

Auditoria das Contas Municipais: Quais as Irregularidades Praticadas pelos Prefeitos Pernambucanos?

KLEBER MORAIS DE SOUSA

Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE/UAST)

AMANDA VITALINO DOS SANTOS ARAUJO

Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Resumo

Este estudo tem por objetivo identificar as irregularidades praticadas pelos prefeitos detectadas por meio de auditoria externa realizadas nas contas anuais dos municípios pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Os Tribunais de Contas Estaduais (TCs) após a CF/88 tiveram suas atribuições ampliadas de modo a compreender não só a fiscalização financeira e orçamentária, mas também abranger os aspectos contábeis, operacional e patrimonial. Por outro lado, os municípios ampliaram significativamente a quantidades de recursos devido a descentralização tanto da produção de serviços públicos como das competências de arrecadação de tributos. Conhecer de forma clara quais são as práticas irregulares ocorridas na gestão municipal pode contribuir com a indicação dos pontos necessários ao aprimoramento da gestão, ao fortalecimento do controle social, a ampliação da transparência da administração pública, bem como a mensuração dos prejuízos sofridos. A pesquisa é descritiva e utilizou como procedimentos metodológico a análise documental das notas taquigráficas dos julgamentos dos processos de contas anuais dos prefeitos proferidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, correspondente ao período de 2005 à 2009. O levantamento realizado revelou a existência de 545 tipos de falhas, tendo ocorrido 4.470 irregularidades nos 585 processos de contas de contas anuais julgados pelo TCE-PE correspondente ao período de 2005 à durante 2009. As cinco principais irregularidades foram: a) Ausência de documentos na prestação de contas; b) não recolhimento das contribuições patronais ao RGPS; c) descumprimento dos limites das despesas com pessoal; d) não recolhimento das contribuições dos servidores ao RGPS; e e) não cumprimento da aplicação mínima dos recursos de impostos em educação (art. 212 CF/88). Além disso foi possível observar que as auditorias do TCE-PE são predominantemente focadas na inspeção da regularidade dos atos praticados pelos gestores, tendo a análises de desempenho dos serviços públicos menor relevância.

Palavras chave: Irregularidades, Administração Municipal, Auditoria Municipal, Tribunal de Contas Estadual.

1 INTRODUÇÃO

Os municípios após a Constituição Federal de 1998 (CF/88) ampliaram significativamente a quantidades de recursos devido a descentralização tanto da produção de serviços públicos como das competências de arrecadação de tributos. Nesse contexto, a existência de um controle externo eficaz na administração pública municipal é de fundamental no exame da regularidade e do desempenho da gestão, bem como na punição dos responsáveis pelas irregularidades.

Os Tribunais de Contas Estaduais (TCs) após a CF/88 tiveram também suas atribuições ampliadas de modo a compreender não só a fiscalização financeira e orçamentária, mas também abranger os aspectos contábeis, operacional e patrimonial. Dentre as atribuições dos TCs a mais observada pela sociedade civil e demais usuários das informações é a emissão de parecer prévio das contas anuais dos prefeitos (Arantes, Abrucio & Teixeira, 2005).

Por meio das decisões proferidas em julgamento das contas anuais é possível identificar quais foram as irregularidades praticadas pelos gestores municipais, bem como observar quais foram as punições aplicadas pelos TCs aos prefeitos por terem cometido tais práticas. Contudo, embora seja comum o livre acesso as notas taquigráficas dos julgamentos das contas no site dos TCs, em especial no Estado de Pernambuco, a complexidade técnica dos documentos dificulta a compreensão por parte das organizações sociais e dos cidadãos.

Provavelmente, esse seja um dos motivos que promova o distanciamento entre as ações realizadas pelos TCs e a população. Aliado a isso, a expressiva sensação popular de corrupção do setor público tem levado os cidadãos a questionar a eficácia das ações praticadas pelos órgãos de controle, em especial dos TCs.

Conhecer de forma clara quais são as práticas irregulares ocorridas na gestão municipal pode contribuir com a indicação dos pontos necessários ao aprimoramento da gestão, ao fortalecimento do controle social, a ampliação da transparência da administração pública, bem como a mensuração dos prejuízos sofridos. Estudos com esse enfoque tem sido raro, tendo em vista a dificuldade dos procedimentos metodológicos de coleta das informações.

Assim, este trabalho tem por objetivo identificar as irregularidades praticadas pelos prefeitos detectadas por meio de auditoria externa realizadas nas contas anuais dos municípios pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Para tanto, a pesquisa é descritiva e o procedimento metodológico utilizou a análise documental das notas taquigráficas dos julgamentos dos processos de contas anuais dos prefeitos proferidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, correspondente ao período de 2005 à 2009.

