

PRESTAÇÃO DE CONTAS EM MUNICÍPIOS DA BAIXADA FLUMINENSE DO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 2019: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PARECERES PRÉVIOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

JEFFERSON MOURA MONTEIRO

jmmonteiro.chem@gmail.com

UVA

ROBSON RAMOS OLIVEIRA

oliveira.robs@terra.com.br

uva

Resumo: O presente estudo busca por meio da análise dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro delinear o perfil da gestão pública municipal do poder executivo da baixada fluminense. Para isso, através da íntegra dos processos publicados no portal de transparência do TCE/RJ foi realizado o estudo comparativo dos principais dispositivos violados da legislação vigente no tocante à execução financeira, orçamentária e patrimonial. Os dados demonstraram que dentre os treze municípios da baixada fluminense, seis apresentaram as contas julgadas irregulares durante o exercício de 2019. O estudo indica que a baixa qualificação dos gestores públicos associada a uma transparência longe do desejável podem contribuir para a ocorrência ou inobservância do alinhamento à legalidade.

Palavras Chave: Contas públicas - Prestação de contas - Tribunal de Contas - TCE-RJ -

Municipios

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em seu Art. 1º estatui que o Brasil é uma república (BRASIL, 1988). Dessa forma, todo aquele que exerce a função pública tem para com a sociedade o dever de objetivar o bem estar social aplicando o melhor uso aos recursos públicos em razão do cargo no qual fora investido.

Por conseguinte, o controle constitui um pressuposto para a democracia de forma que de uma maneira geral, todo agente detentor de parcela do poder estatal tem sua atividade sujeita a múltiplos controles (LIMA, 2018). Ademais, a Carta Maior (BRASIL, 1988) expressamente assevera em seu Art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Dessa forma, a CF/88 em seu art. 70 denomina expressamente duas formas de controle da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública: controle interno e controle externo, sendo esta segunda forma de controle objeto central deste estudo no tocante aos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Há ainda o controle social que pode ser exercido por qualquer cidadão. Através de portais de transparência já disponíveis em parte dos entes da federação é possível que se verifique o andamento da execução orçamentária, consulte relatórios contábeis, dentre outras possibilidades.

Conforme o artigo 70 da Constituição Federal o poder legislativo é o titular do controle externo, sendo exercido em âmbito federal, pelo Congresso Nacional e, de forma simétrica, pelas assembleias legislativas e câmaras municipais nos estados e nos municípios respectivamente. Os tribunais de contas atuam como órgãos auxiliares do poder legislativo no controle externo da administração pública (BRASIL, 1988).

No tocante à administração municipal no Estado do Rio de Janeiro, o controle externo dos municípios é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). A única exceção ocorre para o município do Rio de Janeiro, que possui tribunal de contas próprio – TCM/RJ. Dentre as atribuições dos tribunais de contas, encontra-se a emissão de parecer prévio das contas de governo dos prefeitos municipais a ser submetido a cada uma das casas legislativas sob sua jurisdição (RIO DE JANEIRO, 1989).

Dessa forma, serão analisados em alguns aspectos os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro para os municípios da Baixada Fluminense no ano de 2019. Trata-se de macrorregião localizada no estado do Rio de Janeiro que é apresenta indicadores preocupantes quanto à segurança pública, saúde e educação, constituindo o que se denomina a periferia da cidade do Rio de Janeiro (ABREU, 2013).

Em consequência da distribuição geográfica e econômica da região, a organização administrativa destes municípios torna-se dificultosa, aumentando a probabilidade de ocorrência de irregularidades ou inconsistências quando da prestação de contas. Dessa forma, pretende-se então responder os seguintes questionamentos: que conteúdos o parecer prévio emitido pelo TCE/RJ revela sobre as prestações de contas dos municípios da baixada fluminense em 2019? Caso sejam encontradas irregularidades, quais as suas causas, a que se pode atribuí-las e o que pode ser feito para evitar reincidências?

