

IMPACTOS DA LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO OESTE CATARINENSE

Marcio Roberto Piccoli*

Geise Gross**

Natália Finger Horn***

RESUMO

A Lei da Responsabilidade Fiscal surgiu com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Nesse contexto apresenta-se o Controle Externo, responsável pela fiscalização dos gastos públicos. Com este artigo teve-se por finalidade a avaliação dos pareceres publicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina referente às contas públicas dos municípios do Oeste de Santa Catarina, compreendidos entre os anos 2009 e 2013, justificado conhecimento prático das ações públicas realizadas pelos administradores públicos em relação às leis vigentes. A pesquisa classifica-se como documental de abordagem qualitativa, tendo como consulta os dados secundários disponibilizados pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. A partir dos resultados apurados, em que a Lei de Responsabilidade Fiscal busca ações planejadas e transparentes, constataram-se os efeitos dessa Lei, em que a maioria dos municípios do Oeste de Santa Catarina teve suas contas aprovadas, percebendo-se que ao longo dos anos, os sistemas de contabilidade e de controle interno foram se aperfeiçoando e se adequando à legislação. Ainda como principais resultados, constatou-se que em ano de eleições houve maior número de rejeições de contas públicas.

Palavras-chave: Lei da Responsabilidade Fiscal. Contas públicas. Controle externo.

1 INTRODUÇÃO

A partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 – LRF), tem-se a normatização da fiscalização pública, em que se busca maior eficácia no equilíbrio fiscal e na gestão pública brasileira.

Destarte, a LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, atribuindo à Contabilidade Pública novas funções no controle orçamentário e financeiro. A Lei supracitada incluiu algumas restrições, como limites de gastos com educação e saúde e limite máximo de gasto com pessoal, bem como metas de resultados entre receitas e despesas.

Além disso, por meio dessa Lei houve maior transparência quando da publicação de relatórios e demonstrações contábeis públicos, bem como uma melhora dos acessos públicos aos portais de transparência, haja vista a regulamentação dessas publicações a partir das Leis da transparência, as quais, somadas, corroboram para uma gestão pública mais eficaz.

Destaca-se, também, que a LRF não visa somente avaliar a administração pública pela quantidade (valores apresentados), e, sim, pela qualidade do gasto público, observando-se os limites, a aplicação correta dos recursos, o equilíbrio nas contas, os custos envolvidos e a transparência no desempenho das despesas. Nesse sentido, a importância da LRF não está somente nas normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mas também no estímulo à mudança de conduta em busca do equilíbrio das contas públicas, sendo fonte motivadora para uma gestão clara e

* Mestre em Ciências Contábeis pela Fundação Regional de Blumenau; Professor na Universidade do Oeste de Santa Catarina; contabilidade@cmj.sc.gov.br

** Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; geise.gross@hotmail.com

*** Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade do Oeste de Santa Catarina; nataliafingerhorn@gmail.com

transparente. Nesse pensamento, aponta-se que a referida Lei se tornou um código de conduta para os administradores públicos brasileiros.

De acordo Camargo e Sehnem (2010), entre os anos 1996 e 2006, muitos órgãos ainda não estavam adequados às exigências feitas pela LRF até o ano de sua vigência. A pesquisa fora feita em análise das contas antes da aprovação da LRF, e após a sua vigência houve a diminuição da rejeição das contas a partir da aprovação da Lei; também se constatou que houve maior controle na aplicação e destinação dos recursos arrecadados pelos municípios, bem como nos recursos recebidos da União e do Estado.

Contudo, mesmo após a vigência da Lei, sabe-se que existem vários órgãos que não se adequaram a todas as exigências feitas por ela, e é a partir destas e da aprovação ou não das contas que se apresenta o seguinte problema de pesquisa: quais os impactos que a Lei da Responsabilidade Fiscal teve sobre a aprovação ou reprovação das contas públicas dos municípios do Oeste do Estado de Santa Catarina?

Nesta pesquisa teve-se como objetivo analisar, a partir dos pareceres publicados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), quais as observações e apontamentos realizados quanto à aprovação e rejeição das contas dos municípios do Oeste do Estado de Santa Catarina, entre o período de 2009 a 2013.