É importante atentar, que este trabalho apresenta de forma descritiva os resultados iniciais do estudo das irregularidades praticadas na gestão municipal, que em pesquisa futura serão utilizados no exame da execução das políticas públicas de modo a mensurar os possíveis prejuízos e danos causados a produção de bens públicos, bem como a identificar as possíveis ações necessárias ao aprimoramento dos procedimentos de controle.

Além dessa introdução, o trabalho apresenta na seção 2 o referencial teórico com foco a apresentar o papel das auditorias dos Tribunais de Contas dos Estados e a análise das irregularidades no plano teórico. A seção 3 explica a metodologia utilizada na realização da pesquisa. Na seção 4 são apresenta os resultados e as discussões e por último a seção 5 apresenta as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Papel das Auditorias dos Tribunais de Contas dos Estados

A Constituição Federal de 1967 instituiu os controles internos e externos na administração pública. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi alterado significativamente a estrutura dos órgãos estatais e os poderes de fiscalização foram ampliados passando a compreender a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sendo os Tribunais de Contas órgãos importantes no controle da administração pública, em especial nos governos municipais.

Os Tribunais de Contas (TCs) possuem uma estrutura de direção colegiada e autônoma em relação aos demais poderes, com a atribuição de órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle da administração pública (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009). As principais atribuições dos TCS são: a) apreciar e emitir parecer prévio das contas anuais dos prefeitos; b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos; c) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo; e d) apreciar de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões (Rocha, 2003).

No exercício das atribuições os TCs não devem se limitar apenas a observar a legalidade dos atos praticados, mas deve compreender também a avaliação de desempenho das políticas públicas, de modo superar o cunho meramente legalista das ações de controle (Loureiro, Teixeira & Moraes, 2009). Para tanto, os TCs podem utilizar das mais diversas modalidades de auditoria, aqui neste trabalho optou-se por utilizar a classificação proposta por Cruz (2007), conforme descrito na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 Modalidades de Auditoria

Modalidade	Objetivo
Auditoria Fiscalizadora	Fiscalizar as transações sob a ótica financeira e patrimonial, bem como os registros dela decorrentes.
Auditoria de Gestão	Vigiar a produção e a produtividade e avaliar os resultados alcançados diante de objetivos e metas fixadas para um determinado período dentro da tipicidade própria.
Auditoria Operacional	Vigiar as transações sob as óticas da economicidade, eficiência e eficácia e das causas e efeitos decorrentes

Fonte: Baseado em Cruz (2007)

Tendo em vista as atribuições de emitir parecer prévio das contas anuais, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) a partir dos documentos exigidos nos processos de prestação de contas dos Prefeitos realiza as auditorias a fim de observar o cumprimento das normas legais e do atendimento dos princípios da administração pública, com foco principal a modalidade fiscalizadora.

Esforços nos últimos anos têm sido realizados pelo TCE-PE com o objetivo de incrementar as auditorias fiscalizadoras com pontos da auditoria de gestão e operacional de modo a observar o cumprimento das metas e objetivos, bem como ao atendimento aos 3E's (economicidade, eficiência e eficácia).

Embora os TCs possuam importantes atribuições no controle da administração pública, suas ações e decisões são vistas com certa desconfiança pelos integrantes dos poderes dos governos subnacionais e pela sociedade civil por entender que prevalece nas deliberações dos TCs o uso de uma mescla de critérios políticos e técnicos com prevalência dos políticos (Arantes, Abrucio & Teixeira, 2005). Essa percepção é no mínimo preocupante, visto que os

TCs são órgãos de fundamental importância no combate à corrupção e na manutenção do regime democrático (Rocha, 2003).

Além disso, os municípios brasileiros após a implementação da descentralização dos serviços públicos e da arrecadação de tributos ocorrido com a CF/88 têm aumentado significativamente o volume de gastos nas mais diversas áreas de atuação, como por exemplo saúde, assistência social e educação (Abrucio, 2006, Arretche, 2003). Para se ter uma ideia, nos dez anos seguintes, no período de 1988 à 1998, os municípios alcançaram um acréscimo dos recursos próprios na ordem de aproximadamente 197% (Rezende, 2000).

Naturalmente, se os municípios têm ampliado suas responsabilidades no contexto federativo de prover bens públicos aos cidadãos, os TCs também têm expandido suas responsabilidades em apurar as irregularidades e as práticas de corrupção nas políticas públicas dos governos locais, além de punir os responsáveis, sendo uma boa aplicação das técnicas de auditoria essencial a sua concretização.

