



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Fatores Determinantes que Influenciam a Probabilidade de Rejeição das Contas de Governo dos Municípios Pernambucanos

LYNDON JHONSON SOARES DOS SANTOS

Universidade Federal de Pernambuco

JERONYMO JOSÉ LIBONATI

Universidade Federal de Pernambuco

JOEBSON MAURILIO ALVES DOS SANTOS

Universidade Federal de Pernambuco

Resumo

O presente artigo tem como objetivo verificar quais são os fatores determinantes que influenciam a probabilidade de rejeição das contas de governo julgadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE). Foram analisadas, sob a ótica da temática relacionada ao processo de *accountability* em um contexto de governança nas organizações, sobre o controle externo e *accountability* nos Municípios brasileiros, sobre a atuação do TCE/PE nesse contexto do controle externo no que se refere ao julgamento das contas de governos municipais e estudos anteriores, 1.892 contas referentes aos 184 Municípios pernambucanos, julgadas entre 2005 e 2016. Utilizou-se regressão logística para verificar a probabilidade de ocorrer rejeição das contas de governo com base no perfil dos prefeitos e características socioeconômicas dos Municípios e análise de conteúdo dos pareceres prévios dos processos de prestações de contas julgadas no período objeto de análise, para levantamento de irregularidades nas contas. Os principais resultados apresentados pela pesquisa, sugerem que a experiência política e o nível de escolaridade são os fatores mais determinantes para influenciar, respectivamente, aumentando e diminuindo, a probabilidade de rejeição das contas de governo dos Municípios. No que se refere às variáveis relacionadas às características socioeconômicas dos Municípios, as estatísticas mais significantes sugerem que um aumento do Índice de desempenho financeiro do Município, do PIB per capita e do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, diminuem a probabilidade de rejeição das contas de governo julgadas pelo TCE/PE. As irregularidades mais presentes nas contas e, conseqüentemente, que mais influenciam nessa probabilidade, são classificadas quanto ao seu tema como de Limites Constitucionais/Legais, de aspectos Previdenciários e as classificadas como de Gestão Fiscal/Financeira, quanto a sua natureza, as irregularidades consideradas gravíssimas são as que mais influenciam a probabilidade de rejeição das contas.

Palavras-chave: Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE, Perfil dos prefeitos, Características socioeconômicas dos Municípios, Irregularidades.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

1. INTRODUÇÃO

A busca por serviços públicos de melhor qualidade, vem se tornando cada vez mais o foco dos cidadãos e dos órgãos de controle internos e externos às organizações públicas. É evidente que a eficiência no setor público reflete o problema da escassez de recursos e as decisões dos gestores na alocação desses. Para Slomski (2008), as necessidades da sociedade são cada vez maiores e o recursos, cada dia mais escassos. Nesse contexto, além da sociedade, órgãos como controladorias, auditorias internas e principalmente os Tribunais de Contas, são fundamentais no processo de controle dos recursos públicos.

O controle dos recursos públicos está alicerçado também no conceito de governança corporativa, entendida como sendo um conceito que abrange a forma como as corporações são administradas (Matias-Pereira, 2018) e que sendo bem praticada, evita que as Instituições incorram em irregularidades de diversos tipos em suas contas. No setor público, a governança está associada a administração do conflito de agência existente entre a figura do “principal”, assumida pela sociedade, representada por parlamentares escolhidos nas eleições e que destinam os recursos públicos, oriundos do pagamento de tributos e necessários ao funcionamento do Estado para a figura dos “agentes”, representados por governadores, prefeitos e presidente da república, também escolhidos nas eleições e que têm a incumbência de aplicar esses recursos em benefício da sociedade (Altounian et al., 2020).

Para mitigar esse conflito em que cada uma dessas figuras tem seus próprios interesses, é possível para o gestor público utilizar ferramentas que ajudam a governança a ser bem praticada, como, por exemplo, a prática de controles internos adequados e o gerenciamento de riscos corporativos no âmbito interno das Instituições, e no âmbito do controle externo, a *Accountability* ou prestação de contas. Neste último, de acordo com Brasil (2012), os agentes da governança devem prestar contas de sua atuação a quem os fez delegação e respondem integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seu mandato (Brasil, 2012).

Nos Municípios, a prática da *Accountability* dos recursos públicos é exercida por meio do controle externo, atribuído, por força do que dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 31, ao poder legislativo que exerce esse controle com o auxílio dos Tribunais de Contas (Brasil, 1988). Para Rocha (2013), tal controle se faz por meio de um processo de prestação de contas anual das contas de governo dos Municípios, nas quais, as contas dos prefeitos são avaliadas por auditores dos respectivos Tribunais de Contas que emitem pareceres prévios aprovando-as ou rejeitando-as. Posteriormente, o poder legislativo, por meio das Câmaras Municipais, ratifica ou não esse parecer do Tribunal.

A importância desses pareceres prévios está na contribuição que se tem para que haja uma diminuição da assimetria informacional sobre a gestão dos recursos públicos, pois neles, é possível identificar as principais irregularidades cometidas pelos prefeitos na gestão desses recursos, servindo assim como fonte de informação e de fatores que a sociedade e os órgãos de controle podem utilizar como ferramenta para exigir melhor alocação desses recursos.

Adicionalmente às irregularidades encontradas nos pareceres prévios, é possível identificar outros fatores que são determinantes na rejeição das contas municipais, como aspectos relacionados ao perfil dos prefeitos e a características socioeconômicas dos Municípios. Nesse sentido, essa pesquisa se propõe a verificar quais são esses fatores que influenciam a rejeição das contas de governo municipais, em específico, as contas de governo



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

dos 184 Municípios pernambucanos, julgadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE).

Assim, essa pesquisa justifica-se por emergir-se a necessidade de identificar tanto as principais irregularidades presentes nas contas de governo, para entender em quais aspectos é necessário que os gestores melhorem sua eficiência na alocação e administração de recursos públicos, quanto quais os perfis dos prefeitos e características socioeconômicas dos Municípios que juntamente com essas irregularidades nas contas, influenciam no julgamento das contas municipais. Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivo verificar quais são os fatores determinantes que influenciam a probabilidade de rejeição das contas de governo julgadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE. Para atingir esse objetivo, esse estudo tem a seguinte problemática: **Quais são os fatores determinantes que influenciam a probabilidade de rejeição das contas julgadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE?**

Além desta introdução, esse estudo apresenta mais quatro seções. A segunda seção, referencial teórico, aborda os temas relacionados ao controle externo e *accountability* nos Municípios brasileiros, o controle externo municipal realizado pelo TCE/PE e estudos anteriores sobre a temática da pesquisa. A terceira seção, metodologia, explica o método que foi utilizado para alcançar o objetivo e responder à questão de pesquisa. A quarta seção apresenta os resultados encontrados por meio da aplicação da metodologia apresentada, bem como as discussões acerca dos achados. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões obtidas, bem como sugestões para pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle Externo e *Accountability* nos Municípios brasileiros.

Na governança pública, a promoção da *accountability* é especificamente atribuída às instituições independentes que possuem a competência constitucional de avaliar a ação governamental e produzir opiniões de caráter legal e técnico sobre as contas dos gestores públicos, essas instituições estão inseridas em dois sistemas de controle existentes no mundo, o *sistema de controladorias* ou *sistema de auditorias-gerais*, e o *sistema de tribunais de contas*, em ambos, essas instituições são tradicionalmente chamadas de entidades fiscalizadoras superiores - EFS (Chamoun, 2020).

No Brasil, o controle externo das contas públicas é exercido pelo poder legislativo, com auxílio do tribunal de contas, o qual, tem o papel de verificar, sob diversos enfoques, além do contábil, a legitimidade, economicidade e legalidade das contas públicas (Martins et al, 2020).

Neste contexto, os tribunais de contas possuem crucial importância para consolidar a *accountability* nos Municípios, à medida que atuam de forma sancionadora e fiscalizatória das contas públicas (*accountability horizontal*), bem como proporcionam a sociedade, informações relevantes de como os gestores públicos gerenciam os recursos, influenciando a sociedade a realizar a *accountability* vertical, ou seja, exercer o direito de escolha de seus representantes, com base no seu desempenho na gestão do Município (Souza & Fadul, 2020).