A presente pesquisa se justifica pelo fato de permitir a identificação dos impactos da LRF dentro dos órgãos da administração dos municípios do Oeste do Estado de Santa Catarina. O estudo também proporciona maior conhecimento acerca da LRF e um aprofundamento sobre seus aspectos jurídicos (teóricos) e sua aplicação na prática. Além disso, permite comparar os resultados encontrados por Camargo e Sehnem (2010), em relação aos municípios do Oeste de Santa Catarina, com o estudo de Piccoli e Balestrim (2015).

2 GESTÃO PÚBLICA

Desde os primórdios da humanidade, com o surgimento das nações e a constituição dos Estados, tornou-se necessária a gestão dos recursos públicos. Tudo que o Estado arrecada e gera deve ser revertido em prol da sociedade; para tanto, o patrimônio público deve ser bem administrado.

Mas a administração do patrimônio público é assunto delicado, pois é comum que os governantes cometam erros, considerando-se que, como já disse Azambuja (apud FARIAS NETO, 2011), os interesses de uns conflitam com os interesses de outros, e é muito comum que os governantes confundam interesses da sua própria ideologia com interesses do bem comum, que seriam os objetos da administração pública. Assim, ficaram a estrutura do Estado e o controle da administração pública definido pela Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.

A principal diretriz da conduta para a administração pública é o art. 37 da Constituição, que diz: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988). Os princípios contidos no referido artigo submetem a administração pública a regras que impedem que prevaleça o interesse privado sobre o público.

Ainda dentro do contexto da normatização e fiscalização da administração pública, mas sob a ótica da contabilidade, sabe-se que no princípio dos “Estados” enquanto organizações políticas, o patrimônio público não era controlado como deveria. Mas na iminência de eventuais danos ao erário, percebeu-se que eram necessários os registros e controles do patrimônio público e suas variações, por meio da contabilidade. Esse processo nem sempre aconteceu da melhor maneira, por isso, também foram sendo implementadas, ao longo da história, leis para regular as formas de registro, de modo a aperfeiçoá-las, no intuito de evitar que quem estivesse no poder pudesse se utilizar de patrimônio público indevidamente. Para melhor controle de tudo isso, surgiu o orçamento público.

2.1 PLANO ORÇAMENTÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O planejamento, segundo Castro (2013), é a primeira função administrativa, que dá rumo às demais; é ele que determina quais os objetivos a atingir e as ações a serem desenvolvidas para alcançá-los.

Assim como a Constituição Federal de 1988 trouxe normas e princípios a serem seguidos pela administração pública, ela trouxe também, em seu artigo 165, a regulamentação do planejamento orçamentário público. Já havia maté-

ria pertinente ao assunto na Constituição de 1967 e na Lei n. 4.320/1964, mas, ainda assim, muito de seu texto não vinha sendo seguido. A Carta Magna de 1988 veio com o intuito de reverter a situação da aplicação e do controle dos gastos públicos, criando como competência do poder executivo a elaboração das leis do Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Dessa forma, nenhum órgão público pode trabalhar senão regido por um planejamento para quatro anos e um orçamento anual.

Conforme afirma Castro (2013), o Plano Plurianual engloba os projetos de governo que determinada administração tem para seu período de mandato, visando a resolver ou evitar problemas que afetam ou poderão afetar a sociedade, fazendo a previsão de recursos necessários para materializar o planejamento.

De acordo com o § 1º do art. 65 da Constituição Federal de 1988, “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (BRASIL, 1988).

Como o plano plurianual tem vigência para quatro anos, ele é elaborado pelo executivo em exercício no seu primeiro ano de mandato para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato executivo subsequente. Em termos gerais, essa condição é favorável, pois o governo deve, primeiramente, terminar o plano que foi iniciado por outro governo, o que lhe concede tempo para conhecer as ações antes da elaboração de seu próprio PPA.

Já a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) está descrita na Constituição Federal de 1988, mais precisamente no art. 165, § 2º, como sendo a lei que compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo despesas de capital para o exercício seguinte. Diz, ainda, que ela servirá como base para a Lei Orçamentária Anual, trará eventuais alterações na legislação tributária e regulamentará as políticas das agências financeiras de fomento.

A LDO tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual. (KOHAMA, 2014).

