



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO

UNIDADE ACADÊMICA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA E TECNOLOGIA

Curso de Especialização em Gestão Pública

Tutor Virtual: Camila Costa Araújo de Moraes

Autor: Marcelo Wanderley Correia

Polo: Recife 06

**PRESTAÇÃO DE CONTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO
PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Rodolfo Araújo de Moraes Filho (Orientador)

Prof. UFRPE/Depto. de Administração

PRESTAÇÃO DE CONTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Marcelo Wanderley Correia

UFRPE/Curso GP

e-mail: marcelowanderley@hotmail.com

RESUMO:

Estudar a importância atribuída ao item “prestação de contas”, para os servidores ligados aos órgãos e entidades públicas do Estado de Pernambuco, dentre os múltiplos temas afeitos ao orçamento público, é o propósito do presente ensaio. Quanto a sua classificação, tratou-se de uma pesquisa descritiva de natureza qualitativa. No que respeita a estratégia de levantamento dos dados optou-se por obtê-los através da consulta a um site especializado na temática abordada, o sistema SCGEOrienta da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco – SCGE/PE, o que confere ao estudo o *status* de também poder ser classificado como pesquisa do tipo documental. Para a análise dos dados obtidos, foi empregado o método de estatística descritiva para quantificação da frequência de perguntas elaboradas e respondidas pelo sistema consultado, sem, no entanto, por sua natureza, se poder considerar o estudo como de natureza quantitativa. Por fim, em sua conclusão pode-se observar que a temática estudada “Prestação de Contas” foi de fato, como previsto na hipótese central do estudo, a que maior preocupação se apresentou na busca por respostas técnicas quanto a dúvidas levantadas pelos servidores públicos estaduais sobre questões ligadas ao orçamento público.

Palavras-chave: Prestação de contas, Nota fiscal, Recibo, E-fisco, Decreto

1. INTRODUÇÃO

Accountability é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como ‘responsabilidade com ética’ e remete ao conceito de transparência, que por sua vez, se relaciona à noção de ‘obrigação’ dos membros de um órgão administrativo ou representativo, em prestar contas às instâncias controladoras ou a seus representados.

Outro termo usado numa possível versão em português desse conceito é ‘responsabilização’. Também traduzida como prestação de contas, a ‘responsabilização’ significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que anda a fazer, como faz, por qual motivo faz, quanto gasta e o que vai fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas, de auto avaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

A obrigação de prestar contas, neste sentido amplo, é tanto maior quanto a função é pública, ou seja, quando se trata do desempenho de cargos pagos com dinheiro dos pagadores de impostos. *Accountability* é assim, um conceito da esfera ética com significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas.

Na Administração, a *accountability* é considerado um aspecto central da governança, tanto na esfera pública como na privada, como a controladoria ou contabilidade de custos. Na prática, a *accountability* é a situação em que "A se reporta a B quando A é obrigado a prestar contas a B de suas ações e decisões, passadas ou futuras, para justificá-las e, em caso de eventual má-conduta, receber punições." Em papéis de liderança, *accountability* é a confirmação de recepção e suposição de responsabilidade para ações, produtos, decisões, e políticas incluindo a administração, governo e implementação dentro do alcance do papel ou posição de emprego e incluir a obrigação de informar, explicar e ser responsáveis para resultar consequências positivas. (SCHEDLER, Andreas *et all.*, 1999).

A prestação de contas é item basilar em qualquer relação, onde alguém precise utilizar recursos de outrem para prover determinada demanda, necessitando, portanto, comprovar para o fiel proprietário dos recursos utilizados, sua integral ou parcial, entretanto, correta aplicação. Entende-se, então, que a prestação de contas é a comprovação da aplicação dos recursos pelo responsável, mediante documentos comprobatórios.

Diante da necessidade de ajustes no processamento das prestações de contas no âmbito do Estado de Pernambuco, foi publicado o Decreto Estadual nº 38.935/2012, alterado pelo Decreto Estadual nº 40.823/2014, que disciplina a descentralização da análise da Prestação de Contas para os órgãos e entidades estaduais.

O novo procedimento motivou a iniciativa da Secretaria da Controladoria Geral do Estado, por meio da Diretoria de Orientação ao Gestor e Informações Estratégicas – DOGI/ Coordenadoria de Orientação e Contas de Governo - COR, de desenvolver diversas ferramentas a respeito do aludido tema, como sejam: Manual de prestação de contas, Boletins informativos, Incremento do Sistema e-fisco, com a

implementação do módulo “GPC – Gestão da Prestação de Contas”, dentre outras ferramentas, não menos importantes, no intuito de simplificar o entendimento dos Gestores Públicos Estaduais no que diz respeito à correta prestação de contas da despesa pública.

O conteúdo busca ser apresentado de modo didático, visando minimizar lacunas e dúvidas dos gestores públicos nas fases de análise dos processos até o registro das informações no sistema e-fisco.