Para Velten (2015) os tribunais de contas devem exercer a *accountability*, tomando as contas dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos, punindo-os, quando não agirem dentro dos princípios esculpidos para a gestão do dinheiro público. Uma dessas formas de punição aos gestores que cometerem atos irregulares em suas contas é o julgamento delas como irregulares, fato que possibilita tornar esses gestores inelegíveis nas próximas eleições.

Nesse sentido, o ato de prestar contas é o meio pelo qual os gestores públicos proporcionam a devida transparência dos atos relacionados a utilização, guarda, gerência e a



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

administração dos recursos públicos, se sujeitando as consequências destes e possibilitando que haja a sua responsabilização, principalmente no caso de ações que desencadeiam em irregularidades, fraudes contábeis ou operacionais (Peter & Machado, 2014; Oliveira, 2017).

De acordo com Miranda Coutinho e Salles Santos (2018), as contas de governo dizem respeito à distribuição de recursos entre os órgãos da Administração Pública, possuindo um caráter de cumprimento ou não das disposições orçamentárias aprovadas pelo poder legislativo. Trata-se de julgar os atos políticos de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas, sujeitando-as a emissão de parecer prévio que para Silva Alves e Ribeiro (2020), consistem em uma apreciação geral e fundamentada sobre a gestão orçamentária, patrimonial e financeira explicitadas nas prestações de contas dos gestores públicos, buscando dar uma opinião, para fins de julgamento pela câmara de vereadores, sobre esses aspectos.

2.2 Controle externo municipal realizado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco.

Chamoun (2020), esclarece que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, definiu as competências do Tribunal de Contas da União, que, por simetria, também se aplicam aos tribunais de contas estaduais e municipais. Nesse sentido, a constituição do Estado de Pernambuco (Pernambuco, 1989), onde estão os Municípios objetos desta pesquisa, também em seu artigo 29, parágrafo 1º, e artigo 30 estabelecem que as fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais do Estado e das entidades da Administração indireta e fundacional, serão exercidas pelas assembleias legislativas dos Municípios, mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas, e pelos sistemas de controle interno dos poderes legislativo, executivo e judiciário (Pernambuco, 1989).

Para Lins (2012), no âmbito do Estado de Pernambuco, o controle externo das contas públicas municipais é exercido pelas câmaras municipais com auxílio do Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE, órgão responsável pela emissão de parecer prévio sobre as contas dos chefes do Poder Executivo dos 184 Municípios do Estado. Para a autora, o regimento interno do TCE/PE disciplina o conteúdo do parecer prévio como sendo sempre justificado e conclusivo, recomendando a aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, o mesmo, possibilita ao poder legislativo municipal, representado pela Câmara Municipal, a formação de opinião de juízo a respeito de aspectos relacionados a gestão fiscal, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município (Lins, 2012). Dessa forma, o TCE/PE atua proporcionando o exercício do controle externo das entidades do Estado e dos Municípios, informando à comunidade o resultado dessas contas públicas, ou seja, se os recursos públicos estão sendo aplicados corretamente (Oliveira, 2017).

2.3 Estudos anteriores

Dada a importância de constante verificação dos determinantes da rejeição das contas de governo dos Municípios, tendo em vista a previsão legal do dever de prestar contas dos prefeitos, diversos autores já realizaram pesquisas no intuito de verificar quais as variáveis determinantes que influenciam a probabilidade de rejeição das contas de governo no julgamento dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), bem como quais são as irregularidades mais presentes nessas contas.

Estudos como o de Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017) pesquisaram, respectivamente nos Municípios de Pernambuco, Espírito Santo e novamente Espírito Santo, a variável “sexo” do prefeito(a) com relação à sua influência na rejeição de contas municipais, considerando em seus resultados que o fato de o prefeito ser do



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

sexo masculino possui uma influência maior na probabilidade de rejeição das contas municipais do que quando a gestão é de uma prefeita.

Assim como com a variável “sexo”, a variável “idade” também foi objeto de estudo nas pesquisas de Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017), onde os autores observaram, cada pesquisa no seu respectivo município objeto de estudo, existir uma relação positiva entre idades maiores dos prefeitos e a probabilidade de rejeição das contas.

Revorêdo e Silva (2005), também estudaram, nos Municípios pernambucanos, a variável “espectro ideológico” do prefeito, evidenciando que prefeitos mais voltados para o espectro ideológico de partidos considerados de direita, possuem maiores probabilidades de terem suas contas rejeitadas.

Os estudos de Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017), também verificaram a variável “Grau de instrução” ou “nível de escolaridade” do prefeito com relação a sua influência na rejeição das contas governamentais, identificando resultados que sugerem que quanto maior o grau de instrução, a escolaridade do prefeito, menor a probabilidade de rejeição das contas.

Esses mesmos estudos citados, além de pesquisarem a influência de variáveis do perfil do prefeito, também estudaram a influência na probabilidade de rejeição das contas de governos municipais por meio de variáveis relacionadas às características socioeconômicas dos Municípios. Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017), verificaram se o “índice de desempenho financeiro” do Município, dado pela razão entre receitas e despesas, também tinha influência, onde os resultados sugeriram que quanto maior for o resultado desse índice, menor a probabilidade de o tribunal rejeitar as contas dos prefeitos.

Revorêdo e Silva (2005) e Milanezi e Monte-Mor (2017) incluíram em seus estudos a verificação da variável “PIB per capita” como determinante da probabilidade de rejeição das contas de governos municipais, encontrando uma relação negativa para tal, ou seja, quanto maior o PIB per capita do município, menor a probabilidade de rejeição das contas municipais.

Ainda sobre o estudo de Revorêdo e Silva (2005), foi verificada se a variável “Receita provenientes do Fundo de Participação dos Municípios” possuía influência na rejeição das contas governamentais, essa variável foi utilizada nesse estudo no sentido de mensurar em especial a independência econômica da unidade federativa em relação ao poder central e sua capacidade de geração de receita própria. Os autores encontraram resultados que indicam que quanto maior esse tipo de receita no município, maior a probabilidade de rejeição das contas.

Os estudos de Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017), também verificaram a variável “população” quanto a ser determinante da probabilidade de rejeição das contas de governos municipais, nos quais, em sua maioria, os resultados sugeriram que quanto maior a população do Município, maior a probabilidade de rejeição das contas municipais quando julgadas pela corte de contas.

O estudo de Milanezi e Monte-Mor (2017), também verificou se a variável Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que captura os efeitos do Emprego e renda, Educação e Saúde nos Municípios, é determinante na rejeição das contas municipais quando julgadas pela corte de contas. Para essa variável, a relação encontrada no estudo foi negativa, ou seja, quanto maior esse índice, menor a probabilidade de rejeição das contas municipais.

O estudo de Kronbauer et al. (2011) identificou que as principais irregularidades nas contas municipais do Estado do Rio Grande do Sul são classificadas como sendo de “despesas”, “Administração de Pessoal” e “Controles Internos”, sendo as relacionadas ao sistema de

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

controle interno dos Municípios as mais frequentes naqueles com maiores irregularidades apontadas pelo tribunal. Esse estudo também correlacionou que os Municípios com maior número de irregularidades apontadas são aqueles com maior área geográfica, maior população, maior PIB e maior Receita Corrente Líquida.

O estudo de Oliveira et al. (2016), identificou e classificou irregularidades nas contas de governo de Municípios pernambucanos, considerando os anos de 2000 e 2012, em 20 tipologias diferentes, identificando grande variedades de irregularidades e aumento de contas rejeitadas nesse intervalo de período, sendo entendidas como o reflexo do aumento de obrigações normativas, principalmente pela implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O estudo de Azambuja et al. (2018) identificou nas contas dos Municípios mato-grossenses que irregularidades classificadas como gravíssimas, embasaram os pareceres prévios dos auditores do tribunal de contas julgador, ou seja, a classificação por natureza também proporciona verificar quais destas mais influenciam a rejeição das contas.

Já o estudo de Mata e Muniz (2020), buscou realizar classificação, por assunto, das irregularidades mais encontradas nas contas municipais do Estado do Espírito Santo entre os anos de 2013 a 2016, identificando que a maioria das irregularidades dizem respeito a falhas de escrituração das contas públicas, seguidas das irregularidades relacionadas à apuração de déficit orçamentário e financeiro, ao descumprimento do limite legal de despesas com pessoal, à abertura de créditos adicionais, à documentação de prestação de contas e ao controle interno.

