

**DETERMINANTES DOS PARECERES DE DESAPROVAÇÃO REALIZADOS
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS**

Gustavo Pinto da Silva¹

Jander Sousa Rocha²

Victor Godeiro de Medeiros Lima³

Nyalle Barboza Matos⁴

RESUMO

As prestações de contas municipais devem demonstrar a aplicação dos recursos públicos, com o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) por meio de pareceres prévios. Esses pareceres podem indicar regularidade ou apontar irregularidades, como omissão na prestação de contas e desfalque de recursos, conforme a Lei Orgânica do TCE. Este estudo analisou as infrações mais recorrentes nas recomendações de desaprovação das contas anuais dos municípios do Amazonas entre 2010 e 2019, utilizando 349 pareceres prévios disponíveis no site do TCE/AM, na aba “Serviço de Informação ao Público - SIP”. Os resultados, de caráter descritivo e abordagem qualitativa, identificaram como infração mais frequente a “prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave infração à norma legal ou regulamentar” (Lei nº 2423/1996-TCE/AM, art. 22, III, b, e Regimento Interno nº 04/2002-TCE/AM, art. 188, § 1º, III, b). O ano de 2012 apresentou o maior número de ocorrências, com 73 menções, representando 19,47% das infrações analisadas no período estudado. O estudo evidencia a necessidade de maior controle e regularidade na gestão pública para reduzir irregularidades e aprimorar a transparência.

Palavras-chave: prestação de contas, desaprovação, Tribunal de Contas.

Determinants of disapproval opinions issued by the court of auditors of Amazonas

ABSTRACT: Municipal financial reports must demonstrate the application of public resources, with evaluations conducted by the State Court of Auditors (TCE) through preliminary opinions. These opinions may indicate compliance or highlight irregularities, such as omissions in reporting and misappropriation of funds, as per the TCE's Organic Law. This study analyzed the most recurrent violations in the recommendations for disapproval of annual municipal accounts in Amazonas from 2010 to 2019, based on 349 preliminary opinions available on the TCE/AM website under the “Public Information Service - SIP” section. The descriptive and qualitative analysis identified the most frequent violation as the “practice of illegal, illegitimate, uneconomical acts or serious breaches of legal or regulatory norms” (Law No. 2423/1996-TCE/AM, Art. 22, III, b, and Internal Regulation No. 04/2002-TCE/AM, Art. 188, §1, III, b). The year 2012 registered the highest number of occurrences, with 73 mentions, representing 19.47% of the analyzed infractions. The findings underscore the need for enhanced control and regularity in public management to mitigate irregularities and improve transparency.

¹ gpds.cic21@uea.edu.br; Graduação em Ciências Contábeis (UEA);

² jsr.cic21@uea.edu.br; Graduação em Ciências Contábeis (UEA);

³ vglima@uea.edu.br; Doutor em Ciências Contábeis (UnB), Professor UEA e UFAM;

⁴ nbmatos@uea.edu.br; Doutora em Ciências Contábeis (UnB); Professora UEA.

Keywords: accountability, disapproval, Court of Auditors.

1 INTRODUÇÃO

Segundo o art. 18 da constituição Federal, os municípios alcançaram maior autonomia financeira e administrativa para atuar enquanto ente público (Cruz, 2008). Desse modo, os municípios são os lugares onde mais se aproximam da sociedade, no qual, as ações governamentais atingem diretamente o cotidiano de milhares de pessoas. Assim, se tornou necessária a prestação de contas mais transparente destes entes, em virtude das suas responsabilidades como executivo municipal. Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015) salientam que a prestação de contas da administração pública consiste em um ato que promove a fortificação do Estado, no qual este é atribuído a gestão da coisa pública.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a prestação de contas tem como objetivo garantir a transparência e a responsabilidade na gestão pública, além de auxiliar nas decisões de alocação de recursos, proteger o patrimônio público e, principalmente, informar aos cidadãos, que são beneficiários dos serviços públicos e os principais financiadores. Ainda segundo o TCU, as prestações de contas anuais das entidades governamentais devem oferecer uma visão estratégica e prospectiva sobre sua capacidade de criar valor público a curto, médio e longo prazo, bem como sobre a utilização dos recursos públicos e seus impactos na sociedade.

Neste contexto, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) se insere como uma entidade autônoma encarregada da fiscalização das contas dos órgãos que fazem uso de recursos públicos. Ele colabora em conjunto com o poder legislativo no controle externo da Administração Pública (Cabral, 2020). Em cada estado do Brasil, o TCE atua de maneira descentralizada, realizando inspeções de menor porte por meio de inspeções regionais (Douglas, 2020).

No Amazonas, o TCE-AM é um órgão independente cujo papel primordial é supervisionar o uso da verba pública pelos gestores, assegurando que sejam aplicados de forma benéfica à sociedade amazonense (Fernandes, Sousa, Moraes, 2020). Conforme a Lei Orgânica nº 2423/1996-TCE/AM, art. 1º, I, o Tribunal avalia as prestações de contas recebidas dos responsáveis, julga nos âmbitos estadual e municipal, e emite parecer de recomendação à Câmara Municipal.

Além do seu papel fiscalizador, as prestações de contas se apresentam como meio de ocorrência da transparência e responsabilização (*accountability*), no qual aliados ao controle social se tornam mecanismos de combate à corrupção. Diante de tal contexto, questiona-se: **Quais infrações são mais recorrentes nos pareceres de desaprovação do TCE/AM referente às contas dos municípios amazonenses?**

Deste modo, o objetivo geral consiste em analisar quais as infrações são mais recorrentes nas recomendações de desaprovação da prestação de contas anual dos municípios do Amazonas por meio dos pareceres do TCE/AM nos exercícios de 2010 a 2019.

