

SESSÃO TEMÁTICA Nº ST 12 - GOVERNANÇA DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA INVESTIGAÇÃO DAS IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DA MICRORREGIÃO DE MARINGÁ

Roberto Rivelino Martins Ribeiro – Universidade Estadual de Maringá

Lucas Issamu Morino Yamahuti – Universidade Estadual de Maringá

Kerla Mattiello – Universidade Estadual de Maringá

Juliane Andressa Pavão – Universidade Estadual de Maringá

Resumo

A pesquisa tem como objetivo investigar e analisar as inconsistências das prestações de contas das câmaras municipais da Microrregião de Maringá a partir da publicação pelos órgãos fiscalizadores. Foi realizada uma pesquisa com objetivo descritivo, aplicada, com abordagem qualitativa, com procedimento técnico do tipo documental e *ex-post-facto*, com abordagem indutiva em ambiente de campo. Empregou-se a coleta e análise dos dados pelo método documental. O objeto de estudo compõe-se das prestações de contas das câmaras municipais dos municípios que compõe a microrregião de Maringá, que são Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari e Paiçandu, entre os anos de 2013 a 2019, disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Os resultados evidenciaram que em 26,47% dos relatórios constam algum tipo de inconsistência, cuja maior ocorrência é o atraso de entrega dos relatórios em datas pré-estabelecidas, infringindo a Lei de Acesso à Informação (LAI); os municípios de Marialva e Paiçandu destacaram-se em termos de erros nas prestações de contas; os demais erros e municípios não se mostraram recorrentes; por fim, há uma prestação de contas ainda não realizada pelo município de Paiçandu referente ao ano de 2017. Para as demais ressalvas levantadas, os erros ocorreram por causa de fatores internos das instituições.

Palavras-chave: Transparência. Prestação de Contas. Irregularidades. Câmaras Municipais.

1 INTRODUÇÃO

A contabilidade governamental é um dos ramos da contabilidade que estuda, registra, interpreta, identifica, mensura, avalia, controla e evidencia os fenômenos contábeis de todas as entidades públicas. Tem como objetivo suprir a necessidade de informação voltada para a gestão, bem como, evidenciar à sociedade sobre a utilização eficiente dos recursos de forma transparente com vistas a possibilitar o controle social sobre ação do gestor público. Em tal entendimento, a contabilidade governamental é útil ao auxiliar na organização, gestão e controle da administração pública, a qual é composta por um conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que procuram satisfazer as necessidades da sociedade como na área da educação, saúde, cultura, entre outros (ANDRADE, 2002).

Dentre as principais ferramentas disponibilizadas pela contabilidade, há as que são voltadas para o planejamento e controle, que estão ligadas ao processo orçamentário, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Existem ainda os demonstrativos que são voltados para a gestão, que incluem Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstrações das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial, Demonstração do Fluxo de Caixa e Demonstrações do Resultado Econômico (GIACOMONI, 2010). Um ramo específico da contabilidade governamental é a auditoria governamental, a qual consiste em técnicas voltadas para avaliar a gestão pública em termos de resultados gerenciais, aplicação adequada de recursos, confrontação entre uma situação encontrada ante aos critérios técnicos, operacional e legal, bem como checar aspectos de planejamento e execução do orçamento público. Portanto, é fundamental no que se refere à prestação e ao controle social, que pela fala de Fonseca (2007), consiste na descentralização do Estado, movimentando grupos de pessoas a solucionar problemas sociais, tendo este amparo legal e constitucional, ou seja, é a participação social na gestão pública.

Para que a administração pública consiga exercer sua função de forma eficiente está organizada em três poderes: o poder executivo, cuja função é sancionar ou vetar projetos de lei; o poder legislativo, responsável por elaborar as leis que regulam o Estado; e por fim, o poder judiciário, tem o dever de julgar as atividades dos representantes dos poderes executivo e legislativo. Cada um desses poderes estão presentes em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), subdividindo-se em várias entidades para que possa distribuir atividades específicas para órgãos com finalidades específicas, dentre as quais se apresenta a câmara dos vereadores, que constitui o poder legislativo de nível municipal, que será o objeto de estudo desse presente trabalho. A administração pública subdivide-se em administração direta e administração indireta, sendo que a primeira é exercida pelo conjunto dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Enquanto que a segunda é exercida pelas demais pessoas jurídicas, como as autarquias, fundações, sociedade de economia mista, entre outros, escrito no inciso XIX do art. 37 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Levando em conta que a administração pública tem como dever satisfazer as necessidades da sociedade, pode-se considerar que todos os gastos que as entidades exercem, são em benefício desse