Os estudos de Avellaneda (2009), Freier e Thomasius (2016) e Modes (2012) apesar de não estudarem especificamente a rejeição de contas municipais, pesquisaram sobre a variável experiência política do prefeito, relacionando-a, respectivamente, com o desempenho municipal na área de educação, com a tendência a ter melhores resultados fiscais e com a qualidade dos gastos públicos. Nesses estudos, os autores identificaram que prefeitos com maiores experiências políticas, necessariamente, apresentaram melhores desempenhos nessas respectivas áreas, demonstrando, portanto, ser uma variável igualmente interessante para verificar sua influência na probabilidade de rejeição das contas municipais.

Nesse contexto, para esse estudo e a luz da literatura apresentada, verifica-se a influência na probabilidade de rejeição das contas de governo dos Municípios de Pernambuco por meio do conjunto de variáveis que caracterizam o perfil pessoal e político dos prefeitos, a exemplo da sua experiência política, sexo, idade, grau de instrução e espectro ideológico. No que se refere às características socioeconômicas, tem-se o estudo do conjunto de variáveis relacionadas ao desempenho financeiro do município, sua riqueza per capita, sua receita advinda do fundo de participação dos Municípios, o tamanho da população e o índice Firjan de desenvolvimento municipal. Nesse sentido, buscando atingir o objetivo e responder à questão da pesquisa, foram estabelecidas as seguintes hipóteses para cada uma das variáveis apresentadas na literatura e utilizadas nesse estudo, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 1 – Variáveis e hipóteses relacionadas a probabilidade de rejeição das contas municipais

Hipótese	Variável	Proxy	Relação esperada com a probabilidade de rejeição das contas	Fonte
H_1	exp_polit	Experiência política do prefeito (a)	Quanto maior, menor a probabilidade de rejeição das contas	Avellaneda (2009), Freier e Thomasius (2016) e Modes (2012)

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Hipótese	Variável	Proxy	Relação esperada com a probabilidade de rejeição das contas	Fonte
H_2	<i>sexo</i>	Sexo do (a) prefeito (a)	Se masculino, maior a probabilidade de rejeição das contas	Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_3	<i>idade</i>	Idade do (a) prefeito (a)	Quanto maior, maior a probabilidade de rejeição das contas	Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_4	<i>Ideolog</i>	Espectro ideológico do (a) prefeito (a)	Se de direita, maior a probabilidade de rejeição das contas	Revorêdo e Silva (2005), Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_5	<i>Instruc</i>	Grau de Instrução/Nível de escolaridade do (a) prefeito (a)	Quanto maior, menor a probabilidade de rejeição das contas	Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_6	<i>Índ_desem_fin</i>	Desempenho orçamentário/financeiro do município	Quanto maior, menor a probabilidade de rejeição das contas	Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_7	<i>PIBpc</i>	Riqueza do município pelo número de habitantes	Quanto maior, menor a probabilidade de rejeição das contas	Revorêdo e Silva (2005), Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_8	<i>RFPM_pc</i>	Receita proveniente do Fundo de Participação dos Municípios per capita	Quanto maior, maior a probabilidade de rejeição das contas	Revorêdo e Silva (2005)
H_9	<i>pop</i>	Tamanho da população do Município	Quanto maior, maior a probabilidade de rejeição das contas	Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017)
H_{10}	<i>IFDM</i>	Índice Firjan de Desenvolvimento Humano (IFDM)	Quanto maior, menor a probabilidade de rejeição das contas	Milanezi e Monte-Mor (2017)

Fonte: Elaborado pelo Autor

3. METODOLOGIA

Para responder à questão de pesquisa, colheu-se, no sítio eletrônico do TCE/PE, relação contendo 1892 contas municipais julgadas como aprovadas ou rejeitadas dos 184 Municípios pernambucanos, entre os anos de 2005 e 2016, caracterizando as contas julgadas do ciclo político das eleições realizadas em 2004, 2008 e 2012. Destas, verificou-se que em 713 contas, o TCE/PE indicou em seu parecer prévio sua rejeição.

Utilizando o software estatístico *stata*, em sua versão 16, inicialmente, por meio de estatística descritiva, busca-se analisar de forma aprofundada as características específicas de cada variável apresentada na literatura quanto ao perfil dos prefeitos e características socioeconômicas dos Municípios. Posteriormente, para testar as hipóteses atribuídas à essas variáveis, quanto a sua influência na probabilidade “*p*” de rejeição das contas municipais julgadas pelo TCE/PE, esse estudo faz uso de regressão logística binária com efeitos fixos de tempo e região. A equação a seguir demonstra o modelo de regressão utilizado no estudo.

$$p = \frac{1}{1 + e^{-Z}} = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k)}}$$

$$Z = RejeitTCE_{ij} = \beta_0 + \beta_1 exp_polit_{ij} + \beta_2 sexo_{ij} + \beta_3 idade_{ij} + \beta_4 ideolog_{ij} + \beta_5 instruc_{ij} + \beta_6 ind_desem_fin_{ij} + \beta_7 PIBpc_{ij} + \beta_8 RFPM_pc_{ij} + \beta_9 pop_{ij} + \beta_{10} IFDM_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

Onde, $i = 1, 2, \dots, 1892$, a variável dependente $RejeitTCE_{ij}$, rejeição da conta pelo TCE/PE, foi coletada no sítio eletrônico do respectivo tribunal, por meio da ferramenta “Tome Conta”, que proporcionou acesso à listagem dos prefeitos que tiveram suas contas aprovadas e rejeitadas no período de corte da pesquisa. Trata-se de uma variável dicotômica, tendo em vista que assume somente dois valores possíveis, os quais para esse estudo foram definidos como 0 (zero) para o status de contas aprovadas e 1 (um) para contas rejeitadas.

A variável exp_polit é uma variável discreta representada pela quantidade de anos em que o prefeito está na política, exercendo cargos políticos. Seus valores foram coletados na base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A variável $sexo$ trata-se de uma variável dicotômica, assumindo o valor 0 (zero) para o sexo masculino e o valor 1 (um) para o sexo feminino, sendo coletada na base de dados do TSE.

A variável $idade$, novamente coletada na base de dados do TSE, é uma variável discreta representada pela idade do gestor na data de entrega das prestações de contas municipais de cada exercício julgado pelo TCE/PE.

A variável $ideolog$ é uma variável dicotômica que representa o espectro ideológico do partido que é mais votado para a esquerda, atribuindo-lhe o valor 0 (zero), e o espectro ideológico do partido que é mais votado para a direita, atribuindo-lhe o valor 1 (um). Variável novamente coletada na base de dados do TSE.

A variável $instruc$, coletada na base de dados do TSE, é uma variável categórica representada pelo valor 1 (um), englobando os níveis de escolaridade “Lê e escreve”, “Ensino Fundamental Incompleto” e “Ensino Fundamental Completo, 2 para os níveis de escolaridade “Ensino Médio Incompleto”, “Ensino Médio Completo” e “Superior Incompleto” e 3 para “Superior Completo”.

A variável ind_desem_fin é uma variável contínua obtida pela razão entre a receita orçamentária arrecadada pela despesa orçamentária empenhada. Valores mais próximos de 1 indicam um maior equilíbrio entre receita e despesa e, conseqüentemente, melhor alocação dos recursos arrecadados. Seus valores foram obtidos por meio da base de dados disponível no portal FINBRA (Finanças Brasil) do Tesouro Nacional (para os dados de 2005 a 2012) e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONF (para os dados de 2013 a 2016), que contém os dados de receitas arrecadadas e despesas empenhadas dos Municípios.

A variável $PIBpc$ é uma variável contínua que representa os valores monetários dos Produtos Internos Brutos municipais dividido pela quantidade de habitantes dos respectivos Municípios. Seus valores foram obtidos por meio da base de dados disponibilizada no sítio eletrônico da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - Condepe Fidem.