Especificamente, a pesquisa pretende reunir os pareceres do TCE/AM referente aos julgamentos das prestações de contas anuais dos municípios em uma tabela com dados das decisões; indicar quais são as principais causas das irregularidades nas prestações de contas municipais e analisar o que mais leva os municípios a terem suas contas desaprovadas pelo TCE/AM.

Dessa forma, torna-se necessário um estudo sobre o processo de avaliação das contas dos municípios pelo TCE/AM antes do parecer de recomendação à Câmara Municipal. Isso se deve ao fato de ainda existir uma percepção bastante equivocada acerca da suposta atribuição do TCE/AM de dar a última palavra sobre as contas municipais, quando na verdade seu papel é apenas auxiliar o poder legislativo na decisão final de deferir ou indeferir as contas, levando em consideração que o órgão também tem o papel de fiscalizador e em alguns casos, faz tomada de contas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Dimensões das prestações de contas

A prestação de contas nas esferas federativas (União, Estado e Município) deve ser de conhecimento público, garantindo que seus principais usuários tenham ciência sobre como o dinheiro contribuído e pago por meio de impostos é aplicado e investido. Logo, todo o processo de prestação de contas deve ser transparente e seguir os moldes da Constituição Federal, bem como a obrigatoriedade do ato segundo os artigos 70 e 71 da referida constituição (Constituição, 1988)

Para Keunecke (2020), desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, houve uma ampliação do dever de prestação de contas. É necessário que órgãos e entidades divulguem uma variedade de informações, especialmente relacionadas às receitas e despesas públicas, em seus sites nos diversos níveis governamentais. Desse modo, os

websites das entidades públicas devem garantir que a população possa acessar adequadamente suas informações contábeis.

O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) n° 00 comenta que a informação contábil deve ter características, como: relevância, fidedignidade, comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade. Esses preceitos são bem similares aos encontrados nos documentos de prestação de contas, uma vez que eles devem conter informações de cunho contábil. Os elementos similares são: demonstrações financeiras, balanço patrimonial, demonstração do resultado do exercício, fluxo de caixa e notas explicativas, além de informações sobre receitas e despesas.

Para Gonçalves (2019), na elaboração dos relatórios financeiros, é essencial incluir atributos fundamentais, como: tempestividade, materialidade e relevância, confiabilidade e neutralidade. Isso assegura o objetivo de garantir que se tornem benéficos não só para a tomada de decisões, mas também para a avaliação das medidas dos gestores e para incentivar a transparência de maneira eficiente.

Perante a importância dos municípios no sistema federalista do Brasil, muitas são as expectativas de como serão aplicados os recursos sob responsabilidade do executivo, exigindo cada vez mais a prestação de contas dos gastos incorridos (Raupp, 2014). Na Constituição Federal de 1988, em seu art. 31 dispõe que a fiscalização do município será exercida pelo Legislativo Municipal e terá o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos municípios, onde houver.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seu art. 48, define as prestações de contas e seu respectivo parecer prévio como instrumentos de transparência da gestão fiscal. Meirelles (2006) enfatiza que apesar do parecer prévio ter caráter meramente opinativo, sua existência se torna obrigatória no procedimento administrativo e sua ausência ocasiona a nulidade da decisão final.

2.2 Recomendações dos pareceres prévios pelo TCE/AM

Segundo a lei orgânica n° 2423/1996 - TCE/AM, Art. 1, inciso I, o órgão aprecia e emite o parecer quanto à situação de regularidade ou irregularidade das contas prestadas, seja pelo Governador do Estado ou pelos prefeitos municipais. Nesses pareceres, o Tribunal julga as prestações de contas de acordo o art. 22 da lei já citada, nos Incisos I, II e III, como:

regulares, regulares com ressalva e irregulares de tal forma para assegurar o bom funcionamento e gestão da aplicabilidade dos recursos públicos.

Ainda segundo o art. 22, inciso I da Lei Orgânica, as contas regulares asseguram que os demonstrativos contábeis estão expressos de maneira clara e objetiva, garantindo que a precisão, legalidade, legitimidade e economicidade das ações de gestão do responsável, estejam em conformidade. No inciso II, as contas regulares com ressalva representam a identificação de irregularidades ou outras falhas formais que não causam comprometimentos ou prejuízos ao erário.

As contas irregulares seguem uma tendência de moldes em caso de inconformidades de prestação de contas previstas na lei orgânica. São irregulares as contas em que houver a comprovação de: omissão no dever de prestar contas; realização de ação ilegal, ilegítima, prejudicial ou significativa violação de norma legal ou regulamentar nos âmbitos contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial; prejuízo aos cofres públicos resultante de ação ilegítima ou prejudicial; apropriação indébita, desvio de recursos financeiros, bens e valores pertencentes à esfera pública (TCE-AM).

Firmino Filho (2011) traz uma abordagem a respeito das situações que acometem a irregularidade de contas, já descritas anteriormente, ele enfatiza sobre os principais motivos que levam o TCE/AM reprovar as contas das entidades passíveis de sua fiscalização de acordo com a lei orgânica do Tribunal. O autor diz que uma vez verificadas algumas das situações descritas na lei, o TCE/AM irá julgar as contas como irregulares.

2.3 Estudos correlatos

No meio acadêmico, as diversas pesquisas relacionadas à análise dos pareceres dos Tribunais de Contas demonstram o interesse em entender a dinâmica de avaliação dos julgamentos. Mendes, Rocha, Ferreira e Faria (2020), Fernandes e Teixeira (2020), e Pereira e Filho (2012) são alguns autores que publicaram estudos relacionados ao tema nos últimos anos.