coletivo. Porém, para que se iniba a má gestão e uso de recursos públicos em vantagem pessoal, se verifica na legislação pátria, leis que se prestam a coibir o mau uso dos recursos públicos. Uma das leis nesse sentido é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é Lei Complementar 101/2000, criada com o intuito de definir o limite de gastos dos estados e dos municípios conforme a quantidade de tributos arrecadados por esses entes e versa também sobre responsabilização, prestação de contas e outros aspectos. Para atender a LRF, as instituições públicas são obrigadas a prestarem contas, para o tribunal de contas, inicialmente, para que se proceda a parte técnica mediante a auditoria governamental, para, em seguida, ser publicado para toda a sociedade, conforme a Lei nº12.527 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011).

No entender de Silva (2004), a prestação de contas é o procedimento pelo qual, dentro dos casos fixados, o responsável está obrigado a comprovar ante o órgão competente o uso, emprego ou movimentação dos bens, numerários e valores que lhe foram entregues e confiáveis. É necessário ressaltar que os princípios da contabilidade governamental são aplicáveis a todas as entidades de fins ideais, isto é, aquelas cujo objetivo perseguido não seja o lucro. As contas devem ser prestadas aos órgãos de controle e a sociedade; afirma Andrade (2002), sobre a prestação aos órgãos de controle, no caso, os tribunais de contas, são órgãos públicos com autonomia administrativa financeira em relação aos três Poderes e funções técnicas com o objetivo de verificar o cumprimento real dos ditames legais pelos entes públicos do país. Porém, quem analisa as prestações de contas do Legislativo são analisados por eles mesmos, o que deixa uma sensação de dúvida sobre a transparência dos seus relatórios.

Diante do exposto, este estudo entende como oportuno analisar a prestação de contas de uma entidade pública do poder legislativo municipal para conhecer o quão eficiente tem sido este processo e que possíveis irregularidades foram cometidas. Como forma de viabilizar tal proposição se estabeleceu como objetivo investigar as prestações de contas das Câmaras Municipais da Microrregião de Maringá, no período de 2013 a 2019, a luz da legislação vigente. Admite-se como relevante o estudo, na medida em que produz resultados sobre como tem sido o processo de gestão do legislativo municipal em termos de prestação de contas, de transparência e de atendimento à legislação e ao controle social.

A organização deste estudo compõe-se de cinco seções. A seção número um aborda, o contexto, tema, objeto, objetivo e estruturação; já a segunda seção apresenta uma revisão literária, na qual se contempla a base teórica acerca do tema da pesquisa. A seção três trata dos procedimentos metodológicos da pesquisa e demonstra os métodos e técnicas adotados; a quarta seção demonstra os dados coletados e os resultados da verificação; por fim, a seção cinco apresenta as considerações finais sobre o objeto de estudo ante ao objetivo proposto.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA

Desde o início da civilização, os humanos juntavam-se em grupos para poderem sobreviver dos seus predadores e de desastres naturais, e até os dias atuais, o homem recorre a esse meio para garantir

sua sobrevivência. Nesse contexto, forma-se uma sociedade, que depende de líderes responsáveis por guiar esse contingente, tomando decisões em nome destes, visando o benefício mútuo e tentando amenizar os prejuízos que virão a surgir com o passar do tempo. Com isso, quando se pensa no Estado como esse representante, esse ato passa a chamar-se administração pública, em que, “todo o aparelho do Estado, preordenados há realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (KOHAMA, 2008, p. 9).

Há um consenso entre os autores no sentido de que a expressão ‘Administração Pública’ é de certo modo duvidosa, exprimindo mais de um sentido. Uma das razões para o fato é extensa gama de tarefas que compõem objetivo do Estado. Outra é o próprio número de órgãos e agentes públicos incumbidos de sua execução. Exatamente por isso é que para melhor precisar o sentido da expressão deve-se dividi-lo sob a ótica dos executores da atividade pública, de um lado e da própria atividade, de outro (CARVALHO FILHO, 2012, p. 11).

