



## **CONTAS PÚBLICAS REPROVADAS: UMA ANÁLISE DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DO RIO GRANDE DO SUL**

### ***PUBLIC ACCOUNTS REJECTED: AN ANALYSIS OF THE MUNICIPAL PUBLIC AGENCIES OF RIO GRANDE DO SUL***

Nilmar Sandro Kessler, Universidade Federal de Santa Maria, knilmar@yahoo.com.br;

Verginia Stella Serenato, Universidade Tuiuti do Paraná, verginia.serenato@utp.br;

Fernando do Nascimento Lock, Universidade Federal de Santa Maria,  
fernandolock@hotmail.com;

Angelica Guerra de Souza, Universidade Federal de Santa Maria,  
angelica.de.sousa@hotmail.com.

#### **RESUMO**

O presente estudo buscou levantar a posição do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sobre as contas não aprovadas dos Órgãos Públicos dos municípios gaúchos nos exercícios financeiros compreendidos no período de 2005 até 2014. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, com dados obtidos a partir do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, embasada nos aspectos conceituais da legalidade das contas públicas e da responsabilização na gestão fiscal. Os principais resultados demonstraram que no período estudado, 226 Órgãos públicos municipais apresentaram parecer com status de irregulares para suas contas, porém destas apenas 33 referem-se a prefeituras. Já 276 apresentaram parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para suas contas, sendo que todos são de prefeituras. Analisou-se, também, o resultado do julgamento das contas das prefeituras que receberam parecer prévio desfavorável, onde se constatou que aproximadamente 50% das contas são aprovadas pelas Câmaras de Vereadores, apesar do parecer desfavorável à aprovação das contas dos municípios, validando, desta forma, as contas dos gestores das prefeituras do Estado do Rio Grande do Sul.

**Palavras-chave:** Responsabilização; Parecer prévio desfavorável; Parecer de irregulares.

#### **ABSTRACT**

*The present study sought to raise the position of the Audit Court of the State of Rio Grande do Sul on the unapproved accounts of the Public Organs of the municipalities of Rio Grande do Sul in the financial years from 2005 to 2014. This is a quantitative research, with data obtained from the website of the Court of Audit of the State of Rio Grande do Sul, based on the conceptual aspects of the legality of public accounts and accountability in fiscal management. The main results showed that in the period studied, 226 municipal public bodies presented an opinion with irregular status for their accounts, but only 33 of these refer to municipalities. Already, 276 submitted an unfavorable prior opinion of the Court of Audit of the State of Rio Grande do Sul for their accounts, all of which are city halls. It was also*



*analyzed the results of the judgment of the municipalities accounts that received an unfavorable prior opinion, where it was found that approximately 50% of the accounts are approved by the City Councils, despite the unfavorable opinion to approve the accounts of the municipalities, thus validating the accounts of the managers of the prefectures of the State of Rio Grande do Sul.*

**Keywords:** *Accountability; Unfavorable prior opinion; Opinion with irregular status*

## 1. Introdução

Com o advento da Lei 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a sociedade, dona do capital público, passou a ter um instrumento de avaliação dos atos dos gestores públicos praticados em seus cargos e vedar abusos que prejudicavam-na quando praticados de forma discricionária, buscando complementar o processo de apuração de responsabilidades estabelecido na Lei 1.079/1950 e na Constituição Federal de 1988.

No mesmo sentido, a Lei 101/2000 estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, na tentativa de trazer clareza quanto ao que é vedado ou o que é, de fato, responsabilidade de cada gestor e ente público no exercício de seu mandato ou cargo. A severidade desta Lei possibilitou que os Órgãos de controle, tanto internos como externos (estes últimos na figura das Casas Legislativas ou Tribunais de Contas), cobrem a adequação aos ordenamentos da legislação, sob pena de responsabilização daqueles que não cumprirem com o seu estrito dever enquanto gestor ou responsável pelo patrimônio do que é público.

Outrossim, o equilíbrio das contas públicas há anos que estava previsto em ordenamentos jurídicos. O Artigo 167 da Constituição Federal de 1988, que institui vedações aos gestores públicos no Capítulo que tange às Finanças Públicas, traz nos seus incisos o ordenamento do equilíbrio, proibindo qualquer ato que não esteja autorizado por Lei Orçamentária ou incompatível com as autorizações legislativas. Já a Lei 4.320/1964 traz em seu Art. 59 vedação expressa aos municípios de assumirem compromissos, no último mês de mandato do prefeito, a serem cumpridos no exercício financeiro seguinte sem que possuam os respectivos recursos para sua solvência.