A questão norteadora do presente trabalho é assim a de verificar como os servidores e empregados públicos vêm utilizando os instrumentos informativos disponibilizados pelos órgãos responsáveis pela fiscalização de gastos públicos no estado, como base auxiliar na retirada de dúvidas.

Tendo como objetivo central, determinar qual a importância assumida pela temática ‘Prestação de Contas’, dentre as principais questões levantadas.

Como metodologia de levantamento dos dados foram coletadas várias perguntas/dúvidas reais dos gestores públicos acerca de critérios a serem observados quanto a gestão dos recursos públicos para sua boa e regular aplicação.

Como principal ferramenta de coleta de dados, foi utilizado o Sistema Eletrônico de perguntas e respostas do governo do Estado de Pernambuco, SCGEOrienta.

O SCGEOrienta é gerenciado pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco – SCGE PE, mais especificamente, pela DOGI/ COR. Esta ferramenta é o principal canal de informações do gestor público com a Controladoria. Trata-se de um canal direto com a SCGE, onde o gestor pode acessar eletronicamente, através do site: www.scgeorienta.pe.gov.br e postar sua dúvida diretamente neste site, a qual será respondida por uma equipe de especialistas.

Para tanto, faz-se necessário o cadastramento do gestor no SCGEOrienta. Este cadastramento é feito pela SCGE, que solicita ao gestor interessado, alguns documentos como: CPF, Nome, matrícula, e-mail institucional e o órgão ao qual ele(a) é vinculado(a).

2. QUADRO CONCEITUAL

Neste ponto explana-se a fundamentação teórica dividida em tópicos considerados relevantes acerca da Administração Pública, quanto aos procedimentos a serem adotados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo de Pernambuco, sobre análise e registro de despesas efetuadas, oriundas do orçamento público. Princípios esses, definidos com base na revisão de literatura aqui efetuada.

2.1 A Controladoria Geral do Estado como órgão de controle interno e entidade auxiliar do controle externo.

De acordo com o Decreto Estadual nº 16.520/2018, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado tem a função precípua de coordenar o Sistema de Controle Interno da administração pública estadual, na prevenção e no combate à corrupção, bem como, a defesa do patrimônio público, no fomento ao controle social, na melhoria da qualidade do gasto público, além de servir como órgão de apoio ao controle externo; exercer funções de controladoria, auditoria, ouvidoria e analisar atos de correição; e exercer o acompanhamento dos convênios celebrados com a União ou outro ente federado, desde a celebração até a prestação de contas final dos referidos instrumentos, para orientar os gestores dos órgãos e entidades, em todas as etapas, assim como acompanhar apontamentos posteriores eventualmente apresentados por órgãos de controle externo.

O Estado de Pernambuco publicou o Decreto nº 38.935/2012, alterado pelo Decreto nº 40.823/2014, que prevê a regulamentação de novo procedimento de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas no âmbito dos órgãos e entidades estaduais.

Antes da publicação do referido Decreto, os processos de prestação de contas de despesas efetuadas eram encaminhados para a Secretaria da Controladoria Geral do Estado para análise e arquivamento. A partir da edição do novo procedimento, foi promovida a descentralização do processamento das prestações de contas, ou seja, as funções de análise e arquivamento das prestações de contas foram designadas aos órgãos e entidades executores da despesa.

Deve-se salientar que a legislação estadual que regulamenta a prestação de contas no Estado de Pernambuco não abarca as entidades **independentes** de recursos do tesouro Estadual.

A descentralização da prestação de contas passou a produzir efeitos desde o dia 1º de janeiro de 2013. Dessa forma, os procedimentos de descentralização da análise e arquivamento das prestações de contas devem ser observados a partir das despesas pagas a datar do dia 1º de janeiro de 2013, ou seja, cujas Ordens Bancárias tenham sido emitidas no exercício de 2013 (ver Quadro 1).

Quadro 01 – Resumo da tramitação da prestação de contas no e-fisco

QUADRO RESUMO SOBRE ENCAMINHAMENTO E PROCEDIMENTO NO E- FISCO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS		
Ordens Bancárias pagas até 31 de dezembro de 2012	Encaminhamento para a SCGE	Tramitação no E-fisco até o status de “ENVIADO”
Ordens Bancárias pagas a partir de 1º de janeiro de 2013	Encaminhamento para os Órgãos e Entidades	Tramitação no E-fisco até o status de “LIBERAR”

Fonte: Adaptação pelo autor de dados do site da Controladoria, 2019.

2.2 O gestor público e sua obrigação de prestação de contas

A Administração Pública brasileira fundamenta-se nos princípios da legalidade, cuja premissa essencial de todo gestor define-se em que somente é possível fazer o que está previsto em lei.

Di Pietro (2010) reforça que “...a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei, podendo a Administração, por via de consequência, fazer somente o que a lei permite” (DI PIETRO, 2010, p. 63).