A forma de liderança passou por várias alterações comparado ao passado, baseando-se na Democracia, uma forma de governo existente desde a Grécia Antiga, em que, o povo é considerado cidadão e cada um possui direitos e deveres a cumprir. A democracia que o Brasil e a maioria dos países do mundo adotam, se baseia na teoria dos três poderes criada pelo filósofo Montesquieu (1996), um dos principais pensadores da corrente iluminista. Ele propunha a divisão do Estado em três poderes: o poder executivo, o poder legislativo e o poder judiciário, cada um com uma função específica. O poder executivo tem a função executar, fiscalizar e gerir as leis do país; o poder legislativo tem como objetivo estabelecer as leis no país; e o poder judiciário exerce a função de interpretar as leis e julgar os casos de acordo com as regras constitucionais e leis criadas pelo Legislativo.

O Brasil, por ser uma nação com um território abrangente, seria comum a ocorrência de vários tipos de problemas se existisse somente um órgão para fiscalizar todo o território nacional. Por esse motivo, há várias entidades que auxiliam na fiscalização e na execução das atividades dos três poderes em uma determinada área específica, designada para cada uma delas. A designação de um órgão é estabelecida a partir do nível organizacional, que constitui dentro da República Federativa do Brasil, que de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 18, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, ou seja, a designação dos órgãos vai ser direcionada a União, Estado, Município ou Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Cabe ao Estado a responsabilidade de governar sobre a área delimitada, utilizando todos os recursos disponíveis, tanto material como de pessoa, para o bem-estar da sociedade.

Nesse sistema governamental há quatro espécies de administração públicas (GREGORIUS, 2015):

- Administração Pública Federal, representada pela União, que tem por finalidade o dever de administrar os interesses de toda a população brasileira, bem como manter uma boa relação internacional. Responsável também pelos grandes projetos de infraestrutura e a gestão de vários órgãos públicos de âmbito nacional.

- Administração Pública do Distrito Federal, representada pelo Distrito Federal, tem por finalidade atender aos interesses da população ali residente e de ser responsável pelo recebimento de representações diplomáticas ao Brasil quando tem em vista satisfazer os interesses da população de seu limite territorial geográfico como estado – membro local dentro dos limites territoriais do município.
- Administração Pública Estadual, promove todas as iniciativas para satisfazer os interesses da população de seu limite territorial geográfico como Estado – membro, bem como, providencia auxílio nas gestões municipais que se encontram dentro do território.
- Administração Pública Municipal, zela pelos interesses da população local dentro dos limites territoriais do Município.

Com a divisão das “tarefas”, a administração governamental se torna mais organizada e eficiente, com cada administração tendo uma delimitação específica, em que a administração federal fiscaliza a administração estadual, que por acaso supervisiona as atividades dos municípios.

2.2 CONTABILIDADE PÚBLICA E AUDITORIA PÚBLICA

A Contabilidade Pública tem como objeto o patrimônio público e de acordo com a Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas ao Setor Público (NBC TSP) Estrutura Conceitual (2016, p. 8), “Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários [...]”, portanto, a elaboração das informações contábeis tem como finalidade a divulgação de informações para usuários internos e externos. Para Andrade (2002), a contabilidade pública estuda o registro, controle e analisa os atos e fatos administrativos e econômicos operados no patrimônio de uma entidade pública, possibilitando a geração de informações.

A contabilidade pública ou governamental, evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial (Art. 89 da Lei 4.320/64). Este ramo da contabilidade se aplica a todos os entes do setor público, atuando em “[...] pessoas jurídicas de Direito Público, suas respectivas autarquias e fundações criadas ou mantidas pelo Poder Público e, excepcionalmente, às empresas públicas e sociedades de economia mista [...]”, afirmam Lima e Castro (2012, p. 2). Com base nessas afirmações, a contabilidade pública ou governamental objetiva auxiliar o setor público que têm como finalidade principal prestar serviço à sociedade, sem visar lucro e obter o retorno financeiro para o benefício da sociedade em geral. Algumas características particulares difere o setor público dos demais, sendo algumas delas: a importância do orçamento; a natureza dos programas e longevidade do setor público; a natureza e propósito dos ativos e passivos no setor; e o papel regulador das entidades no setor. Há diferentes aspectos aplicados ao setor público, que servem para analisar e interpretar corretamente as informações contábeis, sendo eles: orçamentário, patrimonial e fiscal (BRASIL, 1964).

