

PRESTAÇÃO DE CONTAS: A REPROVAÇÃO DAS CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA DO NORTE/AMAZONAS NO ANO DE 2013*

Reginaldo Azevedo Ramos**

Resumo: As leis orçamentárias e financeiras são materialidades que embasam todos os indícios de fiscalização dos Tribunais de Contas, uma vez que as regras de escrituração contábil devem ser elaboradas conforme os padrões da Lei 4.320/64 e os procedimentos de gestão devem obedecer aos princípios da Lei 8.666/90 (Licitações e contratações) e Lei 101/2000 (responsabilidade da gestão fiscal), onde dessa forma, o conjunto harmônico dessas responsabilidades, aliadas a seriedade, comprometimento e idoneidade do gestor público, contribui para o sucesso da gestão governamental de forma que o objetivo geral deste artigo foi identificar os procedimentos inadequados que suscitou a reprovação das contas do Município de Nova Olinda do Norte/Amazonas, na gestão do ex-prefeito no ano de 2013 e especificamente verificar se o gestor possuía uma consultoria técnica específica na área, tecnologia adequada para desenvolver as atividades e pessoas habilitadas, a fim de que todos os procedimentos legais e específicos fossem cumpridos para atender as exigências do órgão de Controle do Tribunal de Contas, bem como as necessidades da sociedade. Para tanto a metodologia partiu da necessidade de produzir conhecimento para a aplicação de seus resultados, com o objetivo de contribuir para fins práticos, visando à solução mais ou menos imediata do problema encontrado na realidade. A linha de pesquisa empírica foi baseada na experiência comum e na observação; um fato que se apoia somente em experiências vividas, na observação de coisas e não em teorias. O método utilizado quanto à coleta dos dados baseou-se na coleta de informações, bem como a consulta de documentos, conforme processo 11068/2014 do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE, onde o gestor municipal foi o principal sujeito investigado, e o campo de pesquisa aplicada foi a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Norte. Enfim, identificamos os pontos negativos apontados no relatório do tribunal de contas e a partir dessa informação buscamos embasamento legal para cada questão proposta e demonstramos sucintamente, em um organograma, o fluxo administrativo da prestação de contas a fim de auxiliar os futuros gestores em seu mandato à frente da gestão pública, bem como levar ao conhecimento público todas essas informações.

Palavras-chave: Prestação de Contas. Tribunal de Contas. TCE/AM.

*Artigo apresentado como trabalho de conclusão de curso de Pós Graduação da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Prestação de Contas. Orientador: Prof. Nelio Herzmann, Mestre em Administração. Santa Catarina, 2002.

** Reginaldo Azevedo Ramos do curso Contabilidade Pública da Universidade do Sul de Santa Catarina. E-mail: reginaldo.ramos@unisul.br

INTRODUÇÃO

A Constituição do Brasil normatiza em seu artigo 70 que prestarão contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Já o Art. 84, XXIV - Compete privativamente ao Presidente da República: [...] prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior e tal obrigação estende-se aos Prefeitos Municipais, conforme o §2º, art. 31 da Constituição, a qual é norma de repetição obrigatória na Lei Orgânica.

Objetivamos a identificação dos procedimentos inadequados que suscitou a reprovação das contas do Município de Nova Olinda do Norte/Amazonas, na gestão do ex-prefeito no ano de 2013 para atribuir soluções e esclarecimentos sobre a temática em questão. No entanto, esse é um ato de puro interesse individual de qualquer cidadão que se importe com esse tema, e em virtude disso metodologicamente buscamos uma motivação de produzir esse conhecimento a fim de contribuir para fins práticos, com vistas à solução de um problema encontrado na realidade e dessa forma, através dos fatos ocorridos, coletamos informações bem como a consulta de documentos referente à gestão municipal do investigado em seu campo de atuação que foi a Prefeitura Municipal de Nova Olinda do Norte.

Observamos os principais artigos da Constituição Federal, Leis, Decretos e ainda alguns regulamentos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE/AM, cuja entidade tem entre outras funções a responsabilidade de analisar e orientar os gestores municipais, o chamado controle externo, para esclarecer a necessidade de tratar a gestão pública como pilar da sociedade para o atendimento de suas necessidades. As obrigações acessórias, conhecidas assim na linguagem técnica do profissional de contabilidade, também foram abordadas nesse artigo, pois não se trata apenas de uma mera exigência e sim uma forma de acompanhar o desempenho do gestor público mediante suas ações, aplicação dos recursos públicos arrecadados, administração dos servidores públicos, tais como a forma legal que se contrata, nomeia, e de como se administra com responsabilidade.