Com a promulgação da LRF, que em todo seu texto reza rígidos ordenamentos aos gestores públicos, mas principalmente em seu Art. 1º, § 1º onde se lê que "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 [...]", percebe-se a preocupação dos legisladores para com a transparência e com o equilíbrio das finanças dos entes públicos, o que corrobora o imposto pela Constituição Federal de 1988 e reafirma o



compromisso de fiscalização e correção de inadequações ou vícios nos atos dos gestores que possam prejudicar os interesses da população, fornecedora e beneficiária desses recursos.

Diante do cenário exposto e a partir do regramento jurídico que embasa a Responsabilidade Fiscal, o estudo pautou-se na seguinte questão-problema: Quais Órgãos Públicos dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul (RS) tiveram suas contas reprovadas pelo TCE, após transitada em julgado a decisão, e aprovadas pelas Câmaras de Vereadores do Rio Grande do Sul no período de 2005 a 2014?

O objetivo geral consistiu, então, em levantar a posição do Tribunal de Contas do Estado do RS sobre as contas não aprovadas dos Órgãos Públicos dos municípios gaúchos nos exercícios financeiros compreendidos no período de 2005 até 2014.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos e executados os seguintes objetivos específicos: (a) verificar quantos e a natureza dos Órgãos que tiveram suas contas rejeitadas e em qual exercício financeiro; (b) averiguar quantos e a natureza dos Órgãos que tiveram parecer prévio desfavorável para as contas e em qual exercício; (c) das contas das Prefeituras que obtiveram parecer prévio desfavorável, analisar quantas foram aprovadas pelas Câmaras de Vereadores dos respectivos municípios.

Justificou-se a execução desta pesquisa pela observância dos preceitos da Lei 101/2000, norma de controle disponibilizada à sociedade, no intuito da fiscalização sobre os gestores públicos, para que os mesmos trabalhem para atender as demandas dos municípios, previstas e garantidas na Constituição Federal brasileira. Também, pela função de controle externo das contas que possui o Tribunal de Contas do Estado do RS, juntamente com as Câmaras de Vereadores, dos Órgãos municipais (Art. 5º Regimento Interno do Tribunal de Contas do RS).

O estudo em questão está estruturado em cinco tópicos. O presente apresenta a Introdução, contemplando a contextualização do problema, os objetivos do estudo e a justificativa para sua consecução. O segundo, aborda aspectos conceituais e legais ao controle das contas públicas, onde se encontra a legislação que serviu de suporte à elaboração da problemática e à análise dos resultados. O terceiro tópico aborda a Metodologia, com os procedimentos necessários para o alcance dos objetivos propostos. Na sequência, apresentam-se e discutem-se os resultados obtidos, no capítulo denominado Resultados. Por fim, o tópico de Considerações Finais, que apresenta o que é possível ser deduzido com os resultados encontrados, além das recomendações para estudos futuros.



## 2. Aspectos conceituais e legais ao controle das contas públicas

Neste tópico estão abordadas as legislações que fundamentaram o estudo na execução de seus objetivos e resolução da problemática da pesquisa.

### 2.1 Aspectos orçamentários e legalidade das contas públicas

Ao tratar-se de responsabilidade fiscal e controle sobre as contas públicas é imprescindível que se apresente algumas particularidades do setor público. A Contabilidade Pública está alicerçada em Princípios Constitucionais de Administração Pública, que visam trazer clareza e segurança, tanto a gestores como à sociedade, no que se refere a gestão pública. Observa-se na Constituição Federal de 1988, o texto que segue: “Art. 37. 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 [...]”.

Percebe-se que todos os princípios estipulados na carta magna são de observância obrigatória pela gestão pública, o que por evidente reflete nos ordenamentos jurídicos que tratam da Contabilidade Pública. A Lei 4.320/1964 traz em seu Art. 2º o ordenamento do que gera legitimidade à Administração Pública para exercer os devidos e restritos atributos constitucionais: “Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.

Observa-se neste instrumento legal, claramente, a necessidade de Lei Orçamentária que discrimine as origens previstas dos recursos a serem utilizados pelos gestores públicos em suas ações, para que esta mesma lei autorize os mesmos a aplicar, e onde, estes recursos obtidos pelo Órgão público. Em termos práticos, a esta Lei é que comumente denomina-se de Orçamento Governamental, elaborada pelo executivo e discutida e aprovada pelo legislativo, e é a partir dela que se estabelecem os parâmetros a serem observados pelos gestores em seus atos, bem como pelos órgãos de controle, tanto internos da gestão como externos na figura de Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Tribunais de Contas (representantes da sociedade), bem como qualquer cidadão que observar ilegalidades.

Neste sentido, atendendo aos regramentos da Constituição Federal de 1988, temos no Art. 35 da Lei 4.320/1964 a materialização e consolidação das exigências legais para garantir a legalidade dos atos da administração pública no que se refere aos aspectos orçamentários:



“Pertencem ao exercício financeiro: I as receitas nele arrecadadas; II as despesas nele legalmente empenhadas.” (BRASIL, 1964, Art. 35).