Mendes, Rocha, Ferreira e Faria (2020) verificaram os julgamentos das contas dos governos municipais de Minas Gerais, através de uma pesquisa documental. Foram analisados os relatórios de contas do governo do ano de 2015 dos 684 municípios mineiros, que foram divididos de acordo com sua condição: Aprovação ou Reprovação. A pesquisa

demonstrou que o principal causador de rejeição das contas foi o não cumprimento dos limites previstos na constituição de gastos com saúde e educação.

O estudo de Fernandes e Teixeira (2020) tem como universo os municípios da Bahia. Para investigar as variáveis que explicam a rejeição das contas das prefeituras foi utilizado uma regressão logística como ferramenta para tratamento dos dados. Os autores citam as Teorias de Agência, da Escolha Pública e dos Ciclos Políticos para explicar o comportamento dos gestores públicos. As variáveis encontradas que aumentam a probabilidade de rejeição das contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) foram: ano eleitoral, mudança de gestor e resultado orçamentário.

A análise de Pereira e Filho (2012) traz as diferenças de concepção de fiscalização dos municípios pelos Tribunais de Contas, divergindo com a atuação da CGU (Controladoria Geral da União). Os autores comentam que muitas ações municipais receberam uma dupla fiscalização e os dados confirmam a hipótese de uma grande discordância de atuação entre o respectivo Tribunal e Controladoria. A última citada, se aproxima mais de uma auditoria de performance, tendo em média um número maior de irregularidades nos municípios, enquanto, nos Tribunais de Contas, predomina a auditoria de compliance, tendo um número de irregularidades achados menor.

Na pesquisa de Silva, Macedo e Maciel (2019) que trata das prestações de contas dos prefeitos ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará em 20 municípios do nordeste paraense entre os anos de 2008 à 2014, relata um percentual de 56% de pareceres contrários a aprovação das contas de governo, ou seja, tendo a mesma margem de desaprovados encontrados nos municípios amazonenses (56,29%).

3 Procedimentos metodológicos

Com o fim de atender os objetivos propostos, a pesquisa se caracteriza como descritiva, tendo sua abordagem como qualitativa. Em relação aos procedimentos técnicos, se trata de uma análise documental a partir dos pareceres de desaprovação dos municípios amazonenses entre os anos de 2010 à 2019.

A técnica utilizada nesta pesquisa é a análise documental por Bardin (1977), que consiste num conjunto de operações que visam representar o conteúdo de um documento de maneira distinta da original, a fim de facilitar sua consulta e referência. A técnica se

estrutura nas seguintes fases: a) organização da análise; b) codificação; c) categorização; d) tratamento dos resultados, inferência e a interpretação dos resultados.

Gil (2002) também traz uma abordagem sobre como a pesquisa documental deve ser usada para selecionar informações visando a coleta de dados. O autor afirma que esse tipo de procedimento utiliza materiais que ainda não passaram por uma análise detalhada, ou que ainda podem ser reconsiderados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Ainda segundo Gil (2002), o principal propósito das pesquisas descritivas é a descrição das características de uma população ou fenômeno específico ou ainda estabelecer conexões entre variáveis. São diversos os estudos que se enquadram nessa categoria e uma das suas características mais marcantes é a adoção de métodos padronizados para coletar informações, como questionários e observações sistemáticas.

A pesquisa qualitativa não tem como foco a representatividade numérica, mas sim a exploração mais detalhada da compreensão de um grupo social, de uma organização, entre outros. Os pesquisadores que seguem a abordagem qualitativa discordam da ideia de um modelo de pesquisa único para todas as ciências, considerando que as ciências sociais possuem suas particularidades e exigem métodos específicos (Silveira, 2009).

Antes de verificar os processos de prestação de contas municipais no sistema de julgamento do TCEAM, realizou-se um levantamento para identificar a quantidade de pareceres desfavoráveis com base no controle anual das prefeituras. Essas informações foram obtidas do diário oficial eletrônico do Tribunal e os dados foram organizados em uma tabela, abrangendo os 62 (sessenta e dois) municípios do Amazonas durante o referido período da pesquisa, para auxiliar na análise dos resultados desta pesquisa.

Por meio desta relação de controle de contas anuais, verificou-se todos os processos de prestação de contas municipais que se encontram na situação já descrita para posterior consulta. Através do número dos processos, pesquisou-se o referido processo por completo no sítio do TCEAM, que leva diretamente ao sítio de julgamentos do Tribunal, chamado SPEDE.

No SPEDE, é detalhado como o trâmite do processo é feito no órgão até a fase do julgamento e decisão definitiva do Tribunal. Antes do parecer prévio, há um relatório de voto gerado pelo sistema que serve como base para o parecer posterior, que contém a decisão definitiva do julgamento das contas do município realizado pelo TCEAM.

Para formular as categorias de análise dos pareceres, esta pesquisa tomou como base o artigo 22 da lei orgânica nº 2423/1996-TCE/AM, no qual em seu inciso III, destaca que as

contas serão julgadas irregulares quando apresentarem as seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas (alínea a); prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial (alínea b), dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico (alínea c) e desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos (alínea d). Também foi considerado o artigo 188 da Resolução TCE nº 04/2002; no qual dispõe das mesmas alíneas citadas.

