

# Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas das prefeituras catarinenses

Maria Emilia Camargo\*  
Alyne Sehnem\*\*

## Resumo

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetivou a normatização das finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Este estudo teve como objetivo analisar a aceitação das contas das prefeituras do estado de Santa Catarina com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000. Para tanto, utilizaram-se os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do estado catarinense no período compreendido entre os anos 1992 e 2006. Com os resultados da pesquisa pôde-se constatar que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve efeitos significativos sobre as contas apresentadas pelos municípios catarinenses. O ano da aprovação da Lei pode ser considerado um ano anormal na apresentação dessas contas, uma vez que houve expressivo número de contas rejeitadas.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estado de Santa Catarina. Contas públicas.

---

\*Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil (1992); professora do programa de Mestrado em Administração da Universidade de Caxias do Sul; maria-emiliakamargo@hotmail.com

\*\*Acadêmica do programa de Mestrado em Administração da Universidade de Caxias do Sul; especialista em Administração Tributária; Bacharel em Administração; Licenciada em História pela Universidade do Oeste de Santa Catarina – *Campus* de São Miguel do Oeste; alyne\_smo@yahoo.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editada com o objetivo de nortear a maneira como o erário brasileiro vinha sendo gerido nas últimas décadas. Essa legislação veio restabelecer para a ordem jurídica os princípios da transparência e responsabilidade da gestão fiscal, definindo claramente as metas, limites e procedimentos que proporcionem atingir esses princípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser entendida como um código de conduta que busca disciplinar os administradores públicos dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e das três esferas de governo (Municipal, Estadual e Federal).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser entendida como um balizador no que se refere às finanças públicas no Brasil. A partir dessa lei foram estabelecidas as orientações normativas para que o aprimoramento da gestão fiscal dos recursos públicos fosse executada. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, visando ao equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, e a obediência a limites e condições para a renúncia de receitas, para a geração de despesas e para o endividamento (assunção de dívidas, operações de crédito, garantias, etc.) (MOURA; NETO; PALOMBO, 2006).

A partir da aprovação dessa legislação, pressupõe-se que as ações de planejamento que promovam a transparência sejam atingidas por meio do cumprimento de alguns pressupostos como: metas de resultados entre receitas e despesas; obediência a limites e condições para renúncia de receita; geração de despesas com pessoal; seguridade social e outras; dívidas consolidadas e mobiliárias e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Assim, define-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal está estruturada em quatro eixos que abrangem o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

Considerando tal contexto, esta pesquisa teve como objetivo analisar a aceitação das contas das prefeituras do estado de Santa Catarina com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000. Para tanto, utilizaram-se os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado catarinense no período compreendido entre os anos 1992 e 2006. Além desta seção introdutória, o artigo está organizado nas seguintes seções: referencial teórico, abordando os temas inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Teoria da Agência e ao Estado de Santa Catarina; metodologia empregada; resultados e discussões e conclusão.

## 2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiu metas, limites e procedimentos para ampliar a transparência das contas públicas, pode ser entendida como um código de conduta que busca disciplinar os administradores públicos dos três poderes e das três esferas de governo (BRASIL, 2009).

Na primeira metade da década de 1990 verificou-se uma reforma administrativa no Estado brasileiro que incorporou novas formas de gestão à administração governamental, com o objetivo de garantir o atendimento às demandas da sociedade de forma eficiente, mediante a implantação de políticas públicas bem estruturadas e da avaliação dos resultados alcançados, da mesma maneira que ocorreu em outros países (BRASIL, 2009).

A evolução da legislação que desencadeou na atual Lei de Responsabilidade Fiscal iniciou com o Código de Contabilidade da União, Decreto n. 4.536/22, de 28 de fevereiro de 1922 (BRASIL, 1922, 1964, 2001).

- a) Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964;
- b) Decreto Lei n. 200/67;
- c) Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997;
- d) Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.

Essas legislações foram elaboradas com o propósito de salvaguardar os recursos públicos sob a responsabilidade de agentes políticos, empregados e servidores públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal, prevista nos artigos 163, 165, § 9º, I e II e 169 da Constituição Federal, criou um modelo rígido de administração pública, voltado especialmente à rigorosa busca do equilíbrio das contas públicas. Essa Lei estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas (BRASIL, 2000).

Na elaboração da Lei, o legislador brasileiro tomou como referência as normas internacionais em vigência, com o mesmo objetivo que se propunha a lei brasileira. Normas do Fundo Monetário Internacional sobre gestão pública,

*Fiscal Responsibility Act*, da Nova Zelândia, de 1994, o Tratado de Maastricht, da Comunidade Econômica Europeia e a *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos, foram os principais documentos utilizados para nortear a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil.

