O que deu errado com a fiscalização dos tribunais de Contas?

A imposição de teto para os gastos públicos por intermédio da Emenda Constitucional 95/16 ainda tem sido objeto de debates na imprensa e na sociedade civil. Como se sabe, o chamado novo regime fiscal foi aprovado como resposta inicial à mais grave recessão dos séculos XX e XXI, segundo o Ministério da Fazenda. Em apertada síntese, o novo regime limita as despesas primárias, permitindo correção pela inflação, objetivando conter os gastos da União nos próximos 20 anos. Enfoques distintos a respeito dos méritos e do futuro das medidas — ambos igualmente importantes — foram expostos nesta **ConJur** em textos lapidares dos colegas Júlio Marcelo e Élida Graziane Pinto.

Interessa-me no momento discutir não a crise econômica ou os remédios prescritos para combatê-la, mas simplesmente verificar como os tribunais de Contas se inserem nesse preocupante cenário. Para além das medidas constantes da EC 95/16, aplicáveis somente à União, pretendo realçar a responsabilidade do controle externo em todos âmbitos e unidades da federação no exercício de competências extraídas da Constituição e de normas nacionais.

A *abrangência* do controles externo não se limita à mera verificação de conformidade ou subsunção à lei, em um juízo restrito que se costuma chamar de *controle de legalidade*. De acordo com a Constituição, o controle externo atribuído ao Legislativo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade (artigo 70). A *fiscalização financeira* abrange toda a atividade financeira do Estado, compreendendo a obtenção, gestão e aplicação de recursos públicos. A aplicação de subvenções e a renúncia de receitas mereceram expressa referência na Constituição no que toca à fiscalização financeira, além de detida atenção da Lei de Responsabilidade Fiscal. A *fiscalização orçamentária* tem como objeto, como se percebe, as leis orçamentárias. Abrange o processo de formação do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, com todos os requisitos exigidos pela Constituição e pelas leis. A execução orçamentária também é foco de fiscalização, compreendendo todas as etapas de realização da despesa pública. A fiscalização do orçamento não se limita ao cumprimento das normas respectivas, mas também abrange a verificação da execução de programas, projetos e atividades. O acompanhamento dos

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

resultados do orçamento com foco na eficiência dos gastos públicos tem ganhado relevo por intermédio do chamado *Performance Budget*, definido por Marcos Nóbrega como "procedimento ou mecanismo ligando os fundos providos pelo setor público e os resultados (*outputs* e *outcomes*) alcançados, considerando para tanto as informação sobre a performance dos programas de governo e a utilização dessa informação pelos tomadores de decisão, gerentes, políticos e sociedade"[1]. Trata-se de um caminho sem volta por meio do qual se objetiva cobrar uma performance adequada dos gastos efetuados pelo poder público. A *fiscalização contábil, por seu turno*, tem como foco principal a obediência às normas técnicas de contabilização presentes, sobretudo na Lei 4.320/64.

A *fiscalização patrimonial* incide sobre a gestão, uso e proteção do patrimônio público. Convém anotar que a Lei 4.320/64 impõe a existência de registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração (artigo 94). Finalmente, a *fiscalização operacional* visa averiguar a economicidade, eficácia e eficiência. De acordo com as Normas de Auditoria NA 1.0.38 e 1.0.40 da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*), a auditoria operacional, instrumento da fiscalização de mesmo nome, tem como objetivos verificar:

> a) se a administração desempenhou suas atividades com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas corretas;
>
> b) se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame dos sistemas de informação, dos procedimentos de mensuração e controle do desempenho e as providências adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detectadas; e
>
> c) a eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance de seus objetivos e avaliar os resultados alcançados em relação àqueles pretendidos[2].

Compreendidos o escopo e abrangência da fiscalização, cabe perguntar a respeito da relação existente entre as competências atribuídas ao controle e a constatação de crise fiscal.