Destacamos ainda, o ensinamento de Bastos (1996) quando ensina:

“A Administração não tem fins próprios, mas há de buscá-los na lei. Em regra, não desfruta de liberdade, escrava que é da Ordem Jurídica” (BASTOS, C. R., 1996).

Nesse sentido, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC Federal nº 101/2000.

O intuito da referida Lei é fortalecer os principais eixos que fundamentam a administração pública (SLOMSKI, MELLO; TAVARES FILHO; MACÊDO, 2008). Nesta sequência, (SANTOS 2002), menciona que tais eixos da Administração são representados pelo planejamento, transparência, controle, e responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, bem como da prestação de contas.

2.2.1 Planejamento Orçamentário

O modelo de planejamento orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal – CF/1988, sendo composto por três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No art. 174 da CF/1988 encontra-se designada a função do planejamento, a qual se constitui um dever do Estado e tem caráter determinante para o funcionamento do setor público, servindo como indicativo também para o setor privado.

Sobre os instrumentos de planejamento e orçamento, conforme exposto pela Câmara de Deputados (2016), o PPA é elaborado no primeiro ano de mandato do governante, e será norteador para os quatro anos subsequentes, sendo que sua função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, compete formular as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte, enquanto a Lei Orçamentária Anual – LOA, tem como objetivo estimar a receita e fixar as despesas para o exercício financeiro subsequente. Quando identificadas no PPA quais as ações que receberão prioridade no próximo exercício, a LDO torna-se um elo entre o PPA e a LOA.

2.2.2 Transparência na aplicação dos recursos

A publicidade na Administração Pública é uma obrigação estabelecida pela CF/1988, a qual, em seu art. 37 cita que os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem ser observados pela Administração Pública tanto direta quanto indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Neto, et al. (2007) fazem menção ao direito pertencente à sociedade extraído do princípio da publicidade de conhecer todos os atos praticados na Administração Pública, ao exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático.

Dessa forma, toda pessoa que assuma compromisso público, e que tal responsabilidade envolva a administração de recursos públicos, devem obedecer ao princípio da publicidade e conseqüentemente prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade sobre suas ações, podendo sofrer sanções caso não cumpra o que dita a legislação.

A criação da conhecida LRF, a qual veio como um reforço de grande importância referente ao aumento da transparência na Administração Pública, destaca-se de forma explícita a transparência como um princípio de gestão de forma ainda mais eficiente do que o Princípio da Publicidade, uma vez que a supracitada Lei permite o conhecimento pela sociedade de todas as ações realizadas dentro da Administração Pública (NETO, ET AL., 2007).

Em turno, a Lei Complementar 131/2009 alterou certos pontos da LRF, mais precisamente no tocante à transparência da gestão fiscal, a qual permite em tempo real a disponibilização sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida Lei determina que sejam divulgadas informações em relação às despesas, bem como das receitas.

Portanto, essas informações não precisam necessariamente estar no Portal da Transparência, contudo todos os entes devem liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade as informações sobre execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, de forma preferível disponíveis todas no mesmo local.

Caso esse procedimento não venha a ser realizado, o ente poderá ficar impedido de receber transferências voluntárias. Apesar da não obrigatoriedade em disponibilizar as referidas informações, as mesmas devem, **PREFERENCIALMENTE**, ser disponibilizadas no portal da transparência do ente público, até para simplificar e facilitar o acesso à informação dos gestores públicos e da sociedade em geral.

2.2.2 Tipos de Controle

Meirelles (2006) afirma que controle na Administração Pública “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.”

Entendemos que o controle da Administração Pública deve ser exercido por todos os poderes, em todos os níveis e em todos os órgãos. Assim, o controle na

Administração Pública pode ser desmembrado em controle administrativo, controle legislativo, controle judicial e controle social, conforme apresentado no Quadro 02 como segue:

Quadro 02: Tipos de controle e suas definições

TIPO DE CONTROLE	DEFINIÇÃO
CONTROLE ADMINISTRATIVO	O controle administrativo denominado de autotutela da Administração Pública, é um controle de legalidade e de mérito que os órgãos de Administração Pública exercem sobre suas próprias atividades, em cumprimento da legislação.
CONTROLE LEGISLATIVO	Controle incumbido ao Poder Legislativo na representação do Congresso Nacional, Assembleias e Câmaras Legislativas referente à figura política e técnica da Administração Pública restringindo-se às possibilidades constitucionalmente previstas, já que conclui na relação de um poder em outro.
CONTROLE JUDICIÁRIO	Contempla o controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário, também sobre as atividades da Administração Pública, entretanto, ocorre a posteriori ao fato. Nesta vertente de controle, a lei, uma vez usada como a principal forma de indicação de interesse público, é sustentado na forma genérica, a qual abrange toda a forma de controle, sendo ela constitucional legal ou regulamentar.
CONTROLE SOCIAL	Conforme o próprio nome traz, o respectivo controle é exercido pela sociedade com o acompanhamento e outros mecanismos da Gestão Pública, oriundo de princípios de governança e accountability. Para reduzir a desconfiança da sociedade sobre às ações realizadas pelos gestores dos órgãos da Administração Pública, estes responsáveis devem contribuir para melhorar a confiança sobre a maneira em que é gerido os recursos que são direcionados para suprir as necessidades básicas da sociedade.