2.2 Irregularidades na Administração Pública

As irregularidades administrativas podem ser tratadas em um contínuo, iniciando por aquelas de menor gravidade que não possui poder de prejudicar os resultados dos serviços públicos ou de causar danos ao erário, aumentando em gravidade até chegar na outra extremidade nos chamados atos de corrupção que possuem a capacidade de prejudicar a eficácia das políticas públicas (Azfar & Gurgur, 2008, Mauro, 1995, Reinikka & Svensson, 2004, Olken, 2005).

As irregularidades estão diretamente ligadas ao conceito de probidade administrativa, que é neste trabalho tida como a prática honesta na administração pública (Di Pietro, 2008). O seu oposto é denominado de improbidade administrativa, que segundo a Lei Federal nº 8.429 são os atos praticados por qualquer agente público contra administração pública de qualquer esfera de governo, que provoquem enriquecimento ilícito, causem prejuízos ao erário ou que não atendam aos princípios da administração pública definidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, a legislação penal caracteriza diversos tipos de crimes que envolvem a prática do agente público contra a administração pública, são exemplos: corrupção passiva; concussão; peculato; peculato mediante erro de outrem dentre outros, ou seja nem todas as práticas de improbidade administrativa configuram crimes que devem ser punidas por ação penal.

Assim, improbidades administrativas podem, mas não necessariamente são atos de corrupção. O termo corrupção tem sido definido de diferentes formas, cada uma com alguma falha em determinado aspecto. As dificuldades não se limitam a sua definição, mas se estendem em a obtenção dos meios necessários a sua comprovação, visto que eles não são praticados à luz do dia, e em alguns casos, observadores distintos podem até discordar de sua existência (Tanzi, 1998).

Para Jain (2001) em uma sociedade democrática existem três tipos de corrupção, sendo elas: a corrupção política que refere-se aos atos praticados pelo poder da elite política para realizar políticas econômicas, alocando recursos e atendendo a interesses específicos, sobre o interesse público; a corrupção burocrática que refere-se aos atos corruptos praticados por burocratas; e a corrupção legislativa que trata da forma e extensão em que as votações de legisladores são influenciadas.

As metodologias utilizadas para medição da corrupção podem ser divididas em subjetivas e objetivas. As formas subjetivas em verdade não obtêm especificamente a frequência da ocorrência dos atos corruptos, mas sim a sua percepção (Treisman, 2007). Por

outro lado, as medidas objetivas buscam evidências de sua ocorrência utilizando dados administrativos na comparação entre dois momentos “antes” e “depois”, ou no cruzamento de informações administrativas, sendo exemplos de estudos com esse enfoque os realizados por Olken (2005), Reinikka e Svensson (2004) e Di Tella e Schargrotsky (2003).

Se por um lado, a utilização de metodologias subjetivas pode ser enviesada por diversas variáveis culturais, políticas e econômicas ou mesmo pela opinião do entrevistado, resultando talvez, na medição de algo que não seja propriamente dito, a corrupção. As objetivas podem ser deficientes em locais que não possuem os dados nem a transparência administrativa necessária (Treisman, 2007). De uma forma ou de outra, embora haja essas dificuldades de aferição, estudos têm sido direcionados a identificar seus efeitos nas ações do Estado e na sociedade.

A corrupção entendida neste trabalho como aquela irregularidade mais grave não é privilégio brasileiro, ela existe e é estudada no mundo inteiro. Olken (2005) investigou os efeitos da corrupção em um programa de transferência de subsídios do arroz na Indonésia e constatou que pelo menos 18% do arroz subsidiado simplesmente desapareceu, sendo que ela foi mais acentuada em locais etnicamente heterogêneos e com mais baixas densidades populacionais.

Reinikka e Svensson (2004) observaram que apenas 13% dos recursos transferidos do governo central chegavam às escolas de Uganda. Mauro (1995) observou uma associação negativa entre a corrupção e os investimentos, ao utilizar um conjunto de dados que continha índices subjetivos de honestidade e de eficiência burocrática de 114 países.

Assim, como é possível notar, a corrupção afeta muitos países no mundo e a dificuldade de combatê-lo dar-se pela dificuldade em caracterizar os atos de corrupção, tendo em vista inclusive a diversidade de conceitos e da inexistência de elementos suficientes resultantes da falta de controle e transparência na administração pública.

Nesse contexto, os procedimentos de auditoria realizados pelos TCs exercem um papel *sine qua non* na identificação das irregularidades e dos responsáveis, bem como na quantificação do dano sofrido pelo erário público, de modo a serem tomadas as medidas administrativas e judiciais necessários a fim de repará-lo.