Como a Lei estabelece limites de gasto com pessoal em relação às receitas, prevê medidas de correção de desvios, limites à atuação dos governantes em anos eleitorais, limites aos endividamentos estipulados pelo Senado, proibição para a criação de despesa permanente ou redução de receita sem fonte adequada de financiamento, critérios para classificar as dívidas, entre outros aspectos. Muitos órgãos, poderes e entidades públicas, além de empresas estatais, fundos e responsáveis por recursos públicos foram atingidos. Dos entes afetados, as prefeituras foram as mais atingidas em razão de sua responsabilidade direta em executar programas e prestar uma gama de serviços públicos. Tópicos da Lei, como restos a pagar e limite de despesas com pessoal, fizeram várias prefeituras “apertar os cintos”, pois esses tipos de despesas as afetavam diretamente (TONETO JUNIOR; MENEZES, 2005).

Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, as funções de planejamento estratégico e operacional, de controle interno e externo e de avaliação, ficaram fortalecidas. Os Tribunais de Contas brasileiros viram evoluir sua função de fiscalização do mero controle da formalidade e legalidade, para um controle de mérito que passou a envolver uma avaliação mais sistemática do processo de gestão e dos recursos que foram alcançados (GUERREIRO; MARTINEZ, 2006).

A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal foi entendida como um marco das finanças públicas no Brasil. Essa Lei estabeleceu de forma clara e direta normas orientadoras com o intuito de aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, no âmbito da União, Estados e Municípios. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, visando ao equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, e a obediência a limites e condições para a renúncia de receitas, para a geração de despesas e para o endividamento (assunção de dívidas, operações de crédito, garantias, etc.) (MOURA NETO; PALOMBO, 2006).

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como objetivo principal o controle dos *deficits* e da dívida da administração pública. Essa Lei, que se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como à administração direta e indireta, e em cada uma dessas esferas de governo, aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e, também, ao Ministério Público, fundamenta-se em quatro grandes eixos de ação: planejamento; transparência; controle e responsabilização (MOURA NETO; PALOMBO, 2006; SACRAMENTO, 2005).

- a) Planejamento – está expresso literalmente no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal e é o ponto de partida para o entendimento da referida Lei. Esta cria novas informações, metas, limites e condições para a renúncia da receita, geração de despesas (com pessoal e seguridade), assunção de dívidas e concessão de garantias. Vignoli (2002) destaca que a disciplina fiscal é alcançada com o planejamento adequado das ações de governo e da execução orçamentária.
- b) Transparência – esse eixo está tratado nos artigos 48 e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses artigos indicam os relatórios e os demonstrativos a serem elaborados, assim como os prazos para a ampla divulgação destes. Estabelecem que a transparência da gestão fiscal é assegurada por meio da participação popular e da realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos. A Lei de Responsabilidade Fiscal busca, nesse sentido, estimular a interação entre sociedade e governo por meio do orçamento participativo.
- c) Controle das contas públicas – citados no artigo 59, os controles clássicos da *accountability* horizontal serão exercidos pelo Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas pelo sistema de controle interno de cada Poder e pelo Ministério Público. Nesse aspecto, os pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas possuem significativa relevância, pois se mostram como instrumentos de transparência da gestão fiscal. Para Vignoli (2002), tais julgamentos poderão assegurar que a norma técnica e legal prevaleça sobre os critérios obscuros, os quais, muitas vezes, acabam norteando a apreciação do parecer prévio do Legislativo.
- d) Responsabilização – deve ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, foram criadas sanções institucionais, que recaem sobre o ente público, e sanções pessoais, que recaem sobre o agente causador da infração.

Destaca-se que há na literatura sobre o tema “responsabilidade”, uma dificuldade visível em definir o termo *accountability*, destacado no eixo do controle. Enfatiza-se que não há tradução para o português que ilustre a complexidade do significado dessa expressão americana. Para Fernandes (2002), a inexistência de um termo que expresse essa palavra se deve à falta de um conceito que defina esse termo, pelo simples fato de que não há palavra em português que expresse o que representa *accountability*.

Para possibilitar uma noção do significado do termo *accountability*, é possível entendê-lo como a responsabilidade objetiva; ela resulta da responsabili-

dade de uma pessoa ou organização no que se refere ao desempenho ou cuidado de algo, perante outra pessoa. O não cumprimento dessa responsabilidade acarreta sanções. No caso da responsabilidade fiscal, a relação da administração pública frente ao público usuário (FERNANDES, 2002).