Fonte: TCU (2012)

Portanto, o Poder Público se sujeita ao controle para assegurar que a Administração realize suas atividades observando acima de tudo os princípios a ele pertinentes. O respectivo controle vem classificado conforme a situação a ele relacionada, sendo, portanto, interno ou externo ao se referir a órgão, pode ser tanto prévio, concomitante ou posterior ao tratar-se do momento, bem como ser considerado de legalidade ou de mérito quanto ao aspecto da atividade (MILESKI, 2003).

A Administração Pública deve ser especificadamente direcionada, objetivando o bem comum, definindo, portanto, que a coisa pública não pertença à Administração Pública e seus gestores, mas sim ao povo, o qual é o maior colaborador e ao mesmo tempo beneficiado pelas ações disponibilizadas pelo poder público.

2.3 Responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos e prestação de contas

No tocante à responsabilidade, é imprescindível destacar os pontos abrangidos pela LRF que regulam essa ação, uma vez que é a legislação mais capacitada e

preparada quando se trata de responsabilidade na Gestão Pública, haja vista que responsabilidade e transparência dos gestores públicos é a atitude mais esperada pela sociedade, uma vez que são considerados pilares da Administração Pública.

Responsabilidade na Gestão Pública pressupõe trabalhar de forma planejada e transparente, para evitar riscos e corrigir desvios que por ventura possam a vir desequilibrar as contas públicas e assim atingir as metas de resultados entre receitas e despesas, entretanto, esse equilíbrio só será possível se houver obediência aos limites estabelecidos na legislação como os limites com gastos com pessoal, operações de crédito, concessão de garantia, dentre outros.

De acordo com Brandalise; Fella e Zamin (2009), o processo de contabilidade e a administração são identificados pelo elevado grau de dependência entre si, sendo o fato da administração ser mais dependente da contabilidade do que o inverso. Nesse sentido, os autores afirmam que a Administração Pública, na busca da eficiência e eficácia da gestão, torna-se extremamente dependente dos resultados que a contabilidade produz para tomada de decisões, notando, portanto, a importância que o contador tem para a Gestão Pública e ao mesmo tempo a consciência da responsabilidade na regularidade das contas. A responsabilidade na Gestão Pública está diretamente ligada à accountability. Pinho e Sacramento (2009) fazem uma similaridade entre accountability e responsabilidade objetiva, os quais a conceituam como uma responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, trazendo como consequências, prêmios pelo cumprimento de suas funções ou penalizações caso venha acontecer a situação inversa.

2.4 Procedimentos da Prestação de Contas

O artigo 19 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco diz que:

“Está sujeita à Tomada e Prestação de Contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou Município responda, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária, inclusive as Organizações Não Governamentais e as entidades de direito privado qualificadas para a prestação de serviços públicos – Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e as Agências Reguladoras e as Executivas.” (LOTCE PE ARTIGO 19 CAPUT).

Como vemos, qualquer pessoa, física ou jurídica, deve prestar contas, independentemente do valor e da qualidade do bem, pode ser bem móvel, imóvel e, claro, dinheiro. Essa obrigação de prestar contas se faz mister, pelo fato de a pessoa estar utilizando um bem que não é seu, ou seja, neste caso específico, trata-se de bem público, da sociedade, do povo.

De acordo com o Código de Administração Financeira do Estado de Pernambuco (Lei nº 7.741/1978 e alterações, art. 207), entende-se por Prestação de Contas o demonstrativo da aplicação de recursos públicos organizado pelo próprio responsável, órgão ou pela entidade beneficiária, acompanhado dos documentos comprobatórios.

O processo de Prestação de Contas será constituído do conjunto desses documentos comprobatórios organizados em pasta, onde estão dispostos os Empenhos das despesas realizadas, acompanhados de toda a documentação exigida para a sua comprovação (Notas Fiscais, Recibos, Guias de Recolhimentos de Impostos, Relações de Beneficiários de Diárias etc.).