Enfim, vamos demonstrar os pontos negativos apontados no relatório do tribunal de contas, conforme processo 11068/2014 TCE/AM, e a partir dessa informação dispor embasamento legal para cada questão proposta em nosso projeto a fim de auxiliar os futuros gestores em seu mandato à frente da gestão pública, bem como levar ao conhecimento público

todas essas informações que são de grande relevância nesse cenário por se tratar de interesse coletivo da sociedade.

2 PRESTAÇÃO DE CONTAS

O artigo primeiro da constituição federal em seu texto regulamentar diz que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados Municípios e do Distrito Federal, onde segundo o dicionário Aurélio da língua portuguesa, Município corresponde à circunscrição administrativa dentro de um estado governada por um prefeito e uma câmara de vereadores.

A autonomia constitucional assegura governo próprio capaz de gerir negócios, porém em harmonia com os demais estados democráticos, sendo-lhes assegurados assim, direitos políticos representativos emanados pelo povo onde, dessa forma, o gestor agrega uma série de obrigações tanto para os órgãos de controle e fiscalização, quanto à sociedade e a tradução dessa responsabilidade corresponde, nesse contexto, à prestação de contas.

2.1 O ATO DE PRESTAR CONTAS

Acerca da Constituição Federal e Leis que a circunda esse tema podemos citar os dispositivos legais;

Conforme CF/88, art.30, III “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Concomitante a Lei 4.320/64 art. 82 “O poder executivo, anualmente, prestará contas ao poder legislativo no prazo estabelecido nas constituições ou nas leis orgânicas dos municípios.”

Conforme Lei 101/2000 Art. 48:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

(MEIRELLES, 2003, apud QUINTANA et al. 2015 p.193): “a regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para fiscalização”. E em função dessa premissa, verifica-se que todo aquele que receber recursos de órgão ou entidade pública deverá prestar contas dos respectivos valores.

Na reflexão de (AMÂNCIO, 2013) “o princípio da prestação de contas em democracia não é apenas um dever de eleitos e governantes, é também uma forma de envolver cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito [...]”.

Não existe outra fórmula senão entender da necessidade que se tem de esclarecer à sociedade as más e boas práticas da administração pública. Para a efetividade da segunda é necessário que o gestor possua ou contrate, para o seu quadro administrativo, pessoas técnicas qualificadas para executar, acompanhar e até mesmo auditar as movimentações contábeis, cujo objetivo é evitar que se cometam crimes contra a ordem financeira e orçamentária organizacional da administração pública.

2.2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Partindo do pressuposto de Administração pública é necessário entender um pouco sobre alguns conceitos que preceituam esse tema, uma vez que são várias visões que se deve ter em torno dessa gestão.

(MEIRELES, 1984, apud KOHAMA, 2016, p. 9), “a administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenando à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

(MELO, 1979, apud KOHAMA, 2016, p. 9), “administrar é gerir serviços públicos; significa não só prestar o serviço e executá-lo como também, dirigir, governar, exercer a vontade com objetivo de obter um resultado útil”.

(JEZE, 1926, apud KOHAMA, 2016, p. 9).

“Verifica-se a existência de uma íntima sintonia entre a Administração Pública e o serviço Público, fazendo pressupor, clara e nitidamente, que a execução deste seja feita privativamente por aquela, quer diretamente, quer por delegação. Aliás, Jeze diz “O fim do Estado é organizar e fazer funcionar os serviços públicos” Outrossim, supõe, igualmente, que a Administração Pública executa o Serviço Público, porque considera indispensável à sociedade a sua existência e, conseqüentemente, o seu funcionamento”.

(BEAULIEU, 1900 apud KOHAMA, 2016, p. 10)

“Por ser Estado perpétuo, por natureza, todos os compromissos assumidos ou tratados assinados em seu nome perduram, mesmo que se altere sua forma de governo. Sobre a perpetuidade do Estado, Paul Leroy Bealieu diz: “O Estado é o representante da perpetuidade social: ele deve velar para que as condições gerais da existência da nação não se deteriore jamais”.

(ARAÚJO e ARRUDA, 2009, p. 8).

“A estrutura da administração pública financeira e orçamentária representa as ações de gerenciar finanças e o orçamento do setor governamental, que no Brasil, divide-se em três esferas – União, Estados e Municípios-, objetivando o equilíbrio, economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade na gestão da coisa pública, compreendendo toda a infraestrutura composta de recursos humanos, materiais e tecnológicos”. Assim entendemos que todos esses conceitos estão interligados no que diz respeito a responsabilidade do gestor com administração pública.”