Assim, resta claro que para que sejam consideradas dentro dos limites da legalidade as receitas precisam ser *arrecadadas* e as despesas *empenhadas*. No que tange as receitas, há que se ter uma *previsão*, de acordo com o que estabelece o Art. 165, § 8º da Constituição Federal de 1988 e no Art. 11 da Lei 101/2000, onde se lê, respectivamente:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Já para as despesas públicas, tem-se o estabelecido no Art. 58 da Lei 4.320/1964 em que se lê: “Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Complementando o sentido da legalidade das despesas executadas pelos Órgãos públicos, reza o Art. 59 da Lei 4.320/1964 que “O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”, ou seja, veda-se qualquer emissão de empenho sem crédito orçamentário ou adicional aprovado pelo legislativo, consagrando, assim, o estabelecido no Art. 35 da Lei 4.320/1964.

Assim, ao se estudar o ordenamento legal no que tange à legalidade e aos aspectos orçamentários, percebe-se uma completa e indissociável harmonia de termos, os quais proporcionam aos interessados, sejam gestores, órgãos de controle ou sociedade, os fundamentos de análise, cobrança e parecer sobre as contas dos Órgãos públicos.

## 2.2 Responsabilidade na gestão fiscal

O termo “responsabilidade na gestão fiscal” traz consigo significados e conceitos que são basilares para a efetiva gestão pública e para o acompanhamento dos atos dos que se encontram no exercício de qualquer função pública e/ou controlem recursos da sociedade. Basta observar-se o previsto no texto da Lei Complementar 101/2000, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Art. 1º, § 1º, onde se lê:



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.

Desse artigo da referida Lei, torna-se interessante ressaltar alguns termos, quais sejam, ação planejada e transparente, prevenir riscos e corrigir desvios, afetação do equilíbrio das contas públicas. Visualiza-se a preocupação dos legisladores com o objeto (contas públicas), o risco (afetação do equilíbrio) e o meio mitigador (ação planejada e transparente). Por conseguinte, ao falar-se de responsabilidade na gestão fiscal têm-se como escopo a efetiva responsabilização de agentes públicos, ou seja, imputar responsabilidade a quem de direito, naquilo que couber a sua alçada de atribuições, por atos cometidos, negligenciados ou omitidos.

A Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público - NBC TSP EC, publicada em setembro de 2016 com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2017, reforçou os preceitos da responsabilidade fiscal no setor público, demonstrando a preocupação do Conselho Federal de Contabilidade para com o assunto. No texto do Item 9 da referida Norma, consta que:

Devido à importância do orçamento público aprovado, as informações que possibilitam aos usuários compararem a execução orçamentária com o orçamento previsto facilitam a análise quanto ao desempenho das entidades do setor público. Tais informações instrumentalizam a prestação de contas e a responsabilização (*accountability*) e fornecem subsídios para o processo decisório relativo aos orçamentos dos exercícios subsequentes. A elaboração de demonstrativo que apresenta e compara a execução do orçamento com o orçamento previsto é o mecanismo normalmente utilizado para demonstrar a conformidade com os requisitos legais relativos às finanças públicas.

Neste item, depara-se com o papel do orçamento público ao tratar da comparabilidade de informações pelos usuários no que tange a execução orçamentária que, de acordo com o texto do Item 9 da referida Norma, instrumentam a prestação de contas e a responsabilização, nos legítimos requisitos legais.

Cabe ressaltar que esta Norma está convergida às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSASB/Ifac), incorporando a tendência da Contabilidade Brasileira refletir o emparelhamento às Normas Internacionais de Contabilidade a partir desse processo de convergência. Observa-se, assim, um indissociável





tripé formado por legalidade - orçamento público - responsabilização, o qual acompanha os gestores públicos em qualquer de seus atos.

O Art. 5º da Lei 101/2000 consagrada a relação da legalidade com o orçamento e com a responsabilização:

O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Ainda no intuito da *accountability*, a NBC TSP EC trouxe o seguinte texto em seu Item 2.8:

Governos e outras entidades do setor público devem prestar contas àqueles que proveem os seus recursos, bem como àqueles que dependam deles para que os serviços sejam prestados durante determinado exercício ou em longo prazo. O atendimento das obrigações relacionadas à prestação de contas e responsabilização (*accountability*) requer o fornecimento de informações sobre a gestão dos recursos da entidade confiados com a finalidade de prestação de serviços aos cidadãos e aos outros indivíduos, bem como a sua adequação à legislação, regulamentação ou outra norma que disponha sobre a prestação dos serviços e outras operações. Em razão da maneira pela qual os serviços prestados pelas entidades do setor público são financiados (principalmente pela tributação e outras transações sem contraprestação) e da dependência dos usuários dos serviços no longo prazo, o atendimento das obrigações relacionadas à prestação de contas e responsabilização (*accountability*) requer também o fornecimento de informação sobre o desempenho da prestação dos serviços durante o exercício e a capacidade de continuidade dos mesmos em exercícios futuros.

