar para o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 19 da citada Lei, *verbis*:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I – de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II – relativas a incentivos à demissão voluntária;

III – derivadas da aplicação do disposto no inc. II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV – decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ou da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V – com pessoal, do Distrito Federal e do Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional n. 19;

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superavit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão central do sistema de contabilidade federal, para atender ao disposto no § 2º do art. 50 da LRF, publicou o manual de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, 3. ed., aprovado pela Portaria n. 440, de 27 de agosto de 2003, visando à padronização de regras e procedimentos para a confecção do referido relatório.

O manual de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, no que se refere ao item 3.1, Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal, determina que as despesas deverão ser consideradas pelo valor total do Grupo “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, abrangendo as despesas com ativos, inativos e outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização de mão-de-obra, referentes à substituição de servidores e empregados públicos do plano de cargos do quadro de pessoal. O demonstrativo em referência determina ainda as despesas a serem deduzidas e seus respectivos elementos de despesa, que destacamos a seguir:

91 – sentenças judiciais;

92 – despesas de exercícios anteriores;

94 – indenizações trabalhistas; e

Despesas com pessoal inativo custeadas com recursos vinculados (fonte 56).

Na Tabela 1.3, o item 3.1, que trata das instruções de preenchimento, determina que as despesas com pessoal ativo são identificadas pelo Grupo “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, exceto os elementos de despesa:

1 – aposentadorias e reformas;

3 – pensões;

5 – outros benefícios previdenciários; e

34 – outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

Na Tabela 1.4 do item citado acima, as despesas com inativos são identificadas pelos elementos de despesa:

1 – aposentadorias e reformas;

3 – pensões

5 – outros benefícios previdenciários.

Na identificação dos elementos de despesa que compõem o total de despesas com inativos, o manual não considera os elementos “91 – sentenças judiciais” e “92 – despesas de exercícios anteriores”, apesar de eles poderem referir-se a despesas com a folha de inativos.

Dessa forma, os elementos de despesa 91 – sentenças judiciais – e 92 – despesas de exercícios anteriores, referentes às despesas com pessoal inativo e pensionista e a cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios), estão sendo considerados, indevidamente, no valor bruto das despesas com pessoal ativo.

No caso específico da Justiça Federal, os pagamentos de natureza alimentar, conforme disposto no art. 100, §2º, da Constituição Federal, relativos ao cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV) da administração pública direta e indireta devidos pela União, por serem pagos pela Justiça Federal e por força do disposto no manual de elaboração do RGF, são demonstrados na sua despesa com pessoal ativo.

Frente ao exposto, a contabilização de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e o cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV) e de seus pagamentos gera grande distorção nas demonstrações da execução orçamentária e financeira da Justiça Federal.

Essa distorção deve-se ao fato de serem tais despesas da administração direta e indireta realizadas na Justiça Federal em atendimento aos normativos existentes. Tais despesas não representam aquelas geradas para o funcionamento da Justiça.

Dessa forma, considerando-se que o manual de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, no seu item 3.1.1, que trata das instruções de preenchimento, limitou a obtenção e demonstração dos dados à simples inclusão ou exclusão de alguns elementos de despesa, os valores encontrados nas despesas de pessoal ativo não representam a realidade da execução orçamentária e financeira da Justiça Federal.

5 A IMPORTÂNCIA NA FORMA DE APRESENTAÇÃO PARA ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A Lei de Responsabilidade Fiscal reflete a demanda da sociedade por transparência, pois estabelece limites de gastos e obrigatoriedade de disponibilizar informações sobre a situação das finanças públicas.

A contabilidade, como ferramenta para o cumprimento dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem compromisso com a transparência e as ações de controle por meio de registros corretos e eficazes, pois não visa apenas “contabilizar”, mas possibilitar a análise e a demonstração, de forma clara e precisa, dos atos e fatos, subsidiando o processo decisório, tendo como fim a busca do melhor para a sociedade.

A demonstração dos pagamentos de sentenças judiciais (precatórios) e cumprimento de sentenças judiciais de pequeno valor (RPV), no Relatório de Gestão Fiscal da Justiça Federal, é um exemplo da necessidade de contabilização pela transparência que pode distorcer informações em virtude da forma de apresentação, e, por consequência, a análise e interpretação dos dados apresentados.

Com o intuito de minimizar os efeitos da elaboração de demonstrativos cuja interpretação seja restrita a profissionais da área ou que, por força de normativos, impeçam o correto entendimento das informações neles contidas, deve-se utilizar notas explicativas como forma de esclarecer os procedimentos e técnicas utilizadas na apresentação das informações.