A variável $RFPM_pc$ é uma variável contínua representada por valores monetários relacionados ao Fundo de Participação dos Municípios dividido pela quantidade de habitantes dos respectivos Municípios. A divisão pela quantidade de habitantes aumenta a capacidade de análise da variável, considerando a dispersão dos valores reais existentes entre os Municípios.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Seus dados foram coletados por meio da base de dados disponibilizada pelo portal FINBRA (Finanças Brasil) do Tesouro Nacional (para os dados de 2005 a 2012) e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONF (para os dados de 2013 a 2016).

A variável *pop*, coletada em base de dados disponível no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), representa a quantidade de habitantes por Município. A variável *IFDM*, coletada na base de dados do sistema Firjan, é uma variável contínua representada por valores que variam de zero (0) a um (1), sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor o desenvolvimento da localidade no que se refere aos quesitos Emprego e renda, Educação e Saúde.

A interpretação dos resultados do modelo levou em consideração a significância estatística das variáveis aos níveis usuais de 1% e 5% do *p-valor* e a análise da razão de chance (*Odds Ratio*) de ocorrência da variável dependente que oportuniza apresentar os resultados indicando a estimativa de ocorrência de rejeição das contas dos prefeitos quando há um incremento de uma unidade em cada variável explicativa do modelo proposto, como também em termos percentuais de probabilidade de ocorrência dessa rejeição (Fernandes et al, 2021).

No que se refere às irregularidades, por meio de análise de conteúdo (leitura e categorização das irregularidades encontradas) dos pareceres prévios dos processos de prestações de contas, verificou-se um quantitativo total de 3113 irregularidades distribuídas entre as 713 contas rejeitadas. Para esse estudo, foi utilizada a classificação de irregularidades praticada pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE/MT, descritas no documento “Classificação de Irregularidades: Critérios para as decisões sobre as contas anuais” (Mato Grosso, 2015), no que tange ao seu assunto (Limites Constitucionais/Legais; Gestão Patrimonial; Contabilidade; Gestão Fiscal/Financeira; Controle Interno; Planejamento/Orçamento; Licitação; Contratos; Convênios; Despesas; Pessoal; Previdência; Prestação de Contas; Transparência e acesso à Informação e diversos) e a sua natureza (Gravíssima, grave e moderada). A classificação “Transparência e acesso à Informação” não existe no documento “Classificação de Irregularidades: Critérios para as decisões sobre as contas anuais” (Mato Grosso, 2015), portanto, tratou-se de um desmembramento de irregularidades que estão classificadas como “diversas” para essa categoria, com o intuito de melhor classificá-las, tendo em vista a importância que se tem sobre os aspectos da transparência pública e acesso à informação, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei de Acesso à Informação, respectivamente.

A utilização da classificação adotada pelo TCE/MT justifica-se pois o TCE/PE é um dos únicos tribunais no Brasil que ainda não definiu critérios de classificação dessas irregularidades para fins de apreciação e julgamento das contas dos gestores municipais, em contraste quando comparado a outros Tribunais de Contas pelo Brasil, a exemplo dos tribunais de contas dos Estados do Amapá; Bahia; Goiás; Paraíba; Paraná; Piauí; Mato Grosso; Rio Grande do Norte e Tocantins (Soares, 2018). Assim, a classificação das irregularidades proporcionou verificar, por meio de estatística descritiva, aquelas que possuem maiores frequências e, conseqüentemente, maior influência na rejeição das contas de governo julgadas pelo TCE/PE. Dessa forma, foram apresentados os dados gerais das contas julgadas no período objeto de análise, a evolução desse quantitativo total por ano de prestação de contas, o percentual de contas julgadas rejeitadas por região de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, distribuição de frequência pelas classes relacionadas ao assunto e a natureza das irregularidades, com detalhamento da evolução desse quantitativo no período de análise e descrição detalhada das irregularidades mais assíduas identificadas para cada classificação quanto ao assunto e natureza.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Análise descritiva e inferencial dos dados referentes as variáveis de perfil dos prefeitos e características socioeconômicas dos Municípios

Com o intuito de conhecer as principais características da amostra com relação às contas julgadas, as variáveis de perfil dos prefeitos e as características socioeconômicas dos Municípios, a tabela 2 a seguir apresenta a estatística descritiva desses dados.

Tabela 2 - Estatística descritiva das variáveis contas julgadas, perfil dos prefeitos e características socioeconômicas dos Municípios

Variáveis	Média	Métrica de leitura	D. Padrão	Mín	Máx
<i>TCE(i)</i>	0.377	%	0.485	0	1
<i>Exp_polit(ii)</i>	4.643	Anos	2.883	1	13
<i>Sexo(iii)</i>	0.0803	%	0.272	0	1
<i>Idade(iv)</i>	50.24	Anos	10.16	22.28	83.08
<i>Ideolog(v)</i>	0.649	%	0.477	0	1
<i>Instruc(vi)</i>	2.295	Categoria	0.719	1	3
<i>Índ_desem_fin(vii)</i>	1.01	Índice	0.103	0.131	2.255
<i>PIBpc(viii)</i>	6.539	Valor	5.868	1.844	86.892
<i>RFPM_pc(ix)</i>	521.6	monetário	230.1	57.73	1.937
<i>Pop(x)</i>	42.160	Habitantes	110.437	3.681	1.54E+06
<i>IFDM(xi)</i>	0.564	Índice	0.087	0.284	0.791

Número de observações: 1892

Fonte: Elaborado pelo autor

Os resultados apresentados na tabela acima, demonstram que, em média, aproximadamente 38% das contas julgadas entre 2005 e 2016 pelo TCE/PE, foram rejeitadas pelo tribunal. A experiência política dos prefeitos é, em média, de 4,6 anos. Verifica-se também que apenas 8% das prefeituras são comandadas por prefeitas e a idade média dos prefeitos foi de 50 anos, com mínimo de 22 anos e máximo de 83 anos. O espectro ideológico dos prefeitos, apontou que aproximadamente 65% destes são de partidos de direita. O grau de instrução aponta que a maioria dos prefeitos possui, em média, ensino médio ou superior incompleto.

Adicionalmente, o índice de desempenho financeiro ficou, em média, em 1,01, ou seja, na média, as prefeituras estão mantendo um equilíbrio entre suas receitas e despesas, porém, é possível identificar na amostra prefeituras que obtiveram índices de desempenho financeiro considerados muito baixos (0,103) e elevados (2,255), indicando, respectivamente, excessos de despesas e excessos de receitas para esses Municípios. O PIB per capita da amostra ficou, em média, em R\$ 6.539,00, com Municípios apresentando mínimo e máximo de, respectivamente, R\$ 1.844 e R\$ 86.892, indicando o quanto a amostra é caracterizada por Municípios pouco e muito ricos. A receita com o Fundo de Participações dos Municípios demonstra que, em média, os Municípios receberam recursos desse tipo de transferência intergovernamental na ordem de R\$ 521,60, com máximo e mínimo de respectivamente R\$ 57,73 e R\$ 1.937,00. A média de habitantes da amostra de Municípios foi de 42.160 habitantes e o Índice Firjan de Desenvolvimento Humano apresentou média de 0,564 com mínimo e máximo de respectivamente 0,284 e 0,791, indicando uma disparidade de desenvolvimento nos aspectos da renda, educação, saúde e emprego entre os Municípios analisados.

A Tabela 3 a seguir traz as razões de chances (*Odds Ratio*) das variáveis utilizadas no modelo logístico de probabilidade.