Este estudo objetiva contribuir para a análise das contas públicas municipais através dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Espera-se com este trabalho fomentar o controle social através de ferramentas simples e disponíveis para todo e qualquer cidadão.

De uma forma mais específica, objetiva-se delinear um perfil para a gestão municipal da região da baixada fluminense em 2019, compreendendo possíveis estratégias ou soluções para que irregularidades eventualmente encontradas não sejam reincididas.

Questiona-se neste trabalho como ocorreu o desempenho da gestão de recursos públicos nos municípios selecionados. Ainda, deseja-se investigar eventual correlação entre as ocorrências de irregularidades encontradas e suas tipificações mais comuns na legislação vigente de forma a mapear quais os dispositivos e normativos contábeis e orçamentários mais infringidos pelos gestores públicos dos poderes executivos municipais no ano de 2019.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Os principais dispositivos constitucionais que legitimam o controle externo das contas públicas encontram-se na Constituição Federal de 1988 especialmente nos artigos 70 a 75 da carta maior. O caput do art. 70 dispõe o seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 70 acima transcrito possui grande relevância para que se entenda a natureza e profundidade das atribuições constitucionalmente dirigidas ao controle externo da administração pública. Nesse sentido, LIMA (2018) ensina que os aspectos:

- a) Contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial - cuidam essencialmente de verificações de conformidade e legalidade com respeito aos lançamentos e escrituração contábil, execução orçamentária, gerência financeira, guarda e administração patrimonial.
- b) Operacional - busca avaliar a efetividade da gestão pública. A auditoria operacional permite a avaliação sistemática de políticas, programas, projetos, atividades e sistemas governamentais ou de órgãos e unidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas.
- c) Legalidade e legitimidade - envolve inquestionavelmente a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade.
- d) Economicidade - implica uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.
- e) Aplicação das subvenções e renúncia de receitas - Por subvenção se compreende o conceito expresso no § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, a saber, as transferências de recursos orçamentários destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial,

comercial, agrícola ou pastoril. Assim, os beneficiários deverão prestar contas da aplicação das subvenções recebidas, sujeitando-se à devida fiscalização. A renúncia de receitas abrange todos os mecanismos fiscais em que se podem converter os itens de despesa pública consubstanciados nas subvenções, nos subsídios e nas restituições, isenções, créditos fiscais dos impostos diretos, créditos incentivo de impostos não cumulativos e deduções.

O parágrafo único, ainda do artigo 70 da CF/88, cuida de demonstrar aqueles que possuem o dever constitucional de prestar contas. Dessa forma, estão obrigados a prestar contas (BRASIL, 1988):

Art. 70 (...)

Parágrafo único. Prestará 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, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Em suma, todo aquele que receber ou gerir de alguma forma recursos públicos tem o dever de prestar contas. Nos dizeres de Furtado (2007) não existe responsabilidade por administração de recurso alheio sem o respectivo dever de prestar contas; assim como não há o dever de prestar contas sem a correlativa responsabilidade por gerência de recurso alheio.

O parágrafo único do art. 75 da Constituição, prezando pela simetria das instituições, estatui que as constituições estaduais disporão sobre os tribunais de contas estaduais. De uma forma geral, estas cortes são responsáveis pela apreciação das contas do poder executivo tanto estadual quanto municipal.

Quanto aos municípios, a constituição federal em seu art. 30 assinala que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas somente deixa de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da câmara municipal (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o controle externo é um controle de natureza política, uma vez que é exercido pelo Congresso Nacional em âmbito federal, pelas Assembleias Legislativas nos estados, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal no distrito federal e pelas Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos tribunais de Contas (SILVA, 2004). Embora seja este controle de natureza política, está sujeito à apreciação técnica do respectivo tribunal de contas de forma que suas decisões possuem natureza administrativa, não jurisdicional.