3 METODOLOGIA

Com o propósito de identificar as irregularidades praticadas pelos prefeitos dos municípios pernambucanos a pesquisa é caracterizada como descritiva. Para tanto, foi realizado um levantamento documental nas notas taquigráficas das decisões de julgamento das contas anuais dos prefeitos proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) correspondente ao período de 2005 à 2009. O Estado de Pernambuco possui 184 municípios na época do levantamento, dividido em cinco mesorregiões. A escolha desse período ocorreu em razão da existência de maior quantidade de processos julgados no momento da coleta dos dados. As notas taquigráficas foram coletadas no período de 21/02 à 25/02/2012.

No momento do levantamento o TCE-PE tinha julgado 621 processos de prestações de contas correspondente ao período, sendo que só foi possível coletar e analisar as notas taquigráficas de 585 processos. A análise consistiu na leitura de todas as decisões proferidas que possuíam notas taquigráficas disponíveis, identificando as irregularidades que embora a defesa tenha argumentado seus motivos o TCE-PE tenha entendido que não foram suficientes para demonstrar sua inexistência.

Após realizar a leitura e a identificação das irregularidades foi desenvolvido um *software* para cadastramento individualizado de cada processo com suas respectivas

irregularidades em banco de dados. Em seguida, as irregularidades foram tabuladas conforme descrito na subseção seguinte.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na coleta das notas taquigráficas das decisões foi observado que existiam processos de contas anuais dos prefeitos correspondente ao período de estudo (2005 à 2009) que não haviam sido julgados TCE-PE. Dentre os 920 processos de contas municipais anuais (184 municípios x 5 anos) haviam 621 processos julgados, conforme demonstrado na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 Situação dos Processos de Contas Anuais dos Municípios no TCE-PE

Ano	Regular		Regular c/ Ressalvas		Irregular		Não Julgado		Outros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
2005	12	6,52	101	54,89	62	33,70	8	4,35	1	0,54
2006	5	2,72	66	35,87	88	47,83	24	13,04	1	0,54
2007	-	-	46	25,00	89	48,37	46	25,00	3	1,63
2008	-	-	35	19,02	55	29,89	93	50,54	1	0,54
2009	-	-	33	17,93	22	11,96	56	30,43	1	0,54
Total	17	1,85	281	30,54	316	34,35	227	24,67	7	0,76

Nota: Levantamento das decisões realizado no site do TCE, no período de 21/02 a 25/02/2012.

Os dados demonstram que 50,88% dos processos de contas anuais julgados são considerados irregulares pelo TCE-PE, tendo o exercício de 2007 alcançado 64,49% de contas irregulares entre aquelas julgadas até o momento do levantamento. Esses resultados indicam a gravidade das irregularidades cometidas na gestão dos municípios pernambucanos e a sua fragilidade administrativa na gestão dos recursos públicos de forma responsável.

Por outro lado, a falta de julgamento de 24,67% (227 processos) após no mínimo 3 anos da apresentação das contas impossibilita muitas vezes a aplicação de medidas punitivas, como a aplicação de multa, visto que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 12.600/2004) até o 9 de julho de 2012 vetava a aplicação de multa após dois anos da autuação do processo. Atualmente o prazo decadencial e prescricional da execução das multas são de cinco anos. Assim, a morosidade processual acaba por praticar injustiças, não punindo os gestores que agiram de forma irregular, aumentando provavelmente a sensação de impunidade pelos envolvidos.

Dos 621 processos julgados pelo TCE-PE não foi possível obter todas as notas taquigráficas das decisões de julgamento, resultando na redução de 36 processos, conforme detalhado na tabela 3 a seguir.

Tabela 3 Distribuição das Decisões do TCE-PE Coletadas

Ano	Regular		Regular c/ Ressalvas		Irregular		Total	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
2005	12	7,27	99	60,00	54	32,73	165	100
2006	5	3,31	62	41,06	84	55,63	151	100
2007	-	-	46	35,11	85	64,89	131	100
2008	-	-	35	40,70	51	59,30	86	100
2009	-	-	31	59,62	21	40,38	52	100
Subtotal	17	1,85	273	29,67	294	32,07	585	100

As irregularidades identificadas nesses 585 processos de contas anuais foram cadastradas de forma individualizada para cada município e exercício, e em seguida foram segregadas em 16 áreas, conforme detalhado na tabela 4, a seguir.