Os relatórios contábeis servem para repassar as informações das entidades públicas, de forma detalhada, às pessoas interessadas no seu controle. De acordo com a Lei nº 4.320/64, em seu art. 101, os resultados gerais do exercício serão demonstrados no balanço orçamentário, no balanço financeiro, no balanço patrimonial e na demonstração das variações patrimoniais. O art. 102 da Lei nº 4.320/64

destaca o balanço orçamentário a ser seguida na contabilidade pública: “O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas” (BRASIL, 1964). O art. 103 da Lei nº 4.320/64 estabelece parâmetros para elaboração do balanço financeiro, em que serão demonstradas as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária.

No que concerne à estrutura da demonstração das variações patrimoniais, o art. 104 da Lei nº 4.320/64 determina que a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício. A estrutura do balanço patrimonial a ser desenvolvido na contabilidade pública é apresentada no art. 105 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964).

Com base nas instruções referidas na lei e por outros meios, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), na parte V, onde refere-se ao Demonstração de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (DCASP), apresenta a estrutura que cada um dos relatórios deve adotar, sendo que os relatórios devem ser padronizados, permitindo a evidenciação, a análise e a consolidação das contas públicas em âmbito nacional, em consonância com o Plano de Contas Aplicadas ao Setor Público (PCASP). Nesse caso, independente do lugar, todas as entidades públicas no território nacional brasileira, devem postar os seus relatórios contábeis de acordo com o que está escrito no MCASP, pois o manual obriga a padronização dos seus relatórios.

A auditoria tem a função de examinar os documentos e as escriturações dos fatos contábeis. São documentos formais que, por sua vez, traduzem resultados de movimentos físicos de operações ou atos gerenciais que a auditoria se alicerça. Já a informação contábil, é gerada pelos dados contidos nos documentos que são sistematicamente registrados e agrupados em “contas contábeis”. A identificação de cada ação contábil é, previamente, concebida em um plano de contas. Para Peter e Machado (2007, p. 37) a auditoria governamental “contempla um campo de especialização da auditoria, voltada para a Administração Pública (Direta e Indireta), compreendendo a auditoria interna e externa, envolvendo diretamente o patrimônio e/ou o interesse público”.

Como se pode verificar nos conceitos de auditoria pública, as funções do auditor vão muito além do conceito de fiscalização. Isso porque, além de detectar eventuais falhas nos sistemas de controle e no plano de organização, o auditor ou o analista preocupa-se, também, com a manutenção desses preceitos de forma que as não-conformidades sejam minimizadas, atuando de forma preventiva e alicerçando conceitos de Qualidade Total (CRUZ, 2002).

O art. 70. Constituição Federal (BRASIL, 1988) discorre sobre parte do processo de auditoria governamental, discrimina qual órgão será atribuído o dever de fiscalizar, desde que seja do controle interno do referente poder, tendo este como objeto as informações contábeis, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, apresentadas pela União e das entidades da administração direta e indireta. Tal auditoria deve ocorrer com objetivos de averiguação quanto à legalidade, legitimidade,

economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, e deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Neste contexto, de acordo com o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2000), “os estados e Distrito Federal são jurisdicionados aos respectivos tribunais de contas estaduais e distrital, enquanto as prefeituras são jurisdicionadas aos respectivos Tribunais de Contas Municipais - TCMs, quando existentes, ou aos Tribunais de Contas Estaduais – TCEs”.

2.3 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público trata de planejamento de receita e da despesa que irá ocorrer em um determinado período de tempo, em benefício da sociedade. O conceito da receita pública é trazido pelo Manual de Procedimento da Receita Pública, editado e aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Fazenda, que define: “Receita, pelo enfoque orçamentário, são todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental”. Enquanto que a despesa pública é um conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento dos serviços prestados pela coletividade, afirma Santos (2014, p. 24).

O orçamento público e intervenção estatal estão intimamente atrelados aos acontecimentos políticos, econômicos e financeiros que se sucederam no tempo (TORRES, 2008). De acordo com Oliveira (2009), o orçamento público apresenta aspectos políticos, econômicos, técnico e jurídicos. Político, porque revela desígnios sociais e regionais, na destinação das verbas; econômico, porque manifesta a atualidade econômica; técnico, com o cálculo de receitas e despesas; e por fim, jurídico, pelo atendimento às normas constitucionais e legais.

Tem-se na Contabilidade Governamental instrumentos de planejamento, que são exigidos pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) para as instituições públicas brasileiras. São instrumentos estruturados em um sistema de curto e médio prazo, que visam de acordo com Piscitelli et al. (2002) “expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem efetuados”.