A apreciação das contas pelo Tribunal pode gerar três tipos de certificação das contas, dependendo de como por exemplo a gestão orçamentária, patrimonial e financeira foram executadas, são elas: contas regulares, regular com ressalvas ou irregulares, sendo (RIO DE JANEIRO, 1992):

Regulares - quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a legitimidade dos atos do responsável.

Regular com ressalva - quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou, ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e não represente injustificado dano ao erário.

Irregular - quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico; desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos.

Dispõe ainda o parágrafo único do art. 20 do regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que o Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de prestação ou tomada de contas anterior.

Quanto aos estudos já realizados em relação a esta temática, foi realizado um levantamento de estudos realizados possuindo como tema central o controle externo municipal. Para isso, utilizou-se a plataforma google acadêmico, destacando-se as publicações a partir de 2008.

Lopes e Filho (2008) procuraram identificar se os indicadores produzidos a partir de métricas contábeis são estatisticamente significativos para prever o tipo de parecer produzido pelo controle externo como sendo “pela aprovação” ou “pela rejeição” das prestações de contas. Os autores utilizaram uma abordagem metodológica empírico-analítica na qual procedeu-se a técnica de coleta de dados, tratamento e análise quantitativa e a validação da prova científica buscada através de testes dos instrumentos, grau de significância e sistematização das definições operacionais. Os autores concluíram que por meio da análise dos resultados que há a possibilidade real de indicadores produzidos a partir de métricas contábeis de municípios a serem utilizados para prever o tipo de parecer produzido pelo controle externo como sendo “pela aprovação” ou “pela rejeição” das prestações de contas, que na pesquisa apontou para indicadores ligados a proporção de gastos corrente nas receitas auferidas pelos municípios e o peso das dívidas consolidadas sobre essas mesmas receitas.

Kronbauer e Kruger (2011) analisaram a natureza dos apontamentos do TCE/RS referentes ao exercício de 2004, frente aos Executivos Municipais do Rio Grande do Sul. Realizaram uma pesquisa aplicada, descritiva, com abordagem quantitativa e procedimento técnico documental. As técnicas de análise de dados envolveram estatística descritiva e análise de variância. Os resultados revelaram que no período analisado as principais irregularidades apontadas pelo TCE/RS, relacionam-se à: (1) Despesas, (2) Administração de Pessoal e (3) Controles Internos. Concluíram os autores que as regiões de maiores inconsistências encontram-se no norte e noroeste do estado do RS. Ademais, mediante análise de variância, percebeu-se que os municípios com maior número de irregularidades apontadas pelo TCE/RS são aqueles com: maior área geográfica, maior população, maior PIB e maior receita corrente líquida - RCL, num intervalo de confiança de 95%. A conclusão mais significativa revela que as irregularidades e deficiências no Sistema de Controle Interno são maiores naqueles municípios com maior número de irregularidades de gestão apontadas.

Crisóstomo e Cavalcante (2014) analisaram se a Lei de responsabilidade Fiscal - LRF tem sido efetivamente usada pelos órgãos de controle na análise das contas dos governos municipais. Para tanto, pesquisaram uma amostra de pareceres prévios conclusivos emitidos pelo TCM-CE (Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Ceará) em relação às prestações de contas dos municípios da região metropolitana de Fortaleza/CE após o advento da LRF. Procederam à pesquisa documental dos pareceres prévios conclusivos das Contas de Governo. Os autores trabalharam com uma amostra de 105 pareceres, extraídos da página Web do TCM-CE. Os resultados indicaram que o TCM-CE tem, de fato, utilizado a LRF na emissão de pareceres, uma vez que, mais de 87% dos documentos analisados fazem referência explícita à referida Lei. Os autores destacaram também que mais de 32% das contas reprovadas tiveram como justificativa de reprovação preceitos da LRF.