Para a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Constituição Federal traz em seu texto, mais especificamente nos incisos I, II e III do parágrafo 5º do art. 165, que ela compreenderá o orçamento fiscal referente à União, órgãos da administração direta e indireta e fundações, o orçamento de investimento de empresas em que a União tenha participação e, ainda, o orçamento da seguridade social, abrangendo todos os órgãos a ela vinculados, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

2.2 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

Segundo Castro e Garcia (2004), o objetivo da Contabilidade Pública, desde seu nascedouro, foi fornecer informações a seus usuários por meio da identificação, da mensuração e da explicitação do orçamento e dos eventos econômicos, consubstanciados nos relatórios e nas análises desenvolvidas pelos contadores. No caso do setor público, o destino dessas informações sempre foi, principalmente, o de subsidiar o processo decisório dos dirigentes públicos e mostrar para a sociedade como os recursos arrecadados são aplicados; nesse sentido, a Lei da Responsabilidade atentou-se mais ao que se refere às transparências das informações públicas.

No setor público é comum os entes se preocuparem demasiadamente em como gastarão seus recursos, deixando de lado a preocupação quanto à arrecadação. Ainda, segundo Castro e Garcia (2004), há uma despreocupação com a arrecadação, a maioria dos dirigentes se preocupa somente como gastá-la, não se importando em saber de onde vem a receita.

A LRF veio, porém, em forma de Lei Complementar, estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tendo por objetivo uma maior responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Segundo Nascimento (2013), ao reduzir os gastos com despesas sem fundamento, o Governo pode ampliar a alocação das despesas em serviços públicos, como saúde, educação, transporte, assistência social, etc., medida que favorece toda a sociedade.

Entre os instrumentos da contabilidade pública, a LRF trouxe algumas modificações e inclusões que ajudaram significativamente a melhorar tanto o planejamento quanto a transparência dos instrumentos.

A LDO passou a ter maior relevância, a contar do momento em que a LRF, em seu art. 4º, estabeleceu que ela deve, além de atender às determinações constitucionais, conter também o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivado caso haja frustração de receita, ou seja, quando a receita arrecadada for inferior à previsão e normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos de orçamento.

Também fora incluso, a partir da LRF na LDO, em seu § 1º do art. 4º, o Anexo de Metas Fiscais, tendo como função estabelecer metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a despesas, receitas, resultado nominal e primário e montante da dívida, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, ou seja, para três exercícios financeiros, em síntese, o Anexo de Metas Fiscais busca uma situação favorável entre a receita pública e a despesa pública, visando atingir a sustentabilidade das finanças públicas (NASCIMENTO, 2013).

Um planejamento confiável baseia-se na prevenção de riscos, da mesma maneira na correção de desvios. A Lei da Responsabilidade Fiscal preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar situações contingentes. Essas eventualidades serão atendidas com os recursos de contingência, que deverão ser previstos na Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e também estarem contido nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados.

Além do anexo de metas fiscais, também foi incluso na LRF, no § 3º do art. 4º, o Anexo dos Riscos Fiscais, no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso estas se concretizem. Passivos contingentes são obrigações que dependem de alguma condição para que se concretizem como despesa, e os riscos referidos capazes de afetar as contas públicas, no caso de risco orçamentário, ocorrem na frustração da arrecadação ou no aumento da despesa orçada a menor, na criação de despesa não fixada, entre outros, e no caso de risco da dívida pública, um aumento no valor da dívida em razão de situações externas à administração da dívida (NASCIMENTO, 2013).

A Lei Orçamentária Anual também teve sua devida atenção na LRF. Sendo estabelecido, em seu art. 5º, que a LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o PPA, com a LDO e com a própria Lei. Segundo Carvalho (2014), essa regra de integração entre as leis orçamentárias coaduna-se com o orçamento-programa, ou seja, a integração entre planejamento e orçamento.

Dentro da administração pública, a receita e a despesa orçamentária assumem um papel fundamental. A relação entre receita e despesa é primordial para o orçamento público, uma vez que a previsão da receita é que vai demonstrar e dimensionar a capacidade do ente em fixar a despesa. É a partir desses montantes que o Estado, em contrapartida dos tributos, deverá gerar bens e serviços para os cidadãos.

Receitas e despesas também são controladas por meio de leis específicas, como a Lei da Responsabilidade Fiscal, que regula os repasses de dinheiro e impõe alguns limites legais para ambas as dotações.

