

O controle externo no resguardo da administração pública: sua atuação na calamidade financeira do estado de Minas Gerais

External Control in the Protection of Public Administration: Its Role in the Financial Calamity of the State of Minas Gerais

Bruno Massayuki Nakano

Pós-graduado em Legislativo e Democracia no Brasil pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, graduado em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e duplo-diplomado em Direção e Gestão Pública pela Universidade de Vigo (UVigo/Espanha). Assessor técnico da assessoria econômica da Secretaria Municipal da Fazenda de São Paulo. E-mail: bruno.nakano@alumni.usp.br

Luciana Patricia Albuquerque de Paula

Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), pós-graduada em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica pela Faculdade Integrada da Grande Fortaleza (FIGF), licenciada em Pedagogia pela Universidade de São Paulo (USP). Supervisora escolar da Secretaria Municipal da Educação de São Paulo. E-mail: luciana.albuquerque@usp.br

Resumo: O presente trabalho visa compreender a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) na salvaguarda do equilíbrio fiscal da unidade federativa por ocasião do decreto de calamidade financeira ocorrido em 2016. Enquanto órgão de controle externo, investido da responsabilidade de acompanhar a gestão dos recursos públicos por meio das fiscalizações, analisa-se os atos de acompanhamento, notadamente na figura do parecer prévio e seus alertas, para tecer os limites da atuação e constrangimento a partir de seu exercício no dever de resguardar a administração estadual. Por meio do enfoque neoinstitucionalista, de valorização das influências institucionais, permite-se uma interpretação do mecanismo de controle e defesa do Estado institucionalmente organizado, ou seja, da sistemática que permeou as tomadas de decisões na gestão financeira. Assim, na

perspectiva do estudo de caso, identifica-se que o órgão técnico desempenha as suas funções com base nos relatórios técnicos do Executivo que, apesar de empreender medidas de saneamento e eficiência administrativa, especialmente naqueles apontados pela corte de contas, não obteve êxito para o equilíbrio fiscal naquele ano. Mesmo assim, as contas foram aprovadas com ressalvas pelo TCE-MG, na forma do parecer prévio, também recebendo a aprovação final pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O não atingimento das metas e prazos conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal foi atenuado pelo dispositivo do próprio decreto de calamidade financeira, que alterou o regramento legal, permitindo os descumprimentos e funcionando como um novo paradigma jurídico para as decisões de controle exercidas pelo TCE-MG.

Palavras-chave: Controle externo. Calamidade financeira. TCE-MG.

Abstract: The present paper aims to understand the performance of the Court of Auditors of the State of Minas Gerais (TCE-MG) in safeguarding the fiscal balance of the federative unit on the financial calamity decree which took place in 2016. As an external control body, invested with the responsibility of monitoring the management of public resources through inspections, the monitoring acts are analyzed, notably in the figure of the prior opinion and its alerts, to weave the limits of action and constraint from its exercise in the duty to protect the state administration. Through the neo-institutionalist approach, of valuing institutional influences, it is possible to interpret the mechanism of control and defense of the institutionally organized State, that is, the system that permeated decision-making in financial management. Thus, from the perspective of the case study, it is identified that the technical body performs its functions based on the technical reports of the Executive that, despite taking measures of sanitation and administrative efficiency, especially those pointed out by the court of auditors, was not successful for fiscal balance in that year. Even so, the accounts were approved with reservations by the TCE-MG, in the form of a preliminary opinion, and receiving final approval by the Legislative Assembly. The non-achievement of goals and deadlines according to the Fiscal Responsibility Law was mitigated by the device of the financial calamity decree itself, which changed legal rules, allowing non-compliance and functioning as a new legal paradigm for the control decisions exercised by the TCE-MG.

Keywords: External control. Financial calamity. TCE-MG.

1 Introdução

Na última década, um número expressivo, de sete unidades federativas, decretou, em

alguma medida, o estado de calamidade financeira, de modo a oficializar o ápice do des- controle de suas finanças públicas. Foram três em 2016, quais sejam, os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, e mais quatro em 2019: Roraima, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Goiás – em ordens de decretação, respectivamente. Apesar da existência dos diversos mecanismos de salvaguarda do erário e da própria administração, tais como os órgãos de controle externo, não foi possível evitar o grave cenário das contas públicas. Esse fato suscitou o anseio por entender as circunstâncias que concorreram – a despeito das responsabilidades de acompanhar a gestão dos recursos públicos por meio das fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, bem como de seus aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de todos os atos geradores das receitas e despesas públicas – para a decretação do estado de calamidade financeira.

O enfoque deste trabalho, porém, não abordará a totalidade do universo identificado, limitando-se ao estado de Minas Gerais, que fez parte da primeira onda do gênero, terceiro da sequência, e corresponde a uma das maiores economias da federação, ficando atrás apenas dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro em termos de Produto Interno Bruto (PIB). Na condição de segundo estado mais populoso – com 21,4 milhões de habitantes estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2021 (ou 19.597.330 conforme último censo de 2010) – é também o estado com o segundo maior orçamento público¹, com receitas orçamentárias de R\$ 97,2 bilhões e despesas orçamentárias de R\$ 98,4 bilhões, o que torna MG o estado com a maior estrutura e capacidade governamental dentre aqueles que decretaram a calamidade financeira. Destaque-se ainda que, no quesito orçamento público o estado mineiro é superado apenas por São Paulo. Entretanto, o estado paulista não apresentou, até o momento, as mesmas dificuldades orçamentárias observadas em Minas Gerais.

É importante ressaltar que o Brasil apresentou sinais de recessão econômica em meados de 2014, registrando recuos significativos do PIB nos dois anos seguintes, o que é elemento de primeira ordem a impactar nas arrecadações do setor público. De acordo com os dados do IBGE, a economia nacional contraiu cerca de 3,5% em 2015 e 3,3% em 2016, impactando nos setores produtivos e registrando o desemprego de mais de 14 milhões de trabalhadores ao longo de 2017. Este cenário econômico que coincide com o agravamento das contas públicas e a decretação das calamidades financeiras aponta uma relação entre as contas públicas da federação e a situação das contas estaduais.

De acordo com Matos (2016), baseando-se no Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace), “a economia brasileira entrou em recessão no segundo trimestre de 2014,

¹ De acordo com a plataforma Cidades do IBGE, com valores atualizados até 2017, o estado de Minas Gerais registrou receitas orçamentárias realizadas de R\$ 97.199.823.156,16 e despesas orçamentárias empenhadas de R\$ 98.391.669.163,23 conforme último dado registrado. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2022.

após 20 trimestres consecutivos de expansão” (MATOS, 2016, p. 1). A autora destaca que, no segundo trimestre dos anos de 2014 e 2015, “a taxa média de contração por trimestre foi de 2,8%, em termos anualizados, ou seja, um contexto similar ao das recessões de 1987-1988 e 1989-1992, não apenas pela contração observada, mas também pela duração do período recessivo” (MATOS, 2016, p. 1), pontuando que a recessão de 2016 seria bem expressiva em termos de extensão, considerando a média de duração destes períodos de recessão.

Assim, remontando ao ano de 2016, testemunha-se o início de um movimento inédito no sentido de reconhecer a falência iminente dos meios tradicionais de gestão financeira e severos desequilíbrios fiscais por três dos quatro estados mais ricos do país. Em 17 de junho daquele ano, pelo decreto nº 45.692, o estado do Rio de Janeiro oficializou a calamidade pública no âmbito de sua administração financeira. Em 21 de novembro do mesmo ano, foi a vez do estado do Rio Grande do Sul, pelo decreto nº 53.303, reconhecer a sua calamidade financeira. Na sequência, em 5 de dezembro, foi o estado de Minas Gerais – objeto deste trabalho – pelo decreto nº 47.101, a oficializar o descontrole financeiro estadual.