Um bom exemplo é o Relatório de Gestão Fiscal da Justiça Federal referente ao 1º quadrimestre de 2004, publicado no Diário Oficial da União, Seção 1, de 29/5/2004:

ANEXO I
UNIÃO – PODER JUDICIÁRIO
ÓRGÃO 12000 – JUSTIÇA FEDERAL
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
MAIO/2003 a ABRIL/2004

LRF, art. 55, inc. I, a

R\$ Milhares

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADA
	Mai/2003 a abr./2004
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	1.814.083
Pessoal ativo	3.307.745
Pessoal inativo e pensionistas	321.800
Despesas não-computadas (art. 19, §1º, da LRF):	
(-) Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária	
(-) Decorrentes de decisão judicial	1.308.286
(-) Despesas de exercícios anteriores	334.004
(-) Inativos com recursos vinculados	173.171
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (art. 18, §1º, da LRF) (II)	-
Total da despesa líquida com pessoal (I + II)	1.814.083
Receita corrente líquida – RCL (III)	233.549.548
% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL (IV) = (I + II) / (III)	0,776744%
Limite legal (inc. I, b, do art. 20 da LRF) – 1,195870 %	2.792.949
Limite prudencial (parágrafo único do art. 22 da LRF) – 1,136077 %	2.653.302

Fonte: SIAFI gerencial

Nota: No total das despesas com pessoal ativo está incluído o valor de R\$ 1.374.158.058,93, referente a cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e de sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV) de outros órgãos da administração pública federal direta e indireta, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em cumprimento ao disposto no art. 100 da CF e no art. 24 da Lei n. 10.707/2003. Está incluído também o valor de R\$ 43.704.554,64, referente a pagamento de aposentadorias e pensões contabilizadas nos Elementos de Despesa 91 e 92, em atendimento ao item 1.3 do manual de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, em sua 3ª edição atualizada, aprovado pela Portaria/STN n. 440, de 27 de agosto de 2003.

Verifica-se, pela nota supra, a preocupação do gestor público em esclarecer os procedimentos adotados para a confecção do demonstrativo sob análise. Premido pela imposição legal de obedecer a uma forma de demonstrativo previamente definida pelo órgão competente (Secretaria do Tesouro Nacional – STN), o gestor público, no intuito de deixar claras as informações constantes do demonstrativo, lançou mão de nota explicativa para destacar aqueles pontos que poderiam gerar análises e conclusões distorcidas sobre os gastos com pessoal no âmbito da Justiça Federal.

O problema apresentado remete-nos a outro ponto a ser ressaltado – a busca da padronização. Os profissionais da área contábil devem ficar atentos ao estabelecer padronização de procedimentos e demonstrativos utilizando-se de manuais e *check-list*, pois os responsáveis pela elaboração devem conhecer bem as particularidades dos usuários e a necessidade de atualizações, para que não haja distorção das informações.

Por outro lado, os usuários desses recursos não devem limitar-se aos parâmetros sugeridos, pois, além de estes não permitirem uma visão mais ampla do objeto em análise, correm o risco de não acompanhar as constantes mudanças legislativas, o desenvolvimento da tecnologia, a dinâmica do mercado e de não atentar para a necessidade de informações tempestivas, imprescindíveis ao desempenho das novas atribuições do gerente contábil.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar a importância da contabilidade pública como geradora de informações gerenciais e subsídio ao processo decisório, e ainda como elemento certificador de que as informações prestadas refletem exatamente os fatos, bem como os atos praticados pelos gestores públicos.

Frente a esses objetivos, identificou-se a necessidade de modificar a forma de composição das informações que compõem o RGF, em especial no que se refere à apuração das despesas com pessoal ativo e inativo e à demonstração das despesas incorridas com o pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e o cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV), no âmbito da Justiça Federal.

No tocante à apuração das despesas com pessoal ativo e inativo, a forma de resolver o problema abordado seria a obten-

ção e demonstração dos dados, considerando-os grupo e elementos de despesa, mas combinando-os com o programa/ação. Dessa forma, estaríamos segregando as despesas com pessoal ativo e inativo, o que representaria o valor exato de realização dessas despesas.