A Lei da Responsabilidade Fiscal trouxe um enfoque quanto ao cuidado nos incentivos fiscais. Incentivos fiscais, segundo a própria Lei, são créditos presumidos, isenções, redução da base de cálculo, entre outras concessões que acabam por reduzir impostos (salvo as alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º) e renunciam as receitas públicas. Dessa forma, se estas renúncias de receitas públicas não forem utilizadas com certo zelo, poderá ser danoso para a contabilidade pública.

A Lei também aborda, em relação às despesas, segundo o art. 15 da LRF, que toda e qualquer despesa em que não constar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício nos três anos de sua vigência e que não esteja em consonância com a LDO, LOA e PPA será considerada não autorizada, irregular e lesiva para o patrimônio público.

A partir dos limites de despesa de pessoal, impostos pela LRF no art. 18, o ente público reprimiu-se, para diminuir essas despesas, sabendo-se que, muitas vezes, a metade das receitas auferidas era consumida com despesa de pessoal, restando pouco para investir com despesas básicas como saneamento, educação, saúde. Foi, então, criado um limite em que a base para seu percentual é a receita corrente líquida (RCL). A apuração do gasto com pessoal será feita com base no acumulado de 12 meses, sendo impostos pela Lei da Responsabilidade Fiscal os limites de gasto com pessoal de 50% RCL para a União e 60% RCL para Estados e municípios.

2.3 AS PRESTAÇÕES DE CONTAS

O dever de prestação de contas, expresso no parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal de 1988, decorre da forma republicana, na qual o Chefe do Poder Executivo é responsável por gerir o patrimônio público, devendo informar anualmente sobre sua situação ao Poder Legislativo; aos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas, deverá ser dada ampla divulgação.

A LRF, em seu art. 58, evidencia a preocupação quanto ao aspecto de renúncia de receitas ao exigir que a prestação de contas evidencie o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando-se as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incrementar as receitas tributárias e de contribuições (CARVALHO, 2014).

O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo de 60 dias do recebimento pela Comissão Mista Permanente de Planejamento, Orçamento e Fiscalização (CMO) em relação às contas do TCU ou equivalentes das Casas Legislativas estaduais e municipais. Nos casos de municípios que não sejam capitais e que possuam menos de 200 mil habitantes, estes terão prazo de 180 dias do recebimento, conforme art. 57 da LRF.

Dentro do explanado sobre a referida Lei da Responsabilidade Fiscal, buscou-se trazer os assuntos mais pertinentes e mais importantes julgados por nós e por autores de outras obras devidamente referenciadas. A Lei foi um marco revolucionário, não se tem dúvida; foi um avanço em busca de uma gestão mais consciente, limpa e transparente.

Sua intenção, como contextualizado, foi a de impor limites, gerir de maneira eficiente os recursos públicos e proporcionar maior clareza sobre o que é feito na gestão pública; há uma maior participação da população na gestão, proporcionando não somente sua participação na formulação das políticas públicas, mas, também, a fiscalização de forma permanente e rigorosa quanto à utilização dos recursos.

3 INSTRUMENTOS DA PESQUISA

O procedimento técnico utilizado foi a pesquisa documental, que, segundo Gil (2002), vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos de pesquisa. A pesquisa será feita com base no material obtido no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

3.1 COLETA DE DADOS

A coleta dos dados ocorreu por meio de dados secundários, sendo a pesquisa feita com base no material obtido no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Buscou-se analisar a aprovação das contas dos municípios do Oeste do Estado entre os períodos de 2009 a 2013 pela consulta do histórico de aprovações de contas.

3.2 TABULAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O estudo foi realizado seguindo as seguintes etapas: seleção e estruturação do trabalho: análise dos dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, procedendo-se a análise descritiva dos dados; execução do estudo: análise documental dos dados coletados e analisados; tratamento dos dados: registro descritivo; análise e interpretação do caso: análise documental dos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas; e, apresentação dos resultados: descrever as constatações observadas, por meio de análises e gráficos (VERGARA, 2007; YIN, 2005).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Tribunal de Contas de Santa Catarina disponibiliza os relatórios de aprovação das contas do executivo de cada município catarinense. A aprovação ou não dessas contas está intimamente vinculada à Lei da Responsabilidade Fiscal, pois se não houver o cumprimento dos seus dispositivos, esta receberá parecer de rejeição. Por meio da coleta e análise de dados desses relatórios foi possível chegar aos resultados desta pesquisa, conforme apresentado nas Tabelas a seguir.