Tabela 3 - Razão de chance (*Odds Ratio*) de ocorrência de rejeição das contas municipais julgadas pelo TCE/PE entre 2005 e 2016

Variável Dependente: <i>dummy</i> = 1 se a conta foi rejeitada						
Variáveis Independentes	<i>Odds Ratio</i>	Erro-Padrão.	Estat. Z	<i>P-valor</i>	[95% Intervalo de Conf.]	
<i>exp_polit</i>	1.060649	0.030523	2.05	0.041	1.002482	1.122192
<i>Sexo</i>	1.192943	0.228609	0.92	0.357	0.819408	1.736757
<i>Idade</i>	0.998177	0.005552	-0.33	0.743	0.987354	1.009118
<i>Ideolog</i>	1.195458	0.13436	1.59	0.112	0.959106	1.490055
<i>Instruc 2</i>	0.812663	0.126269	-1.34	0.182	0.599312	1.101965
<i>Instruc 3</i>	0.665911	0.101157	-2.68	0.007	0.494438	0.89685
<i>Ind_desem_fin</i>	0.185866	0.130703	-2.39	0.017	0.046841	0.737521
<i>lnPIBpc</i>	0.699931	0.127288	-1.96	0.05	0.490069	0.999661
<i>lnRFPm_pc</i>	0.503763	0.200565	-1.72	0.085	0.230853	1.099304
<i>lnpop</i>	0.721057	0.122076	-1.93	0.053	0.517441	1.004798
<i>IFDM</i>	0.022691	0.024443	-3.51	0.00	0.002748	0.187395

Número de observações: 1860

Fonte: Elaborado pelo autor

Pela análise da tabela 3, verifica-se que a razão de chance de uma conta ser rejeitada pelo TCE/PE quando se aumenta em um ano a experiência política do prefeito é de um aumento de 1,060 vezes. Em termos percentuais, esse coeficiente indica que quando se aumenta em um ano a experiência política do prefeito, a probabilidade de a conta ser rejeitada pelo TCE/PE é 6,06% maior, mantendo-se as demais variáveis constantes. Esse resultado é estatisticamente significativo e contrasta com os resultados dos estudos de Avellaneda (2009), Freier e Thomasius (2016) e Modes (2012), que encontraram relações positivas entre uma maior experiência política e resultados dos prefeitos com relação ao desempenho municipal na área de educação, desempenho fiscal e melhor qualidade dos gastos públicos nos Municípios, respectivamente. Embora a comparação não tenha como variável dependente a rejeição das contas municipais em todos as pesquisas, esperava-se que prefeitos com maiores experiências políticas diminuíssem a probabilidade dessas contas serem rejeitadas, fato que não ocorreu nessa pesquisa, portanto, rejeita-se a hipótese H1 de que quanto maior a experiência política do prefeito, menor a probabilidade de rejeição das contas julgadas pelo TCE/PE.

A variável *sexo* não apresentou significância estatística, o que proporciona rejeitar a hipótese H2 estabelecida na literatura, porém, sua razão de chance dá indícios de que ser do sexo masculino aumenta em 19,3% a probabilidade de as contas municipais serem rejeitadas pelo tribunal. Esse resultado corrobora com os resultados dos estudos de Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017), de que ser do sexo masculino aumenta a probabilidade de rejeição das contas municipais.

Igualmente à variável *sexo*, a variável *idade* também não foi estatisticamente significativa, proporcionando novamente a rejeição de sua hipótese (H3) atribuída, porém, sua razão de chance dá indícios de que quando se aumenta em um ano a idade do prefeito, há um aumento de 0.998177 vezes na probabilidade de rejeição das contas, em termos percentuais esse valor indicaria uma diminuição de 0,18% na probabilidade de rejeição das contas dos prefeitos. Esse resultado contrasta com os resultados dos estudos de Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017) de que quanto maior a idade do prefeito, maior a probabilidade de rejeição das contas.

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

A variável *ideolog* também não foi estatisticamente significativa para a amostra analisada, proporcionando novamente a rejeição de sua hipótese (H4) atribuída, porém, sua razão de chance dá indícios de que o prefeito ser de partido de direita, aumenta em 19,5% a probabilidade de a conta ser rejeitada pelo tribunal. Esse resultado corrobora com os resultados dos estudos de Revorêdo e Silva (2005) e Milanezi e Monte-Mor (2017).

O grau de instrução se apresentou uma variável estatisticamente significativa, sugerindo que quando o prefeito atinge o nível de escolaridade superior completo, a chance de as contas serem rejeitadas é 33,4% menor que aquelas contas prestadas por prefeitos com níveis menores de educação formal. Esse resultado confirma os resultados encontrados nas pesquisas de Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017) possibilitando aceitar a hipótese H5 de que quanto maior o nível de escolaridade do prefeito, menor a probabilidade de rejeição das contas.

O aumento de uma unidade no índice de desempenho financeiro do Município, faz com que a probabilidade de rejeição das contas diminua em 81,5%. Esse resultado foi estatisticamente significativo e reforça os resultados encontrados por Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017) de que quanto maior o desempenho orçamentário/financeiro do Município, menor a probabilidade de rejeição das contas, assim, aceita-se a hipótese H6.

Para o PIB *per capita*, aumentos de 1% nos seus valores fazem com que a probabilidade de rejeição das contas reduza em 30,1%. Esse resultado foi estatisticamente significativo e corrobora com os resultados dos estudos de Revorêdo e Silva (2005) e Milanezi e Monte-Mor (2017) de que quanto maior o PIB *per capita*, menor a probabilidade de rejeição das contas, fazendo com que seja possível aceitar a hipótese H7.

A variável Receitas com o Fundo de Participação do Município *per capita*, não foi estatisticamente significativa, o que leva a rejeição de sua hipótese (H8) atribuída, porém, sua razão de chance dá indícios de que aumentos de 1% nos seus valores fazem com que a probabilidade de rejeição das contas reduza em aproximadamente 50%. Esse resultado contrasta com o resultado da pesquisa de Revorêdo e Silva (2005).

Adicionalmente, a probabilidade de uma conta ser rejeitada diminui em 28% quando há aumento de 1% na população dos Municípios. Esse resultado é estatisticamente significativo e contrasta com os estudos de Revorêdo e Silva (2005), Velten (2015) e Milanezi e Monte-Mor (2017) de que quanto maior a população do Município, maior a probabilidade de rejeição das contas, portanto, rejeita-se a hipótese H9.

Por fim, outro resultado estatisticamente significativo é o acréscimo de um décimo de unidade no IFDM que reduz a probabilidade de rejeição da prestação de contas em 9,8%, reforçando o resultado encontrado na pesquisa de Milanezi e Monte-Mor (2017) de que quanto maior o IFDM, menor a probabilidade de rejeição das contas, assim, aceita-se a hipótese H10.

4.2 – Análise descritiva dos resultados obtidos quanto às irregularidades das contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco.

A tabela 4 a seguir apresenta os dados gerais obtidos com relação ao total de contas julgadas pelo TCE/PE entre os anos de 2005 e 2016, bem como a variação percentual desse quantitativo de um ano anterior para o seu subseqüente.

Tabela 4 - Dados gerais das contas julgadas pelo TCE/PE de 2005 a 2016

Ano	Contas Rejeitadas	Variação	Contas Aprovadas	Variação	Total de Contas Julgadas	Variação
2005	53	-	128	-	181	-
2006	82	55%	99	-23%	181	0%

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

2007	86	5%	94	-5%	180	-1%
2008	83	-3%	95	1%	178	-1%
2009	62	-25%	119	25%	181	2%
2010	64	3%	116	-3%	180	-1%
2011	64	0%	115	-1%	179	-1%
2012	80	25%	95	-17%	175	-2%
2013	19	-76%	142	49%	161	-8%
2014	43	126%	93	-35%	136	-16%
2015	42	-2%	50	-46%	92	-32%
2016	35	-17%	33	-34%	68	-26%
TOTAL	713		TOTAL	1179	TOTAL	1892

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode ser observado, entre os anos de 2005 e 2016, o TCE/PE julgou 1.892 contas, sugerindo sua aprovação nos pareceres prévios em 1.179 contas e sua rejeição em 713 contas. Nesse período, considerando a evolução desses quantitativos, verifica-se que as maiores variações entre as contas aprovadas ocorreram sempre naquelas prestações de contas que se referem aos primeiros mandatos dos prefeitos, ou seja, quando estes ainda estavam executando os recursos planejados pelos seus antecessores. Esse fato ocorreu nas prestações de contas de 2005 (128 contas aprovadas), em 2009 (+25% ou 119 contas aprovadas) e em 2013 (+49% ou 142 contas aprovadas), demonstrando um comportamento que poderá ser objeto de investigação em outras pesquisas. A maior variação entre um ano e outro ocorreu entre 2013 e 2014, quando as contas aprovadas variaram positivamente 49%.