A compreensão da natureza institucional e dos fatos que se articulam à grave crise financeira no estado mineiro é fator preponderante no apontamento das eventuais lacunas no curso das operações governamentais de controle e defesa do Estado. Deste modo, vale destacar que não é objeto deste trabalho a análise do conteúdo orçamentário e de contas, atendo-se apenas aos aspectos legais que permeiam os procedimentos de se acompanhar, produzir e atuar nas evidências técnicas de auxílio à gestão orçamentária estadual a partir do controle externo. Nesse sentido, a aderência aos preceitos da lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e aos relatórios emitidos pelo tribunal de contas do estado, juntamente de suas aprovações ou não, e das emissões de alertas conforme os dispositivos obrigatórios serão os elementos norteadores para buscar compreender tais mecanismos.

Abarcar as atividades das instituições enquanto organizações dinâmicas e opostas ao neoclassicismo², que se baseava na racionalidade e maximização econômica do sistema, o pensamento da economia institucional – prosperado na concepção institucionalista – é uma abordagem de observação sob a perspectiva variável e orgânica da economia. Mencionado por Thorstein Veblen (1857-1929), um dos precursores da economia institucional, ou institucionalismo, considerou em suas abordagens a relevância das inovações, a compreensão das transformações em detrimento do equilíbrio, e o próprio progresso tecnológico (CONCEIÇÃO, 2002), de modo que a sociedade seja observada pelos valores apurados dos costumes e hábitos.

2 A teoria neoclássica da economia, também reconhecida como escola de economia neoclássica, foi cristalizada nos séculos XIX e XX, caracterizada pelo estudo dos mecanismos de oferta e demanda, perpassando pelas noções de preços, produção e distribuição, de modo a compreender as alocações de recursos oriundas da riqueza gerada. É, portanto, uma escola orientada a especificar e qualificar a maximização da utilidade. Nas palavras de Blaug (1993), a economia neoclássica é “a tentativa de derivar todo o comportamento econômico a partir da ação de indivíduos em busca da maximização de suas vantagens” (Blaug, 1993, p.315), ou seja, reforçando a concepção racional das coisas.

Essa interpretação essencialmente comportamental do institucionalismo, porém, é contestada como uma limitação, vindo a ser aperfeiçoada na compreensão neoinstitucionalista (PERES, 2008), contrapondo a insuficiência analítica, reestabelecendo a característica dedutivista da economia e retomando a centralidade nas instituições. Contudo, destaca-se que o institucionalismo em si é evolucionário, reforçando que a economia é um processo contínuo, cujas instituições interagem e se adaptam ao meio, influenciados por elementos como a política, legislações e tecnologias (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019). Nesse contexto, os processos de alocação de recursos seguem os mecanismos da estrutura de poder, ou seja, das instituições, afastando-se da alocação abstrata conforme as teorias de mercado (SAMUELS, 1995 *apud* MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019).

O neoinstitucionalismo, por sua vez, é uma valorização das influências institucionais, o que possibilita visualizar o Estado politicamente organizado, suscetível aos comportamentos econômicos e sociais (PERES, 2008). Nesse sentido, e tendo a compreensão das instituições como uma organização estruturada sob as regras e normas, acompanhada de seus valores e estruturas orientadoras das atividades (SALVADOR SERNA, 2003), reafirma-se que os “institucionalistas de todas as vertentes estudam as formas de controle social e o exercício das ações coletivas e rejeitam o argumento neoclássico de puro mercado autônomo da vontade, ação e controles humanos” (MELGES; FIGUEIREDO NETO; BENINI, 2019, p. 397).

Desta forma considera-se, na presente pesquisa, o neoinstitucionalismo como interpretação dos mecanismos de controle e defesa do Estado enquanto forma de visualizar a sistemática que permeou as tomadas de decisões envolvendo a gestão financeira do ente estadual. Reconhece-se, inclusive, a limitação de uma burocracia como processo puro de racionalização e utilitarista, passível de se amalgamar às relações sociais. Aproxima-se também do conceito de burocracia weberiana, pois “uma racionalidade instrumental-legal se institui e modifica as relações na sociedade, fazendo com que a burocracia moderna se consolide como razão materializada desse processo histórico” (FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 426).

A realidade econômico-financeira vivenciada pelo estado de Minas Gerais não pode ser desconsiderada no escopo de avaliação da atuação do órgão. Pelo viés neoinstitucionalista, tem-se que o momento e a conjuntura influenciaram nas tomadas de decisões pelas estruturas do governo e da corte. Para além da aplicação do decreto de calamidade financeira, é notadamente sabido que ocorreu uma desaceleração significativa de importância nacional, impactando em diferentes medidas as instituições e suas ações, o que pode implicar também na decisão final de julgamento das contas. Se por um lado há o embasamento técnico por meio dos alertas e parecer, não se exclui por consequência a circunstância de análise pelos membros da corte e da casa legislativa.

Assim, nas linhas que seguem, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) será abordado enquanto instituição que influencia e é influenciada por atores sociais e por instâncias políticas, como as esferas legislativa e executiva, igualmente inseridas no contexto econômico que permeou a administração mineira. Conforme Pereira (2014), “[...] para o neoinstitucionalismo histórico, é importante que os atores sociais sejam analisados no contexto institucional e estatal” (PEREIRA, 2014, p. 157), o que permite apreciar e analisar os aspectos institucionais, históricos, políticos e econômicos que engendram o papel das instituições, os mecanismos de controle e defesa do Estado institucionalmente organizado, bem como seus limites. Visando analisar esta trajetória, ademais dos relatórios oficiais produzidos pelo TCE-MG, serão estruturantes o estudo da Constituição Federal de 1988, em especial o seu título VII, que trata da ordem econômica e financeira, e as legislações, normas e lei orgânica do órgão apreciador das finanças públicas do ente em criticalidade orçamentária.

2 Metodologia

Para o escopo desta pesquisa é utilizada a metodologia do estudo de caso que, conforme Lüdke e André (1986), tem por características fundamentais a possibilidade de descobertas de elementos ou dimensões que subsidiam uma primeira aproximação ao tema, ademais da ênfase que este tipo de abordagem traz à interpretação do contexto, comportando a apresentação da realidade do estado de Minas Gerais, a variedade de fontes de informações que os pesquisadores puderam ter acesso, além da possibilidade do estudo de caso permitir possíveis generalizações para situações similares e procurar referir, dentro de uma situação social, diferentes pontos de vista.

Nesse sentido, a presente pesquisa aborda o TCE-MG tendo por objeto a função do controle externo no acompanhamento e reconhecimento da calamidade financeira do estado. Busca, portanto, investigar o papel institucional desta corte de contas e os limites de sua atuação. A resposta ao problema tem como objetivo uma melhor compreensão do seu papel, funções e consequentes limites no exercício das atividades do tribunal de contas do estado, centrando-se no caso mineiro e precisamente no exercício de 2016, período em que foi decretada a calamidade financeira, além de permitir apreciar a orientação e reorientação das ações e decisões do Legislativo no acompanhamento da gestão dos recursos públicos pelo Executivo. Assim, diante da abordagem neoinstitucionalista e na perspectiva do estudo de caso, serão partes estruturais dessa compreensão os pareceres prévios e alertas emitidos pelo TCE-MG no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principalmente.

Sob esta ótica, permite-se que o estudo de caso seja um exame em nível exploratório da função do controle externo no acompanhamento das finanças do estado de Minas Gerais, admitindo um amplo e específico conhecimento do papel, função e limite do tribunal

de contas. Vale mencionar que os estudos de casos procuram apresentar um quadro particularizado de um fenômeno para facilitar a sua compreensão e não há a tentativa de testar ou construir modelos teóricos, mas há a perspectiva de interpretar os dados, contextualizar a informação e pontuar algumas constatações acerca do fenômeno em estudo. Para Gil (2008) estudar um caso pode auxiliar na explicação de “variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos” (GIL, 2008, p. 58), afora apoiar na exploração de circunstâncias nas quais os limites não estejam claramente visíveis.