Tabela 4 Distribuição das Irregularidades por Área

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
1. Licitações e contratos	73	183	198	125	50	629	14.07
2. Despesa	67	188	174	123	42	594	13.29
3. Educação	95	80	120	109	19	423	9.46
4. Obrigações Legais	60	44	160	99	46	409	9.15
5. RGPS	11	46	154	115	70	396	8.86
6. RPPS	66	106	108	54	24	358	8.01
7. Contábeis	20	66	109	110	38	343	7.67
8. Obras e serviços de engenharia	48	159	53	25	10	295	6.6
9. Saúde	83	47	75	68	9	282	6.31
10. Poder legislativo	58	55	50	28	13	204	4.56
11. Controle Interno	6	41	91	23	24	185	4.14
12. Pessoal	19	39	49	27	13	147	3.29
13. Oscip e cooperativa	20	49	35	6		110	2.46
14. Tributação e dívida ativa	5	16	13	21	1	56	1.25
15. Finanças		1	1	31	1	34	0.76
16. Convênios		2	3			5	0.11
TOTAL	631	1122	1393	964	360	4470	100

A maior quantidade de irregularidades são observadas nas licitações e contratos (14,07%), seguida pela execução das despesas (13,29%). As irregularidades relacionadas a área de contabilidade assume o 7º colocação no *ranking*, com 7.67% do total. A área de convênios foi a que apresentou menor quantidade de irregularidades observadas (0,11%).

É importante destacar que as irregularidades apontadas não representam as que efetivamente ocorrem nos governos locais, mas sim, apenas aquelas que foram identificadas pela auditoria das contas anuais dos prefeitos pelo TCE-PE. Além disso, as auditorias do TCE-PE são realizadas por amostragem e as técnicas utilizadas para sua definição não são apresentadas nas notas taquigráficas dos julgamentos a fim de testar se efetivamente a amostra representa a população.

No mais, deve-se atentar que o fato de uma irregularidade não ter sido observada nos anos seguintes, mas que tenha sido observada nos anos anteriores, não se dá efetivamente por sua correção, porque os tópicos foco das auditorias pelo que se pôde observar a partir das notas taquigráficas, é alterado a cada ano, com excessão dos limites legais de gastos e normatizações acessórias legais.

A média geral foi 7,64 irregularidades por processo de contas anuais e a média no decorrer do tempo cresceu fortemente entre os anos de 2005 à 2008, saindo de 3,82 em 2005 para 11,21 no ano de 2008. O ano de 2009 apresentou redução na média de irregularidades por processo de contas anuais indo para 6,92, conforme apresenta a figura 1 a seguir.

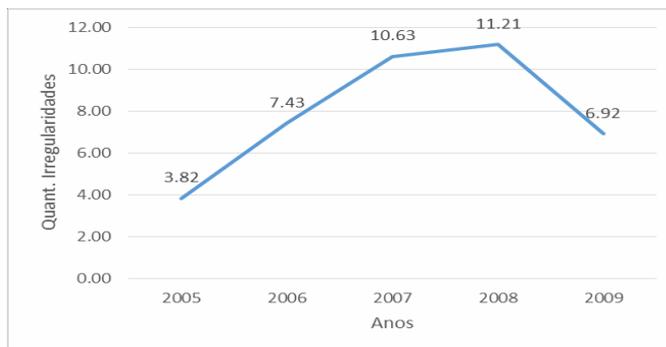


Figura 1 Média de Irregularidades por Processo de Contas Anuais

A figura 1 parece supor que existem uma associação entre a quantidade de irregularidade nas contas públicas e o período de gestão dos governos locais evidenciando um efeito clássico do ciclo político eleitoral. O ano 2005 que inicia a gestão de novos prefeitos apresenta a menor média, mas na medida em que vai se aproximando do período de novas eleições municipais ocorre um crescimento, de modo a alcançar o apse no ano das eleições municipais em 2008. No ano seguinte em 2009, o ciclo se renova, com a redução das irregularidades praticadas por iniciar nova gestão e estar distante da disputa eleitoral. Ou seja, os dados sugerem que os gestores municipais na tentativa de obter melhores resultados eleitorais praticam oportunamente irregularidades em maior intensidade a fim de obter melhores resultados nas eleições municipais. Evidentemente, a verificação dessa hipótese foge ao alcance deste trabalho que se detém a descrever as irregularidades, todavia futuro estudo será realizado com esse propósito.

As irregularidades apontadas pelas auditorias do TCE-PE mas que foram esclarecidas pela defesa a ponto de convencer o conselheiros de sua inexistência representou 20,73% conforme detalhado na tabela 5, ou seja, 79,27% das irregularidades indicadas nos relatórios de auditoria se comprovaram após ser analisado os argumentos da defesa dos prefeitos.