Ratificando o entendimento anterior, os números de contas rejeitadas pelo TCE/PE tiveram suas maiores reduções com relação aos seus anos antecessores justamente nos anos de 2005 (53 contas rejeitadas), 2009 (-25% ou 62 contas rejeitadas) e 2013 (-76% ou 19 contas rejeitadas) ou seja, novamente indicando uma tendência do tribunal em rejeitar menos contas nos primeiros anos de mandato dos prefeitos. Considerando os últimos anos de análise, nota-se uma tendência de redução do número de contas julgadas, indicando que quanto mais recentes, as contas ainda não tiverem seus processos de prestações de contas totalmente julgadas pelo tribunal.

A tabela 5 a seguir apresenta o percentual de contas rejeitadas por região de desenvolvimento do Estado.

Tabela 5 - Percentual de contas rejeitadas por região de desenvolvimento de Pernambuco no período de 2005 a 2016

Região de Desenvolvimento	Núm. Municípios	Percentual de contas rejeitadas
Agreste Central	26	28,4%
Agreste Meridional	26	47,2%
Agreste Setentrional	19	28,9%
Mata Norte	19	51,7%
Mata Sul	24	46,6%
Metropolitana	14	26,3%
Sertão Central	8	26,2%
Sertão de Itaparica	7	31%
Sertão do Araripe	10	50%

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Sertão do Moxotó	7	42,8%
Sertão do Pajeú	17	26,5%
Sertão do São Francisco	7	37,8%

Fonte: Elaborado pelo autor

Na tabela acima, é possível verificar que as regiões de desenvolvimento da Mata Norte, Sertão do Araripe, Agreste meridional e Mata Sul são as regiões que mais possuem, proporcionalmente, contas de governo rejeitadas pelo TCE/PE no período de 2005 a 2016.

A tabela 6 a seguir apresenta uma distribuição de frequência das irregularidades, por assunto, encontradas nas prestações de contas de governo dos prefeitos, identificadas por meio da análise de conteúdo realizada nos pareceres prévios do TCE/PE referente às 713 contas julgadas rejeitadas pelo tribunal no período de 2005 a 2016.

Tabela 6 - Distribuição de frequência das irregularidades, por assunto, entre 2005 e 2016

Assunto das Irregularidades	Frequência	Frequência Relativa	Frequência Percentual	Frequência Acumulada
Convênio	20	0,01	0,64	0,64
Contrato	35	0,01	1,12	1,77
Pessoal	68	0,02	2,18	3,95
Despesa	75	0,02	2,41	6,36
Gestão Patrimonial	80	0,03	2,57	8,93
Controle Interno	103	0,03	3,31	12,24
Planejamento/Orçamento	103	0,03	3,31	15,55
Transparência e Acesso à Informação	148	0,05	4,75	20,30
Diversos	161	0,05	5,17	25,47
Licitação	200	0,06	6,42	31,90
Contabilidade	209	0,07	6,71	38,61
Prestação de Contas	220	0,07	7,07	45,68
Gestão Fiscal/Financeira	403	0,13	12,95	58,63
Previdência	587	0,19	18,86	77,48
Limites Constitucionais /Legais	701	0,23	22,52	100,00
TOTAL	3113	1,00	100,00	-

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da tabela acima, verifica-se que as irregularidades relacionadas à Limites Constitucionais/Legais respondem pela maioria das irregularidades identificadas nos pareceres prévios das prestações de contas de governo no período de 2005 a 2016, com 22,52% das 3.113 irregularidades encontradas. Em seguida, com 18,86% do total, estão as irregularidades relacionadas à aspectos previdenciários e com 12,95% as irregularidades relacionadas a gestão fiscal/financeira dos Municípios. Assim, essas três classificações de irregularidades representam juntas mais da metade do total de irregularidades das contas analisadas (54,33%), se apresentando como aquelas classificações que mais influenciam na rejeição dessas contas. As demais 12 classificações de irregularidades apresentadas na tabela 6, somam 45,67% do total de irregularidades presentes nas contas rejeitadas, sendo as relacionadas a prestações de contas, contabilidade e licitações as mais frequentes desse grupo.

As principais irregularidades classificadas e observadas como sendo de Limites Constitucionais/Legais, estão relacionadas ao descumprimento dos limites constitucionais com



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

despesas de pessoal, o que infringe dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino municipal, como também em ações e serviços públicos de saúde, aplicação abaixo do limite legal previsto dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública de ensino e descumprimento do limite de repasse do duodécimo à câmara municipal. Essas irregularidades, em sua grande maioria estão classificadas como gravíssimas.

As irregularidades classificadas como previdência, dizem respeito à ausência de recolhimento ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS de contribuições previdenciárias descontadas dos servidores e patronais, desequilíbrio financeiro do regime, intempestividade e erros na contabilização e recolhimento das obrigações previdenciárias junto ao RPPS e ao Regime Geral de Previdência Social, desrespeito às alíquotas vigentes para esses dois regimes, ocasionando o pagamento de multas e juros (decorrentes dos repasses intempestivos), assim como o aumento do passivo do município e ausência de avaliação atuarial, essa última é considerada uma irregularidade “Grave”, quanto as demais, “Gravíssimas”.

No que se refere às irregularidades classificadas como de Gestão Fiscal/Financeira, as principais estão relacionadas à assunção de dívidas sem lastro financeiro para cumprir com os compromissos, principalmente os de curto prazo, utilização de recursos orçamentários e financeiros com finalidade diversa da sua vinculação legal, ineficiência na arrecadação de receitas tributárias próprias, Inscrição de Restos a pagar sem que haja disponibilidade de recursos para sua execução, déficit de execução orçamentária e contratação de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira para seu cumprimento. Essas irregularidades também são classificadas quanto a sua natureza, sendo consideradas em sua maioria como graves e gravíssimas.

Correspondendo à 7,07% do total de irregularidades, estão as classificadas como sendo de Prestações de Contas, onde constam irregularidades referentes a perda de prazo para envio de dados das prestações de contas ao sistema SAGRES do TCE/PE, documentos obrigatórios das prestação de contas encaminhados ao TCE/PE de forma incompleta ou não encaminhados, erro no lançamento das informações no sistema SAGRES, ausência de publicação dos relatórios resumidos de execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal no sistema SISTN nos prazos previstos em lei, divergências de informações contábeis entre o portal do cidadão do TCE/PE e o sistema SAGRES de prestação de contas dos Municípios e não encaminhamento de atos de admissão de pessoal ao TCE/PE. Essas irregularidades são classificadas quanto a sua natureza como “Moderadas”.

As irregularidades classificadas como sendo de “Contabilidade”, correspondente a 6,71% do total, estão mais relacionadas à falhas encontradas em demonstrativos contábeis que não estão de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade e os demonstrativos exigidos na lei 4.320/1964, ausência, nas demonstrações contábeis, de notas explicativas, em linguagem simples, objetiva, clara e concisa, ausência de informações relevantes, complementares e/ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis propriamente ditas e despesas contabilizadas em elementos diferentes do que deveriam ser classificadas. Essas irregularidades são consideradas de natureza moderadas para graves pois impactam negativamente no acompanhamento da execução orçamentária, na análise e interpretação de resultados econômicos e financeiros, tornando difícil a apuração da situação financeira e orçamentária do Município. Outras irregularidades são a ausência de controle contábil por fontes/destinação de recursos, informações contábeis que não evidenciam a real situação patrimonial do município, ausência de registros no balanço patrimonial de provisão para perdas de dívida ativa, essas últimas consideradas de natureza grave.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Já com relação as irregularidades classificadas como sendo de licitações, que somam 6,42% do total, as principais irregularidades estão relacionadas à contratações irregulares por meio de dispensa e inexigibilidade, afrontando a lei de licitações e contratos administrativos, fracionamento de despesas para evitar a realização do devido processo licitatório, fraudes em licitações, conluio de participantes em processos licitatórios, licitações realizadas com superfaturamento de preços, bem como escolha de fornecedores ou prestadores de serviços com irregularidades fiscais/trabalhistas, ou seja, empresas que venceram licitações sem estarem habilitadas para tal, comprovando também a existência de indícios de favorecimento à determinadas empresas. Essas irregularidades, em sua maioria estão classificadas quanto a sua natureza como sendo graves.