A partir da Tabela 1 é possível observar os índices de aprovação ou rejeição das contas em cada ano:

Tabela 1 – Tipo de decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina no período de 2009 a 2013

Ano	Municípios	Aprovadas	%	Rejeitadas	%
2009		118	117	99	1
2010		118	118	100	0
2011		118	118	100	0
2012		118	111	94	7
2013		118	116	98	2

Fonte: os autores.

Nota-se que o percentual de aprovação está com índice acima de 90%, ou seja, quase a totalidade dos municípios do Oeste catarinense teve suas contas aprovadas nos períodos analisados, indicando um baixo percentual de contas com parecer de rejeição. Percebe-se, ainda, que 2012, ano de eleição, foi o ano em que ocorreu maior rejeição das contas públicas.

Além de julgar as contas municipais, o TCE/SC atua como orientador no sentido de correção dos erros que essas contas apresentam, sejam eles de ordem constitucional, legal ou regulamentar. O Tribunal de contas faz indicações das melhorias que devem ser feitas para adequação dos registros e procedimentos contábeis para que fiquem consonantes aos dispositivos da Lei. Podem ser recomendações, geralmente, no que diz respeito a restrições de ordem regulamentar ou ressalvas mais profundamente ligadas às restrições legais.

Tabela 2 – Tipos de aprovação e rejeição das contas segundo dados do TCE/SC

Ano	Aprovadas	Aprovadas com recomendações	Aprovadas com ressalvas	Rejeitadas	Outras
2009	4	62	50	1	1
2010	0	87	30	0	1
2011	0	94	23	0	1
2012	0	88	22	7	1
2013	2	95	19	2	0

Fonte: os autores.

A Tabela 2 nos mostra o número de municípios que tiveram suas contas aprovadas, quantas delas foram aprovadas e tiveram recomendações, quantas foram aprovadas com ressalvas e quantos municípios tiveram suas contas rejeitadas. Nota-se, em relação à Tabela 1, que apesar de a maioria dos municípios receber parecer pela aprovação, somente nos anos 2009 e 2013 houve pareceres favoráveis sem recomendações ou ressalvas, indicando que apesar de serem aprovadas, os gestores precisam melhorar suas ações administrativas.

Também fez parte do trabalho uma pesquisa para classificar as principais ressalvas ocorridas nas contas dos municípios do Oeste catarinense. Nota-se que há algumas ressalvas mais expressivas e frequentes, as quais representam os pontos em que os municípios ainda não conseguiram se adequar totalmente, ainda que tenham tido suas contas aprovadas.

Quadro 1 – Ressalvas apresentadas em cada ano

Ressalva	2009	2010	2011	2012	2013
Não abertura de créd. adicional e/ou não realização/ Fundeb	9	4	7	3	1
Reforço de crédito adicional especial sem lei autorizativa específica	1	-	-	-	-
Meta fiscal de resultado nominal prevista na LDO não realizada	2	-	-	-	-
Meta fiscal de resultado primário prevista na LDO não realizada	3	-	-	-	-
Divergência do Balanço Consolidado	1	-	-	-	-
Atraso na remessa de relatório do controle interno	5	4	3	-	-
Classificação errada da receita	1	-	-	-	-
Divergência entre a variação patrimonial e a execução orçamentária	3	1	1	-	1
Divergência no balanço anterior com reflexo nos saldos iniciais do exercício	1	-	-	-	-