O Planejamento Orçamentário é obrigatório e imposto aos governantes por meio da Constituição Federal, Lei nº. 4.320/64 e Lei Complementar nº. 101/00 (LRF), e é composto por Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme Lino (2001). O PPA, define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, no plano consta o planejamento de como serão executadas as políticas públicas para alcançar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas. Segundo Kohama (2008), o Plano Plurianual é o plano de médio prazo, por meio do qual procura-se ordenar as ações do governo que levam a atingir os objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, nas esferas do Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, definidos pelo artigo 12 da Lei nº. 4.320/64.

O conceito da LDO consiste em detalhamento do uso dos recursos públicas em um curto prazo (um ano), definindo as ações para o ano seguinte, tudo conforme está descrito na PPA. A lei deverá dispor sobre: equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigência para transferência de recursos a entidades públicas e privadas. Para Silva (2004), o orçamento público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) e entende-se como a previsão e a estimativa de despesas e receitas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício (geralmente um ano). Então, a LOA, é o detalhamento das receitas e despesas que irão ocorrer em um período de um ano, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo LDO para o ano vigente.

Essas três leis voltadas para o controle e administração das entidades são utilizadas em todas as esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal. Essas leis auxiliam para o planejamento das receitas e das despesas que uma entidade irá exercer durante um período pré-estabelecido, em que especifica os gastos e as suas prioridades, de que fonte irão surgir recursos para cobrir os gastos, como serão a distribuição capital para os seus órgãos dependentes, entre outros detalhamentos para o planejamento.

2.4 LEGISLAÇÃO APLICADA À PRESTAÇÃO DE CONTAS E À TRANSPARÊNCIA

A utilização de recursos públicos é uma ação de responsabilidade, tanto que a movimentação desses recursos tem de ser fiscalizada por órgãos competentes. E para executar essa ação, existe a prestação de contas, que é o responsável pela comprovação do uso, emprego ou movimentação dos bens, numerários e valores que lhes foram confiados perante os órgãos competentes. Conforme Jund (2008, p. 329) “[...] é o ato praticado pelo gestor no momento em que reúne o conjunto de documentos comprobatórios das despesas efetuadas que formalizam o processo de prestação de contas”.

No entender de Silva (2004), quem utilizar o dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas. E o mesmo autor afirma que são obrigados a prestação de contas: o titular do Poder Executivo, seguindo a forma e prazos constitucionais; os responsáveis por unidades administrativas ou orçamentárias da Administração Direta e da Administração Indireta e Fundações.

A prestação de contas está prevista também na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 70, parágrafo único quando define “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos”. A Lei da Responsabilidade Fiscal, é o nome popular para o Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000. Essa lei visou impor regras a serem cumpridas referente ao gasto público dos órgãos brasileiros, de acordo com a arrecadação dos mesmos, regulamentando a tributação e o orçamento (BRASIL, 2000). A lei foi criada para colocar um limite de gastos para que a receita recolhida consiga supri-la e manter um

equilíbrio nas contas públicas. A LRF, além de impor limites de gastos, faz planejamento para os gastos e investimentos futuros, possibilita os gestores a estabelecer metas fiscais.

Como complemento da LRF, foi criada a Lei Complementar 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, a lei obriga as prestações de contas, despesas e receitas, feitas pelas entidades públicas sejam divulgadas em tempo real na *internet*. Com o advento da Lei Complementar nº 131, surgiu a possibilidade de a sociedade ter acesso a informações em relação à prestação de contas dos entes públicos e ainda em tempo real, também conhecida como Lei da Transparência, veio para assegurar a participação popular no controle orçamentário (ABRAS *et al.*, 2011).

Mesmo com essa nova lei em vigor, o acesso as informações da administração pública continuaram sendo difíceis de acessar, sendo que as informações disponibilizadas eram complexas ou, em alguns casos, inexistentes. Nesse cenário, em que o cumprimento da Lei estava sendo agredida, estabeleceu-se uma nova lei, a Lei 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A nova lei criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa física ou jurídica faça solicitações de informações aos órgãos ou entidades públicas em nível federal, estadual ou municipal. Ficando dispensados os municípios com até dez mil habitantes.

A LAI se aplica às três esferas de poder, ou seja, ao Executivo, ao Legislativo (incluindo Tribunais de Contas) e ao Judiciário (incluindo Ministério Público), bem como às autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades com economia mista, desde que controladas direta ou indiretamente pelos governos da Federação, do estado ou do município e no que diga respeito aos recursos públicos recebidos por essas instituições.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O procedimento adotado quanto aos objetivos é a descritiva, que segundo o Triviños (1987), esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade. E para o Gil (2002, p. 42), “têm como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”.