Tabela 01 - Categorias para desaprovação

CATEGORIAS	ATRIBUIÇÃO LEGAL/LEI	DEFINIÇÃO
ALÍNEA A	Art. 22, III, a, Lei 2423 de 1996/ Art.188, §1º, III, a, Resolução 04/2002- TCE/AM	Omissão no dever de prestar contas;
ALÍNEA B	Art. 22, III, b, Lei 2423 de 1996/ Art.188, §1º, III, b, Resolução 04/2002- TCE/AM	Prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
ALÍNEA C	Art. 22, III, c, Lei 2423 de 1996/ Art.188, §1º, III, c, Resolução 04/2002- TCE/AM	Dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico;
ALÍNEA D	Art. 22, III, d, Lei 2423 de 1996/ Art.188, §1º, III, d, Resolução 04/2002- TCE/AM	Desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos

Fonte: TCE/AM

Através de uma explanação clara das práticas irregulares, ajuda a indicar os pontos necessários para a aprimoração da gestão pública, do fortalecimento do controle social, do aumento da transparência e de uma maior mensuração dos possíveis prejuízos sofridos. (Sousa, Araujo, 2015).

Para uma melhor exposição das irregularidades, utilizou-se na tabulação dos dados a ferramenta do google planilhas para auxiliar na coleta, tendo dispostos todos os municípios do Amazonas, separados por exercício. Utilizando o controle de contas anuais das prefeituras municipais disponibilizado no site do TCE/AM, foi feito um preenchimento inicial das referidas situações dos pareceres.

Logo após, foi iniciado a análise em cada parecer, observando sua estrutura e realizando uma leitura flutuante e localizando as referidas alíneas. Elas seguiam o seguinte padrão: Na primeira parte do parecer indica as atribuições legais do Tribunal diante da constituição federal e estadual, além da gama de leis de suas referidas competências. Em seguida no Acórdão, parte integrante do parecer prévio, indicava a situação de julgamento da prestação de contas, seu referido exercício, o prefeito do município e a indicação da legislação contendo a infração que levou a desaprovação, conforme exemplo da redação referente ao município de Alvarães no ano de 2014:

Julgar irregular a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Alvarães, exercício de 2014, sob a responsabilidade do Senhor Mário Tomaz Litaiff, nos termos dos arts. 22, III, “b” e 25, da Lei n. 2.423/96, c/c o art. 188, II e § 1o, III, “b”, da Resolução 04/02-TCE/AM.

Para Menezes e Mapurunga (2016), o parecer prévio, através das análises de natureza orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, emite a opinião do Tribunal de Contas sobre as contas de governo, recomendando medidas visando a melhoria na arrecadação das receitas e a eficiência no gasto público.

4 Análises de resultados

Tabela 02 - Montante dos pareceres e suas recomendações entre 2010 e 2019

RECOMENDAÇÃO DOS PARECERES	QUANTIDADE	PERCENTUAL
REGULAR	23	3,71%
REGULAR COM RESSALVAS	235	37,90%
DESAPROVADOS	349	56,29%
REJEITADO	6	0,97%
PRESCRITO	7	1,13%
TOTAL	620	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa.

Foram identificados 349 pareceres classificados como desaprovados no rol de julgamentos, sendo de um montante total de 620 pareceres. Para a seleção, foram excluídos da pesquisa os pareceres que apresentaram situação como regular, regular com ressalvas, rejeitado e prescrito.

Tabela 03 - Montante dos pareceres desaprovados entre 2010 e 2019

PARECERES DESAPROVADOS	QUANTITATIVO	PERCENTUAL
CITAM O ART. 22 E ART. 188 ALÉM DAS ALÍNEAS	220	63,04%
EXCLUÍDOS DA ANÁLISE	129	36,96%
TOTAL DE PARECERES DESAPROVADOS	349	100,00%

Fonte: Dados da pesquisa.

Para análise dos resultados, utilizou-se os pareceres desaprovados que mencionam explicitamente os art. 22 e 188 respectivamente da lei orgânica 2423/1996-TCE/AM e Regimento Interno nº 04/2002-TCE/AM, bem como as alíneas que representam os motivos da desaprovação. Dos 349 pareceres irregulares, 220 fizeram parte dos resultados desta pesquisa e 129 pareceres foram excluídos por não mencionar os artigos e as alíneas da lei e do regimento do Tribunal.

Do montante pesquisado, 16 pareceres desaprovados não foram localizados no sistema eletrônico, sendo 15 do exercício de 2010 e 1 de 2017. Alguns desses processos não apresentavam todas as peças disponíveis para visualização, sendo necessário ser um dos interessados no processo para ter acesso completo aos autos.

Dos 62 municípios amazonenses, Manaus foi a única cidade a não ter nenhum parecer desaprovado. Já o município de Atalaia do Norte foi o único município a ter todos os pareceres desaprovados no período de 2010 a 2019.

Tabela 04: Quantidade total de alíneas por exercícios

EXERCÍCIOS	Quantidade de menções a todas as alíneas	Percentual
2010	33	8,80%
2011	51	13,60%
2012	73	19,47%
2013	54	14,40%
2014	51	13,60%
2015	47	12,53%
2016	34	9,07%
2017	14	3,73%
2018	12	3,20%
2019	6	1,60%
Total	375	100,00%