Amorim e Diniz (2017) procuraram analisar se a eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos dos municípios paraibanos relacionava-se com os pareceres de julgamento de contas municipais emitidos pelo TCE-PB. Para tanto, partiram da hipótese de que há relação positiva entre os pareceres de julgamento de contas dos municípios emitidos pelo TCE-PB e o nível de eficiência técnica na aplicação dos recursos públicos na educação fundamental. Para o desenvolvimento da pesquisa escolheram como caso concreto os 223 municípios integrantes do Estado da Paraíba com dados compreendendo o período de 2009 a 2011. Os escores de eficiência foram obtidos no portal web do TCE-PB. Para testar a hipótese utilizaram a regressão logit. Com base nos achados empíricos, não se rejeitou a hipótese de pesquisa, validando-se que, de alguma forma, o parecer do TCE-PB enxerga a dimensão da eficiência dos gastos públicos com educação fundamental nas apreciações das contas de gestão dos municípios.

Maciel e Macedo (2019) analisaram a situação do controle externo das contas municipais, no estado do Pará, em relação a tempestividade da informação e sua relação com o processo democrático no sentido da accountability. A pesquisa foi desenvolvida com suporte da teoria dos stakeholders, classificada como exploratória, descritiva de abordagem quantitativa. Uma investigação exploratória suportou o assunto investigado, partindo da catalogação dos 144 municípios que formam o estado do Pará, com prestações de contas consolidadas. Usando o método empírico-analítico foi formado um banco de dados longitudinal de nove anos consecutivos de 2008 a 2016. Os dados foram coletados no sítio eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA). A variável de análise foi o tempo gasto pelo tribunal para proferir decisões sobre as contas municipais. Os achados revelaram que os cento e quarenta e quatro municípios entregaram o total de 2.330 contas, no período de 2008 a 2016 e, apenas 600 processos foram apreciados. Entre a data de protocolo e a decisão do TCM/PA apresentou mediana de quatro e, máximo de oito anos.

Cella e Machado (2020) procuraram identificar, a partir da análise do dano ao erário, quais são os fatores ambientais que impactam na probabilidade de gestores municipais serem incluídos na lista de inelegíveis. Para tanto, utilizaram-se da técnica de regressão logística em dados de 612 processos de prestação de contas, no período de 2008 a 2016. Os resultados indicaram que os fatores ambientais como distância de um município em relação à Capital e a prestação de contas correspondente ao ano eleitoral impactaram na inelegibilidade de gestores públicos municipais. Desse modo, os municípios localizados em regiões mais distantes da capital, ou seja, menos próximos da sede do Controle Externo, apresentaram maior probabilidade de terem seus gestores incluídos na lista de inelegíveis. Além disso, as prestações de contas de períodos que coincidiram com o ano de realização de eleições municipais evidenciaram ser mais propensas a ter uma maior chance de inelegibilidade dos gestores.

3. METODOLOGIA

Para este estudo, tomou-se a região da baixada fluminense, localizada no estado do Rio de Janeiro. A região é composta por treze municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica conforme figura abaixo adaptada de Fortes (2020):



Figura 1 - Baixada Fluminense no estado do Rio de Janeiro.

Fonte: FORTES, 2020.

Quanto à população, o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, realizado em 2010, revelou os seguintes números, conforme Tabela 1:

Tabela 1 : Dados populacionais dos municípios da Baixada Fluminense

Município	População (pessoas)	Densidade demográfica (hab/Km ²)
Belford Roxo	469.332	6031,38
Duque de Caxias	855.048	1828,51
Guapimirim	51.483	142,70
Itaguaí	109.091	395,45
Japeri	95.492	1166,37
Magé	227.322	585,13
Mesquita	168.376	4.310,48
Nilópolis	157.425	8.117,62
Nova Iguaçu	796.257	1527,60
Paracambi	47.124	262,27
Queimados	137.962	1822,60
São João de Meriti	458.673	13.024,56
Seropédica	78.186	275,53

Fonte: IBGE, 2010.