No que se refere à natureza da pesquisa, se enquadra como aplicada, que para Vergara (1998, p. 45), “A pesquisa aplicada é fundamentalmente motivada pela necessidade de ver problemas concretos; mais imediatos, ou não”. É o que o presente trabalho busca, possíveis erros e irregularidades nas prestações de contas da microrregião de Maringá ao longo dos anos. Em relação à abordagem do problema de pesquisa, segundo o Nascimento (2016), a pesquisa pode ser classificada como quantitativa, qualitativa ou mista. Já que o estudo se refere à observação e análise da situação, é adotado a pesquisa qualitativa.

O procedimento técnico adotado pela pesquisa é o documental e o *ex-post-facto*, o primeiro se deve pois foram colhidos dados brutos e trabalha-se em cima destes. Quanto para o segundo, os dados são coletados a partir do fato passado. Quanto ao método de abordagem, assume o método indutivo, afirma o Prodanov e Freitas (2013, p. 28) “[...] parte de um fenômeno para chegar a uma lei geral por

meio da observação e de experimentação, visando a investigar a relação existente entre dois fenômenos para se generalizar”, tendo como base os relatórios do período para chegar em uma conclusão. Para o ambiente de pesquisa adota-se a pesquisa de campo.

No tocante à coleta de dados, etapa que consiste, basicamente na junção de documentos, relatórios, gráficos, entres outras formas que expressam informações relevantes para contribuição de um determinado assunto, com o objetivo de levantar material necessário para formular este trabalho. E a forma de coleta de dados adotado neste estudo é a documental. Os documentos utilizados neste estudo estão disponíveis no portal eletrônico da Tribunal de Contas do Paraná (TCE-PR), em que foi realizada a coleta da prestação de contas do período de 2013 a 2019. E, para fins de análise de dados, foi utilizado a forma de análise documental.

4 APRESENTAÇÃO DE ANÁLISE DE DADOS

O objeto empírico averiguado por este estudo foram os acórdãos referentes as prestações de contas emitidas pelo TCEPR relativos às Câmaras municipais dos cinco municípios que compõe a microrregião de Maringá, que são: Maringá, Sarandi, Marialva, Mandaguari e Paçandu. Os dados que foram observados compreendem o período de 2013 a 2019, que no total, são 35 acórdãos; ressalta-se que não foi possível encontrar o relatório do ano de 2019 do município de Paçandu, no portal do TCEPR, então para esta pesquisa se utilizou de 34 acórdãos para fonte de dados.

Para a análise das prestações de contas, se fez uso dos processos encaminhadas pelos presidentes das Câmaras Municipais dos respectivos períodos, por pelo menos duas instituições que são responsáveis para fazer esta análise. Tais instituições são: a Diretoria de Contas Municipais (DCM), o Ministério Público de Contas do Paraná (MPCPR) e a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM) ou a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM). A função destas instituições é analisar e relatar as contas das câmaras, levantando ressalvas para prestações que apresentem alguma inconsistência e demonstrando o resultado que chegou para essas inconsistências.

A apresentação dos resultados dos acórdãos, segue a citação feita pelo Regime Interno da Tribunal de Contas da União (TCE), art. 201, § 2º “Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares.”

Ano	Maringá	Sarandi	Marialva	Mandaguari	Paçandu
2013	Regular	Regular	Regular c/ ressalva	Regular c/ ressalva	Regular
2014	Regular	Regular c/ ressalva	Regular	Regular	Regular c/ ressalva
2015	Regular c/ ressalva	Regular	Regular	Regular	Regular
2016	Regular	Regular	Regular c/ ressalva	Regular	Regular c/ ressalva
2017	Regular	Regular c/ ressalva	Regular c/ ressalva	Regular	Irregular
2018	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular
2019	Regular	Regular	Regular	Regular	Não encontrado

Quadro 1 – Resultado da coleta das prestações de contas

Fonte: Dados de Pesquisa (2020)

O Quadro 1 demonstra que, das 34 prestações de contas, 24 se encontram regulares, 9 regulares com ressalva, que foram apresentados por Maringá em 2015, Sarandi em 2014 e 2017, Marialva em 2013, 2016 e 2017, Mandaguari em 2013 e Paçandu em 2014 e 2016, e 1 irregular que corresponde ao acórdão do ano de 2017 do município de Paçandu.