Essa abordagem favorece, inclusive, a ilustração das ações implementadas pelo órgão de controle externo – como a emissão de relatórios, alertas e pareceres – e como estas medidas se articularam ao Poder Legislativo para evitar e minimizar a crise na gestão financeira daquele estado. Conforme Guerra (2005), os pareceres prévios são documentos que integram o “instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento delas pelo Poder Legislativo” (GUERRA, 2005, p. 172), na forma de peça técnica, em consonância ao art. 71, inc. I da Constituição Federal de 1988, e da seção V da LRF, notadamente em seu art. 57.

Tais informações são de disponibilização constitucional obrigatória, em se tratando de dados contábeis, orçamentários e fiscais, “de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público” (BRASIL, 1988, art. 163-A). Soma-se ainda o disposto na LRF que institui como “instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: [...] as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal” (BRASIL, 2000, art. 48). São, portanto, informações disponibilizadas nos respectivos portais eletrônicos das casas legislativas e dos tribunais de contas para a livre e irrestrita consulta.

O acesso a estes documentos une os propósitos do estudo de caso à pesquisa documental que, segundo Gil (2008), “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51) trazendo aos relatórios do TCE-MG e outros alertas e documentos institucionais a função de possibilitar o conhecimento do contexto em que estava inserido o estado de Minas Gerais na decretação do estado de calamidade financeira, permitindo uma investigação, por meio de dados públicos, da atuação dos órgãos governamentais no resguardo do erário, contribuindo para a compilação de dados independentemente da vontade ou constrangimento dos sujeitos responsáveis pela emissão de relatórios, atas, alertas ou documentos oficiais.

3 O lugar dos tribunais de contas na administração pública brasileira

3.1 Antecedentes do controle da administração pública no Brasil

A trajetória administrativo-burocrática dos mecanismos de controle e defesa da administração pública brasileira é um aspecto importante para compreender o desenvolvimento da própria gestão pública (NAKANO, 2019), tendo em vista as ações de modernização das estruturas estatais e significativo impacto na cultura administrativa (OLIVIERI, 2011). O apanhado histórico permite que se observe a atual atuação como fruto de um processo de desenvolvimento no anseio de melhor acompanhar e controlar as contas públicas. Parte integrante do conceito de *accountability*³, a figura das cortes de contas possui origem concomitante ao surgimento da própria República, pois derivam das organizações incumbidas do controle financeiro, tais como o recolhimento dos impostos e a resultante fiscalização sobre todos os bens explorados no território.

Neste enfoque, para Brito (2009), o início efetivo do controle da gestão governamental veio ocorrer em 1822, quando da independência brasileira, com a estruturação do Tesouro Nacional, sendo reestruturado para o então Tribunal do Tesouro Público Nacional, em 1831, incluindo em suas atribuições a “administração da despesa e das receitas públicas, da contabilidade e dos bens nacionais, o recebimento das prestações de contas anuais de todas as repartições e a análise dos empréstimos e da legislação fazendária” (BRITO, 2009, p. 3). O Tribunal de Contas da União, na forma como se estabelece em dias atuais, foi organizado em 1890, atuando como uma autêntica instância de fiscalização da gestão financeira.

Com o fim da monarquia brasileira, em 1891 foi promulgada a segunda Constituição da história nacional e a primeira no regime republicano de governo. Foi nesta Carta Magna também que se previu pela primeira vez o Tribunal de Contas, em seu art. 89, com a competência para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891, art. 89). Configura-se, desta forma, a oficialização do controle externo enquanto órgão especializado e competente, assim como a devida habilitação e capacidade para tal desempenho, vinculado ao Poder Legislativo – este sim responsável pela competência privativa de legislar e, sobremaneira, fiscalizar e julgar os atos do Executivo, o que inclui o manejo do orçamento público.

No mesmo sentido, há ainda os mecanismos de controle interno que, em contraponto à defesa do erário desempenhado pelo outro poder, no caso o Legislativo, trata-se da

3 Traduzido em sua forma simples como “responsável” pela *Cambridge Dictionary*, a palavra *accountability* possui origem linguística no latim *accountare*, que diz respeito a “tomar em conta”, derivada de *computare*, ou “computar”, relacionando-se ao conceito *putare*, de “calcular”, sendo um termo utilizado para expressar a noção de responsabilização. No espectro político, portanto, diz respeito à ideia de o governante prestar contas ao eleitorado, mencionado, inclusive, por James Madison e Alexander Hamilton na clássica série de artigos de *O federalista* (1787), notadamente nas edições de números 55 e 70. Para O’Donnell (1998), por sua vez, que discorre sobre a *accountability* horizontal, trata-se de um mecanismo de prestação de contas que pressupõe o acompanhamento administrativo, ademais de possuir capacidade para impor sanções e responsabilizações aos gestores. Desta forma, a *accountability* política é, portanto, uma relação entre um ator ou órgão de controle e um agente público (seja político ou burocrata). Essa relação se caracteriza pela obrigação legal do agente público de responder ao ator ou órgão de controle (OLIVIERI, 2011, p. 1398).

organização administrativa do próprio Executivo no sentido de viabilizar a verificação prévia da legalidade dos atos e das tomadas de contas. Pontua-se que tal distinção ocorreu de maneira destacada após a instituição da lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que definiu as normas gerais do direito financeiro para o controle dos orçamentos da União, Distrito Federal, estados e municípios, regulamentando, por sua vez, o controle interno, de maneira a introduzir formalmente a gerência prévia da administração na estrutura daquele poder executor (NAKANO, 2019).

Desta forma, de um lado o controle interno é realizado por órgãos especializados, designadamente na figura das controladorias gerais das três esferas de governo e, de outro o controle externo, representado pelos tribunais de contas, sejam eles da União ou dos estados e Distrito Federal, cada qual no seu âmbito da jurisdição administrativa, havendo ainda os tribunais de contas municipais estabelecidos anteriormente à Constituição de 1988 – que vetou o surgimento de novas cortes equivalentes, conforme art. 31, parágrafo 4º, desde então.

Como se viu, a preocupação do agente público com o controle estatal é antiga e possui viés para além da gerência dos recursos, o que abarca a defesa do erário no sentido de promover o acompanhamento das contas. Ao dispor da prerrogativa histórica de verificar a gestão financeira e avaliar a legalidade dos atos, os órgãos de controle assumiram também a responsabilidade pela saúde econômica do poder público.

3.2. Tribunal de Contas: atribuições e competências

As estruturas e os mecanismos de controle e defesa do Estado relativos aos atos da administração e gestão do erário são poderes e deveres que a administração possui para fiscalizar, orientar, monitorar e advertir, diretamente ou por meio de órgãos especializados, os seus próprios atos, verificando sua adequação e legalidade. Tais estruturas e mecanismos estão atrelados ao sistema de freios e contrapesos que surge na esteira da separação dos poderes. Contudo, segundo Moutinho (2020), o mecanismo de freios e contrapesos não se confunde com a ideia de separação dos poderes. Para o autor, a separação diz respeito à finalidade de garantir que cada um dos distintos poderes exerça suas funções independentemente, enquanto a de freios e contrapesos corrobora na manutenção dos escopos, ou seja, sem abusos e de maneira harmoniosa entre si.

Esta organização é uma forma de controle do poder, pois garante que cada um exerça suas funções e, de forma integrada, controle os demais poderes a fim de efetivar o mecanismo de freios e contrapesos – essencial ao contexto do Estado Democrático de Direito.