Classificadas como assuntos “Diversos” e somando 5,17% do total de irregularidades, estão às relacionadas à ausência de elaboração, por exemplo, do plano municipal de saneamento básico; de plano de gestão Integrada de resíduos sólidos, do Programa Anual de Saúde – PAS, bem como irregularidades relacionadas à baixos índices de Gestão da Saúde (quantidade de médicos por habitante, taxas de mortalidade na infância e de mortalidade infantil) e de Gestão da Educação (fracasso escolar). A maioria dessas irregularidades é considerada pela literatura como “moderada”.

No tocante à classificação Transparência e Acesso à Informação, que respondeu por 4,75% do total de irregularidades, tem-se como principais problemas o não cumprimento de dispositivos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e outros normativos correlatos sobre a disponibilização e divulgação de dados financeiros dos órgãos municipais em portais de transparência, ausência de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas irregularidades são consideradas pela literatura como “Moderadas”.

Na classificação “Planejamento/Orçamento”, correspondendo a 3,31% do total, estão irregularidades como valores superestimados de receitas que não levam em consideração indicadores reais e atualizados, fragilidades no processo de elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento municipal (LDO e LOA), fragilidades nos indicadores dos recursos relacionados a educação, elaboração inadequada de programação financeira e cronograma mensal de desembolso, encaminhamento dos PPAs e LOAs fora do prazo legal às câmaras municipais. Essas irregularidades foram classificadas também como “Moderadas” quanto a sua natureza.

Na sequência, temos as irregularidades classificadas como de “Controle Interno”, respondendo também por 3,31% do total. Suas principais situações estão relacionadas à ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos relacionados à contabilidade, ao acompanhamento das despesas de pessoal, da saúde, do equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS, da elaboração dos demonstrativos contábeis e alimentação consistente dos sistemas SAGRES e SICONFI, bem como ausência de controles eficientes e eficazes na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos Municípios, além da não instituição ou instituição precária do Sistema de Controle Interno Municipal. Essas irregularidades estão classificadas quanto a sua natureza como moderadas e graves.

As irregularidades mais frequentes relacionadas à gestão patrimonial, que correspondem à 2,57% do total de irregularidades, dizem respeito à ausência de efetiva cobrança e arrecadação de dívidas ativas dos Municípios, consideradas quanto a sua natureza como moderada com relação a ausência de cobrança e grave quanto a situação irregular da dívida propriamente dita.

Quanto a classificação “Despesa”, 2,41% do total de irregularidades, a irregularidade com maior frequência verificada diz respeito a realização de despesas consideradas não

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, principalmente aquelas relacionadas à recursos do FUNDEB e despesas pagas sem que houvesse a realização total de um determinado contrato. Essas irregularidades são classificadas como graves.

Para a classificação de irregularidades sobre "Pessoal", com 2,18% do total, tem-se como principal situação a contratação de servidores por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público. Essa irregularidade é classificada quanto a sua natureza como grave.

As irregularidades classificadas como sendo de contratos, correspondendo a apenas 1,12% do total de irregularidades, tendo como principais irregularidades contratações superfaturadas em diversos tipos de serviços, principalmente de obras e engenharia, contratações em excesso e indevidas de Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), bem como problemas de má fiscalização dos contratos de fornecimento de bens e prestações de serviços diversos, ocasionando pagamentos que não são devidos. A maioria dessas irregularidades está classificada como grave.

Por fim, correspondendo a apenas 0,64% do total de irregularidades, tem-se as relacionadas à convênios, principalmente as situações em que há irregularidades identificadas na celebração e prorrogação de Termos de Parceria, utilização indevida desses termos, inadimplência de convênios com outras esferas de governo, indícios de desvio de verbas de convênio celebrados com a União, bem como não execução de objetos de convênios e irregularidades nas prestações de contas desses. Essas irregularidades são classificadas quanto a sua natureza como graves.

A tabela 7 a seguir apresenta a evolução do quantitativo de irregularidades, por assunto, no período analisado.

Tabela 7 - Evolução do quantitativo de irregularidades, por assunto, entre 2005 e 2016

Assunto das Irregularidades	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
Licitação	131%	32%	2%	-4%	-100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Convênio	-50%	33%	50%	-83%	-100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Contrato	14%	25%	-30%	-57%	-100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Despesa	150%	-35%	-15%	0%	-91%	-100%	0%	100%	-33%	150%	-80%
Controle Interno	250%	57%	-41%	100%	-85%	-75%	100%	0%	100%	75%	-43%
Pessoal	22%	-18%	-22%	43%	-100%	100%	0%	-100%	100%	-100%	100%
Prestação de Contas	29%	189%	31%	12%	-66%	-46%	429%	-73%	210%	-90%	67%
Gestão Patrimonial	100%	0%	100%	-100%	0%	100%	60%	-63%	667%	-22%	-39%
Planejamento/Orcamento	0%	0%	100%	-100%	100%	-28%	8%	-64%	100%	160%	-42%
Transparência e Acesso à Informação	100%	0%	-100%	100%	-50%	1200%	169%	-77%	250%	21%	-26%
Diversos	-100%	100%	-19%	-71%	40%	-29%	380%	-67%	663%	-90%	0%
Contabilidade	1500%	13%	83%	-24%	-76%	150%	-20%	-33%	350%	-25%	-56%
Limites Constitucionais /Legais	10%	43%	32%	-38%	27%	-4%	-7%	-72%	105%	-24%	42%
Previdência	142%	52%	-1%	-26%	4%	4%	44%	-87%	340%	11%	-14%
Gestão Fiscal/Financeira	-43%	50%	683%	-64%	-12%	120%	148%	-80%	194%	49%	-16%
TOTAL	69%	46%	23%	-26%	-34%	14%	63%	-75%	271%	-20%	-18%

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da tabela acima, verifica-se que as maiores variações no quantitativo de irregularidades por assunto de um ano para o outro, ocorreram de 2013 para 2014, assim como

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

no quantitativo de contas rejeitadas apresentado na tabela 1. Essa elevação maior nesse ano pode ter relação com a implantação, pelo TCE/PE, da modalidade processual de prestação de contas em meio eletrônico, a partir da resolução TC nº 11/2014 do TCE/PE, o que pode ter facilitado e dado maior celeridade à análise das contas por parte dos auditores do tribunal.

Variações pontuais expressivas são observadas em anos anteriores e subsequentes à 2014, como no caso das irregularidades relacionadas à aspectos contábeis, que de 2005 para 2006 tiveram um aumento de 1500%, das irregularidades de gestão fiscal/financeira que de 2007 para 2008 aumentaram em 683%, das irregularidades relacionadas à Transparência e Acesso à Informação que de 2010 para 2011 aumentaram em 1200%, fato talvez associado a promulgação da Lei de acesso à informação nº 12.527/2011, das irregularidades relacionadas às prestações de contas que aumentaram 429% de 2011 para 2012, das irregularidades classificadas como "diversos" que de 2013 para 2014 subiram 663% e, por fim, das relacionadas à gestão patrimonial que se elevaram 667% de 2013 para 2014.

Observa-se também que de 2010 para 2016, as irregularidades classificadas como de licitação, convênio e contratos não passaram mais a ser verificadas nas contas de governo, mas sim nas contas de gestão, que não são objeto de análise dessa pesquisa.

Nos últimos dois anos de prestações de contas analisadas, é possível identificar uma tendência de redução no quantitativo da maioria das irregularidades, esse fato pode estar associado às prestações de contas que ainda estão em processo de análise pelo tribunal.

A tabela 8 a seguir apresenta uma distribuição de frequência das irregularidades, por natureza, verificadas nos pareceres prévios do TCE/PE referente às 713 contas julgadas rejeitadas.

Tabela 8 - Distribuição de frequência das irregularidades, por natureza, entre 2005 e 2016

Natureza das Irregularidades	Frequência	Frequência Relativa	Frequência Percentual	Frequência Acumulada
Moderada	635	0,20	20,40	20,40
Grave	856	0,27	27,50	47,90
Gravíssima	1622	0,52	52,10	100,00
TOTAL	3113	1,00	100,00	-

Fonte: Elaborado pelo autor

Na tabela 8, é possível verificar que a maioria das irregularidades identificadas no período objeto de análise estão classificadas como gravíssimas, somando 52,1% do total, seguidas pelas irregularidades consideradas graves, 27,5% do total de irregularidades e, por fim, as irregularidades de natureza moderada, correspondendo à 20,4% das 3.113 irregularidades encontradas nos pareceres prévios das contas rejeitadas pelo TCE/PE entre 2005 e 2016.