2.3 DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Corroborando (FERNANDES, Jorge U. J. 1999) publicou um artigo sobre os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas:

“O Tribunal de Contas, no Brasil, é uma instituição com raiz constitucional, deliberando de forma colegiada, incumbida de julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo da Administração Pública e no julgamento das contas anuais dos chefes do Poder Executivo”.

Há duas competências nesse conceito:

- a) a primeira diz respeito à competência privativa de julgar contas, ou seja, cabe de forma exclusiva a determinado juiz, ao qual a lei faculta conhecer privativamente das causas de certa natureza, dentro da circunscrição territorial em que exerce sua jurisdição.
- b) a segunda refere-se à sua posição constitucional, em que exerce a função de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração e no julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo.

Há também a competência do Governo Federal na fiscalização dos repasses de recursos às prefeituras - geralmente por meio de convênios, acordos e ajustes, onde o Tribunal de Contas da União – TCU é o órgão fiscalizador de sua aplicação, porém essa fiscalização não se realiza, num primeiro momento, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a competência para a apreciação das contas dos convênios, acordos e ajustes fica a cargo do órgão repassador dos recursos (Ministérios ou outro órgão federal). O órgão repassador desta verba, ao acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos tem a obrigação de instaurar processo de Tomada de Contas Especial, quando tiver ciência de alguma irregularidade.

Dessa forma, haverá a atuação deste Tribunal na fiscalização de gastos de prefeituras, quando houver denúncia envolvendo recursos federais ou quando for instaurado processo de Tomada de Contas Especial pelo órgão repassador. A Controladoria-Geral da União - CGU, órgão federal responsável pelo controle interno é também responsável por essa fiscalização.

2.4 DAS AUDITORIAS DAS CONTAS PÚBLICAS

(PASCOAL 2009 apud QUINTANA et al. 2015 p.184)

Não obstante todos os controles existentes dentro de um determinado órgão ou entidade torna-se necessária a existência de uma instituição autônoma e independente com o intuito de fiscalizar a forma como os recursos públicos foram e estão sendo plicados. Dessa forma no Brasil surge a figura do controle externo onde em âmbito municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e contam com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Município se houver.

Conforme art. 59 da LRF, o poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizará o cumprimento das normas definidas pela LRF, com ênfase no que se refere a:

- * Atingimento das metas estabelecidas na LDO;
- * Limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- * Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal, montantes das dívidas consolidada e mobiliárias aos respectivos limites, quando estas estiverem sido ultrapassadas;
- * Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e legais.

Ademais, o Tribunal de Contas alertará o respectivo Poder ou órgão caso constate:

- * A possibilidade de que a realização da receita não comporte o cumprimento das metas do resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de Metas Fiscais.
- * Que os montantes da despesa total com pessoal, 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;
- * Que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em Lei;
- * Fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

A Resolução nº 4 de 3 de março de 2011 fixa normas que regulamentam procedimentos de auditoria operacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do

Amazonas – TCE/AM, visto que no seu art. 1º disciplina a fiscalização, acompanhamento e avaliação de resultados da gestão dos programas e ações governamentais nos órgãos e entidades da administração Estadual, e Municipal quanto aos aspectos da eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade.

Conforme art. 4º, a auditoria operacional compreende as seguintes etapas:

- I – seleção das auditorias a serem realizadas;
- II – estudo de viabilidade;
- III – formalização do(s) processo(s);
- IV – apresentação da(s) auditoria(s) aos responsáveis pelo órgão(s), entidade(s) ou programa(s);
- V- planejamento da(s) auditoria(s);
- VI – execução da(s) auditoria(s), que abrangerá:
 - a) desenvolvimento dos trabalhos de campo;
 - b) elaboração do relatório preliminar;
- VII – comentários do gestor, que abrangerão as seguintes etapas:
 - a) pronunciamento do responsável pelo órgão, entidade ou programa, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos achados e recomendações contidos no Relatório Preliminar;
 - b) análise do pronunciamento do responsável;
 - c)consolidação do Relatório Preliminar com o pronunciamento do responsável;
- VIII – apreciação e deliberação do Relatório Conclusivo pelo Tribunal Pleno;
- IX – divulgação dos resultados da Auditoria Operacional;
- X – elaboração do Plano de Ação a cargo do responsável pelo órgão, entidade ou programa, no prazo de 60 (sessenta) dias, contendo as ações e prazos para implementação das recomendações aprovadas pelo Tribunal;
- XI — monitoramento das recomendações aprovadas pelo Tribunal.