Para Fernandes (2009), o termo *accountability* pode ser definido como “responsividade”, ou seja, quando o poder público “fornece respostas” às ações dos cidadãos, a nível macro, que inclui as responsabilidades do Estado, como preservação do cidadão contra os ímpetos da centralização do poder burocrático, enfatizando o caráter de obrigação, que, não sendo percebido pelo poder público, deve ser exigido pela atribuição de premiações ou sanções às entidades consideradas responsáveis.

De acordo com os critérios do Inman (1996), a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira seria classificada como fraca em virtude de sua facilidade de mudança nas regras estipuladas. Além disso, as punições previstas são brandas, apenas no caso de estouro das metas de endividamento são previstas penas maiores, podendo recorrer-se à prisão dos administradores (de 3 meses a 3 anos) e a inelegibilidade destes por cinco anos (TONETO JUNIOR; MENEZES, 2005).

## 2.1 LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O Estado de Santa Catarina tem na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2002, as deliberações para a apreciação das contas públicas. Nessa Lei estão as normativas que devem ser seguidas pelos prefeitos municipais em suas prestações de contas anuais.

O Estado de Santa Catarina, com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, atua em sintonia com o artigo 113 da Constituição Estadual (2003), referente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos municípios. Esse artigo prevê que:

Art. 113. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, é exercida:

I - pela Câmara Municipal, mediante controle externo;

II - pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, observado, no que couber e nos termos da lei complementar, o disposto nos arts. 58 a 62.

§ 2º O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito só deixará

de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º A Câmara Municipal somente julgará as contas após a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas. (NR). (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2009).

### 3 TEORIA DA AGÊNCIA

Em uma relação entre duas partes pode ocorrer o problema de agência, ou seja, quando uma parte (principal) delega a autoridade de gestão de alguma atividade para outra (agente). O problema de agência é entendido como a maneira de organizar um relacionamento no qual as partes buscam o alinhamento de objetivos e interesses, considerando a elevação do bem-estar de uma delas.

A teoria da agência tem como objetivo o entendimento das relações que surgem quando o gestor dos bens ou serviços passa a não ser mais o proprietário desses ativos. Os conflitos inerentes a essa separação, ou seja, às divergências relacionadas “[...] às diferenças de orientação entre o que os executivos (agentes) buscam com sua atuação na organização e aquilo que esperam os proprietários (principal)” são temas de interesse dessa teoria (FONTES FILHO, 2006, p. 3).

Aos olhos de Jensen e Meckling (1978), a relação de agência ocorre quando uma parte delega a responsabilidade de gerenciamento e tomada de decisões para outra. A principal premissa dessa teoria diz respeito ao fato de que nem sempre o agente, aos olhos do principal, tomará as decisões adequadas. Por isso, instaura-se o conflito entre agente e principal.

Nessa relação, podem surgir problemas, uma vez que as partes podem estar inseridas em ambientes de incerteza e de incompletude de informações. De acordo com Shane (1998), esses problemas são de três tipos: seleção adversa, quando o principal não possui capacidade de aferir se o agente é possuidor das características necessárias ao desempenho da função; risco moral, quando o agente não consegue determinar se o agente está despendendo esforços suficientes para que os objetivos do principal sejam atingidos da melhor maneira; e oportunismo, comportamento inadequado de uma das partes após a realização de um investimento que retornou ativos superiores ao previamente acordado.

Para Mathewson e Winter (1985) e Norton (1988), é possível identificar dois tipos de problemas de agência: vertical e horizontal. O problema vertical diz respeito à relação entre a firma e o funcionário-gerente. Nesse problema, o funcionário recebe como salário um valor determinado, que independe dos resultados alcançados pela firma, o que tenderia a uma redução no esforço des-

pendido para a atividade. Dessa forma, a fim de garantir que os funcionários-gerentes mantenham seu desempenho em níveis satisfatórios, é necessário um alto investimento no monitoramento das atividades.

O problema horizontal refere-se ao comportamento conhecido como *free ride*, em que o agente desenvolve um comportamento oportunista em relação ao principal e usufrui dos benefícios gerados pela marca que gerencia (MICHAEL, 2000; SILVA, CALDAS; DAVIDOVITSCH, 2008).

Por firma, Penrose (1959) entende ser o conjunto de recursos produtivos, sejam eles humanos ou materiais. Segundo a autora, os recursos não são apenas os insumos do processo de produção, mas os serviços que podem ser gerados como função da experiência e do conhecimento acumulado pela firma.