Ressalva	2009	2010	2011	2012	2013
Divergência entre transferências financeiras orçamentárias recebidas e concedidas	1	1	-	-	-
Reincidência na ausência de encaminhamento de informações no esfinge	1	-	-	-	-
Remessa irregular de informações relativas a alterações orçamentárias realizadas	4	-	-	-	-
Datas de envio da lei orçamentária diferentes das informadas	1	-	-	-	-
Ausência de informações relativas à audiência pública no relatório de controle interno	2	-	-	-	-
Abertura de créditos adicionais suplementares sem lei autorizativa específica	6	-	-	-	-
Abertura de crédito adicional para utilização de recurso do Fundeb fora do prazo	1	-	-	-	-
Despesa realizada registrada incorretamente referente à origem dos recursos	1	-	-	-	-
Ausência de remessa de parecer do conselho do Fundeb na prestação de contas	3	3	2	-	-
Ausência de audiência pública para elaboração e discussão do projeto da LDO	1	-	-	-	-
Ausência de audiência pública para elaboração e discussão do projeto da LOA	1	-	-	-	-
Déficit de execução orçamentária	1	1	3	3	3
Divergência entre o total dos créditos autorizados (comparativo despesa autorizada com realizada)	1	-	1	-	-
Data da realização de audiência pública da LOA divergente da informada no esfinge	1	-	-	-	-
Despesas com recursos oriundos do Fundeb abaixo do mínimo de 95%	3	5	1	-	-
Ausência de remessa dos relatórios do controle interno	1	1	-	-	-
Ausência de previsão na LDO da Meta Fiscal de resultado nominal do exercício	1	-	-	-	-
Não remessa ao esfinge dos dados relativos à meta do resultado primário e do resultado nominal previstos na LDO	1	-	-	-	-
Remessa irregular das informações relativas às despesa empenhadas liquidadas na fonte de recurso 18 – Fundeb	1	-	-	-	1
Deficiência de atuação ou ausência de sistema de controle interno	1	1	-	-	-
Não utilização de conta específica para movimentação de despesa decorrente do Fundeb	-	1	-	-	-
Deve o município promover o desenvolvimento dos procedimentos voltados à responsabilidade na gestão fiscal	-	1	-	-	-
Deve adotar procedimentos para a correta classificação das despesas em sua contabilidade	-	1	-	-	-
Despesa com manutenção do ensino abaixo do percentual dos 25% da receita arrecadada	-	1	1	-	-
Despesas inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira do Fundeb	-	-	1	-	1
Despesas liquidadas a descoberto (sem disponibilidade de caixa)	-	-	-	3	-
Anuidade gestora deve abster-se de realizar despesas decorrentes de obrigação nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa	-	-	-	3	-
Ausência de disponibilização em meios eletrônicos das informações relativas à execução orçamentária no prazo estabelecido	-	-	-	-	5
Outras	2	3	-	2	6
Total	61	28	20	14	18

Fonte: os autores.

Nota-se, pelo Quadro 1, que em 2009 houve a maior indicação de ressalvas, em que a não abertura de crédito adicional e/ou não realização/ Fundeb, infringindo o art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/2007, que prescreve a utilização desses recursos no trimestre imediatamente subsequente por meio de abertura de crédito adicional, foi identificado pelo Tribunal de Contas nove vezes.

Como segunda ressalva em 2009, há a abertura de crédito adicional sem a devida autorização. Segundo o art. 40 da Lei n. 4320/64, “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.” (BRASIL, 1964). Ainda, segundo Carvalho (2014), os créditos adicionais modificam a LOA e precisam passar pela autorização do poder legislativo, o qual concederá também por meio de lei; essa autorização poderá estar contida na própria LOA ou em Leis especiais. É a aplicação do Princípio da Reserva Legal ou Legalidade ao orçamento público.

Tem-se, também, a ausência de relatório do controle interno que vai contra a Lei Complementar Estadual n. 202/00, alterada pela Resolução TC-11/2004, em seu art. 5º, no qual consta que o Tribunal de Contas solicitará às unidades gestoras de sua jurisdição relatórios, balancetes, demonstrativos e informações necessárias, com periodicidade mensal e anual.

No ano 2010 é possível notar que a não abertura de crédito continuou, porém em proporção menor, e houve atrasos do relatório do controle interno, o que também está em descumprimento ao art. 5º da Resolução TC-11/2004.

Houve um grande número de descumprimentos ao art. 21 da Lei n. 11.494/2007, no qual consta que os recursos dos fundos serão utilizados no exercício financeiro em que lhe forem creditados em ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, impondo no mínimo 95%. Observou-se, pelas informações analisadas, que, em 2011, mantiveram-se como ressalvas as mesmas restrições do ano 2010.

Conforme identificado no Quadro 1, em relação à aprovação e rejeição de contas, 2012 como o ano que apresentou o maior índice de rejeição de contas; também nesse ano, ocorreu o maior número de déficit de execução orçamentária, em desacordo com o art. 48, “b”, da Lei n. 4.320/64, que obriga que durante o exercício, na medida do possível, deverá haver equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo as eventuais insuficiências de tesouraria, e com o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000, na qual a LRF preconiza o equilíbrio das contas, fato que não foi considerado no ano das eleições.