Pautada nas resoluções o TCE/AM identificou uma infinidade de irregularidades cometidas pelo administrador do Município de Nova Olinda do Norte referente ao exercício financeiro 2013, fato esse resultante à desaprovação das contas naquele ano.

O Atraso na apresentação dos movimentos contábeis dos meses de janeiro a março de 2013 é uma das irregularidades apontadas, uma vez que contraria o art. 4º da Resolução 10/2012-TCE/AM,

Conforme o art. 4.º Os dados informatizados e os demonstrativos contábeis, assim como previstos no Manual referido no art. 2.º, serão remetidos ao Tribunal no prazo de 60 (sessenta) dias contados do encerramento do mês de competência.”

Esses dados consolidam as normas sobre sistema de auditorias das contas públicas – ACP, cujo sistema informatizado recepciona remessa de arquivos com dados contábeis das unidades gestoras de modo que essa avaliação é considerada tempestiva quando atendido todos os requisitos e obedecido o prazo previsto.

2.5 DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

Segundo o site do Tesouro Nacional o Relatório de Gestão Fiscal - RGF é um dos instrumentos de Transparência da Gestão Fiscal criados pela Lei 101 de 4 de maio de 2000, LRF – Lei de responsabilidade Fiscal, assim conhecida, a qual aborda aspectos sobre a prestação de contas, e estabelece normas de finanças públicas votadas para a gestão fiscal e dentre eles o Relatório de Gestão Fiscal.

Especificamente, o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte dos entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), que é apurada em demonstrativo próprio elaborado e publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Ao final do exercício, a LRF exige ainda a publicação de demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e a Inscrição de Restos a Pagar.

(NASCIMENTO, 2006, p.229 apud QUINTANA et al. 2015 p.217,218)

“do ponto de vista do regime de finanças públicas implementado com a LRF, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) ocupa a posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado, devendo ser elaborado em cada poder, abrangendo todas as variáveis necessárias para atingir metas fiscais, e observando os limites fixados para despesas e dívidas.”

A Lei complementar 101/2000, em seu artigo 55, estabelece que RGF deve conter:

- a) Despesa total com pessoal, evidenciando as despesas com ativos, inativos e pensionistas;
- b) Dívida consolidada;
- c) Concessão de garantias e contra garantias; e
- d) Operações de créditos.

No último quadrimestre, o RGF deverá conter, também, os seguintes demonstrativos:

- a) Do montante da disponibilidade de caixa em trinta e um de dezembro e da inscrição em Restos a Pagar das despesas liquidadas, das empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa e das não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.
- b) Do cumprimento do disposto da LRF, no que se refere à operação de crédito por antecipação de receita, liquidada com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano, com a observância da proibição de contratar tais operações no último ano do mandato do Presidente, governador ou Prefeito Municipal.

Slomski (2008 p.241) resume em um quadro demonstrativo de obrigações que a LRF disciplinado pelo art. 54 ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos referidos em ser art. 20. O Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com a portaria nº 559 do STN/MF de 14 de dezembro de 2001; o Relatório abrangerá todos os poderes e o Ministério Público e sua composição se dará por meio de anexos, conforme segue:

Quadro 1: Demonstrativo de obrigações LRF/RGF – Quadrimestre.

Anexo I	Demonstrativo da Despesa com Pessoal
Anexo II	Demonstrativo da Dívida Consolidada
Anexo III	Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores
Anexo IV	Demonstrativo das Operações de Crédito
Anexo V	Demonstrativo Da Disponibilidade de Caixa
Anexo VI	Demonstrativo dos Restos a Pagar
Anexo VII	Demonstrativo das Despesas com Serviços de Terceiros
Anexo VIII	Demonstrativo dos Limites

Fonte: Slomski, 2008.

Há evidências quanto à ausência por parte do gestor público do Município de Nova Olinda do Norte, no ano de referência, do envio de dados ao Sistema de Gestão Fiscal – GEFIS, referentes ao 2º semestre/2013 do Relatório Gestão Fiscal, em descumprimento a LRF e a Lei Orgânica do TCE/AM 2.423/96, art. 32, II, "h", o qual trata da Fiscalização de Atos e Contratos, cuja intenção do mesmo é assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento das contas, na qual o Tribunal de Contas do Estado efetuará a fiscalização dos atos e contratos que resulte receita ou despesa praticada pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição.

