

FIQUE ALERTA: O tribunal de contas está de olho

Coluna Fiscal – JOTA – 18.4.2019
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/fique-alerta-o-tribunal-de-contas-esta-de-olho-18072019>

Recentemente o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo emitiu alerta ao Governo do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Justiça sobre a proximidade do atingimento dos limites de gastos com pessoal¹.

Previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o “alerta” é um importante instrumento de gestão fiscal responsável, e uma ferramenta de grande utilidade que o sistema de fiscalização da atividade financeira tem em mãos para evitar o descontrole das contas públicas, cujo uso tem sido intensificado pelas Cortes de Contas².

-
- 1 TCE emite alerta para Doria após gastos do governo de SP chegarem perto do limite permitido por lei (*Portal G1* – Globo.com, em 19.6.2019 <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/19/tce-emite-alerta-para-doria-apos-gastos-do-governo-de-sp-chegarem-perto-do-limite-permitido-por-lei.ghtml>>); Tribunal de Contas alerta Judiciário paulista a conter despesas com pessoal (*Folha de S.Paulo*, em 19.6.2019 <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/tribunal-de-contas-alerta-judiciario-paulista-a-conter-despesas-com-pessoal.shtml>>); Tribunal de Contas vê risco de estouro do limite de gastos com pessoal e faz alerta a Doria (*Estadão*, em 19.6.2019 <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tribunal-de-contas-ve-risco-de-estouro-do-limite-de-gastos-com-pessoal-e-faz-alerta-a-doria/>>).
 - 2 Além do recente caso do Estado de São Paulo, ora mencionado, há poucos meses o TCE-MG também expediu alerta semelhante ao Poder Executivo e ao Ministério Público de Minas Gerais

É sabida a importância do controle da administração pública para o Estado Democrático de Direito, e a relevância das funções que os tribunais de contas têm nesse sistema, sendo os principais órgãos que o operacionalizam. Cabe-lhes exercer os principais atos de fiscalização financeira da administração pública, que deve ser ampla, completa e abrangente, de modo a não permitir que nenhum recurso de natureza pública escape à sua ação.

No que se refere ao momento em que essa fiscalização deve ocorrer, não atende aos princípios da boa gestão e respeito ao dinheiro público que isto se concretize apenas depois de realizado o gasto público. A fiscalização subsequente, *a posteriori*, quando os efeitos já se produziram, é pouco eficiente, pois é difícil reverter eventuais prejuízos em caso de constatação de irregularidades.

Por isso é que, embora os principais atos dos Tribunais de Contas envolvam a análise de prestações de contas – portanto, após a realização da despesa –, o sistema de fiscalização não pode nem deve ficar restrito a eles, sob pena de não produzir os efeitos desejados, que é o bom uso do dinheiro público, sem ocorrência de desvios e desperdícios.

Daí porque o aperfeiçoamento do sistema exige ampliação do espectro temporal da fiscalização, enfatizando os mecanismos de controle prévio e concomitante, fomentando com isso não apenas a melhor aplicação do dinheiro público, mas também enfatizando o aspecto preventivo e orientador da atuação dos Tribunais de Contas, evitando que se concentre em seu viés repressivo e sancionador. Uma nova forma de atuar que caminha alinhado aos princípios de gestão responsável explicitados na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º).

É nesse sentido que o art. 59, § 1º, da LRF, instituiu o “alerta”, instrumento por meio do qual os tribunais de contas, identificando situações fiscais que se aproximam dos limites legalmente estabelecidos pela legislação, como nas despesas com pessoal e no endividamento, ou indícios de irregularidades, expedem formalmente comunicados aos gestores para que tomem as providências cabíveis a fim de evitar sejam cometidas infrações à legislação.

(Portal G1 – Globo.com, em 27.3.2019: TCE emite alerta ao governo e ao MP de Minas por excesso de gastos com pagamento de pessoal <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/03/27/tce-emite-alerta-ao-governo-e-ao-mp-de-minas-por-excesso-de-gastos-com-pagamento-de-pessoal.ghml>>).

Despesas com pessoal³ e a administração da dívida pública foram e sempre serão aspectos sensíveis em matéria de gestão responsável das finanças públicas, dado o potencial que apresentam para levar ao descontrole das contas públicas, justificando a adoção de medidas preventivas, únicas que podem evitar fatos que, após consumados, dificilmente são reversíveis.

No caso específico do Estado de São Paulo, mencionado no início do texto, após a análise dos balanços e demonstrativos periódicos, o TCE-SP apontou terem as despesas com pessoal ultrapassado o limite de 90% da receita corrente líquida, ensejando a emissão do alerta, conforme prevê o art. 59, § 1º, II; é o chamado “limite de alerta”, que avisa o gestor da proximidade de alcance do “limite prudencial”, atingido quando a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) dos limites fixados no art. 20 da LRF (LRF, art. 22), e a partir do qual várias medidas devem ser tomadas pelo gestor. É o caso, por exemplo, da proibição da concessão de aumentos, criação de cargos, contratação de horas extras e outras.