Com todos os instrumentos normativos e legais apresentados, fica clara a relevância da Responsabilidade Fiscal no setor público. No entanto, nas passagens apresentadas, observam-se termos como “usuários”, “prestação de contas”, “responsabilização”, sem, contudo, se atentar a quem são estes usuários, a quem que se deve prestar contas e quem efetivamente sofrerá responsabilização. A responsabilidade na gestão fiscal deveria ter como objetivo maior proporcionar à sociedade ferramentas de efetivo controle dos recursos que dela partem



e a ela deveriam trazer retorno ao atenderem a seus anseios e necessidades. Mas o que a legislação traz são termos técnicos, que podem ser de difícil compreensão à sociedade.

### 2.3 Controle das contas públicas municipais

Para que se concretize a responsabilidade na gestão fiscal faz-se necessária a concretização de controles, com a finalidade de apurar a adequação à legislação e as necessidades da sociedade. Como reza o Art. 35 da Lei 4.320/1964,

O controle da execução orçamentária compreenderá:

I a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;

III o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Observa-se o rigor dos legisladores quanto aos atos dos que de alguma maneira possuam atribuições públicas que envolvam recursos, monetários ou não, consumando-se no controle, que por sua vez cria mecanismos de responsabilização.

#### 2.3.1 Do controle interno

No que tange ao controle interno, verifica-se nos Arts. 76 e 80 da Lei 4.320/1964 que ele será exercido pelo Poder Executivo, valendo-se dos seus serviços de contabilidade:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites as cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Ainda, a Constituição Federal de 88 estabelece no Art. 74 as atribuições da cada Poder no que tange ao controle interno:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;





- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
- § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Trata-se, portanto, de controle efetivado pelo próprio poder ao qual se referem os atos sob análise, de forma subordinada e dependente, tendo como maior finalidade a adequação legal e aos planos de trabalho.

### 2.3.2 Do controle externo

Exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, consubstancia-se no efetivo controle independente (em tese) dos atos dos Órgãos sob análise. Segundo o que apresentam os Arts. 81 e 82 da Lei 4.320/1964, o mesmo é exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas ou órgãos equivalentes:

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.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

O parágrafo 1º do Art. 82 da citada lei apresenta as atribuições dos Tribunais de Contas, na figura de Órgãos com opiniões técnicas e independentes sobre as contas dos Órgãos Públicos sob análise.

### 2.4 Dos tribunais de contas

Como estabelecido no Art. 81, § 1º da Lei 4.320/1964, os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio sobre as contas dos Órgãos Públicos a ser apreciado pelo Poder Legislativo. Neste sentido, Silva (2014, p. 21) afirma que "os Tribunais de Contas têm suas atribuições fixadas no texto constitucional e sua disciplina está inserida naquela referente ao Poder Legislativo".

Ainda, de acordo com Silva (2014, p. 21), "suas decisões são definitivas, no âmbito da competência. Podem ser revistas pelo Poder Judiciário, sempre sob o aspecto da legalidade".



Como ensina Silva (2014), as principais atribuições dos Tribunais de Contas são, entre outras, julgar as contas, emitir parecer prévio, fiscalizar inspeções e auditorias a pedido, arrecadações de receita e entrega de recursos, bem como atos de contrato. Também possuem como função a aplicação de sanções dentro de suas competências, representar, apurar denúncias, atender consultas e assinalar prazos.

## 2.5 Trabalhos anteriores relacionados

Nesta seção apresentam-se trabalhos correlatos ao tema deste estudo, os quais embasarão a análise comparativa para com os resultados deste estudo.

Camargo e Sehnem (2010) realizaram estudo com o objetivo de analisar a aceitação das contas das prefeituras do estado de Santa Catarina com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000. Para tanto, utilizaram-se dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado catarinense no período compreendido entre os anos 1992 e 2006. Os autores dividiram a análise dos dados em “antes da aprovação da Lei” e “depois da aprovação da Lei”, e constataram que houve um maior controle na aplicação e destinação dos recursos arrecadados pelo município, bem como nos recursos recebidos da União e do Estado, após a aprovação da LRF. Além disso, os dados apontaram que o ano de 2000 foi o com maior número de contas reprovadas, em termos relativos, 72,4% das contas municipais foram rejeitadas, sendo que nos anos seguintes ocorreu, segundo os resultados dos autores, uma redução considerável, 11,9% de contas rejeitadas em 2001 e 8,9% em 2002.