Para que ocorra a análise é necessário que o órgão fiscalizador receba uma via original autenticado ou por meio eletrônico conforme estabelece o artigo 3º da Lei Complementar nº 120, de 13 de junho de 2013.

Este relatório possui prazo de entrega que corresponde até o 45º (quadragésimo quinto) dia útil após o encerramento do quadrimestre, anexando à respectiva comprovação da data e forma como ocorreu a publicação, exceto:

“Os municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes, que optarem pela divulgação semestral do referido relatório, deverão encaminhá-lo até

60 (sessenta) dias após o encerramento do semestre.” (alínea h acrescentada pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 120, de 13 de junho de 2013).

Resume ainda Slomski (2008 p. 241 e 242) que é facultado, pelo art. 63 da LRF, aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optarem pela divulgação semestral de alguns demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, conforme os quadros a seguir:

Quadro 2: Demonstrativo de Obrigações LRF/RGF – Primeiro semestre

Composição do Relatório de Gestão Fiscal		Prazo para Publicação
Anexo I	Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de julho
Anexo II	Demonstrativo da Dívida Consolidada	
Anexo III	Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores	
Anexo IV	Demonstrativo de Operações de Crédito	
Anexo VIII	Demonstrativo dos Limites	

Fonte: Slomski, 2008.

Quadro 3: Demonstrativo de Obrigações LRF/RGF – Segundo semestre

Composição do Relatório de Gestão Fiscal		Prazo para Publicação
Anexo I	Demonstrativo da Despesa com Pessoal	Até o dia 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência
Anexo II	Demonstrativo da Dívida Consolidada	
Anexo III	Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores	
Anexo IV	Demonstrativo das Operações de Crédito	
Anexo V	Demonstrativo Da Disponibilidade de Caixa	
Anexo VI	Demonstrativo dos Restos a Pagar	
Anexo VII	Demonstrativo das Despesas com Serviços de Terceiros	
Anexo VIII	Demonstrativo dos Limites	

Fonte: Slomski, 2008.

Nesse contexto abre-se um adendo em relação à exceção da regra que é populacional, e no caso específico, o Município de Nova Olinda do Norte, segundo pesquisa no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, demonstra que no último censo realizado em 2010 a população era de 30.696 pessoas, e a população estimada em 2017 era de 36.431 pessoas, o que significa um prazo maior para cumprimento da obrigação nesse período. De outra forma, o gestor sempre deverá estar atento à questão da responsabilidade de prestar conta, independente do prazo.

A infração ainda alcançou a Lei Orçamentária - LO/TCE c/c art. 5.º, §1.º da Lei 10.028/00

Conforme disposto no artigo 5º supracitado

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentária anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III - deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Neste disposto podemos observar que os prejuízos não são apenas pelo descumprimento do gestor mediante as obrigações acessórias, mas também em prejuízos ao erário público, uma vez que há aplicação de multas em um percentual significativo de 30% sobre os vencimentos anuais do agente, que apesar de constar no disposto, que são de seus vencimentos pessoais, quanto da penalidade, a realidade é bem outra, e quem acaba pagando essa conta é a população quando faltam serviços públicos necessários.

2.6 DA COMPROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS

Poder Executivo da União prevê até a data de 30 de abril, conforme determina o disposto no art. 51, parágrafo 1.º, inciso I, da Lei n.º 101/2000, para anuência das prestações de contas anuais devido à consolidação promovida pela união até 30 de junho. No entanto, segundo o relatório do TCE/AM item 3, não há comprovação de que foram apresentadas essas contas referente ao exercício de 2013, em descumprimento ao referido artigo.

A esse descumprimento incide penalidades causando um verdadeiro caos na economia do Município.

Conforme art. 51 § 2º

O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e

contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Ainda, o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

2.7 DO CONTROLE INTERNO

O controle interno pode ser entendido como todas as ações e medidas adotadas numa entidade, destinada a prevenir e salvaguardar o patrimônio daquela, bem como acompanhar os processos e rotinas ali existentes.

(PETER e MACHADO, 2007, p.24 apud QUINTANA et al. 2015, p.181) descrevem que os controles internos são constituídos pelo:

Conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao Longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Para que seja possível avaliar resultados de um determinado trabalho é necessário que haja um planejamento das metas e ações a serem cumpridas além de pessoas habilitadas para os exercícios de suas funções, tais como consultores, técnicos, enfim, um investimento indispensável para o cumprimento dessas ações. Dessa forma, é possível controlar, avaliar resultados, demonstrar responsabilidade quanto à eficiência e eficácia da gestão financeira e patrimonial das entidades, além de garantir os direitos dos cidadãos e dos benefícios que estão dispostos no artigo 6º da Constituição Federal que trata dos direitos sociais.