2.4.1 Dos responsáveis pela prestação de contas

De acordo com a legislação Estadual, artigo 5º do Decreto Estadual nº 38.935/2012, os responsáveis pela prestação de contas são:

- os responsáveis pela execução da despesa por meio de regime especial de suprimentos individuais;
- os responsáveis pela execução da despesa por meio do regime de suprimento de fundos institucional;
- os órgãos ou entidades favorecidas, nos casos de subvenções, contribuições e auxílios;
- os agentes de arrecadação, exatores e rede bancária, conforme previsto em regulamento e instruções do órgão próprio da Secretaria da Fazenda;
- os responsáveis pela execução da despesa por meio do regime de provisão de crédito orçamentário; e
- os ordenadores de despesas, nos casos de processamento normal da despesa. Nestes casos, a organização dos documentos comprobatórios da despesa será feita por servidor(es) que trabalhe(m) na área administrativa

e financeira do órgão ou entidade, não designados na Portaria de que trata o Decreto nº 38.935/12.

Então, como pudemos observar, todas as pessoas, órgãos públicos, bem como, pessoas jurídicas, servidores e pessoas físicas, devem prestar contas dos recursos executados.

2.4.2 Da operacionalização da prestação de contas em Pernambuco

O Decreto Estadual nº 38.935/2012 que regulamenta os procedimentos de análise e arquivamento dos processos de prestação de contas das despesas efetuadas pelos órgãos ou entidades executoras no âmbito do poder executivo do Estado de Pernambuco, estabelece a obrigatoriedade da prestação de contas por toda e qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, guarde, arrecade, gerencie ou administre bens ou valores que tenham origem pública. A prestação de contas deve ser feita através da juntada comprobatória de despesas, utilizando-se **documentos originais**, na forma prevista no inciso I do artigo 6º do aludido Decreto Estadual nº 38.935/2012. Estes documentos estão listados no artigo 173 da Lei Estadual nº 7.741/1978 e são:

- via própria da nota de empenho - ordem de pagamento, em que foi exarado o "pague-se" do ordenador de despesa;
- notas fiscais ou documentos equivalentes, contendo declaração do recebimento do material ou da prestação de serviço, bem como a anotação de que a respectiva despesa foi paga;
- recibo, em nome do Estado que deverá ser passado no verso da nota de empenho - ordem de pagamento, ou da nota de sub-empenho - ordem de pagamento, conforme o caso e
- folha de pagamento do funcionalismo datada e assinada pelo titular do Órgão Central de Pagamento de Pessoal do Estado.

Por fim, os documentos devem ser guardados em ambiente seguro, além do mais, deve-se implementar estratégias de preservação desses documentos desde sua produção, pelo tempo de guarda definido na forma da lei.

Além do mais, o procedimento de arquivamento dos processos de prestação de contas da despesa pelos órgãos e entidades deve obedecer aos parâmetros estabelecidos em regulamento. No mais, a retirada de qualquer documento arquivado deve ser obrigatoriamente registrada, com identificação e assinatura do responsável, e a devolução deve ocorrer no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da data do registro.

3. METODOLOGIA

Classifica-se o presente estudo com uma pesquisa descritiva de natureza qualitativa. Com efeito, a pesquisa descritiva tem como objetivo descrever as características de uma população, um fenômeno ou experiência para o estudo realizado.

Ela é realizada levando em conta os aspectos da formulação das perguntas que norteiam a pesquisa, além de estabelecer também uma relação entre as variáveis propostas no objeto de estudo em análise.

Esta pesquisa é classificada, também, como uma pesquisa documental, a pesquisa documental é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – pintura, escultura, desenho, etc., notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 2000). A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE E ANDRÉ, 1986).

3.1 *Locus da pesquisa*

A Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco – SCGEPE, analisa as dúvidas acerca dos processos de prestação de conta dos entes pertencentes ao poder executivo Estadual. Esta análise é feita utilizando-se um sistema eletrônico de perguntas e respostas denominado SCGEOrienta. O Sistema

SCGEOrienta tem como objetivo guiar funcionários de órgãos do governo Estadual no cumprimento da lei nas atividades de defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública estadual, além de apoiar os órgãos de controle externo, no exercício de sua missão institucional.

Ainda em relação aos gastos públicos, é atribuição da SCGE, orientar preventivamente os gestores públicos na correta aplicação de recursos do Estado.

No campo da administração pública, o SCGEOrienta visa verificar a conformidade dos atos e procedimentos da administração pública estadual com as normas e os princípios administrativos e legais, recomendando as correções necessárias (ver Figura 01).