Para delinear o perfil de utilização e adequação à legislação vigente dos gestores públicos do poder executivo em cada um destes municípios, serão analisados os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro disponibilizados no portal de dados deste Tribunal de Contas. Neste estudo serão analisadas as prestações de contas do ano de 2019, que são as mais recentes disponíveis no portal do TCE/RJ.

As contas aprovadas sem ressalvas não serão objeto de análise, uma vez que estarão de acordo com a legislação vigente e princípios da boa gestão pública. Uma análise mais detalhada será realizada para aqueles municípios que tiverem suas contas julgadas irregulares.

Por meio da análise dos votos da corte de contas fluminense, serão agrupadas as causas mais incidentes que motivaram a irregularidade das contas favorecendo uma análise do perfil da gestão pública municipal de toda a Baixada Fluminense no tocante ao gerenciamento do patrimônio público.

4. RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISES

No presente conjunto de municípios em estudo, foram obtidos os pareceres prévios conforme Quadro 1:

Quadro 1: Pareceres prévios dos municípios da Baixada Fluminense em 2019

Município	Parecer Prévio (2019)
Belford Roxo	Favorável
Duque de Caxias	Favorável
Guapimirim	Contrário
Itaguaí	Contrário
Japeri	Contrário
Magé	Contrário
Mesquita	Contrário
Nilópolis	Favorável
Nova Iguaçu	Favorável
Paracambi	Favorável
Queimados	Contrário
São João de Meriti	Contrário
Seropédica	Favorável

Fonte: TCE/RJ, 2021.

Observa-se no quadro acima que dos 13 municípios da baixada fluminense, 53,8% (7 municípios) obtiveram parecer contrário de suas contas pelo TCE/RJ. Trata-se de um número expressivo e, dentre muitas impropriedades apontadas, em cada município as contas foram rejeitadas essencialmente pelos seguintes motivos (TCE/RJ, 2021):

Guapimirim - O Município aplicou 21,95% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no art. 212 da CF. O Poder Executivo vem apresentando constantes variações da despesa com pessoal de modo a superar o limite máximo legal, demonstrando a ausência de adoção de medidas para cumprimento das vedações impostas aos entes cuja despesa com pessoal exceda a 95%, apesar do disposto no art. 22 da LRF.

Itaguaí - Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados, no valor de R\$2.834.179,77, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64. - O município realizou parcialmente o pagamento dos valores decorrentes dos Acordos de Parcelamentos ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.717/98. O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c o artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, alcançando, nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019, os percentuais de 60,87%, 59,49% e 60,37%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida (RCL) contrariando, dessa forma, o limite máximo de 54% da RCL previsto na alínea “b”, inciso III, do art. 20 da citada Lei.

Japeri - - O Município realizou parcialmente o pagamento dos valores decorrentes dos Acordos de Parcelamentos ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.717/98. Gastos com verba do Fundeb em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 c/c a Lei n.º 11.494/07. O Município aplicou 24,62% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. O superávit financeiro do exercício de 2019 apurado na presente prestação de contas (R\$2.771.053,08) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundeb (R\$2.712.961,73), revelando a saída de recursos da conta do Fundo, no montante de R\$58.091,35 sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21, c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07. As despesas na função 10 – Saúde – evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SigFis/BI e na documentação extracontábil apresentam inconsistência em sua classificação por fonte de recursos, uma vez que não evidenciam de forma segregada as despesas financiadas com recursos do SUS, juntando estas às despesas que correram à conta da fonte “impostos e transferências de impostos”, impossibilitando a apuração do cumprimento do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, estabelecido no parágrafo 3º do artigo 198 da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 7º da Lei Complementar 141/12.

Magé - O município aplicou 23,27% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. O município aplicou 55,33% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais do magistério, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07.