Tabela 5 Irregularidades Esclarecidas pela Defesa do Gestor Municipal

Descrição	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%
Despesa	37	78	42	21	29	207	17.71
Educação	56	48	28	27	8	167	14.29
Poder legislativo	42	28	20	17	20	127	10.86
Licitações e contratos	7	38	38	22	14	119	10.18
Obrigações Legais	27	14	22	17	17	97	8.3
Saúde	30	16	8	14	9	77	6.59
Pessoal	14	15	22	14	8	73	6.24
RPPS	20	20	14	8	8	70	5.99
Contábeis	3	8	20	17	16	64	5.47
Controle Interno	1	10	20	8	14	53	4.53
RGPS	3	3	15	11	12	44	3.76
Obras e serviços de engenharia	4	12	17	3	1	37	3.17
Tributação e dívida ativa	4	1	9	3	3	20	1.71
Finanças		3		6		9	0.77
Oscip e cooperativa	3	1				4	0.34
Convênios			1			1	0.09
TOTAL	251	295	276	188	159	1.169	100.00

A expressiva quantitativa de irregularidades apontadas nos relatórios de auditoria que foram efetivamente comprovados (79,27%) sugere a existência de um corpo técnico capacitado para a realização dos trabalhos de auditoria por parte do TCE-PE. Por outro lado, a percepção de que a utilização de argumentações jurídicas são suficientes para descaracterizar as irregularidades praticadas não se sustenta.

O levantamento realizado na pesquisa identificou exatamente 515 tipos de irregularidades praticadas na gestão dos municípios pernambucanos. Obviamente, as limitações de espaço deste trabalho não permite relacioná-las a exaustão. Assim, como forma de demonstrar as principais irregularidades praticadas, o Apêndice I (pág. 12 e 13) lista aquelas que tiveram frequência superior a 15 ocorrências. O somatório delas representa 70,83% das irregularidades praticadas nos municípios que tiveram as contas julgadas correspondente ao período de 2005 à 2009.

Resumidamente, a tabela 6 traz as 10 irregularidades mais frequentes. É interessante notar que todas elas estão associadas a tópicos de verificação da auditoria com foco na análise da regularidade estritamente legal da gestão, com o observância de limites e prazos legais de gastos, bem como ao atendimento de procedimentos técnicos legais.

Tabela 6 Resumo das Irregularidades das Contas Anuais Municipais

Anos	2005		2006		2007		2008		2009		Total	
Quantidade de Processos Julgados Levantados na Pesquisa	165		151		131		86		52		585	
Descrição das Irregularidades	Qtd	%	Qtd	%								
Ausência de documentos na prestação de contas	39	23.6	24	15.9	72	55.0	47	54.7	23	44.2	205	35.0
Não recolhimento das contribuições patronais RGPS	3	1.8	17	11.3	60	45.8	44	51.2	26	50.0	150	25.6
Descumprimento dos limites das despesas com pessoal	30	18.2	44	29.1	39	29.8	22	25.6	14	26.9	149	25.5
Não recolhimento das contribuições servidores RGPS	4	2.4	19	12.6	55	42.0	40	46.5	23	44.2	141	24.1
Não cumprimento da aplicação mínima dos recursos de impostos em educação (art. 212 CF/88)	43	26.1	29	19.2	29	22.1	26	30.2	4	7.7	131	22.4
Não aplicação dos 60% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério	40	24.2	26	17.2	25	19.1	27	31.4	2	3.8	120	20.5
Não recolhimento das contribuições patronais do RPPS	17	10.3	37	24.5	36	27.5	19	22.1	7	13.5	116	19.8
Repasse de recursos a Câmara em valor superior ao definido no art. 29a CF/88	39	23.6	33	21.9	30	22.9	11	12.8	3	5.8	116	19.8
Não instituição ou insuficiência do sistema de controle interno	2	1.2	10	6.6	68	51.9	8	9.3	19	36.5	107	18.3
Não recolhimento das contribuições servidores do RPPS	22	13.3	27	17.9	27	20.6	11	12.8	5	9.6	92	15.7

Nota: *Percentual apurado em relação ao total de 4.470 irregularidades levantadas.

A ausência de documentos na prestação de contas foi a mais identificada, a ponto de 55% dos processos de prestações de contas do exercício de 2007 apresentarem tais falhas. A segunda foi o não recolhimento das contribuições patronais ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com 25,6% dos processos julgados no período e 25,5% dos processos julgados os municípios não atenderam aos limites legais das despesas com pessoal.

5 CONCLUSÃO

A ampliação do papel dos municípios na provisão de bens públicos tem aumentado significativamente a quantidade de recursos públicos geridos nos governos locais. O controle externo da administração pública realizado pelos TCs possuem papel singular no combate a corrupção e na correição das irregularidades apuradas.