No art. 37 da CF/1988 é disposto que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”,

estabelecendo tais fundamentos no escopo do controle da administração e designando os princípios que devem reger o funcionamento da máquina pública. Assim, entra a atuação dos órgãos de controle interno e externo, com atribuições de realizar a fiscalização no que se refere à legalidade, legitimidade e economicidade no manejo das contas públicas.

Deste modo, conforme artigos 71 e 74 da CF/1988, encontra-se também a previsão de controle interno no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de controle externo na forma de órgão especializado que auxiliará os legisladores na atividade de apreciação de contas dos agentes públicos, podendo ser um controle prévio, concomitante à execução orçamentária, ou ainda posterior com a finalidade de averiguar eventuais irregularidades. Em face do acima exposto, Rosilho (2016) aponta que, para a atividade de controle das contas públicas, no caso federal, o Congresso Nacional dispõe da “colaboração de órgão independente, vocacionado a ler a realidade financeira do governo, atestando sua fidedignidade e avaliando o cumprimento das leis orçamentárias e financeiras em geral” (ROSILHO, 2016, p. 283), qual seja, o Tribunal de Contas da União.

Em se tratando de órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas é um órgão constitucional que tem por objetivo fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais agentes que gerenciam o dinheiro público, possuindo também a competência para emitir alertas e pareceres prévios. Assim, estas Cortes realizam fiscalizações contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, para as quais são utilizados alguns instrumentos de fiscalização, tais como as auditorias, inspeções e levantamento de dados, fomentando o monitoramento de cada modalidade de fiscalização a partir de evidências constatadas por meio de provas documentais, análises de planilhas contábeis e dados que auxiliam na tomada de decisão por parte dos conselheiros do tribunal quanto à conformidade das contas públicas.

As ações estão associadas às diversas funções das cortes de contas, dentre as quais, conforme classificação de Conti (1998) pode-se citar: função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, ouvidoria e administrativa. Entretanto, no que tange as contas de chefes do Executivo, compete ao Legislativo a instância julgadora, sendo a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas o documento técnico que subsidiará o julgamento dos atos da administração.

Exercendo as funções de avaliar e julgar as contas dos outros órgãos, os conselheiros dos tribunais de contas poderão impor multas aos gestores que tenham cometido alguma ilegalidade, fiscalizar licitações – avaliando os trâmites das compras públicas e se obedeceram às regras e normas legais –, avaliar a prestação de contas e emitir relatório sobre os dados levantados, monitorados e analisados. A depender do responsável pelas contas, estes pareceres possuirão efeitos sobre o agente público como julgamento e determinação de penalidade, quando da constatação de irregularidade, podendo estabelecer-se também o ressarcimento do dinheiro aos cofres públicos.

Considerando suas atribuições e as competências supracitadas, o dever do Tribunal de Contas é proteger o erário e o patrimônio público, respeitando o estabelecimento constitucional atribuído aos legisladores sobre a discricionariedade de julgar as contas dos chefes do Poder Executivo. Assim, a lei instituída permite aos senadores, deputados e vereadores, por critérios de conveniência e oportunidade, julgar a conformidade da prestação de tais contas, porém, a especialidade técnica para subsidiar a decisão é atribuída ao Tribunal de Contas que, enquanto instância técnica, combate a ilegalidade e arbitrariedade, zelando pela razoabilidade dos atos da administração. Conforme Mello (2004), tendo em vista a natureza teórica e técnica do controle, este seria de difícil condução pelo corpo legislativo, justificando, com isso, a atuação de um órgão especializado e designado especificamente para tal atividade.

Em síntese, aos tribunais de contas, em face de sua atribuição e especialidade, cabe emitir alertas sobre limites de gastos, endividamento público, extrapolação de gastos com inativos e pensionistas; custos arbitrários de programas e projetos com efetividade ínfima de resultados para a população, bem como indícios de irregularidades; e, a possibilidade de limitação de contas em face da frustração de receitas e aumento de despesas. Todavia, a condução da ação frente aos alertas emitidos é de competência do Poder Legislativo, a quem concorre aprovar ou reprovar as contas em questão, bem como tomar providências que possam evitar o desequilíbrio das contas públicas.

4 Atuação e procedimentos do controle externo na gestão do estado

Os tribunais de contas deliberam acerca de suas ações por diferentes instrumentos (LIMA, 2011), quais sejam: acórdãos, pareceres, instruções normativas, resoluções, decisões normativas e decisões monocráticas. Para cada instrumento são resguardadas diferentes finalidades tais como as ações de fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial; recursos interpostos contra decisões prolatadas pelo tribunal; contas prestadas anualmente pelo governador e pelos prefeitos; aprovação do regimento interno, da estrutura organizacional, das atribuições e do funcionamento do tribunal e de suas unidades; fixação de critério ou orientação, bem como de interpretação de norma jurídica; edição de instrução normativa ou resolução; entre outros.

Conforme a lei nº 4.320/64, que estatui as normas gerais do direito financeiro aplicável à administração pública nos três níveis da federação, em seu capítulo III – “Do controle externo”, os artigos 81 e 82 expressam com clareza o zelo pela probidade administrativa no manejo do erário público. Para além de se tutelar o cumprimento das leis orçamentárias, o Poder Legislativo é instado a acompanhar a devida guarda e legalidade no emprego destes recursos, cabendo ao seu órgão auxiliar, na figura dos tribunais de contas, exercer o controle externo e apreciação das contas do Poder Executivo, com parecer técnico prévio.

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§1º – As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. (Brasil, 1964)

Por sua vez, a lei complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no art. 59 instituiu a fiscalização da gestão fiscal pelo Poder Legislativo, diretamente ou com auxílio dos tribunais de contas, com ênfase no que tange ao atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, operações de créditos, despesa com pessoal, dívida consolidada, alienação de ativos e aos limites de gastos totais. Não obstante, o parágrafo 1º do mesmo artigo, estabelece o importante papel dos tribunais de contas ao instituir o juízo do alerta aos Poderes quando da identificação de anormalidades e/ou indícios de irregularidades.

[...] §1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I – a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º; II – que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; III – que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites; IV – que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei; V – fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§2º, 3º e 4º do art. 39. (Brasil, 2000, art. 59)

O parecer prévio, na condição de evidência técnica em que se manifesta o juízo do órgão fiscalizador em relação aos dados encaminhados, traz a noção de antecipação, ou seja, do que é prévio, “este traduz a ideia de que [...] é emitido antes do julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo” (ANDRADA; BARROS, 2010, p. 55), sendo um “dos mais importantes resultados do processo administrativo desenvolvido pelos órgãos de controle externo” (SILVA, 2003 *apud* ANDRADA;

BARROS, 2010, p. 55). Estas características conferem ao documento uma natureza *a priori* de análise, a fim de subsidiar o julgamento oficial das contas pelos legisladores. Conforme Moutinho (2020):

[...] no parecer prévio, o tribunal de contas competente pode recomendar a adoção de providências com vistas à correção de falhas e deficiências, observadas na apreciação das contas, e determinar a adoção de diligências corretivas que façam cessar violação a preceito normativo, legal ou jurisprudencial. Tais recomendações e determinações, vale dizer, produzem efeitos desde a sua emissão, não precisam ser aprovadas pelo Poder Legislativo, nem podem ser por ele rechaçadas, ainda que o julgamento das contas não acompanhe a conclusão do parecer prévio. Ainda pode nele incluir alertas, com vistas a fomentar a adoção de medidas de prevenção, ante a riscos financeiros, orçamentários, patrimoniais ou contábeis identificados na apreciação. (MOUTINHO, 2020, p. 439).

Assim, analisam-se os alertas e o relatório técnico de Parecer Prévio do TCE-MG com a finalidade de investigar seus indicativos para adoção de providências pelo Executivo com vistas a ordenar as contas públicas, suas determinações para adoção de diligências, bem como distinguir os alertas de riscos identificados na análise realizada pelo órgão e, desta forma, examinar consequente reação dos legisladores frente ao apresentado. A identificação destes cenários permite visualizar a atuação institucional do órgão.