Mesquita - Ocorrência de cancelamentos de Restos a Pagar Processados no valor de R\$9.377.389,44, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64. O município realizou parcialmente a transferência da contribuição patronal ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.717/98.

Queimados - O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devidas pela patronal ao RPPS, concorrendo para o não atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.717/98.

São João de Meriti - O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 3º quadrimestre de 2017, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c o artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2019 com essas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

Como se pode observar, diversos foram os motivos das irregularidades apontadas pelo órgão de controle. Dessa forma, podem-se agrupar (Figura 2) os principais dispositivos que ocasionaram parecer prévio desfavorável para as municipalidades.

Dispositivos Legais que motivaram parecer contrário	Municípios						
	Guapimirim	Itaguaí	Japeri	Magé	Mesquita	Queimados	São João de Meriti
Art. 212 da CF	X		X	X			
Art. 20 da LRF		X					X
Art. 22 da LRF	X						
Arts. 62 e 63 da lei 4320/64		X			X		
Art. 198 da Constituição Federal de			X				
Art. 21, c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07			X				
Art. 22 lei 11.494/07				X			
Art. 1º lei 9717/98		X	X		X	X	
Arts. 70 e 71 da lei 9394/96			X				

Figura 2: Dispositivos legais que motivaram irregularidade de contas

Fonte: TCE/RJ. 2021.

Da síntese acima, destaca-se que quatro municípios descumpriram um mesmo dispositivo (art 1º da lei 9717/98 - que trata do equilíbrio financeiro e atuarial referente ao regime previdenciário dos servidores públicos). O segundo maior motivo para um parecer prévio desfavorável entre os municípios da baixada fluminense, ocorreu em 3 municípios (descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, que trata da aplicação de percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino).

Ainda, dois municípios descumpriram o artigo 20 da LRF, que dispõe sobre limites máximos de despesa com pessoal. Além disso, houve também uma ocorrência referente ao art. 22 da Lei de responsabilidade Fiscal, que trata das restrições orçamentárias e financeiras quando excedido o limite de despesas com pessoal e uma ocorrência referente ao artigo 198 da Constituição Federal, que trata dos serviços públicos de saúde. Por último, houve 3 ocorrências relacionadas à lei 11.494/07, vigente à época do parecer prévio, mas atualmente revogada.

O município de Japeri foi o que cometeu mais irregularidades em 2019, sendo 5 no total, seguido de Itaguaí com 3.

Dessa forma, há um expressivo número de dispositivos infringidos. Apesar de toda a peculiaridade do sistema federativo brasileiro e um complexo sistema legislativo e orçamentário, o desempenho em 2019 dos municípios da Baixada Fluminense mostra-se muito distante do desejável. Houve desvio à legislação concernente a despesas com pessoal, previdenciária e também no tocante à recondução aos limites no prazo legal quando ultrapassados dentre outros motivos acima já expostos.

Buscou-se também averiguar o grau de instrução dos prefeitos de cada um dos municípios que tiveram o parecer prévio contrário. O Quadro 2 ilustra os resultados obtidos.

Quadro 2 : Nível de escolaridade dos prefeitos de municípios com parecer prévio contrário

Município	Grau de Instrução
Guapimirim	Fundamental completo
Itaguaí	Superior incompleto
Japeri	Superior completo
Magé	Superior incompleto
Mesquita	Superior incompleto
Queimados	Superior completo
São João de Meriti	Superior completo

Fonte: TCE/RJ, 2021.

Dentre os municípios que receberam parecer prévio contrário, o prefeito de Guapimirim é o que possui menor grau de instrução seguido por Itaguaí, Magé e Mesquita que declararam nível superior incompleto. Os demais prefeitos (Japeri, Queimados e São João de Meriti) declararam nível superior completo. Dessa forma, em sentido estrito, apenas 3 prefeitos com parecer contrário possuem nível superior.