Já Oliveira, Peter e Meneses (2010) analisaram as implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os indicadores sociais no âmbito dos municípios do Estado do Ceará. Para tanto, realizaram uma análise do cumprimento dos requisitos da LRF, a verificação da evolução dos indicadores sociais e a comparação da evolução dos indicadores sociais com os fiscais a partir do índice de responsabilidade fiscal divulgado pela Confederação Nacional de Municípios - CNM. Os resultados dos autores apontam que à medida que o ente público consegue controlar o nível de endividamento e dos gastos públicos, por intermédio do equilíbrio das contas públicas e de uma política pautada na transparência, mais recursos são disponibilizados para o atendimento da demanda da sociedade com educação e saúde.

Gallon et al. (2011), por sua vez, realizaram um estudo com o objetivo verificar o grau de compreensibilidade geral atribuído pelos cidadãos aos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados nos jornais pelo Poder Público de um município gaúcho.



Os resultados obtidos pelos autores revelaram que os respondentes atribuíram um nível de compreensibilidade geral relativamente baixo aos demonstrativos estudados, além de que os cidadãos não conseguiram identificar nos demonstrativos o que eles se propunham a evidenciar, e consideraram necessária a inserção de complementos, como notas explicativas, glossários e gráficos, além do Parecer Resumido sobre as contas municipais emitido pelo Tribunal de Contas. Gallon et al. (2011) concluíram que os munícipes demandam informações atreladas ao seu cotidiano e não as de cunho eminentemente técnico-fiscal, como as evidenciadas pelos demonstrativos analisados.

### 3. Metodologia

Considerando-se as características do presente estudo, quanto aos objetivos enquadra-se o mesmo como uma pesquisa descritiva. No que se refere aos procedimentos técnicos, a pesquisa ora apresentada classifica-se em documental. Dadas as características do tratamento dos dados, quanto à abordagem do problema, esta pesquisa apresenta caráter quantitativo.

Os dados utilizados neste estudo foram obtidos no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Por conseguinte, os dados observados apresentam natureza secundária. Como ensina Mattar (2008, p. 142), são dados que “já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados, com propósitos outros ao de atender às necessidades da pesquisa em andamento, e que estão catalogados à disposição dos interessados”.

O período observado nesta pesquisa compreende o intervalo de 2005 a 2014. A razão para tal intervalo fundamenta-se na restrição temporal do próprio site do Tribunal de Contas do RS, o qual fornece dados apenas até o exercício financeiro de 2014. Este evento pode ser explicado pelo fato de as contas dos Órgãos públicos que recebem parecer prévio com *status* de desfavorável ou irregular somente serem apresentadas no sítio eletrônico após transitada em julgado a decisão, informação esta que se encontra no site do TCE e que está em conformidade com o Art. 140 do Regimento Interno daquele Órgão.

Utilizaram-se os dados das Prefeituras, Câmara de Vereadores, hospitais municipais, Fundações e demais Órgãos que não prefeituras, e que possuem suas contas analisadas e jugadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

## 4. Resultados

Nesta seção, apresentar-se-ão os resultados da pesquisa em observância aos objetivos estabelecidos no trabalho.

### 4.1 Contas irregulares por exercício financeiro no período 2005-2014

No intuito de especificar e analisar a natureza das contas não aprovadas dos Órgãos municipais do RS, visando atender ao objetivo específico deste trabalho de verificar quantos Órgãos públicos municipais tiveram suas contas rejeitadas e em qual exercício financeiro, elaborou-se o Gráfico 1 ora apresentado:

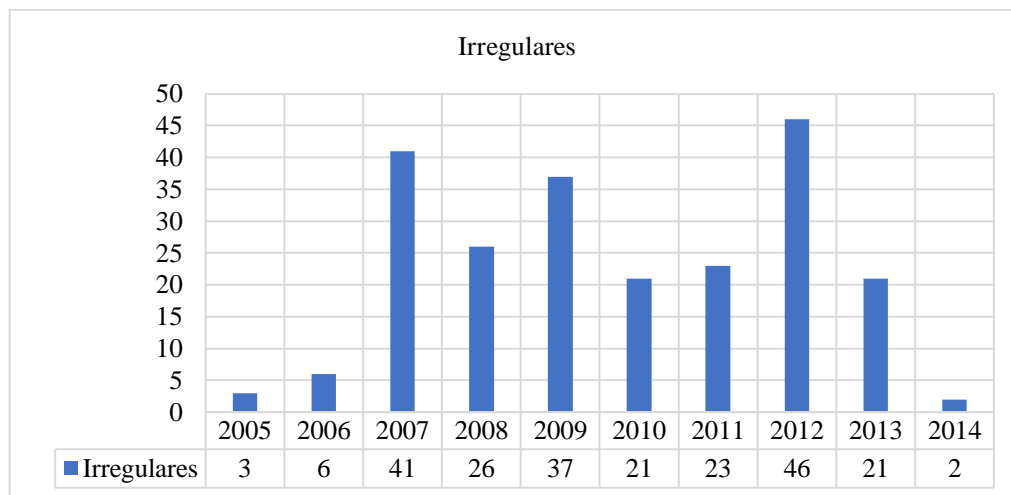


Gráfico 1 - Contas rejeitadas com parecer de irregular por exercício financeiro no período  
Fonte: Elaborado pelos autores

É possível verificar um quantitativo de 3 Órgãos que tiveram suas contas consideradas irregulares no ano de 2005. Em 2006, dobrou-se este número, chegando-se a 6 do total da amostra. No exercício financeiro seguinte, 2007, notou-se significativo aumento, chegando-se a 41 Órgãos. Posteriormente, entre o período que se estendeu de 2008 e 2011, o quantitativo sofreu variações menos bruscas, alcançando-se o seguinte número de Órgãos com contas julgadas irregulares por ano analisado: 26 em 2008; 37 em 2009; 21 em 2010; e 23 em 2011. No exercício financeiro de 2012 averiguou-se elevação do número de Órgãos da amostra com parecer irregular em suas contas, 46 no total, o que não se repetiu nos dois exercícios seguintes, onde houve redução deste quantitativo, 21 em 2013 e 2 em 2014.

Ao analisar a natureza dos Órgãos que apresentaram irregularidade em suas contas durante o período analisado. Dos 226 casos que ocorreram no período, 193 fazem referência a Órgãos como Câmara de Vereadores, hospitais municipais, Fundações e demais Órgãos, ou

seja, que não são prefeituras de municípios do Rio Grande do Sul. Estas, por sua vez, representam apenas 33 Órgãos do total da amostra estudada. Além disso, outro fato interessante é que somente nos exercícios de 2012 e 2013 ocorreram casos de irregularidades, assim julgados pelo Tribunal de Contas do Estado, nas prefeituras analisadas, 28 prefeituras em 2012 e 5 em 2013, o que representa 14,60 % do total dos casos.

Observa-se assim que os gestores públicos das prefeituras não apresentaram em seus atos, entre 2005 e 2011, fatos que refletissem nas contas dos municípios ao ponto de torná-las irregulares perante o crivo do TCE. Ressalta-se, no entanto, que o baixo quantitativo observado em 2014 pode ser associado ao não trânsito em julgado de todas as contas daquele exercício dos órgãos no exercício analisado.

### 3.2 Contas com parecer prévio desfavorável no período 2005-2014

Atendendo ao objetivo específico do trabalho de averiguar quantos e a natureza dos Órgão públicos municipais que tiveram parecer prévio desfavorável para as contas e em qual exercício, elaborou-se o Gráfico 2 ora apresentado:

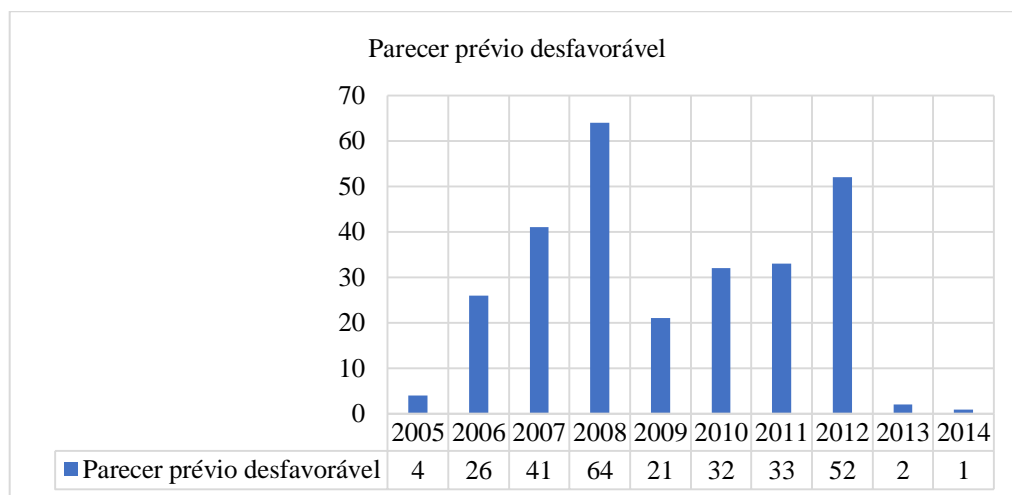


Gráfico 2 - Contas rejeitadas com parecer prévio desfavorável no período  
Fonte: Elaborado pelos autores