No desenvolvimento da pesquisa sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito da prestação de contas de prefeituras catarinenses, essa teoria foi escolhida por se tratar de uma perspectiva que afirma a existência de uma relação de conflito entre um principal e um agente. Essa definição abrange o contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principal) contrata outra (agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente.

Mesmo criticada por alguns estudiosos por se basear nos contratos e relacionamentos entre agente e principal de maneira simplista, essa teoria tem sido utilizada em diversos campos de conhecimento, a saber: finanças, economia e governança corporativa (BRAGA, 2007; WRIGHT, MUKHERJI; KROLL, 2001).

#### 4 O ESTADO DE SANTA CATARINA

A organização municipal no início do processo de colonização do Estado de Santa Catarina foi baseada no modelo português de gestão pública. Primeiramente, constituía o núcleo que era elevado à vila, e, então era implantado o Pelourinho (que representava a autoridade e a jurisdição de Portugal) e a Câmara de Vereadores (que representava a organização política e a posse da terra).

No Período Imperial surgiram as Câmaras Municipais que representavam o governo econômico municipal, o qual ficava sob responsabilidade administrativa do Presidente da Província. A autonomia que competia a cada município sofria variações de acordo com as mudanças governamentais a nível federal. Em 1934, foi outorgada autonomia aos municípios, que estavam sob representação do prefeito e dos vereadores. A autonomia conquistada em 1934 foi reduzida em 1937, no período do Estado Novo e recuperada parcialmente em 1946. No período militar, volta a ser restrita, principalmente com a Carta de 1967 e na Emenda n. 1 de 1969. Na Constituição do Estado de 1989, foi



assegurada ao município autonomia política, administrativa e financeira (FAVERI, 2005; RIBAS JUNIOR, 2001).

O número de municípios ao longo da história foi crescendo com picos de emancipação em determinados períodos. Observa-se que essa variação ocorre em virtude do crescimento das cidades estimulado pelo seu desenvolvimento e pelo êxodo rural. Os primeiros centros econômicos e políticos em Santa Catarina foram as primeiras colônias fundadas na época das Capitânicas Hereditárias: São Francisco do Sul (1658); Nossa Senhora do Desterro (1672/1673) e Laguna (1684). Com o incentivo à imigração e o tráfego de tropeiros, despontam outros polos: Lages, fundada em 1776, servia de pousio e passagem dos tropeiros rumo à Sorocaba, SP, para a grande feira de comércio de gado; Blumenau (1850); Joinville (1851), com polos industriais; Itajaí (1833); São Francisco do Sul, e, ao sul, Laguna, com portos; Florianópolis, centro administrativo e Cruzeiro (Joaçaba e Herval d'Oeste), como entroncamento rododiferroviário (AUED, 1999; ELIAS, 2005; RIBAS JUNIOR, 2001).

Nesse período, os municípios igualavam-se a “ilhas perdidas” no território catarinense. A economia era basicamente agrícola, com pequenas propriedades rurais e mão de obra familiar. O processo de urbanização era lento, devido em parte à distância entre os centros, e, em virtude disso, à dificuldade de comunicação e transporte.

Aproximadamente na década de 1950 (principalmente em 1960 e 1970) desse século, ocorreu um “boom” no processo de municipalização. Esse fato deveu-se à consolidação da indústria, surgimento da agroindústria, melhoria nos transportes e, conseqüentemente, das comunicações. Antes de 1960 eram 52 municípios, em 1960 foram registrados 102 e em 1965 163 (RIBAS JUNIOR, 2001).

A década de 1970 caracteriza-se pelo êxodo rural e a conseqüente expansão das cidades, o que fez com que se chegasse à soma de 197 municípios. Na década de 1980 eram 199 e uma nova onda de expansão ocorreu na década de 1990; em 1994 eram 260 e em 1997 passou a 293 (RIBAS JUNIOR, 2001).

O Estado está situado em uma área de 95.346,181 km<sup>2</sup>, conta atualmente com 293 municípios, e em estimativa do IBGE para o ano de 2007 sua população é de 5.866.252 pessoas, distribuídas em seis regiões classificadas em meso e microrregião (IBGE, 2009).

A atividade econômica no espaço catarinense vem se desenvolvendo com as particularidades próprias de cada grupo colonizador. Considera-se como atividade econômica a comercialização de excedentes, excluindo assim a produção para subsistência praticada pelos grupos indígenas e outros grupos que se seguem.