O levantamento realizado nas notas taquigráficas dos julgamento das contas anuais dos municípios revela a existência de 545 tipos de falhas, tendo ocorrido 4.470 irregularidades nos 585 processos de contas de contas anuais julgados pelo TCE-PE correspondente ao período de 2005 à 2009. As cinco principais irregularidades foram: a) Ausência de documentos na prestação de contas; b) não recolhimento das contribuições patronais ao RGPS; c) descumprimento dos limites das despesas com pessoal; d) não recolhimento das contribuições dos servidores ao RGPS; e e) não cumprimento da aplicação mínima dos recursos de impostos em educação (art. 212 CF/88).

A partir do levantamento realizado foi possível observar também que as auditorias do TCE-PE são predominantemente focadas na inspeção da regularidade dos atos praticados pelos gestores, tendo a análises com foco no desempenho dos serviços públicos menor relevância. Os achados da pesquisa ainda sugerem uma possível associação entre a quantidade de irregularidades existentes nas contas anuais dos prefeitos com o período eleitoral, tópico que será abordado em futuras pesquisas.

No mais, os resultados

REFERÊNCIAS

- Abrúcio, F. L. (2006) Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury, S. (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 77-126.
- Arantes, R. B., Abrucio, F. L. & Teixeira, M. A. C. (2005) Imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. Revista do Serviço Público. 56, 1, 57-83.
- Arretche, M. (2003) Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciência & Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 8, 2, 331-345.
- Azfar, O. & Gurgur, T. (2008) Does corruption affect health outcomes in the Philippines? Econ. Gov., Dordrecht, 9, 197-244.
- Cruz, F. (2007) Auditoria Governamental. São Paulo: Atlas.
- Di Pietro, M. S. Z. (2008) Direito administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas.
- Di Tella, R. & Schargrodsky, E. (2003) The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. Journal of Law and Economics, Chicago, 46, 269-292.
- Jain, A. K. (2001) Corruption: a review. Journal of Economic Surveys. Oxford, 15, 1, 71-121.

- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C. & Moraes, T.C. (2009) Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, 43, 4, 739-772.
- Mauro, P. (1995) Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, Oxford, 110, 3, 681-712.
- Olken, B. A. (2005) Corruption and the cost of redistribution: micro evidence from Indonesia. *Journal of Public Economics*, Cambridge, 90, 4-5, 853-870.
- Reinikka, R. & Svensson, J. (2004) Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, 119, 2.
- Rezende, F. (2000) Globalização, federalismo e tributação. *Cadernos de Finanças Públicas*, nº 1, Brasília, 19-30.
- Rocha, C. A. A. (2003) Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Revista de Informação Legislativa*. 40, 223-251.
- Tanzi, V. (1998) Corruption around the world: causes, consequences scope, and cures. IMF Working Paper, Washington, WP 9863, International Monetary Fund.
- Treisman, D. (2007) What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annu. Rev. Polit. Sci. Palo Alto*, 10, 211-244.

APÊNDICE I
**Principais Irregularidades Praticadas pelos Prefeitos Pernambucanos
Período de 2005 à 2009**