4.1 O decreto de calamidade financeira de Minas Gerais

O cenário de crise e descontrole das finanças públicas no estado de Minas Gerais foi oficializado no dia 5 de dezembro de 2016, a partir da publicação do decreto nº 47.101, em edição especial do Diário do Executivo, ao instituir a situação de calamidade financeira no âmbito do estado. O governador Fernando Pimentel (PT), à época, no uso de suas atribuições e considerando “a situação financeira do Estado e a necessidade de se estabelecerem mecanismos que garantam a continuidade da atuação estatal, observando o acompanhamento e a avaliação da gestão fiscal responsável” (MINAS GERAIS, 2016), somado ao disposto no art. 65 da LRF, utilizou-se de uma medida até então singular para qualificar a calamidade pública em um setor da gestão governamental.

Registra-se que, no âmbito federal, as regras para que a União apoie complementarmente o ente em situação de anormalidade predispõe a ocorrência de “situação de emergência ou estado de calamidade pública, provocados por desastres” (BRASIL, 2010)⁴. A própria Constituição Federal, ainda que não manifestamente, aponta para o instituto da calamidade pública como sendo aplicável em desastres, “especialmente as secas e as inundações”

4 Decreto nº 7.257/2010, que regulamentou a lei nº 12.340/2010 – com nova redação dada pelo decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020.

(BRASIL, 1988). A calamidade pública, portanto, caracterizada pela situação anormal e com sério comprometimento da capacidade estatal de resposta ao ocorrido, é passível de auxílio da União, desde que devidamente reconhecida pelo governo federal, e possuindo também efeitos a partir da LRF – este, sim, de maior relevância para a gestão financeira e orçamentária do ente.

A LRF institui em seu art. 65 que, “na ocorrência de calamidade pública reconhecida [...] pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação” (BRASIL, 2000), o ente terá a suspensão de prazos e a dispensa de se atingir os resultados fiscais e limitação de empenho, por exemplo. Tem-se como efeitos imediatos, portanto, a suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites com as despesas do funcionalismo, paralisação da contagem do prazo para o retorno aos limites da dívida consolidada, e dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho.

Assim, na sequência do rito estabelecido pela LRF, o decreto mineiro de calamidade financeira foi reconhecido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais por meio da Resolução nº 5.513, de 12 de dezembro de 2016. Conforme salienta Dallaverde (2020), este reconhecimento pelo Legislativo “é necessário apenas para conferir os efeitos previstos pelo art. 65 do diploma, e não propriamente para a caracterização ou não do estado de calamidade” (DALLAVERDE, 2020, p. 51), não afetando a legitimidade e utilidade do decreto de calamidade pública.

A gravidade daquela conjuntura foi registrada no decreto de calamidade financeira, reconhecendo em sua ementa que “as circunstâncias financeiras críticas e excepcionais colocam em risco a capacidade do Estado prover a manutenção dos serviços públicos essenciais à sociedade” (MINAS GERAIS, 2016), reiterando a sua função imprescindível na efetivação de serviços públicos de garantia da dignidade humana. Inclui também o reconhecimento do “crescimento desmesurado das despesas de pessoal efetivo que [...] acumulou o percentual de 252,98% e não foi acompanhado pelo correspondente crescimento da receita corrente líquida” (MINAS GERAIS, 2016), enquadrando o estado no limite prudencial da LRF para despesa com o funcionalismo.

O decreto justifica, ainda, a redução na arrecadação das receitas estaduais decorrente da “situação anormal derivada dos impactos no País da crise econômica internacional e nacional que implicam a contração do Produto Interno Bruto, [...] de modo a comprometer a capacidade de investimento e até mesmo o custeio para a manutenção dos serviços públicos” (MINAS GERAIS, 2016). Soma-se, inclusive, os fatores envolvendo “os fortes desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado junto à União, cujos contratos foram balizados no passado por outras condições macroeconômicas não mais presentes” (MINAS GERAIS, 2016), impactando no crescimento do saldo da dívida mineira. Por fim,

considerou-se também a inépcia dos “esforços de arrecadação, o rearranjo da legislação tributária, a recuperação da dívida ativa e as medidas de eficiência administrativa realizados até o momento” (MINAS GERAIS, 2016), agravando as dificuldades perante a folha de pagamento do funcionalismo.

Portanto, o decreto de calamidade financeira representa, em linhas gerais, a permissão do afrouxamento das normas do controle orçamentário e das regras de responsabilidade na gestão fiscal. Tal medida é de autoria do Executivo e chancelado pelo Legislativo. Neste meandro se verifica a oportunidade de atuação prévia e concomitante do TCE-MG enquanto guardião da técnica orçamentária de acompanhamento, no escopo do controle externo, em vista da integridade do erário através dos alertas e parecer prévio.

4.2 Procedimentos do TCE-MG

Conforme mencionado, cabe à corte de contas o controle externo materializado, entre outros, no acompanhamento da gestão governamental no que diz respeito aos limites constitucionais e legais das normas financeiras – o que pode ocorrer por meio da emissão de alertas aos poderes – conjuntamente à elaboração do parecer prévio, um instrumento de amparo aos legisladores na deliberação final das contas de governo do executivo estadual.

O alerta, previsto na LRF, é um procedimento atribuído ao Tribunal de Contas que o materializa submetendo primeiramente ao seu colegiado, na forma de proposta de emissão de alerta, quando constatado o atingimento de patamares prudenciais à gestão das contas, publicado no Diário Oficial de Contas do TCE-MG. Se aprovado, as autoridades competentes do Poder Executivo – o que inclui o governador – e o Ministério Público do Estado são notificados da matéria. No caso do exercício de 2016, os alertas foram emitidos com relação aos limites estabelecidos na LRF, destacando, entre outros, à ultrapassagem dos patamares da relação entre dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida apurada, além do percentual relativo à despesa com pessoal verificado nos relatórios de gestão fiscal, conforme publicado no Diário Oficial de Contas do TCE-MG, em 12 de janeiro de 2017, de modo a precaver o estado quanto às eventuais imposições nos termos do art. 31 da LRF, por exemplo.

Em relação ao parecer prévio, o TCE-MG disciplina a organização e apresentação anual das contas de governo prestada pelo chefe do Executivo, a partir da instrução normativa nº 13/2011. Esta instrução institucionaliza os procedimentos e conteúdo da documentação necessária para o suporte da emissão do parecer prévio, além dos prazos para o encaminhamento dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) para o devido acompanhamento legal. Considera-se como parecer prévio “a peça técnico-jurídica emitida pelo tribunal sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, contendo manifestação conclusiva sobre a aprovação,

aprovação com ressalva ou rejeição das contas de governo, visando subsidiar o julgamento pelo Poder Legislativo competente” (MINAS GERAIS, 2011).

A emissão do parecer prévio com aprovação, ainda que constando ressalvas ou rejeitando as contas, com as respectivas recomendações e determinações, é realizada a partir do relatório de análise técnica da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE) do TCE-MG, que a encaminha para relatoria e revisão pelos conselheiros da corte, sendo deliberado ao final em sessão extraordinária do tribunal pleno, ou seja, em votação pelos sete conselheiros que compõem a casa. O documento é elaborado como balanço geral do estado a partir da prestação de contas anual e do exercício financeiro daquele ano, que considera as seguintes dimensões:

- Análise Econômica a partir da conjuntura nacional e mineira;
- Lei Orçamentária Anual;
- Gestão fiscal;
- Recursos vinculados por determinação Constitucional ou Legal;
- Manutenção e desenvolvimento do ensino;
- Aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde;
- Despesas com publicidade;
- Compensação financeira pela exploração de recursos minerais;
- Demonstrações Contábeis.