No entanto o relatório de auditoria do TCE/AM constatou a inexistência do controle interno na gestão do Prefeito de Nova Olinda do Norte no ano de 2013, contrariando todas as regras possíveis de gerir o negócio público, além da infração aos dispositivos, que determinam os artigos 31 e 74 da CF/88, art. 45, da Constituição do Estado do Amazonas.

Conforme artigos 31 CF/88

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

De acordo com o artigo 74 da CF/88:

- 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.

Conforme previsão TCE/AM, Lei orgânica 2.423/96 art. 43 art. 45, da Constituição Estadual 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 Administração Pública;
- 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 estadual, 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 Administração Pública;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

2.8 DA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES

Entende-se por despesa pública todo desembolso de recursos voltados para o custeio e/ou investimento da máquina pública, com a finalidade de garantir o funcionamento e a manutenção dos serviços públicos ofertados à sociedade.

(KOHAMA, 2014, p.87 apud QUINTANA et al. 2015 p. 87) Despesa pública corresponde aos:

“gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais, à satisfação dos compromissos da dívida pública, ou restituição de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.”

Nesse contexto apresentam-se dois grupos de despesas sendo as despesas correntes e despesas de capital, onde se destaca nesse tema a despesa corrente com natureza de custeio que são destinados a manutenção de serviços criados anteriormente, pagamento de serviços de terceiros, pagamento de pessoal, compra de material de consumo, entre outras. Kohama (2014) apud Quintana et al. (2015 p.89).

O texto constitucional previsto no Art. 37 que trata da contratação de servidores determina à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sobre a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O inciso II do mesmo artigo de forma analítica prevê que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, e de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalva as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

O TCE/AM identificou a ausência de Advocacia Pública no Município dentro dos preceitos legais, deixando de atender, por simetria, os arts. 37, inciso II, e art. 132 da Constituição Federal de 1988,

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Dessa forma há de se presumir que não há possibilidade alguma de um Município abster de um servidor público ou prestador de serviços dessa natureza, uma vez que são várias as demandas jurídicas que cercam essa estrutura administrativa, também há de se concluir que não houve essa ausência de fato pela por questões de necessidades cotidianas, porém houve

ausência de direito, e o que se percebe é um amadorismo tremendo por parte do gestor, pois se encontra adjetivo mais cabível nesse contexto.

2.9 DA TEMPESTIVIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Segundo o portal do Marcos Santos 2018, um total de 44 gestores públicos do Estado do Amazonas deixou para a última hora para enviar a prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2017. Esse número representa 13% do total dos 351 órgãos públicos que necessitam prestar contas com a sociedade do dinheiro público nesse Estado. O prazo de envio pela internet terminou em 31 de março.

O e-Contas é o sistema eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - TCE/AM, que recebe os balanços orçamentários, financeiro e patrimonial, os balancetes mensais entre outros. A partir dele é possível identificar de que forma e onde foram gastos as verbas públicas.

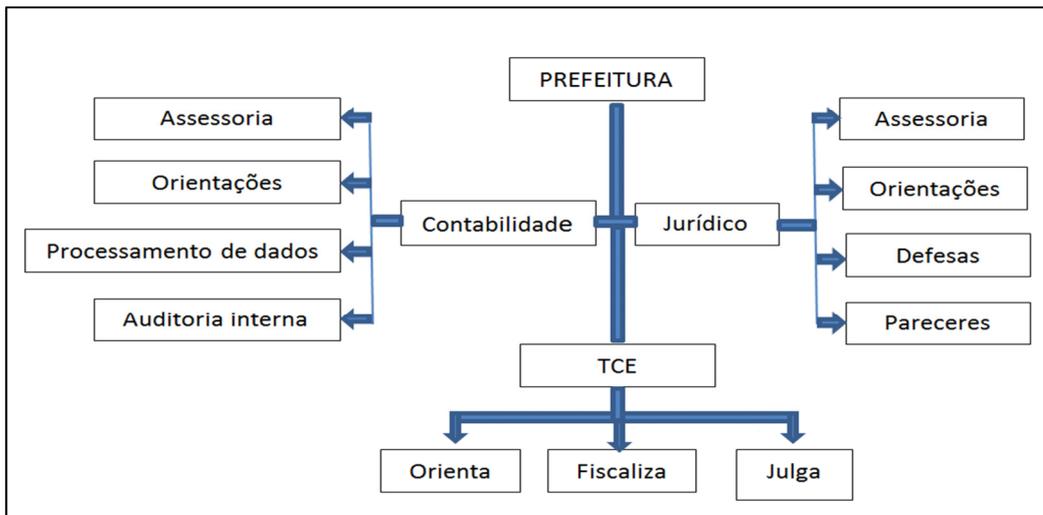
A partir do ano de 2018 o TCE/AM inovou a transparência das contas públicas e disponibilizou um link para que qualquer cidadão possa acompanhar em tempo real toda essa movimentação disponível no site am.transparencia.gov.br