A tabela 9 a seguir apresenta a evolução desse quantitativo de irregularidades, por natureza, no período analisado.

Tabela 9 - Quantitativo e evolução das irregularidades, por natureza, entre 2005 e 2016

Natureza das Irregularidades	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2015/ 2014	2016/ 2015
Moderada	63%	169%	11%	38%	-39%	3%	194%	-71%	386%	-36%	-34%
Grave	89%	29%	6%	-19%	-86%	65%	39%	-44%	327%	-50%	-17%
Gravíssima	53%	48%	40%	-42%	17%	10%	40%	-81%	162%	26%	-8%

TOTAL	69%	46%	23%	-26%	-34%	14%	63%	-75%	271%	-20%	-18%
--------------	------------	------------	------------	-------------	-------------	------------	------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fonte: Elaborado pelo autor

A partir da tabela acima, observa-se que as maiores variações para cada natureza ocorreram novamente entre os anos de 2013 para 2014, com um aumento significativo de 386% para as irregularidades classificadas quanto a sua natureza como moderadas, 327% para as consideradas graves e de 162% para as consideradas gravíssimas.

5. CONCLUSÕES

Este artigo teve como objetivo verificar quais são os fatores determinantes que influenciam a probabilidade de rejeição das contas de governo julgadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco – TCE/PE.

Os principais resultados apresentados pela pesquisa, sugerem que a experiência política e o nível de escolaridade são os fatores mais determinantes para influenciar, respectivamente, aumentando e diminuindo, a probabilidade de rejeição das contas de governo dos Municípios. No que se refere às variáveis relacionadas às características socioeconômicas dos Municípios, as estatísticas mais significantes sugerem que um aumento do Índice de desempenho financeiro do Município, do PIB per capita, da população e do IFDM, diminuem a probabilidade de rejeição das contas de governo julgadas pelo TCE/PE. As irregularidades mais presentes e, conseqüentemente, que mais influenciam nessa probabilidade, são classificadas como de Limites Constitucionais/Legais, de aspectos Previdenciários e as classificadas como de Gestão Fiscal/Financeira e gravíssimas.

Estes resultados representam uma contribuição científica acerca das impropriedades ou irregularidades que acometem a gerência dos recursos públicos municipais, evidenciadas nas prestações de contas de governo julgadas pelo controle externo municipal, realizado pelo Tribunal de Contas Estadual, e que necessitam de maior atenção dos gestores públicos quanto a melhor adequação de suas estruturas de governança, controles internos e gerenciamento de riscos. O diagnóstico quanto aos perfis dos prefeitos e as características socioeconômicas dos Municípios, permite inferir quais dessas características traçam um perfil a ser identificado e desejado para que se busque diminuir o quantitativo de contas rejeitadas. Ainda, contribui no sentido de dar maior solidez a literatura sobre fatores determinantes da rejeição de contas por parte de Tribunais de Contas Estaduais.

Por fim, para futuras pesquisas, propõe-se que se faça um estudo mais aprofundado no intuito de identificar novas variáveis que porventura sejam objeto de análise como fatores determinantes da rejeição de contas de governo municipais, como, por exemplo, novas variáveis de perfil dos prefeitos como seu estado civil ou sua ocupação, bem como novas variáveis que representam índices socioeconômicos dos Municípios como o Índice de desenvolvimento Humano Municipal - IDHM. A dimensão espacial também pode ser considerada para uma abrangência maior de análise em mais de um Estado, Estados com maiores números de Municípios ou em regiões geográficas, bem como, a expansão do aspecto temporal, que pode ser objeto de análise em uma quantidade maior de ciclos políticos mais antigos ao de 2004 e mais recentes ao de 2012. A pesquisa também possibilita a observação e escolha de outros métodos ou modelos econométricos que melhor se moldem às características das variáveis dependentes e independentes e suas relações propostas.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

6. REFERÊNCIAS

- Silva Alves, C. C. da., & Ribeiro, A. M. (2020). Apreciação de contas de governos: uma análise nos municípios de Santa Catarina. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 11(4), 242-258.
- Altounian, C. S., de Souza, D. L., & Lapa, L. R. G. (2020). *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. (2^a ed.). Fórum.
- Avellaneda, C. N. (2009). Mayoral quality and local public finance. *Public Administration Review*, 69(3), 469-486.
- Azambuja, P. A., Teixeira, A., & Nossa, S. N. (2018). Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 12, e149212-e149212.
- Brasil, S. F. do. (1988). *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.
- Brasil, T.C.U do. *Controles na Administração Pública*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa.
- Chamoun, R. F. F. F. (2020). Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. *Tribunal de Contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 313-336.
- Miranda Coutinho, D. de., & Salles Santos, A. S. de. (2018). O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(72), 209-233.
- Fernandes, A. A. T., Figueiredo, D. B., Rocha, E. C. D., & Nascimento, W. D. S. (2021). Leia este artigo se você quiser aprender regressão logística. *Revista de Sociologia e Política*, 28.
- Freier, R., & Thomasius, S. (2016). Voters prefer more qualified mayors, but does it matter for public finances? Evidence for Germany. *International Tax and Public Finance*, 23(5), 875-910.
- Kronbauer, C. A., Krüger, G. P., Ott, E., & Nascimento, C. J. (2011). Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais: estudo do controle externo da gestão pública. *Revista de contabilidade e organizações*, 5(12), 48-71.
- Lins, C. D. M. (2012). *Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco (Doctoral dissertation)*.
- Martins, L. C., Libonati, J. J., Miranda, L. C., & De Freitas, M. A. L. (2020). Controle Externo das Contas Públicas: A Influência Política no Julgamento das Contas dos Prefeitos do Estado de Pernambuco. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 15(2), 162-176.
- Mata, R. S., & Muniz, J. M. B. (2020). *Accountability e a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo: um estudo sobre os motivos que causaram a rejeição das*



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

- prestações de contas dos Municípios capixabas. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, on-line, 44, 1-10.
- Matias-Pereira, J. (2018). Administração pública. Foco nas Instituições e Ações Governamentais. 5a ed. rev. atual. São Paulo: Atlas.
- Mato Grosso. (2015). Classificação de irregularidades: critérios para as decisões sobre as contas anuais / Tribunal de Contas do Estado. 5. ed. rev. amp. Cuiabá: Publicontas.
- Milanezi, A. R., & Monte-Mor, D. S. (2017). O efeito da utilização de créditos adicionais suplementares no julgamento das contas anuais dos municípios capixabas. In XI Congresso Anpcont.
- Modes, M. (2012). Perfil dos prefeitos e o padrão de gastos locais: evidências para municípios brasileiros (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas–FGV, São Paulo, SP, Brasil.
- Oliveira, A. do N., & do Nascimento, P. R., & de Oliveira Pedrosa, E. C., & Miranda, L. C., (2016) As Principais Irregularidades de Controle Interno de Municípios Pernambucanos: Um Estudo a partir dos Relatórios de Auditoria do TCE-PE sobre as Prestações de Contas. In Anais do Congresso UFPE de Ciências Contábeis (Vol. 1).
- Peter, Maria da Glória Arrais., & Machado, Marcus Vinícius Veras. (2014). Manual de auditoria governamental. Editora Atlas SA.
- Pernambuco, Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. (1989). Constituição do Estado de Pernambuco (e suas atualizações).
- Revorêdo, W. C., & Silva, C. A. T. (2005). Decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco para com as contas Municipais: uma análise focada no reflexo de indicadores socioeconômicos. In Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil (Vol. 2).
- Rocha, A. C. (2013). A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Revista de Administração Pública, 47, 901-926.
- Slomski, V. (2008). Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas.
- Soares, A. P. (2018). Taxonomia das irregularidades detectadas no processo de auditoria das prefeituras: instrumento de apoio aos tribunais de contas brasileiros (Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco).
- Souza, A. E. A. de., & Fadul, E. M. C. (2020). Potencial de Accountability nos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. on-line, 44, 21-37.
- Velten, S. R. (2015). Determinantes da rejeição das prestações de contas anuais dos municípios capixabas pelo tribunal de contas do Estado do Espírito Santo. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória. 98 p.