Reiteramos que não é objeto deste trabalho a análise do conteúdo orçamentário e de contas, mas apenas os aspectos legais que permeiam os procedimentos adotados no auxílio à gestão orçamentária estadual a partir do controle externo. Com isso, partindo do relatório elaborado pela CFAMGE, com a primeira edição do parecer prévio do tribunal pleno publicado em 26/04/2017, reexaminado com direito ao contraditório e ampla defesa do governador e seu secretário da Fazenda, o tribunal pleno, reunido em nova sessão extraordinária, no dia 11 de julho de 2017, votou pela aprovação com ressalvas das contas prestadas pelo governador, relativas ao exercício financeiro de 2016, tendo em vista o não cumprimento de índices constitucionais.

Apesar de o Ministério Público de Contas mineiro (MPC-MG) apresentar o seu parecer pela rejeição das contas, por infração à aplicação mínima constitucional na educação e saúde, o TCE-MG consolidou com cinco votos favoráveis e um voto contrário pela aprovação das contas estaduais de 2016. Na perspectiva dos conselheiros, incorporou-se como montante para tal aplicação os valores empenhados, a despeito de serem efetivamente pagos no exercício seguinte, justificada pela situação de crise econômica daquele momento e do decreto de calamidade financeira.

Votaram pela aprovação os conselheiros Adriene Andrade (relatora do processo),

José Viana, Mauri Torres, Sebastião Helvécio e Wanderley Ávila. O único voto pela reprovação foi dado pelo conselheiro Gilberto Diniz. O presidente da casa, Cláudio Terrão, por sua vez, não votou, pois, sua atribuição emana em situação de empate. Deste modo, a partir do que se conclui da deliberação pela sessão extraordinária do tribunal pleno, seja por aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, é que se materializa o parecer prévio propriamente e é realizado seu encaminhamento para a assembleia legislativa do estado, que seguirá os seus procedimentos próprios para a efetiva aprovação ou reprovação das contas do Executivo para aquele ano.

4.3 Circunstâncias e entendimentos da aprovação das contas com ressalvas

Compreendendo a análise das contas do estado, a área técnica do tribunal, notadamente a CFAMGE, ao identificar o resultado deficitário do orçamento, perante uma receita arrecadada de R\$ 83,966 bilhões e despesa realizada de R\$ 88,129 bilhões, ou seja, num saldo negativo de R\$ 4,163 bilhões, oficiou o Executivo estadual solicitando esclarecimentos acerca das ações adotadas no ímpeto de correção do desequilíbrio orçamentário.

Como resposta, o Executivo informa que o governo apontou os esforços de ampliação de receitas, a reforma administrativa do estado, custos do Tesouro Estadual com a previdência, medidas tomadas visando ao equacionamento da dívida com a União, e a assinatura do 8º Termo Aditivo ao contrato da dívida pública com a União (MINAS GERAIS, 2017). Aponta ainda a ação de arrecadação de receitas de caráter extraordinária, da restrição de execução de R\$ 2 bilhões da despesa, racionalização das nomeações e contratações de pessoal a fim de conter os gastos com a folha, redução de reajustes e de novos concursos públicos, ademais do processo de renegociação da dívida com a União (MINAS GERAIS, 2017).

Apesar de apresentar certa redução no saldo deficitário, a CFAMGE identificou que tais medidas não foram suficientes para vislumbrar um horizonte de correção do significativo rombo – momento em que, ciente do decreto de calamidade financeira estadual, requereu ao governo que se manifestasse sobre a realização dos gastos superiores ao montante arrecadado, de modo a esclarecer o cumprimento das despesas financeiras a despeito do descompasso na arrecadação. Nesse sentido, o Executivo explica que houve a priorização de pagamentos, ademais de adotar medidas de reequilíbrio orçamentário na forma de projetos de lei encaminhados à ALMG.

Tendo em vista a devolutiva do Executivo estadual, as notas taquigráficas da sessão de apreciação registram que a CFAMGE considerou os esclarecimentos satisfatórios, de modo que reconheceu os esforços empreendidos para o restabelecimento do equilíbrio orçamentário, comprovados pela redução observada – ainda que insuficiente – no montante deficitário ante o que se previa na Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele exercício. Todavia, a mesma CFAMGE reitera também a observância das disposições da LRF, frisando a

importância de se projetar e delinear uma gestão orçamentária íntegra e equilibrada para o cumprimento das respectivas metas e resultados previstos em dispositivos legais.

Reforça-se, ainda, que os compromissos com despesas devem estar devidamente acompanhados do seu efetivo amparo financeiro através dos fluxos orçamentários da previsão de receitas e limitação de despesas, o que pode ser efetivado pelo contingenciamento dos empenhos, ademais de obedecer às disposições da lei nº 4.320/1964, especialmente os artigos 47 e 50, acerca da programação de despesas (MINAS GERAIS, 2017). Não obstante, a conselheira Adriene Andrade, relatora do parecer, tendo em vista a instituição do decreto de calamidade financeira, registrou que “essa situação está atenuada, diante do estabelecido no inc. II do art. 65 da LRF. No entanto, como a situação de calamidade é transitória, [...] recomendo ao Estado que fique atento aos apontamentos da CFAMGE” (MINAS GERAIS, 2017, p. 10).

Em relação à despesa com pessoal, uma das dificuldades de maior envergadura nesse contexto, o estado de Minas Gerais possuía duas metodologias que culminaram em valores distintos para a verificação dos limites impostos pela LRF com a folha de pagamento dos servidores. Uma seguia os procedimentos da portaria STN nº 553/2014, que identificou R\$ 31,663 bilhões, ou correspondente a 58,93% da receita corrente líquida, e a outra que seguia as instruções normativas nº 1/2005 e nº 5/2005 do TCE-MG, contabilizando R\$ 25,973 bilhões, ou correspondente a 48,34% da receita corrente líquida, a saber:

Pela metodologia deste Tribunal, foram atendidos os limites máximos (60%), prudencial (57%) e de alerta (54%), calculados sobre a RCL. Pela metodologia da STN, o limite máximo (60%) foi atendido, mas o limite prudencial (57%) e o de alerta (54%) foram excedidos em 1,93 pontos percentuais e 4,93 pontos percentuais, respectivamente. (MINAS GERAIS, 2017, p. 22)

Sem embargo, conforme dispõe a LRF acerca do dispositivo de alerta aos poderes, o TCE-MG emitiu o seu aviso no dia 12 de janeiro de 2017, através do Diário Oficial de Contas daquele dia, fundamentado nos valores excedidos no tocante ao limite prudencial apurado através dos relatórios de gestão fiscal (RGF) dos quadrimestres referentes aos meses janeiro/abril e maio/agosto de 2016. Para a CFAMGE houve o desrespeito aos limites de alerta, limite prudencial e limite máximo da LRF para despesa total com pessoal, apontando ainda que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) orienta o uso de notas explicativas nos RGF para informar o cumprimento de normas da LRF, garantindo, assim, maior transparência e compromisso com a fiscalização.

Porém, conforme aponta o relatório apresentado ao tribunal pleno, diverge-se quanto ao entendimento da CFAMGE na análise das despesas com pessoal do Poder Executivo,

que, alicerçado no decreto de calamidade financeira, devidamente ratificado pela ALMG, pôde suspender o prazo do art. 23 da LRF. Todavia, independentemente do parecer, acrescenta que “considerando o caráter transitório da situação de calamidade decretada, bem como o aspecto gerencial e de planejamento das finanças públicas, recomendo ao Poder Executivo que envide esforços para adequar-se aos limites legais de gastos com pessoal” (MINAS GERAIS, 2017, p. 24).