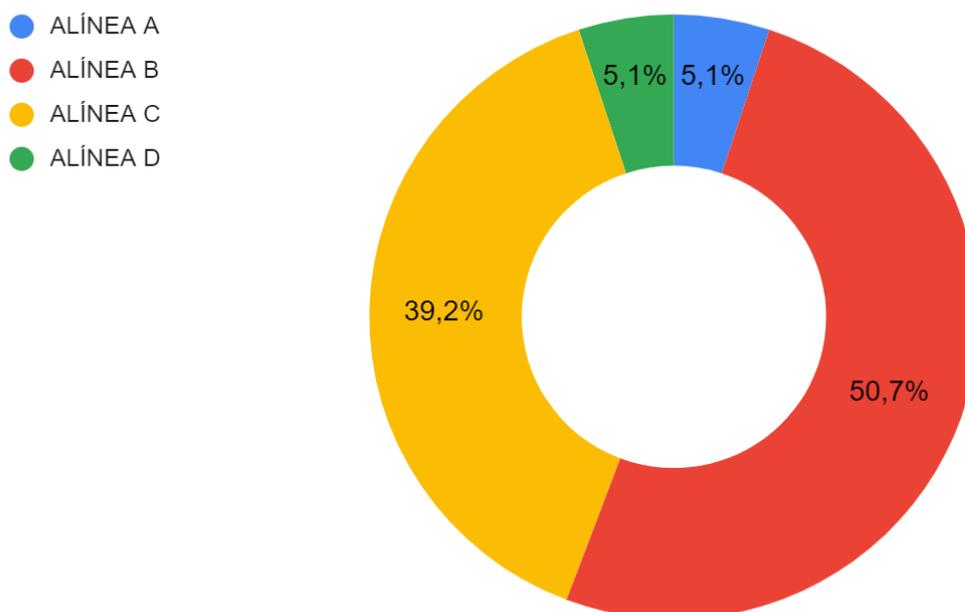
Fonte: dados da pesquisa

O exercício de 2012 foi o que apresentou maior participação na reprovação de contas, representando 19,47% do universo total de irregularidades apontadas, que no geral totalizam 375 citações conforme tabela 04, em contrapartida, o exercício de 2019 foi o que menos teve menções, contabilizando um total de 1,60% e 06 menções às alíneas totais de desaprovação dos pareceres. Um dos motivos para isso se deve ao fato de que no referido exercício grande parte das contas municipais tiveram outros tipos de recomendação, como: regular ou regular com ressalvas.

Em uma análise feita por Boralí e Dalmácio (2024) teve como objetivo principal caracterizar as causas de desaprovação das prestações de contas anuais do executivo do Estado de São Paulo no período de 2000 a 2013. Nesta pesquisa, eles destacam o ano de 2012 como o de maior ocorrência de desaprovações e os autores associam isso à Lei de Responsabilidade Fiscal, no qual teve significativa participação no seu descumprimento.

Gráfico 01 - Percentual das Alíneas entre 2010 e 2019

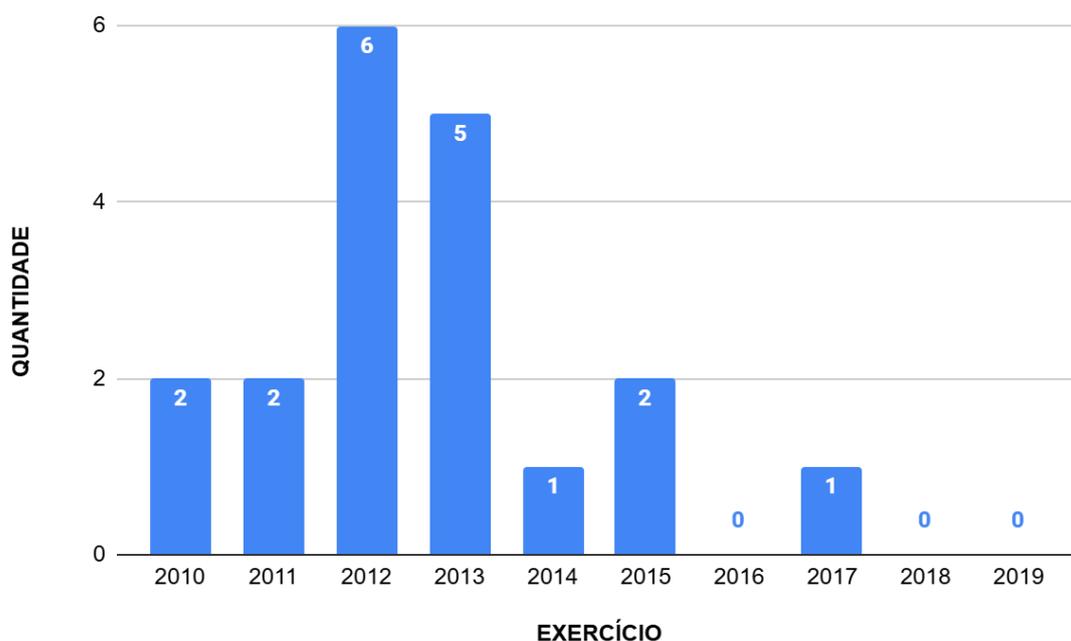
Percentual das Alíneas entre 2010 e 2019



Fonte: dados da pesquisa

Segundo o gráfico 01, a maior frequência entre os exercícios de 2010 a 2019 é a da alínea B, com 50,7%, referente ao descumprimento de normas da gestão de recursos públicos, bem como práticas ilegais para com esses recursos. A segunda maior frequência é a da Alínea C, com 39,2%, que é a prática de atos ilegítimos ou antieconômicos com recursos públicos, prejudicando o Estado. Já as alíneas A e C são as que menos possuem frequência nas amostragens, auferindo um percentual de 5,1% no referido tempo de exercício, a alínea A se refere a omissão no dever de prestar contas e a alínea D aborda a fraude de recursos públicos.

Gráfico 02 - Alínea A - Omissão no dever de prestar contas



Fonte: Dados da pesquisa.

A alínea A aparece 19 vezes no período apurado, sendo uma das infrações que apresentou menor participação no geral, sendo 5,1%. A referida infração não apresentou ocorrência nos exercícios de 2016, 2018 e 2019. No geral, 11 cidades amazonenses tiveram menção à infração citada.