2.10 DO ESQUEMA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Uma prefeitura possui toda uma estrutura administrativa sancionada por Lei que orienta, mediante um planejamento, no sentido de desenvolver o Município de forma organizada prestando diretamente, sob regime de concessão ou permissão de serviços públicos de interesse local, através das diversas secretarias, mantendo convênios financeiros com o Estado e a União visando o bem comum de toda a população.

Por outro lado há a contrapartida dessa administração que se trata da responsabilidade do gestor em manter em pleno funcionamento toda essa estrutura, e para que isso ocorra de forma adequada há a necessidade de se manter adimplente com os órgãos de controle do Estado e para tanto montamos um esquema de staff a fim de transmitir ao gestor esse requisito mínimo para o sucesso em sua administração.

Organograma Funcional de Prestação de Contas



Fonte: Ramos, 2018.

Esse organograma é sucinto, porém eficaz, pois faz um paralelo entre duas ciências que necessitam estarem presentes em 100% desde a transição de governo até o fim de um mandato. O contador e o advogado são dois profissionais que possuem habilidades para orientar o gestor público e também conseguem harmonizar e aproximar as entidades além de estarem muito próximos à interpretação de Leis e exigências dos órgãos fiscalizadores.

3 CONCLUSÃO

Diante a imensa necessidade que tem a sociedade de usufruir dos benefícios sociais emanados pela constituição brasileira no campo da educação, saúde, segurança, saneamento básico, emprego, entre outros é precisamos eleger gestores com habilidades pessoais e intelectuais além do comprometidos com o desenvolvimento da sociedade e cumprimento às leis que regem o nosso país.

Dessa forma fizemos um estudo de caso a partir da observação das contas reprovadas na gestão do prefeito de Nova Olinda do Norte no ano de 2013 com vistas a coletar esses dados e transformá-las em informações relevantes tanto para futuros gestores quanto à sociedade.

Assim temos a visão de que uma gestão necessita de pessoas qualificadas em seu quadro administrativo bem como assessorias específicas para diversas áreas, pois as Leis que disciplinam essa administração são várias e bastante consistentes e em meio a uma série de

irregularidades percebemos que o prefeito demonstrou desconhecer totalmente essa leitura jurídica além de não adotar medidas preventivas.

Na iniciativa privada o *controller businnes* é um profissional de contabilidade que responde pela gestão financeira e orçamentária da empresa. Ele é o staff entre o diretor e os demais setores. Já na administração pública quem administra esses processos geralmente é o secretário de finanças e muitas vezes trata-se de pessoas despreparadas para tal função ou nada conhecem sobre o assunto.

Assim, para que esse processo funcione e permaneça contínuo sugerimos que as prefeituras mantenham em seus quadros administrativos assessorias contábil e jurídica especializadas elegendo a forma mais adequada às suas possibilidades ou investidura conforme art. 38, II, da Lei 8666/93, de modo assegurar o sucesso em sua gestão. No entanto não se trata de assessorias no sentido de execução com mera função de se implantar saldos em sistemas eletrônicos, ou manutenção de relatórios, enfim, tratam-se objetivamente de consultores presentes com poderes de interlocução na interpretação de atos, prevenções, orientações e correções nos processos administrativos da gestão.

Dessa forma é de extrema necessidade que os gestores públicos tenham a sensibilidade de olhar com mais atenção para essas questões na hora de selecionar seus assessores ou poderão estar incorrendo nas mesmas infrações que cometeu o gestor de Nova Olinda do Norte no ano de 2013, e isso trás consequências negativas tanto para o gestor que estará respondendo por seus atos civis e criminais, como para a administração mediante riscos operacionais e descontrole das contas públicas.