Figura 1 – Tela de Abertura do Sistema SCGEOrienta

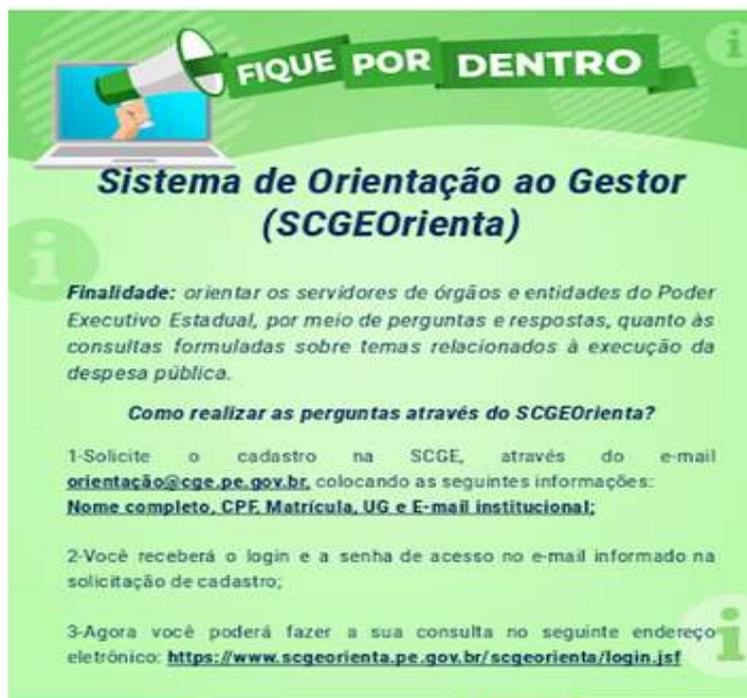


Fonte: Site da Controladoria Geral do Estado

Para solicitar login e senha de acesso ao SCGEOrienta, deve-se enviar e-mail para: orientacao@cge.pe.gov.br com os seguintes dados: nome completo; matrícula; e-mail institucional; CPF e Unidade Gestora.

O acesso ao sistema é feito através endereço eletrônico: <https://www.scgeorienta.pe.gov.br> (ver Figura 2)

Figura 02 – Sistema SCGEOrienta



Fonte: Site da Controladoria Geral do Estado

3.2 Procedimentos adotados para análise dos dados

Como metodologia de levantamento dos dados foram coletadas várias perguntas/dúvidas reais dos gestores públicos acerca de critérios a serem observados quanto a gestão dos recursos públicos para sua boa e regular aplicação.

Como principal ferramenta de coleta de dados, foi utilizado o Sistema Eletrônico de perguntas e respostas do governo do Estado de Pernambuco, SCGEOrienta. O SCGEOrienta é gerenciado pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco – SCGE PE, mais especificamente, pela DOGI/ COR.

Esta ferramenta é o principal canal de informações do gestor público com a Controladoria. Trata-se de um canal direto com a SCGE, onde o gestor pode acessar eletronicamente, através do site: www.scgeorienta.pe.gov.br e postar sua dúvida diretamente neste site.

Para tanto, faz-se necessário o cadastramento do gestor no SCGEOrienta. Este cadastramento é feito pela SCGE, que solicita ao gestor interessado, alguns documentos como: CPF, Nome, matrícula, e-mail institucional e o órgão ao qual ele(a) é vinculado(a).

4. RESULTADOS

O sistema SCGEOrienta, foi implantado na Controladoria Geral de Pernambuco em 2010, se tornando o principal meio de divulgar e dar publicidade acerca do entendimento da Controladoria Geral do Estado com o intuito de elucidar as dúvidas dos gestores públicos, que atuam no âmbito do poder executivo de Pernambuco. O número de consultorias eletrônicas (via SCGEOrienta) foi se consolidando desde sua implantação em 2010 até hoje. No ano de 2019 houve mais de 1.000 consultorias eletrônicas. Em 2019 foi implantado no SCGEOrienta o módulo de dúvidas relacionadas ao processo de gestão de despesas e seu registro no sistema orçamentário do Estado, e-fisco, onde os gestores solicitam cancelamento, estorno, além de tirarem dúvidas acerca do procedimento de inclusão e alteração da prestação de contas no sistema e-fisco.

As estatísticas do trabalho serão extraídas desse sistema: o módulo de dúvidas e respectivas respostas do SCGEOrienta.

Para efeito desta pesquisa, consideramos o período de 01/01/2019 até 01/01/2020, onde fizemos um apanhado das perguntas constantes, relacionadas ao processo de registro de gastos públicos a partir do Sistema SCGEOrienta.

Neste período foram analisadas pela equipe de orientação ao gestor público do Estado de Pernambuco, um total de 1.085 perguntas de diversos assuntos, como contrato e licitação, classificação da despesa, empenho/liquidação e pagamento, sistema de registro de preços, retenções tributárias, sistema e-fisco, 'prestação de contas', dentre outros assuntos, relacionados à temática administrativa e financeira do Estado de Pernambuco.

Os assuntos PRESTAÇÃO DE CONTAS juntamente com o GESTÃO DO MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO E-FISCO (GPC), totalizaram 212 perguntas. O gráfico a seguir (Gráfico 01), mostra o total de perguntas por assunto feitas no período de 01/01/2019 a 01/01/2020.