Observa-se um quantitativo de 4 Órgãos que obtiveram parecer prévio desfavorável no ano de 2005. Houve, em 2006, 26 Órgãos com o referido parecer, e no exercício financeiro de 2007, averiguou-se significativo aumento, chegando-se a 41 Órgãos. Novo aumento ocorreu no período seguinte, em 2008, onde encontrou-se o quantitativo mais elevado do período analisado, 64 Órgãos da amostra estudada. Em 2009, ocorreu redução dos casos de parecer prévio desfavorável, 21 no total, e ao longo dos três anos seguintes o número variou da

seguinte maneira: 32 em 2010; 33 em 2011; e 52 em 2012. Em 2013 e 2014 a amostra revelou 2 Órgãos em 2013 e 1 Órgão em 2014.

Quanto a natureza dos Órgãos que apresentaram parecer prévio negativo de suas contas durante o período analisado, todos os 276 casos que ocorreram referem-se a prefeituras de municípios do Rio Grande do Sul. Este fato difere da situação analisada de casos de parecer irregular, onde se observou a predominância de outros Órgãos que não prefeituras.

Assim, pode-se inferir que alguns dos gestores públicos das prefeituras, no período estudado, receberam parecer prévio desfavorável como posição do TCE. Como já analisado no caso das contas irregulares, adverte-se que o baixo quantitativo observado em 2013 e 2014 pode estar associado ao não trânsito em julgado de todas as contas daquele exercício dos órgãos no exercício analisado.

### 3.3 Resultado do julgamento das contas com parecer prévio desfavorável

No intuito de atender ao objetivo específico desta pesquisa de analisar quantas das contas das Prefeituras que obtiveram parecer prévio desfavorável, apesar deste parecer, foram aprovadas pelas Câmaras de Vereadores dos respectivos municípios, elaborou-se o Gráfico 3, onde detalham-se os dados obtidos:

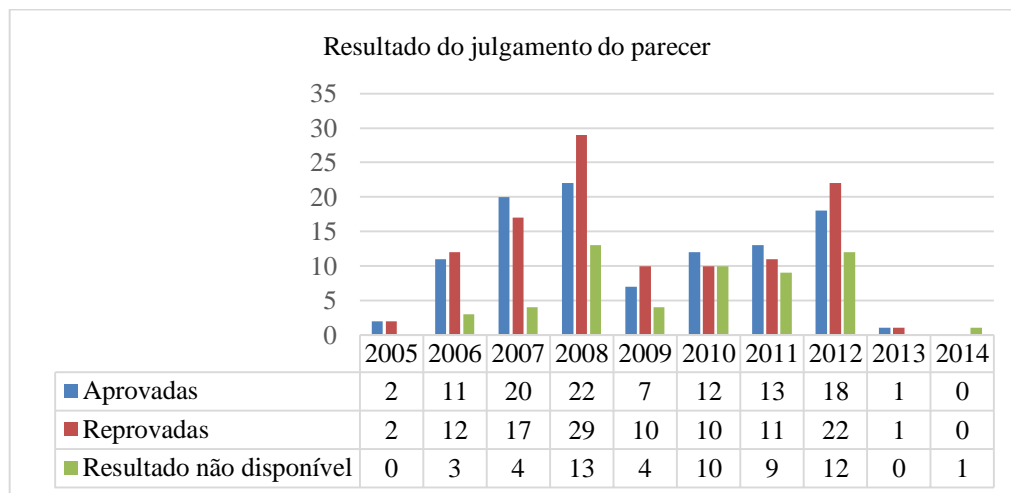


Gráfico 3 - Resultado do julgamento dos pareceres desfavoráveis das contas das Prefeituras  
Fonte: Elaborado pelos autores

Durante o período estudado houve 276 casos de Prefeituras que receberam parecer prévio desfavorável para as contas dos gestores, no caso a pessoa do prefeito. Destas, não constam 55 resultados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do





Sul e para um município não houve legibilidade no arquivo eletrônico para que se analisasse o resultado.