Enfim, identificamos os pontos negativos apontados no relatório do tribunal de contas e a partir dessa informação buscamos embasamento legal dentro de um ordenamento jurídico para cada questão proposta e demonstramos sucintamente, em um organograma, o fluxo administrativo da prestação de contas a fim de auxiliar os futuros gestores em seu mandato à frente da gestão pública, bem como levar ao conhecimento público todas essas informações que são de interesse da sociedade ou futuros questionamentos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública**: Da teoria a prática. 2. São Paulo. Saraiva, 2009.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**. BRANDÃO J. C. L. (Organização e Notas). Publicada no D.O.E. de 05.10.89. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 96, de 24 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/CEAM-Atualizada-ate-EC-96-de-2017.pdf>>. Acesso em: 13 de fev. 2018.

AMAZONAS. Governo do Estado do Amazonas. **Portal da Transparência do Estado do Amazonas**. Disponível em. <<https://site.am.transparencia.gov.br>>. Acesso em: 15 de mar. 2018.

AMÂNCIO, Ligia. Opinião Prestar Contas. **Revista Eletrônica O PÚBLICO**. 6, mai. 2013. Disponível em <<https://www.publico.pt/2013/05/06/ciencia/opiniao/prestar-contas-1593470>>. Acesso em: 09 de mar. 2018.

AMAZONAS. **Lei 2.423 de 10 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_\(13-06-2013\).pdf](http://www.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_(13-06-2013).pdf)>. Acesso em: 28 de fev. 2018.

AMAZONAS. **Lei Complementar 120 de 13 de junho de 2013**. Ementa: Acrescenta dispositivos à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/913_texto_integral>. Acesso em: 18 de mar. 2018.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 4 de 3 de Março de 2011**. Fixa as normas que regulam o procedimento de auditoria operacional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Disponível em: <http://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2011.pdf>. Acesso em: 27 de fev. 2018.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 10 de 12 de Abril de 2012**. Consolida as normas sobre o sistema de auditoria de contas públicas – acp, que dispõe sobre a remessa de dados e demonstrativos contábeis por meio informatizado ao tribunal de contas, aprova o manual de orientação para procedimentos computacionais das unidades gestoras estaduais e municipais sujeitas a controle externo e organiza o cadastro permanente de informações institucionais. Disponível em: <<http://www.tce.am.gov.br/portal/?p=7528>> Acesso em: 13 de fev. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 de fev. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional de 19 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

BRASIL. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portaria STN nº 559, de 21 de agosto de 2007. Altera a forma de elaboração do Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, integrante da 6ª edição do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3543-portaria-stn-n%C2%BA-559-de-21-de-agosto-de-2007>>. Acesso em: 27 de jun. 2018.

BRASIL. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo população de Nova Olinda do Norte / Amazonas. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/nova-olinda-do-norte/panorama>>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

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/L4320.htm>. Acesso em: 05 de mar. 2018.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

BRASIL. Lei 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: 18 de fev. 2018.

BRASIL. Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm>. Acesso em: 15 de fev. 2018.

BRASIL. Tesouro Nacional – Responsabilidade Fiscal. Relatório de Gestão Fiscal. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-de-gestao-fiscal>>. Acesso em: 22 de mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Fiscalização de Estados e Municípios. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/fiscalizacao-das-prefeituras.htm>>. Acesso em: 15 de fev. 2018.

DICIO – Dicionário On Line de Português. Disponível em:<<https://www.dicio.com.br/municipio/>>. Acesso em: 13 de fev. 2018.

FERNANDES, Jorge U. J. Senado Federal. **Revista de Informação Legislativa.** Ano 36 nº 142. Abril/junho – 1999. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496874>>. Acesso em: 15 de abr. 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria e prática**. 15. São Paulo: Atlas, 2016.

MACHADO, Cristiane S. et al. **Trabalhos acadêmicos na Unisul**. Apresentação gráfica. 2. ed. rev. e atual. – Palhoça: Unisul 2013.

PORTAL DO MARCOS SANTOS. **Mais de 40 gestores ainda não enviaram a prestação de contas ao TCE. 2018.** Disponível em: <<http://www.portalmarcossantos.com.br/2018/04/02/mais-de-40-gestores-ainda-nao-enviaram-prestacao-de-contas-ao-tce-acompanhe-ao-vivo/>>. Acesso em: 18 de mar. 2018.

PORTAL RADAR AMAZÔNICO. **Processo 11068/2014 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas Gab. Cons. Júlio Assis Corrêa Pinheiro.** Disponível em: <<https://radaramazonico.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Processo-11068-2014.pdf>>. Acesso em: 18 de junho. 2017.

QUINTANA, Alexandre C. et al. **Contabilidade pública: De acordo com as novas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. São Paulo: Atlas, 2015.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública: Um enfoque na contabilidade Municipal**. 2. São Paulo: Atlas, 2008.