De acordo com os dados coletados, foram encontradas 12 ressalvas das contas pesquisadas, em que Maringá e Mandaguari foram encontradas uma ressalva para cada município, no município de Sarandi foram encontradas duas, e nos municípios de Paçandu e Marialva foram encontradas 4 ressalvas cada, como é possível observar na tabela 1.

Tabela 1 – Ressalva por município

MUNICIPIO	RESSALVAS
Maringá	1
Sarandi	2
Marialva	4
Mandaguari	1
Paçandu	4

Fonte: Dados de Pesquisa (2020)

As ressalvas foram utilizadas para apontar os erros que foram identificados pelos órgãos, que ficaram responsáveis pela fiscalização das contas. Foram levantadas ressalvas, demonstrando os erros viciosos cometidos pelos respectivos presidentes das Câmaras. A Tabela 2 mostra os tipos de erros encontrados e a sua frequência.

Tabela 2 – Motivo dos levantamentos das ressalvas

RESSALVA	FREQUÊNCIA
Atraso na entrega da prestação	6
Saneamento impropriedades no curso da instrução processual	2
Função da assessoria jurídica em desconformidade	1
Função da assessoria jurídica realizada exclusivamente por agente comissionado	1
Descumprimento de publicação dos relatórios	1
Existência de <i>déficit</i> financeiro	1

Fonte: Dados de Pesquisa (2020)

Como observado, a ressalva que ocorreu com mais frequência foi por causa do atraso de entrega das prestações. O atraso na entrega desses relatórios se deu por diversos motivos, como o problema de funcionamento do *software*, má administração por parte dos seus contribuintes. Mas de acordo com os relatórios estudados, mesmo que atrase na entrega dos documentos, desde que o atraso não ultrapasse 30 dias, o responsável por deixar que a irregularidade ocorra não será punido, pois nestes casos, com base no princípio da razoabilidade, o atraso não vai prejudicar a atividade de fiscalização. Então das 6 (seis) ressalvas por atraso, somente três delas serão punidas. Dos seis atrasos, um se refere a Maringá, um a Sarandi, duas a Paçandu e duas a Marialva.

As ressalvas por saneamento impróprio no curso da instrução processual ocorreram em 2014 no município de Paçandu e em 2017 em Marialva, por motivo de ausência de documentos comprobatórios que foram encaminhados posteriormente para a análise dos dados. O erro que ocorreu por desconformidade da assessoria jurídica, no município de Mandaguari, no ano de 2013 se deu por causa

que as funções de assessoria jurídica estavam em desconformidade ao Prejulgado nº 6, do Tribunal de Contas.

Em relação ao quarto tópico da Tabela 2, que se deu em Marialva no ano de 2013, a ressalva foi levantada por causa da divergência de informações que ocorreu referente ao agente comissionado. A falha em relação ao descumprimento de publicação dos relatórios se deu por causa que o gestor da Câmara Municipal de Sarandi, em 2014, atrasou a publicação do Relatório de Gestão Fiscal, o que ocasionou o problema.

A existência de *déficit* financeiro, causou a prestação de contas ser declarada como a única conta relatada a ser irregular, ocorrendo no ano de 2017 em Paiçandu. O caso ocorreu porque os fiscais identificaram um *déficit* no encerramento de contas do período, e o gestor contradisse o parecer feito pelos fiscais, alegando que foi feito a devolução de sobras orçamentárias com o valor equivalente a seis vezes o montante questionado, porém não foi apresentada nenhuma evidência dessa devolução, o que levou a dar continuidade a situação de irregularidade desse relatório.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição deste estudo foi a de averiguar a gestão das Câmaras Municipais da Microrregião de Maringá, considerando o período de 2013 a 2019, em relação a prestação de contas e a sua transparência. Destaca-se que a inconsistência de maior ocorrência foi o atraso na entrega dos relatórios de prestação de contas, conforme demonstrado na Tabela 2. Com relação aos municípios, o destaque negativo em termos de inconsistências, tem-se Marialva e Paiçandu, com 4 manifestações de erros, como apresentado da Tabela 1.