Ao observar-se o Gráfico 3, visualiza-se que no exercício de 2005 houve 2 contas de prefeituras aprovadas e 2 rejeitadas pelas Câmaras de Vereadores. Em 2006, o número de contas aprovadas foi de 11, enquanto que as rejeitadas foram no quantitativo de 12. Já no exercício financeiro de 2007, 20 foram aprovadas e 17 rejeitadas. Em 2008, ano com maior número de pareceres desfavoráveis, 29 contas de prefeituras foram reprovadas e 22 aprovadas. No ano de 2009, por sua vez, o quantitativo de contas rejeitadas foi de 10, enquanto o de aprovadas foi 7. Em 2010 observou-se 12 casos de contas aprovadas e 10 casos de contas rejeitadas. No ano de 2011, 13 aprovadas e 11 reprovadas. Em 2012, houve 18 aprovadas e 22 reprovadas. No exercício financeiro de 2013 houve apenas um caso de contas aprovadas e um caso de contas rejeitadas pelas Câmaras de Vereadores. Em 2014, não houve casos registrados de pareceres com parecer desfavorável às contas.

Aprecia-se uma tendência no Gráfico 3: a relação de contas julgadas aprovadas ou reprovadas pelas Câmaras de Vereadores em relação ao total de contas com parecer desfavorável em cada exercício financeiro oscilou próximo aos 50%. Em 2005 este percentual foi exatamente de 50% de aprovação; em 2006, 47,83% de aprovação; já em 2007, 54,05% de contas aprovadas; no exercício de 2008, 43,14% de aprovação; em 2009, 41,18% de aprovação; em 2010, 54,55% de aprovação; já em 2011, 54,17% de aprovação; em 2012, 45% de aprovação; em 2013, 50% de aprovação; e em 2014 não houve casos de contas com parecer desfavorável julgadas.

Apesar do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul apresentar parecer como parecer desfavorável à aprovação das contas dos municípios do RS, aproximadamente 50% das Câmaras de Vereadores rejeitam este parecer e aprovam as contas dos gestores das prefeituras no Estado.

## **5. Considerações finais**

Este estudo objetivou levantar a posição do Tribunal de Contas do Estado do RS sobre as contas não aprovadas dos Órgãos Públicos dos municípios gaúchos nos exercícios financeiros compreendidos no período de 2005 até 2014. O problema de pesquisa buscou averiguar quais Órgãos Públicos dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul (RS) tiveram suas contas reprovadas pelo TCE, após transitada em julgado a decisão, e aprovadas pelas Câmaras de Vereadores do Rio Grande do Sul no mesmo período do objetivo.



Verificou-se que houve no período 226 casos de contas dos Órgãos públicos municipais julgadas como irregulares e 276 casos de contas julgadas como de parecer desfavorável. Todos os casos de parecer desfavorável fazem referência a contas de gestores de Prefeituras. Não se observou a mesma tendência de considerável diminuição de contas não aprovadas encontrada por Camargo e Sehnem (2010) em seu estudo, visto que houve considerável variabilidade nas contas não aprovadas após a promulgação de Lei de Responsabilidade Fiscal nas contas públicas dos Órgãos públicos gaúchos.

Após receberem o status de parecer desfavorável pelo TCE/RS, apresentou-se uma tendência de que aproximadamente 50% das contas com esse tipo de parecer são aprovadas pelas Câmaras de Vereadores, apesar da recomendação desfavorável do Tribunal de Contas.

Para estudos futuros, sugere-se investigar a evolução das contas com o status de parecer desfavorável ou irregular no Estado em períodos futuros. Pode-se, também, compará-las às contas de outros Estados federados. Outra sugestão é averiguar o conteúdo dos pareceres desfavoráveis e/ou irregulares, as principais razões de sua ocorrência. Outrossim, averiguar o motivo da aprovação das contas com parecer prévio desfavorável.

### Referências bibliográficas

Camargo, M. E., Sehnem, A. (2010). Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas das prefeituras catarinenses. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia – RACE*, 9(1-2), 251-272. Recuperado <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988.* Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Gallon, A. V., Trevisan, R., Pfitscher, E. D., Limongi, B. (2011). A compreensibilidade dos cidadãos de um município gaúcho acerca dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados nos jornais. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, 16(1), 79-96. Recuperado de <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/UERJ>

*Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

*Lei n. 1.079/1950, de 10 de abril de 1950.* Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)



*Lei n. 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. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)

Mattar, F. N. (2008). *Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento* (6a ed.) São Paulo: Atlas.

*Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.* Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público Recuperado de [http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc)

Oliveira, F. H., Peter, M. G.A., Meneses, A.F. (2010). Lei de Responsabilidade Fiscal: Implicações Nos Indicadores Sociais Municipais. *Anais do Congresso USP Controladoria e Contabilidade*, São Paulo, SP, Brasil, 10. Recuperado de <http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos102010>

*Resolução nº 1028/2015.* Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Recuperado de [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos\\_normativos\\_tcers/regimento\\_interno/2NovoRIR1028Ret.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/regimento_interno/2NovoRIR1028Ret.pdf)

Silva, V. L. da. (2014). *A nova contabilidade aplicada ao setor público* (3a ed.). São Paulo: Atlas.