Descrição das Irregularidades	2005	2006	2007	2008	2009	Total	% Total*
Quantidade de Processos Julgados Levantados na Pesquisa	165	151	131	86	52	585	-
Ausência de documentos na prestação de contas	39	24	72	47	23	205	4.59
Não recolhimento das contribuições patronais RGPS	3	17	60	44	26	150	3.36
Descumprimento dos limites das despesas com pessoal	30	44	39	22	14	149	3.33
Não recolhimento das contribuições servidores RGPS	4	19	55	40	23	141	3.15
Não cumprimento da aplicação mínima dos recursos de impostos em educação (art. 212 CF/88)	43	29	29	26	4	131	2.93
Não aplicação dos 60% da receita do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério	40	26	25	27	2	120	2.68
Não recolhimento das contribuições patronais do RPPS	17	37	36	19	7	116	2.60
Repasso de recursos a Câmara em valor superior ao definido no art. 29a CF/88	39	33	30	11	3	116	2.60
Não instituição ou insuficiência do sistema de controle interno	2	10	68	8	19	107	2.39
Não recolhimento das contribuições servidores do RPPS	22	27	27	11	5	92	2.06
Aplicação de recursos da saúde por unidade orçamentaria diversa do FMS	41	25	13	7	2	88	1.97
Ausência de informações obrigatórias nos documentos da prestação de contas		2	48	18	16	84	1.88
Não contabilização das contribuições do RGPS	4	8	27	28	16	83	1.86
Demonstrativos contábeis elaborados com inconsistências	4	9	14	33	14	74	1.66
Inconsistência dos valores constantes no RREO e RGF	6	13	13	25	16	73	1.63
Fracionamento de licitação para não utilização de modalidades mais rígidas	11	29	21	4	4	69	1.54
Não elaboração ou elaboração insuficiente do Plano Municipal de Educação			33	32	4	69	1.54
Contratação de artistas por inexigibilidade	1	6	27	20	12	66	1.48
Não contabilização contribuições do RPPS	6	21	15	11	7	60	1.34
Não atendimento das determinações emitidas pelo TCE-PE	1	2	26	28	2	59	1.32
Despesas sem processo de licitação	3	18	16	16	5	58	1.30
Não registro de dívida fundada no balanço patrimonial		4	29	17	3	53	1.19
Não cumprimento da aplicação mínima dos recursos de impostos em saúde	22	6	13	9	2	52	1.16
Repasso de duodécimo da Câmara efetuado após o dia 20 de cada mês	18	17	8	5	3	51	1.14
Contratação indevida por inexigibilidade	2	8	23	6	7	46	1.03
Excesso de gastos em serviços de engenharia	9	22	8	3	1	43	0.96
Não designação do secretário de saúde como ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde	19	15	4	2	1	41	0.92
Atraso no pagamento de contribuições do RPPS	7	10	14	5	4	40	0.89
Indícios de fraudes em processos licitatórios	9	14	8	2	1	34	0.76
Repasso do duodécimo da Câmara em valor inferior ao estabelecido no art. 29-a da CF/88	1	3	11	12	7	34	0.76
Fracionamento de despesa para folga de licitação	2	9	7	10	3	31	0.69
Descumprimento do art. 42 da LRF		1		30		31	0.69
Plano Municipal de Saúde com elementos insuficientes ou não elaborado			14	14	1	29	0.65
Não apresentação ou apresentação insuficiente de justificativa de preços em licitação	1	3	10	10	4	28	0.63
Ausência de controle de combustíveis	1	11	10	4	2	28	0.63

Contabilidade e Controladoria no Século XXI

Ausência de prova de exclusividade na contratação de fornecedor		1	14	8	4	27	0.60
Projeto básico com elementos insuficientes ou inexistente	1	16	4	4	2	27	0.60
Despesa sem documentos comprobatórios	1	11	7	7	1	27	0.60
Remuneração dos agentes políticos em desacordo com lei municipal	4	4	8	8	2	26	0.58
Contabilidade com registros inadequados	2	13	5	5	1	26	0.58
Falta de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART	4	16	2	3		25	0.56
Demonstrativos com informações inexatas, divergentes e/ou inconsistentes		5	11	7		23	0.51
Não envio do RREO e RGF no prazo	1	3	7	8	3	22	0.49
Prestação de contas entregue fora do prazo	12	5	3	2		22	0.49
Formalização de termo aditivo de forma irregular	3	8	5	4	1	21	0.47
Despesas indevidas em serviços de engenharia	7	8	5		1	21	0.47
Despesa paga em valor a maior	2	8	8	3		21	0.47
Ausência de livro de ocorrência ou diário de obras	3	13	3			19	0.43
Despesa paga com recursos do FUNDEB sem manter relação com ensino	6	8	1	4		19	0.43
Orçamento básico insuficiente ou inadequado	1	10	3	3		17	0.38
Dispensa de licitação realizada de forma irregular	6	4	3	3	1	17	0.38
Pagamento de juros e multas pelo pagamento em atraso de obrigações	3	1	3	4	6	17	0.38
Contratação temporária de funcionários ao invés de realizar concurso público	3	1	6	4	2	16	0.36
Boletim de medição em desacordo com o realizado	2	9	3	1	1	16	0.36
Despesas contabilizadas em elemento de despesa errado	3	6	5	2		16	0.36
Atraso no pagamento de contribuições do RGPS		2	8	2	3	15	0.34
Despesas superfaturadas em serviços de engenharia	5	7	3			15	0.34
Prestação irregular de serviços de transporte escolar não atende o CTN	1	8	4	2		15	0.34
Não elaboração da programação anual de saúde			8	7		15	0.34
Diárias e/ou suprimentos individuais sem prestação de contas	1	6	5	3		15	0.34
Não envio ou em atraso de documentos obrigatórios para o TCE-PE	4	5	2	2	2	15	0.34

Nota: *Percentual apurado em relação ao total de 4.470 irregularidades levantadas e comprovadas.