Assim, tendo em vista a emissão do parecer prévio, analisado e votado pelo tribunal pleno do TCE-MG, que aprovou com ressalvas as contas do Executivo daquele ano de 2016, encaminhou-se o mesmo para a ALMG – possuidor da prerrogativa de julgar as contas de governo, conforme art. 90, inc. XII, da Constituição Estadual – que considerou em seu exame este parecer prévio, publicado no Diário do Legislativo de 26 de abril de 2018. A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO) da assembleia, seguindo a técnica legislativa, ficou designada a elaborar o projeto de resolução para a aprovação ou reprovação das contas do governador daquele exercício financeiro anterior, a ser votado pelo plenário da casa.

Em cumprimento à Constituição estadual, portanto, as contas do Executivo, constituídas pelos balanços gerais da administração direta e indireta, pelo relatório contábil da Secretaria de Estado de Fazenda, pelo relatório de controle interno da Controladoria-Geral do Estado, e pelo balanço social da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, foram analisadas conjuntamente ao parecer prévio do TCE-MG, que culminou no projeto de resolução (PRE) nº 60/2018, opinando também pela aprovação das contas.

Para tanto, registrou-se que o PRE nº 60/2018 da ALMG/FFO considerou a redução na amortização da dívida, gerando uma queda nominal de 56,40% em relação ao exercício anterior nas despesas de capital, possibilitada pela suspensão do pagamento de parcelas dos contratos do estado com a União, ademais do cumprimento das execuções de despesas constitucionais por função de governo, notadamente na manutenção e desenvolvimento do ensino, de 25%, e ações e serviços públicos de saúde, de 15%, que alcançaram 25,35% (ou R\$10,98 bilhões) e 12,38% (ou R\$5,36 bilhões) empenhados naquele ano, respectivamente. No tocante à meta de resultado primário, conforme LDO, o estado registrou um déficit inferior ao teto. Porém, ultrapassou-se o limite em relação ao resultado nominal, demonstrando a elevação da dívida fiscal líquida – situação essa consentida pelo decreto de calamidade financeira, que possibilitou a suspensão do cumprimento de metas fiscais, conforme apontado no parecer prévio do TCE-MG.

Assim, no dia 14 de dezembro de 2018, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais aprovou e promulgou a resolução nº 5.526/2018, acatando as contas do governador do estado referentes ao exercício de 2016, encerrando o ciclo da avaliação e controle orçamentário-financeiro daquela gestão. Observa-se que nesta mesma sessão também foram

aprovadas as contas dos exercícios de 2014 e 2015 respectivamente, na forma das resoluções nº 5.524/2018 e nº 5.525/2018.

5 Considerações finais

Marcada por uma profunda queda nas atividades econômicas, o ano de 2016 registrou sérias dificuldades financeiras, inclusive para o setor público, afetado sobremaneira pelo declínio nas arrecadações e impactando negativamente as receitas. Neste cenário, diante das dificuldades orçamentárias e iminência de colapso da gestão fiscal, o estado de Minas Gerais, na sequência do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, decretou o estado de calamidade financeira em dezembro daquele ano, aprovado pela assembleia legislativa do estado, visando abrir margens de manobra orçamentária e maior autonomia ao Executivo no gerenciamento de suas finanças estaduais.

Na forma do decreto nº 47.101/2016, aprovado pela ALMG na resolução nº 40/2016, a gestão estadual foi formalmente autorizada a evocar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal para sanear as suas finanças públicas. De acordo com o regramento, em vista da situação de incapacidade ou grave comprometimento da capacidade estatal de resposta ao problema, ao poder público fica permitido descumprir temporariamente os limites de endividamento e metas fiscais, além da suspensão da contagem de prazos e da limitação de empenhos.

Apesar da existência de órgãos e instâncias de controle e defesa do poder público, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na condição de principal instituição técnica e especializada no controle externo, não se evitou a crise e tampouco o crescimento desmesurado das despesas com pessoal, agravada pela contração da economia naquele período. Nesse sentido, o presente trabalho, afastando-se da ideia de ineficácia dos esforços de reestruturação e eficiência administrativa empreendidas pelo estado mineiro, buscou observar a operacionalização das funções do TCE-MG, a fim de compreender a arquitetura operacional e o escopo de atuação desse controle externo.

A visualização do cenário de acompanhamento deste órgão para com o Executivo permite uma consciência situacional das contas estaduais que atingiu a criticalidade, apesar dos instrumentos de alertas e parecer prévio, que visam justamente à frustração de eventuais descontroles fiscais. Havendo dispositivos constitucionais, mas sobretudo com o advento da LRF e da lei nº 4.320/64, para além de meros instrumentos de transparência pública, os procedimentos do TCE-MG integraram os mecanismos de gestão fiscal nos limites de seu escopo.

Nesse sentido, registrou-se que a emissão de alertas e a elaboração do parecer prévio das contas do Executivo pelo tribunal compuseram uma ação deliberativa com caráter de recomendação. No caso dos alertas, procurou-se constranger os responsáveis pelo

ordenamento de despesas a esclarecer os eventuais atingimentos de patamares prudenciais no orçamento. Já o parecer prévio, como evidenciado por Moutinho (2020), avaliou a gestão global e recomendou a adoção de medidas de correção, ao mesmo tempo em que este serviu de suporte técnico à avaliação definitiva para julgamento dos legisladores. Ambos os documentos funcionaram como evidência técnica para se manifestar o acompanhamento da gestão financeira.

A noção de antecipação aos riscos, apesar da ideia de “prévio”, não é concomitante à execução orçamentária. Como se observou, os órgãos dependem dos relatórios de gestão consolidados para a análise gerencial, o que – no mais periódico – é dependente de documentos quadrimestrais, como é o caso do relatório resumido de execução orçamentária (RREO), por exemplo. Entretanto, continua a ser um “dos mais importantes resultados do processo administrativo desenvolvido pelos órgãos de controle externo” (SILVA, 2003 *apud* ANDRADA; BARROS, 2010, p. 55), conferindo ao documento a sua importância no acompanhamento e controle.

Cumprir lembrar que as recomendações contidas nos alertas e no parecer prévio não dependem de aprovação pelo Legislativo para surtirem efeitos e não podem ser ignoradas ou recusadas pelo alertado (MOUTINHO, 2020). Já o instituto da aprovação ou não, definitiva, das contas do chefe do Executivo, depende do momento em que os legisladores, munidos do projeto de resolução elaborado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO) da própria assembleia – concebido com base no parecer prévio do TCE – reúnem-se para o julgamento político das contas do governador, uma vez que esbarram na dimensão dos direitos políticos do agente julgado, outrossim das responsabilidades na esfera penal e civil.

A diferença na perspectiva de um julgamento técnico, que se ampara na validação das ações em compasso com as legislações e instrumentado por um órgão de auxílio ao Poder Legislativo, distingue-se com o julgamento político que, respeitada a jurisdição, é presumido pelos legisladores como a avaliação do andamento daquele corpo governamental representado pelo chefe do Executivo – o que abre o debate ainda recente em relação às contas de gestão e às contas de governo. Conforme acórdão da 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de relatoria da ministra Laurita Vaz, de 2002, o gestor se submete ao duplo julgamento, iniciado pelo Tribunal de Contas, sob a ótica técnica do parecer prévio, e outro a partir dos legisladores que, por meio do auxílio técnico deste primeiro, realizam o julgamento propriamente dito com vistas à administração e gerência dos recursos públicos (BRASIL, 2002).

Nas palavras de Conti (2016), “a função dos tribunais de contas limita-se a emitir um parecer, sugerindo o resultado do julgamento – as contas podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou reprovadas –, que deverá ser proferido pelo Poder Legislativo

competente”. O parecer prévio, portanto, para além dos aspectos contábeis e de legalidade, aborda também a função orçamentária a fim almejar à eficiência, eficácia e economicidade. Não obstante, diante da composição da corte, composta por conselheiros oriundos de diferentes trajetórias, entre eles via eleição no parlamento que escolhem um de seus pares para integrar o órgão de forma vitalícia, indica que a análise técnica não se desassocia da perspectiva prática e de realidade administrativa, reforçando a perspectiva neoinstitucionalista não somente da situação administrativa, mas da solidariedade ao contexto econômico desfavorável que assolou o estado, registrada nas notas taquigráficas do tribunal pleno.