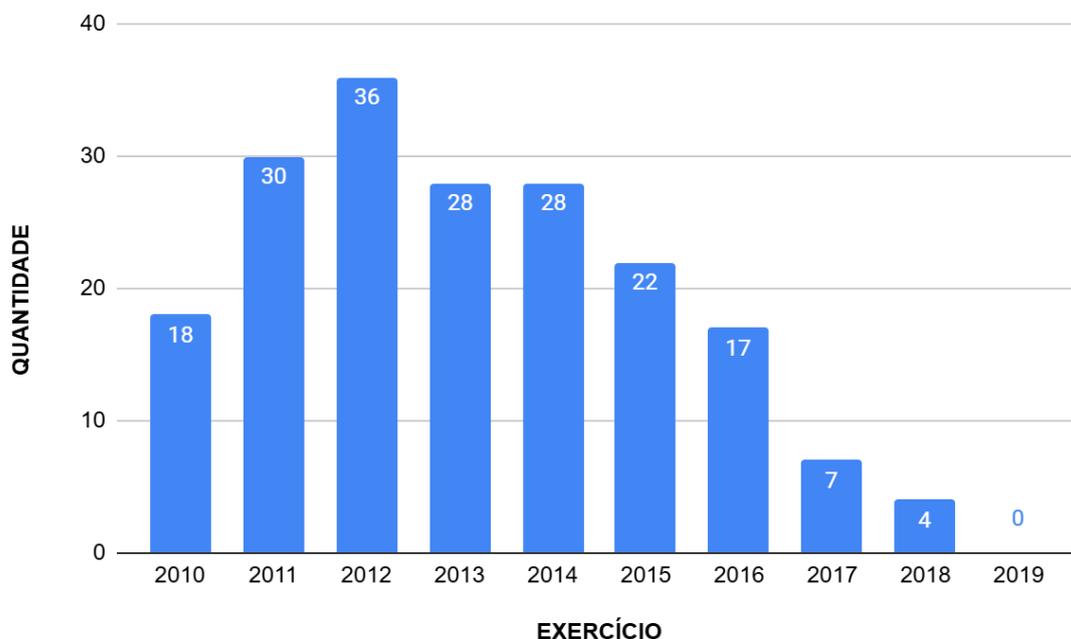
O município de Tabatinga foi a cidade que apresentou a maior participação na composição do número total, sendo citada 4 vezes nos julgamentos do município. Logo em seguida aparece o município de Coari com 3 citações. No geral, 11 cidades amazonenses tiveram menção a alínea A.

A alínea citada trata da omissão no dever de prestar contas, no qual é mencionada na lei de improbidade administrativa, no artigo 11, inciso VI, sendo o ato de “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”.

Bandeira (2014) enfatiza que a omissão no dever de prestar contas é de tal gravidade que pode justificar a intervenção da União nos Estados e destes nos municípios, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. O autor ainda afirma que essa omissão também configura ato de improbidade administrativa, sujeitando o gestor a sanções civis e políticas, como multas e suspensão dos direitos políticos, de acordo com a Lei nº 8.429/92. Além disso,

possibilita a tomada de contas pelo órgão competente (Poder Legislativo ou Tribunal de Contas, conforme o tipo de prestação de contas).

Gráfico 03 - Alínea B - Prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial



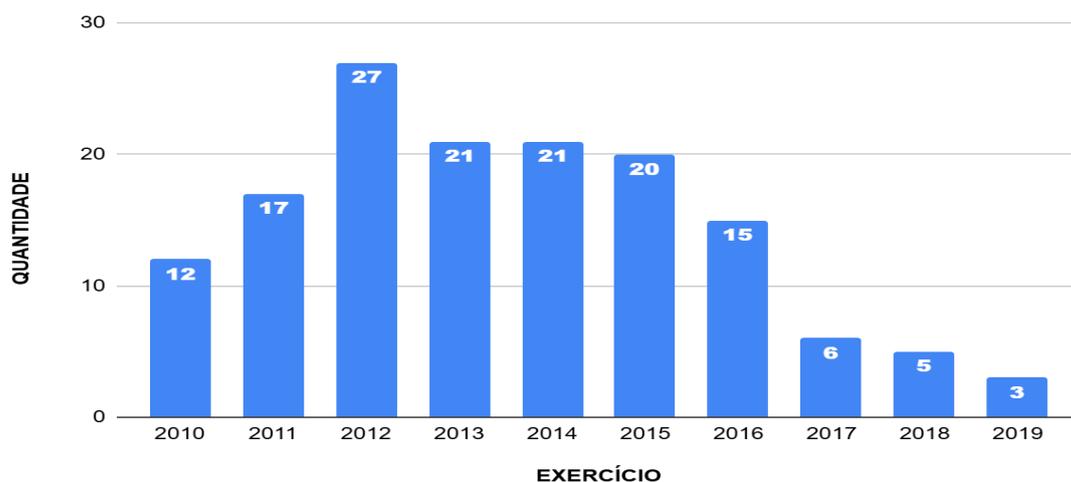
Fonte: Dados da pesquisa.

O gráfico 3 demonstra os dados relacionados a alínea b, sendo a infração que apresentou a maior frequência de participação na pesquisa. Foi citada 190 vezes nos julgamentos, tendo uma participação de 50,7% do total de desaprovados.

Entre os exercícios de 2010 a 2017, foi a categoria de erro que apresentou maior participação nas desaprovações. A cidade de Caapiranga apresentou 7 menções referente a alínea B nos seus pareceres e foi a cidade com maior participação no número total. Dos 62 municípios do Amazonas, 58 tiveram no mínimo 1 referência a alínea B.

Essa tipologia de infração refere-se ao não cumprimento das normas vigentes e ações que atentam contra o interesse público e afrontando princípios constitucionais relacionados à gestão de recursos públicos.