Para incentivar uma maior transparência nestes municípios, periodicamente o Tribunal de Contas mensura o Índice de Transparência e Acesso à Informação (ITAI). Na metodologia deste índice (TCERJ, 2021) é obtido um indicador baseado em 3 dimensões: conteúdo, tempestividade e acessibilidade.

A dimensão conteúdo diz respeito às informações mínimas que deverão estar presentes nos Portais de Transparência de órgãos públicos e que são essenciais para a prática efetiva da transparência ativa governamental. O conteúdo é, neste sentido, a dimensão mais importante. Para que a informação seja útil, é necessário que esteja atualizada, correspondendo esta atualidade à dimensão tempestividade. Por fim, a dimensão acessibilidade trata da facilidade de acesso às informações.

O indicador pode assumir valores compreendidos entre 0,0 zero e 1,0 (um), tendo as dimensões que o compõem (conteúdo, tempestividade e acessibilidade) recebido pesos 60, 25 e 15, respectivamente, de modo a refletirem a gradação de importância relativa entre elas, conforme a expressão a seguir: $ITAI = \frac{60NC + 25NT + 15NA}{100}$

Na expressão, NC, NT e NA correspondem respectivamente às dimensões conteúdo, tempestividade e acessibilidade.

Destaca-se que os municípios, aqui estudados, obtiveram os seguintes índices de transparência, conforme Tabela 2:

Tabela 2: Índices de transparência e acesso à informação (ITAI) dos municípios da Baixada Fluminense

Município	ITAI
Nova Iguaçu	0,88
Guapimirim	0,87
Itaguaí	0,83
Nilópolis	0,81
Duque de Caxias	0,74

Japeri	0,70
Mesquita	0,69
Magé	0,67
Seropédica	0,65
Belford Roxo	0,63
São João de Meriti	0,62
Paracambi	0,59
Queimados	0,54

Fonte: TCE/RJ, 2021.

Dentre os municípios que não alcançaram ITAI acima de 0,7 cinco deles apresentaram parecer prévio contrário. Há uma expressiva correlação entre a disponibilização de transparência e a correta gestão da coisa pública. Além disso, a disponibilização de dados tempestivos referentes à gestão municipal possibilita um maior controle social e consequentemente, menor desvio da legalidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apontam no sentido de que, no conjunto de municípios estudados, ainda há muito o que ser feito para que ocorra a plena gestão transparente, eficiente e alinhada à legalidade. É verdade que muito fora conquistado com o advento da Lei complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mas por outro lado ainda são muitos os dispositivos ainda infringidos e, apesar de a legislação federal, estadual e municipal preverem mecanismos de correção que poderiam evitar ou tempestivamente repelir a ilegalidade, estes mecanismos são frequentemente ignorados.

Pode-se atribuir em parte à baixa qualificação seja nos cargos de gestão ou assessoramento. É sabido também que em municípios de menor porte há ainda grandes raízes patrimonialistas que dificultam a disseminação de ideais republicanos, permitindo muitas das vezes que recursos particulares e públicos se confundam e afastando assim o interesse e finalidade públicos. A má qualificação em cargos de livre nomeação e exoneração, tais como secretários municipais também podem contribuir para um maior desvio da legalidade orçamentária estrita, uma vez que não há requisito formal para que se nomeie o gestor responsável por aquela pasta, ocasionando frequentemente desvios, impropriedades e, especialmente irregularidades encontradas quando da tomada de contas. Estudos posteriores acerca da formação dos gestores políticos devem ser realizados a fim de que se confirme esta tendência.

Por conseguinte, há uma necessidade crescente de capacitação e conscientização não apenas política, mas institucional. Não se refere aqui apenas a prefeitos, mas também para todos aqueles que ocupam cargos de gestão. A legislação brasileira é demasiadamente complexa, demandando constante atualização e aperfeiçoamento de seus recursos humanos. Deve-se desenvolver um determinado sentido político de temporariedade, uma vez que o prefeito municipal é apenas o mandatário de toda a coisa pública, devendo zelar por todo o patrimônio e prestar contas de seus feitos não apenas ao poder legislativo conforme legalmente definido, mas também à toda a sociedade como dever moral através dos instrumentos de transparência legalmente definidos e outros mais que possam ampliar o acesso à informação dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. Evolução Urbana do Rio de Janeiro. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2013.