Do ponto de vista formal, como verificado, as contas estaduais esbarraram nos limites constitucionais e legais das normas vigentes do direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços. Porém, cumpre reiterar que a instituição do decreto de calamidade financeira alterou o regramento balizador destas análises. Logo, pode-se concluir que, apesar dos descumprimentos e revelação da crise financeira, o TCE-MG cumpriu com o seu dever institucional, servindo como instrumento de controle da gestão orçamentária dentro daqueles limites legais.

Na fronteira do regramento, a corte não somente apontou as irregularidades, como indicou a preocupação diante do planejamento para o curto, médio e longo prazo do estado. A anuência e consentimento das contas estaduais decorreu da própria flexibilização pelo decreto de calamidade financeira, gerado pelo Executivo e validado pelo Legislativo, que permitiu o descumprimento das metas e prazos conforme a LRF, funcionando como um novo paradigma jurídico – mesmo que temporariamente – para as decisões de controle exercidas pelo TCE-MG. Ou seja, uma eventual reprovação das contas pela corte, com potencial de constranger a tramitação no âmbito da ALMG, poderia sofrer contestação no sentido de que a infringência aos limites não mais se configurava como irresponsabilidade fiscal naquele contexto. É dizer que a corte seguiu a lei, sem, no entanto, deixar de apontar os pontos de importância para a boa saúde financeira do estado mineiro.

O resultado do julgamento pela ALMG seguiu o entendimento dado pelo parecer prévio aprovado pelo tribunal pleno do TCE-MG, o que reforça o seu caráter orientativo e viés neoinstitucionalista das instituições integradas num estado politicamente organizado. Contudo, a aprovação das contas de 2016 não eximiu o estado de suas responsabilidades por virtude do decreto de calamidade financeira, frisado inúmeras vezes nos documentos e nas notas taquigráficas para a situação que é transitória.

Compreendendo que o neoinstitucionalismo é a valorização das influências institucionais, nesse contexto de estado organizado em que o TCE-MG se alicerça como uma parte das engrenagens do corpo estatal, e à luz da perspectiva de Peres (2008), que reconhece a suscetibilidade das instituições aos comportamentos econômicos e sociais, pode-se visualizar um paralelo entre as normas até então vigentes e a alteração decorrente do decreto de

calamidade financeira. As tomadas de decisões, portanto, sofreram influências do novo regramento que permitia a flexibilização dos limites e metas, por exemplo. Para Faria e Meneghetti (2011), o processo histórico consolida a materialização da burocracia. Deste modo, a corte mineira, como instituição, da mesma forma que é capaz de influenciar determinadas tomadas de decisões, também foi influenciada por atores e circunstâncias que alteraram a técnica procedimental e o funcionamento da sistemática de defesa e controle do estado.

Por fim, não cabe a este trabalho considerar a origem culposa da situação financeira mineira. Como observado, o contexto calamitoso foi moldado ao longo da ocorrência de circunstâncias específicas associadas àquele momento. Não obstante, é premente a lacuna entre as ações técnicas empreendidas pelo TCE-MG e a fronteira de sua atuação no trato das contas de gestão em contrapartida às contas de governo, que poderá ser abordada com maior centralidade em estudos próximos. Ademais, lança-se também a partir deste material o estímulo para futuras pesquisas a fim de compreender o porquê de determinados estados não terem atingido tais patamares críticos nas contas, a despeito da recessão econômica generalizada.

Referências

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O parecer prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, pp. 53-75, dez. 2010. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/O-Parecer-Previo-como-instrumento-de-transparencia.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

BLAUG, Mark. **Metodologia da Economia**. São Paulo: Edusp, 1993.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Atos praticados por prefeito, no exercício da função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo Tribunal de Contas. Não sujeição ao decisum da Câmara Municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da Constituição Federal.** Relatora: Ministra Laurita Vaz. DJ, 16 set. 2002 p. 159. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.js-p?id=449475>. Acesso em: 23 jan. 2022.

BRITO, Jaime Ricardo. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, evolução. Modelo atual e visão futuro. **Revista de Negócios: Business Review**, n. 7, mar. 2009. ISSN 1980-2080.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, pp. 77-106, 2002. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2029>. Acesso em: 24 mar. 2021.

CONTI, José Mauricio. **Direito financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. pp. 23-5.

CONTI, José Mauricio. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos. **Revista Consultor Jurídico**, ago. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>. Acesso em: 23 jan. 2022.

DALLAVERDE, Aleksandra Katia. Efeitos financeiros do estado de calamidade pública e estado de calamidade [pública] financeira. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**, Brasília, v. 1, pp. 35-64, jan.-dez. 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-WEB-FINAL.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, pp. 424-39, out. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000500002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 mar. 2021.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do tribunal de contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, abr.-jun. 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MATOS, Silvia. A desaceleração do crescimento brasileiro: causas externas ou domésticas?

In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (org.). **A crise de crescimento do Brasil**. São Paulo: Editora Elsevier, 2016.

MELGES, Fábio; FIGUEIREDO NETO, Leonardo Francisco; BENINI, Élcio Gustavo. A heterogeneidade e o pluralismo do institucionalismo: uma contribuição para o debate. **Interações**, Campo Grande, v. 20, n. 2, pp. 391-405, jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122019000200391&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.101, de 5 de dezembro de 2016**. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=47101&tipo=DEC>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei 23.870, de 4 de agosto de 2021**. Estabelece diretriz para o enfrentamento da crise financeira pelos municípios em decorrência da decretação de calamidade financeira no Estado. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=23870&ano=2021&tipo=LEI>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=102&comp=&ano=2008>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Resolução nº 5.513, de 12 de dezembro de 2016**. Reconhece o estado de calamidade pública de ordem financeira no Estado de Minas Gerais nos termos do Decreto 47.101, de 5 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5513&comp=&ano=2016>. Acesso em: 30 set. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 13, de 14 de dezembro de 2011**. Disciplina a organização e a apresentação das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, para fins de emissão de parecer prévio, bem como a remessa dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo e dos Relatórios de Gestão Fiscal pelos Chefes dos Poderes e do Ministério Público, para fins de acompanhamento. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-13-11.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. [**Parecer Prévio do Tribunal de Contas – Notas Taquigráficas – Balanço Geral do Estado 2016**]. Belo Horizonte, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2017. Disponível em: <https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/270/262/1270262.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2022.

MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. São Paulo: Blucher, 2020.

NAKANO, Bruno Massayuki. Evolução da arquitetura institucional de controle e defesa do estado brasileiro. **Revista Prelúdios**, Salvador, v. 8, n. 8, pp. 111-29, dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistapreludios/article/view/23907>. Acesso em: 1 fev. 2022.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, pp. 1395-424, out. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Gq9bdrHzFwqX3q6vrjTnqBJ/?lang=pt#>. Acesso em: 26 set. 2021.

PEREIRA, Adelyne Maria Mendes. Análise de políticas públicas e neoconstitucionalismo histórico: ensaio exploratório sobre o campo e algumas reflexões. In: GUIZARDI, Francini L. *et al.* (org.). **Políticas de participação e saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; Recife: Editora Universitária UFPE, 2014. pp. 143-64.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, pp. 53-71, out. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 mar. 2021.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016, 358p.

SALVADOR SERNA, Miquel. **Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas**. Tese (Doutorado em Teoria Política e Social) – Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, set. 2003. Disponível em: <https://repositori.upf.edu/handle/10230/11880?locale-attribute=es>. Acesso em: 24 mar. 2021.