Quanto à demonstração das despesas incorridas com o pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e o cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV), poder-se-ia verificar a possibilidade de alteração do modelo constante no manual de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, no item 3.1, incluindo-se linhas específicas para cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado (precatórios) e sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV) na demonstração da despesa bruta, de modo a destacar que aquele montante refere-se a pagamentos efetuados por força de dispositivo legal. Vide modelo a seguir:

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
<PERÍODO DE REFERÊNCIA>

<IDENTIFICAÇÃO DA ESFERA DE GOVERNO> – <IDENTIFICAÇÃO DO PODER>

<IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO, QUANDO O DEMONSTRATIVO FOR ESPECÍFICO DE UM ÓRGÃO>

LRF, art. 55, inc. I, a

R\$

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADA
	Período
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	
Pessoal ativo	
Pessoal inativo e pensionistas	
Cumprimento de sentença judicial transitada em julgado – Precatórios	
Cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor (RPV)	
Despesas não-computadas (art. 19, §1º, da LRF):	
(-) Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária	
(-) Decorrentes de decisão judicial	
(-) Despesas de exercícios anteriores	
(-) Inativos com recursos vinculados	
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (art. 18, §1º, da LRF) (II)	
Total da despesa líquida com pessoal (I + II)	
Receita corrente líquida – RCL (III)	
% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL (IV) = (I + II) / (III)	
Limite legal (inc. I, b, do art. 20 da LRF) –	
Limite prudencial (parágrafo único do art. 22 da LRF) –	

Fonte:

REFERÊNCIAS

- 1 PUTTOMATTI, Giulia da Cunha Fernandes. *Os dois anos de implementação da lei de responsabilidade fiscal no Brasil: avanços e desafios*. Lisboa: CLAD, 2002.
- 2 Brasil. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 de maio 2000, Seção 1, p.1.
- 3 NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. Brasília: ESAF, 2002. p. 92.
- 4 CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem ao Congresso Nacional n. 485. Encaminha o Projeto de Lei Complementar que estabelece o regime fiscal responsável. *Diário da Câmara dos Deputados*, mar. 1999, p. 10.145.
- 5 LIMA, Diana Vaz de. *Contabilidade pública*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 204.
- 6 TORRES, Antônio Gonçalves. *A responsabilidade na gestão fiscal*. In: QUADROS, Cerdônio (Org). *Responsabilidade fiscal: estudo e orientações – uma primeira abordagem*. São Paulo: NDJ, 2001. p. 216.
- 7 ARRUDA, Maurílio Neris Andrade. *Previdência social do servidor público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 35.
- 8 SANTOS, Márcia Walquíria Batista. *A Lei de responsabilidade fiscal sob a ótica dos tribunais de contas*. In : QUADROS, op. cit., p. 241.
- 9 NASCIMENTO, op. cit.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995. Estabelece limites de gasto com pessoal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 março 1995, Seção 1, p.1.

Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999. Estabelece limites de gasto com pessoal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1º abril 1999, Seção 1, p.1.

Lei n. 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004.

Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos juizados especiais cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal.

Lei n. 8.472, de 14 de outubro de 1992. Dispõe sobre a composição e a competência do Conselho da Justiça Federal.

Lei n. 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n. 440, de agosto de 2003. Aprova o Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal. *Diário Oficial da União*, ago. 2003, Seção 1, p. 25.

MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade aplicada à administração pública*. 6. ed. Brasília: Vestcon, 2002.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de. *Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo*. 2. ed. São Paulo: NDJ, 2002.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV*. Brasília: CJF, 2003.

CRUZ, Flávio da. *Comentários à Lei n. 4.320*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Artigo recebido em 8/7/2005.

ABSTRACT

The authors deal with the public accounting importance as a managerial instrument that provides a greater transparency and control in the execution of the Fiscal Responsibility Law – FRL (Law n. 101, of 4/5/2000).

They demonstrate the public accounting importance in the elaboration and divulging of public accounts, specifically the Fiscal Management Report, set forth in the articles 54 and 55 of the Fiscal Responsibility Law, within the Federal Justice scope.

They identify the correlation between the FRL and the public accounting, as well as the impacts derived from its application.

Finally, they present suggestions in order to improve management of the Fiscal Report form, so as to provide a greater

transparency and understanding of its purport and to improve the feasibility of its use as an instrument of social control.

KEYWORDS

Fiscal Responsibility Law – Law n. 101, of 4/5/2000; Fiscal management – report; public accounting; Federal Justice.

Marcelo de Brito Vidal é Secretário de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal e analista de finanças e controle da Controladoria-Geral da União.

Angelita da Mota Ayres Rodrigues é chefe da seção de avaliação e gestão e técnico judiciário do CJF.