Gráfico 01 – Tipologia de questões sobre gestão de gastos públicos



Fonte: Sistema SCGEOrienta /Consulta em janeiro de 2020

Da análise do Gráfico 01, vemos que as dúvidas mais frequentes durante o período de 01/01/2019 a 01/01/2020, são referentes aos seguintes assuntos:

- CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA, com 99 perguntas;
- CONTRATO E LICITAÇÃO com 161 perguntas;
- CONVÊNIOS com 64 perguntas;
- EMPENHOS/ LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO com 68 perguntas;
- GESTÃO DO MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO E-FISCO com 141 perguntas;
- PRESTAÇÃO DE CONTAS com 71 perguntas e
- RETENÇÕES E TRIBUTOS com 139 perguntas.

Portanto, os assuntos relacionados à temática “prestação de contas” são os mais frequentes entre as principais dúvidas dos gestores públicos no âmbito do poder executivo do Estado de Pernambuco.

Para efeito do presente estudo destacamos que o tema “prestação de contas”, engloba o assunto “PRESTAÇÃO DE CONTAS” mais “GESTÃO DO MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS NO E-FISCO”.

A nível ilustrativo, citaremos algumas perguntas que se encontram no sistema SCGEOrienta, envolvendo o tema “prestação de contas”, assim ampliado, com o fito de mostrar como essa questão é recorrente entre os gestores e as principais dúvidas colocadas por eles na busca de orientação.

1º Pergunta SCGEOrienta, 15/08/2019:

Podemos exigir ‘Prestação de Contas’ para diárias pagas a servidores?

Resposta: De acordo com o Decreto Estadual nº 25.845/03, em seu art. 23, parágrafo 2º, não há previsão para a prestação de contas da despesa com a concessão de diárias. A comprovação da despesa deve ser composta pelo "formulário de solicitação de diárias e confirmação de viagem" devidamente preenchida e assinada pelos responsáveis indicados nesse documento.

Observar o Informativo nº 010/2014, que trata da concessão de diárias (no informativo não há referência à prestação de contas, uma vez que o decreto não faz tal exigência). O informativo poderá ser acessado no link://www.scge.pe.gov.br/orientacao (campo: Informativo)

Art. 23. No prazo de 30 (trinta) dias, a contar do termo inicial de vigência deste Decreto, o Secretário de Administração e Reforma do Estado deverá editar portaria disciplinando os procedimentos a serem observados na concessão de diárias.

§ 2º Até a edição dos atos normativos de que trata este artigo, continuarão a ser adotados os PROCEDIMENTOS E FORMULÁRIOS previstos na legislação vigente.

2º Pergunta SCGEOrienta, 18/01/2019:

Solicitamos orientação para exclusão das 2015PC390839, 2015PC390916 e 2016PC079005, 2 em virtude de se tratar de Termos de Acordo e Compromisso cujas ‘Prestações de Contas’ foram efetuadas em 2018 e por um lapso, foram inseridas no E-FISCO em 2015/2016.

Resposta: Para fins de nova elaboração de PC , conseguimos efetuar estorno da 2016PC79005. No entanto, pedimos confirmação de outros dados referentes às PCs 2015PC390839 e 2015PC390916 (Nota de Empenho e Ordem Bancária) uma vez que não foram localizadas no sistema.

3º Pergunta SCGEOrienta, 17/01/2019

Solicito informações a respeito dos procedimentos adotados pelo Estado de Pernambuco em relação aos entes públicos que fazem parte da sua esfera administrativa no tocante ao Arquivamento de ‘Prestação de Contas’.

Resposta: Salvo melhor juízo, não há uma orientação técnica emanada da SCGE visando à solução de problemas dessa natureza em relação a outras Secretarias de Estado.

Entretanto, uma solução viável seria a digitalização de documentações e o arquivamento digital, cabendo a cada órgão a decisão sobre a implementação desta

medida. Tal orientação se justifica em razão de necessidades distintas de cada Secretaria.

Importante mencionar a Lei Estadual nº 15.529/2015, que em seu art. 6º, Parágrafo Único, c/c com os incisos I e II, define a competência da CEPE para a realização da citada digitalização, senão vejamos:

Art. 6º Compete ao Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano - APEJE implementar, acompanhar e supervisionar a gestão dos documentos públicos dos órgãos e entidades da administração pública estadual, cabendo-lhe com exclusividade a guarda, a conservação, o processamento técnico, e o arquivamento físico dos documentos permanentes, nos termos do § 3º do art. 3º desta Lei.

Parágrafo único. Cabe à Companhia Editora de Pernambuco - CEPE, em caráter exclusivo e sob a supervisão do Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano - APEJE:

I - a gestão operacional relativa à execução dos serviços de digitalização e arquivamento digital dos documentos permanentes, nos termos do § 3º do art. 3º desta Lei; e,

II - a gestão operacional relativa à execução dos serviços de digitalização, guarda, conservação e arquivamento físico e digital de documentos de caráter intermediário, nos termos do § 2º do art. 3º desta Lei.