É bem verdade que no caso mencionado, o atingimento do limite não decorreu de aumento de gastos com pessoal ou redução da receita corrente líquida, mas sim em razão de ajuste na forma de cálculo desta última, em face da divergência na interpretação das normativas expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto à correta contabilização dos valores pagos e recebidos relacionados ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O Poder Executivo do Estado de São Paulo, no que foi seguido pelo seu Tribunal de Justiça, usou interpretação não condizente com as normas expedidas pela STN, o que não foi aceito pelo TCE-SP, resultando na alteração no valor apurado da receita corrente líquida, e consequentemente no percentual das despesas com pessoal, daí resultando o repentino atingimento do limite.

O caso, inclusive, traz à tona novamente a discussão sobre as atribuições da STN, que até hoje cumpre, provisoriamente (art. 50, § 2º), já passados 19 anos de publicação da LRF, as funções do Conselho de Gestão

3 Veja-se sobre o tema a coluna de Marcus Abraham publicada no JOTA em 20.9.2018, *Gestão prudencial nos gastos com pessoal* (<<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/gestao-prudencial-nos-gastos-com-pessoal-20092018>>).

Fiscal, cuja instituição foi determinada pelo art. 67 da LRF e até hoje não implantado, o que não pode mais ser tolerado. Deixar a cargo de um órgão que integra o Poder Executivo Federal a responsabilidade legislativa por situações que envolvem interesses de todos os entes da federação e dos poderes da República não se coaduna com o ideal de nosso Estado Democrático de Direito, e após passados quase 20 anos, não há mais justificativa para essa provisoriedade que já se tornou definitiva. O Conselho de Gestão fiscal, composto por representantes dos entes federados e dos poderes, já passou da hora de ser instituído e começar a exercer suas funções, na forma estabelecida pela LRF. É preciso avançar mais rapidamente na aprovação dos projetos de lei que o institucionalizam (Projeto de Lei Complementar – PLP 210/2015), até para que se evitem situações como a descrita, e dar maior legitimidade e segurança jurídica às normas de direito financeiro e de contabilidade pública.

Fato é que, em situações como essa e tantas outras, os alertas expedidos pelos tribunais de contas passaram a ter relevância destacada como instrumentos voltados a conduzir a ação dos administradores públicos para uma gestão fiscalmente responsável, tanto no que se refere ao equilíbrio das contas públicas quanto na fiel e estrita observância da legislação financeira e administrativa.

Instrumento novo, e ainda pouco conhecido e utilizado, que exige ser mais bem estudado, sua natureza, funções e efeitos ainda estão por ser desvendados, mesmo porque o artigo 59, § 1º, da LRF, não trouxe maior detalhamento.

Mas já é possível identificar algumas delas.

A função informativa e corretiva exercida pelos tribunais de contas encontra no alerta um poderoso instrumento, pois, por meio deles, dão ciência ao gestor de atos que tomaram conhecimento e podem dar ensejo ao cometimento de infrações, permitindo a correção dos atos, e com isso orientando o gestor sobre a adequada forma de conduzir a administração pública.

Outras funções importantes já têm demonstrado capacidade de produzir efeitos na gestão pública e na responsabilidade dos gestores.

Permite, por exemplo, caracterizar o dolo do gestor que, mesmo alertado, não agiu para evitar ou corrigir o ato e incidiu na violação da legislação, impedindo que venha a alegar em sua defesa que tenha agido

sem a consciência e vontade deliberada de praticar ato ilícito, como se pode observar no âmbito das licitações e contratos⁴, ou mesmo no âmbito eleitoral⁵.

Vê-se que os alertas vieram para servir como um dos melhores instrumentos para aperfeiçoar o sistema de gestão fiscal responsável, que há pouco os tribunais de contas passaram a utilizar com mais intensidade. E que os gestores devem respeitar e receber como úteis para orientá-los e colaborar com sua administração, e lhes dar a devida importância.

Por isso, fiquem atentos: os tribunais de contas estão de olho! Em caso de alerta, lembre-se sempre: quem avisa amigo é...

4 Nesse sentido, veja-se o exemplo mencionado por Élide Graziane Pinto, no caso de fraudes em licitações e contratos, em que, se o gestor tiver sido alertado pelo tribunal de contas competente da irregularidade, esta passa a ser presumida, não sendo aceitável a alegação da defesa no sentido de ter agido sem consciência da ilicitude do ato (PINTO, Élide G. Alertas e controle concomitante da Administração Pública. *Revista Contas Abertas*, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, dez. 2014, p. 14-15).

5 O TSE reconheceu que a inobservância dos alertas configura dolo capaz de gerar inelegibilidade por improbidade administrativa (TSE, REsp. 8.502).