Gráfico 04 - Alínea C - Dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico



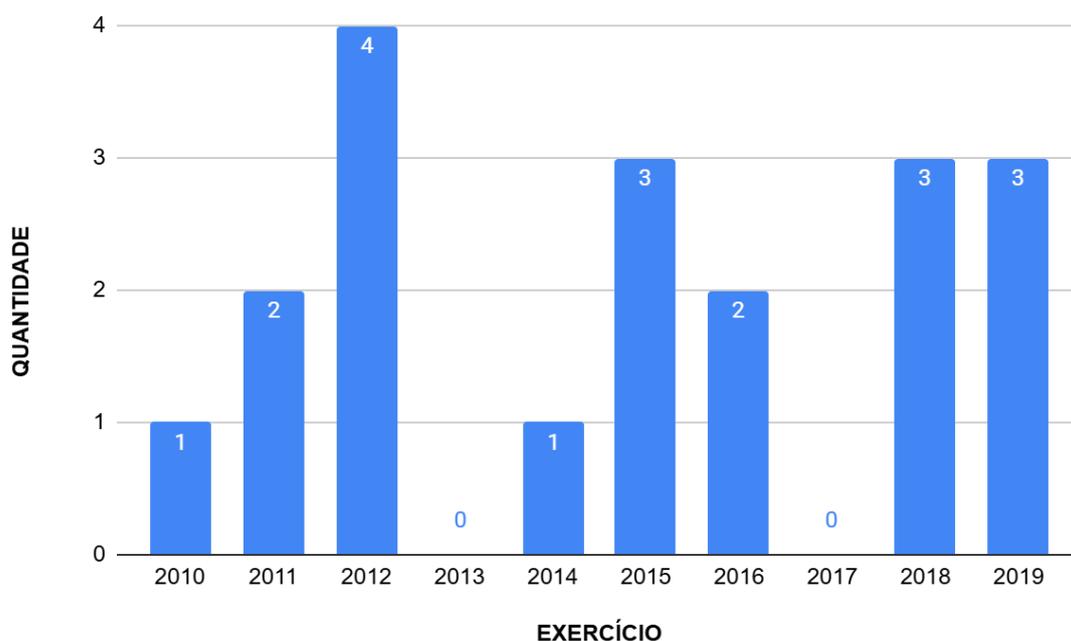
Fonte: Dados da pesquisa.

O dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico foi apontado como causa de reprovação, auferindo um total de 147 menções e sendo a segunda maior infração da pesquisa, representando 39,2% do total de pareceres. A referida alínea teve a maior ocorrência nos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Municípios amazonenses, como: Alvarães, Codajás, Tapauá e Uarini tiveram as maiores quantidades de menções nos pareceres de desaprovação de suas contas, contabilizando um total de 06 citações nos documentos dos exercícios de 2010 a 2019. Também houve um total de 12 municípios que tiveram o menor número de citações da alínea C, todos eles totalizaram um total de 01 menção no período do exercício já citado, enquanto 06 municípios não apresentaram qualquer citação da alínea em suas contas julgadas pelo TCE-AM.

O ato de dano erário é qualquer ação ou omissão dolosa que causem efetiva perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas, conforme disposto no artigo 10 da lei de improbidade administrativa.

Gráfico 05 - Alínea D - Desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos



Fonte: Dados da pesquisa.

Assim como as outras alíneas, a alínea d, que representa a “infração de desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos” no art. 22, III da lei orgânica, teve seu auge quantitativo no exercício de 2012, atingindo um total de 04 menções nos pareceres de desaprovação no referido exercício.

Outro fato a se observar é que nos exercícios de 2013 e 2017, a alínea D não é mencionada nos pareceres de desaprovação, por outro lado, esse tipo de infração representada pela alínea teve seu segundo auge quantitativo entre os exercícios de 2015, 2018 e 2019, auferindo as mesmas 03 menções nos pareceres de desaprovação.

No intervalo entre os exercícios de 2010 e 2019, a alínea d apresentou um total de 19 menções nos pareceres, percentualmente e quantitativamente ela empata com a alínea A auferindo respectivamente 5,4% e 19 menções, sendo a menos mencionada ao lado da alínea A dentre as outras alíneas.

Dentre os municípios amazonenses, somente Alvarães teve o maior quantitativo de citações da alínea D, totalizando 03 menções nos documentos da pesquisa, enquanto 14 cidades apresentaram os menores números de menções da alínea, esses auferiram um total de 01 citação nos pareceres de julgamento. Já 45 cidades amazonenses não tiveram qualquer menção a alínea d nos exercícios de 2010 a 2019.

5 Conclusões

Este trabalho teve como enfoque demonstrar quais atos de irregularidades se apresentaram com maior frequência nos pareceres prévios dos 62 municípios do Amazonas entre os anos de 2010 à 2019. O Tribunal de Contas do Amazonas, através das suas prerrogativas constitucionais, utiliza-se de critérios técnicos e pré-definidos por lei para classificar os erros encontrados nas contas dos gestores municipais, assim facilitando o julgamento e definindo a correta aplicação de penalidades.

Assim esclarecido, o presente trabalho alcançou os objetivos propostos, desde objetivo geral até os específicos. A partir da análise de 220 pareceres, foram localizados um total de 375 citações referente às alíneas do artigo 22 da lei orgânica e artigo 188 do regimento interno do TCE/AM, no qual estão distribuídas em 4 categorias de irregularidades.

Com base nisso, foi possível concluir que a Alínea B (Prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial) foi a irregularidade que apresentou o maior número de citações, sendo um total de 190 menções, representando 50,7% do total de alíneas citadas.