Especificamente, foram encontrados no portal eletrônico da TCEPR, 34 acórdãos das 35 propostas a analisar, sendo que a prestação que não foi possível encontrar até o presente momento, foi o relatório de 2019 do município de Paiçandu. Dos 34 acórdãos, vinte quatro foram consideradas regulares, nove regulares com ressalva e uma com irregularidade. Na pesquisa feita, foram encontradas 12 ressalvas que serviram como indicador dos erros que ocorreram nas prestações de contas realizadas pelos municípios, cujo destaque, em termos de ocorrências foi o atraso na entrega dos relatórios.

Os resultados da pesquisa demonstram que 26,47% dos relatórios analisados, pelas instituições responsáveis por analisar as informações, constam algum tipo de inconsistência, conforme demonstrado no Quadro 1. Verificou-se no período analisado, que em 50% das ressalvas que foram levantadas, se referem ao atraso de entrega dos relatórios em datas pré-estabelecidas. Tal verificação evidencia que sua ocorrência acarreta em demora na auditoria e inquirição das prestações de contas das câmaras Municipais, e, como consequência, se denotou um atraso significativo na data de publicação das prestações de contas pelos órgãos responsáveis.

Esse retardamento infringe diretamente a Lei de Acesso a Informação (LAI) e que torna o processo intempestivo, deixando de demonstrar as prestações de contas, no momento oportuno ou tal como estabelecida na lei. Outro fator que não atende ao disposto na LAI, verifica em um município, que

é a ausência da prestação no ano de 2017 pelo município de Paicandu, o que pode ser considerada uma infração à lei. Tal fato é considerado grave, já que a não entrega fere ao disposto na legislação, uma vez que a ausência, não possibilita fazer a checagem das contas da entidade, deixando em haver, o resultado dos pareceres dos fiscais, sem saber se ocorreu inconsistência no exercício da entidade.

Para as demais ressalvas levantadas, os erros ocorreram por causa de fatores internos das instituições, como a ausência de documentos importantes na entrega do relatório para o análise dos fiscais, a discordância na nomeação entre dois documentos ou a divergência nas informações para a nomeação de um contribuinte para um cargo e por atraso na divulgação de um dos relatórios relativamente importante. Tais ocorrências, conforme a pesquisa demonstra, leva a crer que são pontuais e não se caracterizam como prática recorrente.

Para estudos futuros, recomenda-se averiguar outras instituições de função distinta deste estudo, que seja comum a todos os municípios da Microrregião de Maringá, para observar a frequência de inconsistências que ocorreram e o motivo para ter levado a cometer essas inconsistências. Tal estudo tende a evidenciar como têm sido prestadas as contas junto aos órgãos fiscalizadores e de auditoria, e, portanto, esclarecem aspectos relevantes acerca do controle social.

REFERÊNCIAS

ABRAS, M. et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal: como a Lei Complementar nº 131/2009**

democratizou o controle orçamentário? Revista Jus Navigandi. Publicado em janeiro de 2011.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

_____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Brasília – DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 15 de out. de 2020.

_____. **Lei Nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

_____. **Lei Complementar Nº101**, de 4 de maio de 2000.

_____. **Lei Complementar Nº131**, de 27 de maio de 2009.

_____. **Lei Nº 12.527**, de novembro de 2011.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Resolução CFC NBCTSPEC/16**, 4 de outubro de 2016. Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL.

CRUZ, F. da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2002.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA et al. **Controle Social da Administração Pública**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2007.

GIACOMINI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GREGORIUS. **A Administração Pública e suas funções**. JusBrasil, 2015. Disponível em: <<https://marciorosni.jusbrasil.com.br/artigos/195654350/a-administracao-publica-e-suas-funcoes>>. Acesso em: 30 de nov. 2020.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade Pública: Integrando União, Estados e Municípios**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LINO, P. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101/2000**. São Paulo: Atlas, 2001.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins fontes, 1996.

NASCIMENTO, F. P. **Metodologia da Pesquisa Científica: teoria e prática – como elaborar TCC**. Brasília, 2016.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PETER, M. da G.; MACHADO, V. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2007.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 5. ed., 2002.

PRODANOV; FREITAS. **Metodologia do trabalho científico**, 2.ed., Novo Hamburgo, Feevale, 2013.

SANTOS, E. C. C. **O Orçamento Público e a Importância na Gestão Pública**. Monografia, Gestão Pública, Universidade Candido Mendes. Brasília, p. 50, 2014.

SILVA; MENEZES. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3. ed. Florianópolis, UFSC/PPGEP/LED, 2001.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

TORRES, R. L. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V, p. 2-3.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.