Inicialmente, convém voltar ao ano 2000 e relembrar o contexto de edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/00). Na época, era comum dizer que a norma viera para impor ao gestor a mesma responsabilidade exigível da dona de casa com relação ao orçamento doméstico: não se pode gastar mais do que se arrecada; planejar é preciso, dizíamos reiteradamente. Nos termos da lei, "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" (artigo 1º, parágrafo 1º).

A lei, dentre outras providências, a) trouxe regras para planejamento, incluindo o estabelecimento de metas; b) impôs como requisito a arrecadação de todas as receitas possíveis, estabelecendo requisitos para a renúncia de receita; c) limitou despesas com pessoal e estabeleceu pressupostos para criação de

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

despesas de caráter permanente; d) trouxe limites e requisitos para dívida e endividamento; e e) criou instrumentos de transparência, essenciais para o controle social dos gastos públicos.

O acompanhamento das medidas mais importantes trazidas pela lei foi atribuído aos tribunais de Contas. Não se trata de mera verificação posterior, mas de acompanhamento *concomitante*, apto a prevenir riscos e corrigir desvios, nos termos da lei. A importância do acompanhamento foi tamanha que se criou um dever de emitir *ato de alerta* sempre que forem constatadas situações que ameaçarem as metas fiscais, o controle da despesa com pessoal e dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia, além de fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária (artigo 59, parágrafo 1º).

O alerta tem uma razão de ser: *os tribunais de Contas devem impedir que a situação piore*, evitando que desajustes se transformem em crises. Dessa forma, o primeiro ponto de controle é evitar crises fiscais por intermédio do acompanhamento concomitante da realização da receita e da geração da despesa. A execução do orçamento só é possível se houver receita, isto é, se a previsão da receita se realizar. A respeito da receita pública, é imperiosa a realização de auditoria em benefícios fiscais, buscando um controle mais efetivo na receita, pois a indevida renúncia de receitas agrava a crise fiscal e impede a execução da despesa. Como aduziu a Atricon, “a fiscalização, sempre que possível, deverá resultar em contribuições para o aperfeiçoamento da gestão pública, por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas” (Resolução Atricon 06/16). Como se trata de uma medida econômica com enfoque em benefícios para o interesse público, é também essencial acompanhar se os beneficiários estão cumprindo as condições e/ou contrapartidas que ampararam a concessão da benesse fiscal.

O segundo ponto é, efetivamente, *constatar a existência de crise*. Em um país no qual a invocação de calamidades é frequente e onde reina a descontinuidade administrativa, a real existência de crise fiscal é essencial para que seja possível precisar sua extensão e identificar as medidas fiscais aplicáveis. Cito como exemplo atuação recente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, após provocação do Ministério Público de Contas, auditando a situação de municípios nos quais foi decretado estado de calamidade pública (no tocante às finanças públicas), mas os gastos públicos com o Carnaval foram preservados[3]. Se há mesmo crise, existe prazo maior para adaptação da situação fiscal, nos termos dos artigos 65 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pode existir a possibilidade de contratação direta, sem licitação, em havendo calamidade, relativizando o dever de licitar. Por outro lado, deve ser verificada o atendimento das prioridades constitucionalmente eleitas por intermédio da vinculação de recursos: saúde e educação, sobretudo.

O terceiro e último ponto é assumir o protagonismo na formação de gestores públicos, notadamente nos municípios, e o papel de órgão indutor das reformas necessárias para a busca da eficiência e eficácia na gestão pública. A esse último ponto, contudo, voltaremos em outra oportunidade.

Os deveres estão postos no ordenamento; as competências estão estabelecidas; os objetivos, perfeitamente delineados.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Crise é comumente associada à oportunidade. Em se tratando do controle externo da administração,surge uma oportunidade necessária para refletir sobre a fiscalização dos ditames da Lei deResponsabilidade Fiscal pelos tribunais de Contas: o que deu errado?

[1] NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e Performance Budget. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 175-211, out./dez. 2012.
[2] INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. *Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional.* Traduzido por Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005.
[3] http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2017/01/tce-pi-rejeita-decretos-de-situacao-de-emergencia-de-15-cidades.html

Date Created
11/05/2017

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.