4º Pergunta SCGEOrienta, 22/01/2019

Se uma 'prestação de contas' foi realizada dentro dos 90 (noventa) dias, porém as notas fiscais foram emitidas 75 (setenta e cinco) dias após a liberação do recurso, qual o procedimento a ser tomado no caso de devolução da prestação?

Resposta: Preliminarmente, cabe ressaltar que de acordo com o artigo nº 12 do Decreto Estadual nº 20.416/1998, que trata dos pormenores relacionados a repasse financeiro, o prazo para prestação de contas da provisão de crédito orçamentário e de 60 (sessenta) dias, a contar do crédito dos recursos na conta específica aberta em nome da unidade administrativa, na instituição financeira depositária das disponibilidades de caixa do Estado, nos termos da legislação pertinente.

Portanto, o prazo da prestação de contas é de 60 (sessenta) dias e não 90 (noventa).

Caso haja a necessidade de devolução de saldo não utilizado, no momento da Prestação de Contas (Cadastro de Prestação de Contas), deverão ser inseridos os documentos comprobatórios 51 (N - GUIA DE RECEBIMENTO-GR) e 52 (D-NOTA DE ANULAÇÃO DE EMPENHO), que deverão ter o mesmo valor do saldo devolvido, para concluir a prestação de contas e zerar o saldo a comprovar. Caso haja dúvidas adicionais, sugerimos realizar nova consulta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto acima, e com base nas estatísticas extraídas do sistema SCGEOrienta vemos que o ato de ‘prestar contas’ além de ser uma obrigação para os gestores públicos, é um tema que apresenta maior frequência de consultas demandando solução às dúvidas formuladas.

Com efeito, além da necessidade de uma correta prestação de contas, com a juntada de todos os documentos comprobatórios da despesa, os gestores devem atentar para a correta “alimentação” do sistema e-fisco, sistema este, que congrega toda a operacionalidade da execução financeira da administração pública do Estado de Pernambuco.

A prestação de contas é, portanto, uma obrigação a que todos os órgãos, indivíduos e empresas devem respeitar, pois através dela é possível detectar se existe algum tipo de manobra em matéria de números ou finanças.

Por fim, entendemos que a prestação de contas é uma maneira de saber se houve desvio inapropriado de fundos e se o dinheiro atendeu as prioridades que lhe cabiam, por isso que sua ação é tão importante. O mesmo acontece com uma empresa. Por exemplo, o responsável em administrar o dinheiro da empresa deve realizar uma prestação de contas ao dono ou aos sócios da companhia para que os mesmos possam estar cientes da situação da empresa, se o dinheiro foi bem usado, se houve alguma falta, entre outras questões que podem ser conhecidas através da prestação de contas.

Tudo isso explica o fato de os gestores se ocuparem com dedicação em cumprir prontamente a legislação vigente, dado que uma prestação de contas defeituosa é susceptível de fiscalização, auditoria e possíveis penalidades, previstas em Lei naquela entidade, forçando assim o gestor a se cercar de toda informação e documentação comprobatória para bem cumprir essa importante ação, característica da gestão pública.

O que explica por sua vez, ser a temática “Prestação de Contas” a que apresenta maior frequência de questionamentos quando à eventuais dúvidas e perguntas no SCGEOrienta, confirmando assim a hipótese central do presente estudo.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo** 2º ed. São Paulo, Saraiva, 1996.

BRANDALISE, Fábio; FELLA, Leonir José; ZAMIN, Leoni Menta. O Contador Público no contexto da Gestão Pública. **Revista de Administração e Ciências Contábeis do IDEAU**, v. 4, n. 8, p. 1-17, 2009;

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88.

Decreto Estadual nº 38.935/2012.

Decreto Estadual nº 40.823/2014.

Decreto Estadual nº 16.520/2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 23ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Accountability>, acesso em 13/02/2020 às 16:34h;

Lei Estadual nº 7.741/1978;

Lei Estadual nº 12.600/2004 (LOTCE PE); Lei Complementar Federal nº 131/2009; LC Federal nº 101/2000 – LRF;

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

Manual de prestação de contas SCGE PE 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito administrativo brasileiro**. 32º ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

MELIESKI, Hélio Saul, **O Controle da Gestão Pública**, ed. *Revista dos Tribunais*, 2003.

PINHO, Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Artigo publicado em 2009 em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003476122009000600006&script=sci_abstract&lng=pt>.

PLATT NETO, Orion Augusto et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007;

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3º Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000;

SANTOS, Lourival Nery. **Princípios de governança corporativa: aplicabilidade na gestão pública**. Rio de Janeiro: ESG, 2002;

Sistema de perguntas e respostas, <https://www.scgeorienta.pe.gov.br>

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabricio de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. [S.l: s.n.], 2008.

SCHEDLER, Andreas et all. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13–28.

TCU (2012).