AMORIM, Andrade Freitas de. DINIZ, Klerton Alves, SEVERINO, Josedilton Cesário de Lima. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. Revista de Contabilidade e Organizações [Internet]. 2017;11(29):56-67. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=235251134006>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília-DF, 05 out 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 mar 2021

CELLA, R. S.; MACHADO, M. R. R. Do dano ao erário à inelegibilidade: uma análise das prestações de contas de gestores municipais de Goiás à luz de fatores ambientais. Revista Contemporânea de Contabilidade, [S. l.], v. 17, n. 42, p. 87-102, 2020. DOI: 10.5007/2175-8069.2020v17n42p87. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2020v17n42p87>. Acesso em: 22 mar. 2021.

CRISÓSTOMO, V., CAVALCANTE, N., FREITAS, A.. A LRF NO TRABALHO DE CONTROLE DE CONTAS PÚBLICAS - UM ESTUDO DE PARECERES PRÉVIOS CONCLUSIVOS DE CONTAS DE GOVERNOS MUNICIPAIS. REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, América do Norte, 7, jan. 2015. Disponível em: <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/Ambiente/article/view/2247/1956>. Acesso em: 22 Mar. 2021.

FORTES, Alexandre. OLIVEIRA, Leandro Dias de. SOUSA, Gustavo Mota de Sousa. A COVID-19 na Baixada Fluminense: Colapso e apreensão a partir da periferia Metropolitana do Rio de Janeiro. Espaço e Economia [Online], 18 | 2020, posto online no dia 21 abril 2020, consultado em 19 de maio de 2021

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, nº 109, maio/ago. 2007, p. 61-89.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados Municipais. Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br>, Acesso em: 19 mai 2021.

KRONBAUER, C. A.; KRÜGER, G. P.; OTT, E.; NASCIMENTO, C. J. Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública . Revista de Contabilidade e Organizações, [S. l.], v. 5, n. 12, p. 48-71, 2011. DOI: 10.11606/rco.v5i12.34794. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34794>. Acesso em: 22 mar. 2021.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo – Teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 7ª ed. São Paulo, 2018

LOPES, J. E. de G.; FILHO, J. F. R.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; DA SILVA, F. D. C. Requisitos para Aprovação de Prestações de Contas de Municípios: Aplicação de Análise Discriminante (AD) a partir de Julgamentos do Controle Externo. Contabilidade Vista & Revista, [S. l.], v. 19, n. 4, p. 59-83, 2009. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/368>. Acesso em: 19 maio. 2021.

MACIEL, M. DE N. O.; ARAÚJO DE MACEDO, C. A.; MACIEL, L. Y. O.; FIRMIANO DA SILVA, A. O controle externo das contas dos 144 municípios paraenses: uma implicação na evolução da democracia brasileira. REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL - Universidade Federal do Rio Grande do Norte - ISSN 2176-9036, v. 11, n. 2, p. 109-130, 3 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989

RIO DE JANEIRO. Deliberação 167 de 10 de dezembro de 1992. Aprova o Regimento interno do Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24ª edição, São Paulo. Malheiros, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Mapa estadual de índices de transparência e acesso à informação. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/mapa-itai/home/1/2019> Acesso em 19 de maio de 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Pareceres prévios das contas de governo dos municípios da Baixada Fluminense. Disponíveis em: <https://www.tcerj.tc.br/mapa-fiscalizacao/> Acesso em 19 de maio de 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resultados e estatísticas das eleições. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse/f?p=1001:10:26520426310645:::::> Acesso em 19 de maio de 2021