Houve, também, a não abertura de crédito adicional e a utilização dos recursos advindos do Fundeb em percentual inferior a 95%, ressalvas as quais continuaram entre as mais frequentes.

O ano 2013 trouxe ressalva ainda não constatada em anos anteriores: a ausência de disponibilização das informações relativas à execução orçamentária em meios eletrônicos de acesso público, conforme art. 48-A, II, da Lei Complementar n. 101/2000, com o objetivo de corroborar o acesso da sociedade a informações sobre a execução orçamentária e financeira por meio da sua disponibilização a qualquer pessoa de dados financeiros. A Lei do Acesso à Informação (LAI) vem regulamentando, com a LRF, o direito fundamental de acesso à informação. Novamente, o déficit de execução orçamentária e a aplicação dos recursos do Fundeb inferior a 95% foi a ressalva mais frequente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei da Responsabilidade Fiscal preconiza uma ação planejada, transparente, que busca prevenir riscos e corrigir desvios que poderão afetar as contas públicas; desde sua vigência e com base em pesquisas já realizadas, a lei fez surtir seus efeitos. O que se percebe é que em ano eleitoral, não são respeitados alguns parâmetros, e, muitas vezes, há gastos sem que haja maiores preocupações com o equilíbrio das contas.

De modo geral, percebe-se que os municípios do Oeste catarinense estão cumprindo a LRF, o que se verifica pelo seu alto índice de aprovação. Se analisados os primeiros anos de aplicação da Lei, esse índice não era tão alto, o que significa que ao longo dos anos os sistemas de contabilidade e controle interno municipais foram se aperfeiçoando e se adequando à Lei, e, também, que os gestores públicos, na iminência de alguma punição, estão cumprindo mais a Lei, mesmo reiteradamente recebendo recomendações do Órgão de Controle Externo.

O estudo apresentou como limitação o tamanho da amostra, pois ao se utilizarem somente os dados dos municípios do Oeste de Santa Catarina foi possível encontrar os resultados apenas para essa região, não podendo ser generalizado aos demais municípios do Estado catarinense. Sugere-se, para novas pesquisas, a realização deste estudo nos demais municípios catarinenses, a fim de se comparar com a região Oeste pesquisada.

Impact of fiscal responsibility law in the accountability of municipalities from the west of Santa Catarina

Abstract

The Fiscal Responsibility Law arose in order to prevent risks and correct deviations that may affect the balance of public accounts. In this context it is present the External Control, responsible for the oversight of public spending. With this article the aim was to gauge views published by the Santa Catarina State Court of Auditors concerning the public accounts of the municipalities of the west of Santa Catarina, between the years 2009 and 2013, justified practical knowledge of public actions taken by public officials in relation to current laws. The research is classified as documentary of qualitative approach, with the secondary data provided by the Santa Catarina Court

of Auditors as consultation. From the results, in which the Fiscal Responsibility Law seeks planned and transparent actions, it was found the effects of this Law, in which most of Santa Catarina West Municipalities had their accounts approved, perceiving that over the years, the accounting and internal control systems have been improved and adapted to the legislation. Still as main results, it was found that in an election year, there was a greater number of public accounts rejections.

Keywords: Law of Fiscal Responsibility. Public accounts. External control.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 maio 2000.
- BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1964.
- BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1922. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jun. 1922.
- BRASIL. Medida Provisória n. 2.118-28, de 23 de fevereiro de 2001. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica de responsabilidade dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 2001.
- CAMARGO, Maria Emilia; SEHNEM, Alyne. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas das prefeituras catarinenses. **RACE**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 9, n. 1-2, p. 251-272, jan./dez. 2010.
- CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 6. ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2014.
- CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 5. ed. São Paulo. Atlas: 2013.
- CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no governo federal**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no governo federal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- FARIAS NETO, Pedro Sabino de. **Ciência Política: Enfoque integral avançado**. São Paulo: Atlas, 2011.
- FIGUEIREDO, Marcelo. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- NASCIMENTO, Sávio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- QUINTANA, Alexandre Costa et al. **Contabilidade Pública**: São Paulo: Atlas, 2011.
- RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade Municipal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, Silvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.