As demais alíneas se apresentaram na seguinte ordem: Alínea C (Dano ao erário decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico) com 39,2% de participação e logo em seguida as alíneas A (Omissão no dever de prestar contas) e D (Desfalque, desvio de dinheiros, bens e valores públicos) com 5,7% ambas.

Algumas cidades se destacaram na pesquisa em relação a sua participação no montante geral: Manaus não obteve nenhum parecer reprovado, enquanto o município de Alvarães teve todos os pareceres no período de 2010 a 2019 recomendados à desaprovação. Outro destaque é Codajás em relação às citações das irregularidades, com 15 citações no total, sendo a prefeitura com mais adendos de erros.

Recomenda-se, portanto, que futuras pesquisas explorem os julgamentos de contas municipais pelo Tribunal de Contas do Estado por meio de métodos quantitativos, com foco nos padrões recorrentes nas prestações de contas. Essa abordagem permitiria uma análise mais ampla das influências das especificidades de cada município sobre os resultados desses julgamentos, considerando que contextos locais podem impactar diretamente a aprovação ou reprovação das contas públicas.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Lei n. 2.423, de 10 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, 10 dez. 1996.

BANDEIRA, João Adolfo Ribeiro; LEITE, José Polycarpo de Negreiros. Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 16, p. 229-240, 2014.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. 226 p.

BORALI, Natasha; DALMÁCIO, Flávia Zóboli. Fatores formais dos pareceres irregulares proferidos pelo tribunal de contas do estado de São Paulo entre 2000 a 2013. *Revista Liceu On-line*, v. 14, n. 1, 2024. Disponível em: https://liceu.fecap.br/LICEU_ON-LINE/article/view/1940. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2024.

CABRAL, F. G. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 7, p. 237-284, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/Wvw3JQwFg4JPQfGkTKsgfRc/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 maio 2024.

CRISÓSTOMO, V. L.; CAVALCANTE, N. S. C.; FREITAS, A. R. M. C. A LRF no trabalho de controle de contas públicas: um estudo de pareceres prévios conclusivos de contas de governos municipais. *Revista Ambiente Contábil*, v. 7, n. 1, p. 233–253, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5394>. Acesso em: 25 maio 2024.

DA UNIÃO, Brasil Tribunal de Contas. *O Tribunal de Contas da União*. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm>. Acesso em: 25 maio 2024.

DE SOUZA FERNANDES, C.; DE SOUZA JÚNIOR, A. A.; DE MORAES MORAES, A. F. Estilos de liderança no Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, v. 6, n. 3, p. 57-77, 2020.

DOUGLAS, Alessandro. O que faz o Tribunal de Contas do Estado? *Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP*, 2020. Disponível em: <https://portal.unicap.br/w/o-que-faz-o-tribunal-de-contas-do-estado->. Acesso em: 21 maio 2024.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou prestação de contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. *BASE – Revista de*

Administração e Contabilidade da Unisinos, v. 17, n. 3, jul./set. 2020. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/base/issue/view/866>. Acesso em: 10 jun. 2024.

FIRMO FILHO, Alípio Reis. Contas irregulares e multa regimental. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, v. 9, n. 1, p. 355-369, 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167615>. Acesso em: 2 jun. 2024.

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas. *Como elaborar projetos de pesquisa*, v. 4, n. 1, p. 44-45, 2002. Disponível em: https://www.academia.edu/download/38881088/como_classificar_pesquisas.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

GONÇALVES, R. de S.; GONÇALVES, A. de O.; MARQUES, Álvaro B.; GORDO, L. B. Prestação de contas de projetos de pesquisa: uma análise dos relatórios e dos controles internos em uma fundação de apoio no Brasil. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, v. 18, 2019, p. 1-19. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4775/477556753026/477556753026.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

KEUNECKE, Lucas Peter; TELES, João; DE MELO, Pedro Antônio. Práticas de accountability: transparência e prestação de contas nas instituições públicas de ensino superior da região Sul do Brasil. *Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL*, p. 98-118, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/70502/44487>. Acesso em: 25 maio 2024.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/74756/direito_administrativo_brasileiro_meirelles_44.ed.pdf. Acesso em: 26 maio 2024.

MENDES, Wesley de Almeida et al. Papel do Tribunal de Contas no controle financeiro municipal. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 17, n. 42, p. 103–119, 2020. DOI: 10.5007/2175-8069.2020v17n42p103. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2020v17n42p103>. Acesso em: 21 maio 2024.

MENEZES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, v. 14, n. 1, p. 108–125, 2016. DOI: 10.32586/rcda.v14i1.317. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/317>. Acesso em: 6 nov. 2024.

RAUPP, F. M. Prestação de contas de executivos municipais de Santa Catarina: uma investigação nos portais eletrônicos. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, n. 3, p. 151–158, 2014. DOI: 10.21118/apgs.v6i3.4561. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4561>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 16 jun. 2024.

SILVA, A. F.; MACEDO, C. A. A.; MACIEL, M. N. O. Prestação de contas dos prefeitos ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. *Revista Paraense de Contabilidade*, v. 4, n. 1, p. 6-16, 21 fev. 2022. Disponível em: <https://crcpa.org.br/revistaparaense/index.php/crcpa/article/view/38>. Acesso em: 25 out. 2024.

SILVA, L. J. D. Análise do nível de prestação de contas e transparência dos fundos municipais de direito da criança e do adolescente nos municípios da região metropolitana do Recife. Disponível em: <https://doi.org/10.55028/don.v11i3.16768>. Acesso em: 21 maio 2024.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 33-44. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/213838/000728731.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SOUZA, K. D.; ARAÚJO, A. D. S. Auditoria das contas municipais: quais as irregularidades praticadas pelos prefeitos pernambucanos. In: *Anais do 12º Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*. 2015. Acesso em: 1 nov. 2024.