Não há consenso entre autores sobre a história do nascimento do capitalismo em Santa Catarina. Entre os aspectos citados (ausência de mão de obra escrava e impossibilidade de produção de café em larga escala), a influência dos imigrantes alemães, que conhecendo técnicas de produção industrial, ten-

do estreita relação com seu país de origem para a importação de tecnologias e crédito, teriam aplicado seu conhecido gênio empreendedor, favorecendo o desenvolvimento industrial (SEHNEM, 2009).

Ribas Junior (2001) destaca que no final do século XIX e início do XX, com investimentos em infraestrutura de transportes para o escoamento da produção, o comércio inicialmente realizado à base do escambo (troca de produtos agrícolas por produtos manufaturados) toma proporções maiores com a chegada de novas máquinas que permitiram a passagem da produção artesanal para a fase da industrialização.

O estado de Santa Catarina, de acordo com Ribas Junior (2001), é composto por cinco eixos industriais e econômicos: agroindustrial, mineral, eletrometal-mecânico, têxtil e do vestuário e florestal.

## 5 MÉTODO DE PESQUISA

Este estudo trata-se de uma pesquisa quantitativa de caráter descritivo, apresentando a descrição das características observadas (GIL, 1999) sob a forma de um estudo de caso comparativo, com população censitária das prefeituras catarinenses. Pretendeu-se analisar a reação das contas das prefeituras do estado de Santa Catarina com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000.

A coleta de dados ocorreu por meio da análise dos julgamentos das contas dos municípios catarinenses, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, objeto de estudo (ROESCH, 1999). Os meios de investigação utilizados para o levantamento de dados envolveram a pesquisa documental. Essa pesquisa foi feita com base em material obtido junto ao *website* do Tribunal. Foram objetos de consulta e análise as contas públicas prestadas pelos municípios do estado de Santa Catarina no período de 1992 a 2006.

O estudo foi realizado seguindo as 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: descrição das constatações observadas (VERGARA, 2007; YIN, 2005).

## 6 RESULTADOS DA PESQUISA

Para que haja participação da população nas questões que dizem respeito ao cumprimento da legislação vigente, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina disponibilizou à população catarinense uma ferramenta que permite o acompanhamento das decisões proferidas pelo Tribunal. Dessa forma, a fim de atender à demanda por informações no que se refere à realidade socioeconômica dos 293 municípios do estado de Santa Catarina, disponibilizou-se uma coletânea de informações denominadas *Indicadores Financeiros e Sociais dos Municípios de Santa Catarina*.

Os indicadores compreendem informações sobre o comportamento das receitas e despesas orçamentárias dos municípios, oferecendo subsídios para o conhecimento da realidade social e econômica de cada município, a fim de auxiliar, além do planejamento e gestão administrativa pública, trabalhos acadêmicos e científicos que venham a ser desenvolvidos a respeito do tema.

A partir dessas informações, foi possível a realização da coleta dos dados referentes à aprovação ou rejeição das contas públicas dos municípios catarinenses e as influências que a aprovação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, teve na avaliação dessas contas.

Na Tabela 1 é possível visualizar, além da ampliação do número de municípios do estado, que ocorreu principalmente nos anos de 1993 e 1997, o total de contas aprovadas nos anos de abrangência da pesquisa, com destaque para o ano 2000, em que houve aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, foco de análise deste estudo.

Tabela 1: Tipo de decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina no período de 1992 a 2006  
(continua)

Ano	Municípios	Aprovadas	%	Rejeitadas	%	Total
1992	225	138	61,3	87	38,7	225
1993	260	200	76,9	60	23,1	260
1994	260	226	86,9	34	13,1	260
1995	260	218	83,8	42	16,2	260
1996	260	192	73,8	68	26,2	260
1997	293	271	92,5	22	7,5	293
1998	293	225	76,8	68	23,2	293
1999	293	237	80,9	56	19,1	293
<b>2000</b>	<b>293</b>	<b>81</b>	<b>27,6</b>	<b>212</b>	<b>72,4</b>	<b>293</b>
2001	293	258	88,1	35	11,9	293

						(conclusão)
2002	293	267	91,1	26	8,9	293
2003	293	268	91,5	25	8,5	293
2004	293	216	73,7	77	26,3	293
2005	293	278	94,9	15	5,1	293
2006	293	274	93,5	19	6,5	293

A partir da análise dos resultados obtidos com a pesquisa, ilustrados na Tabela 1, é possível observar uma variação considerável nas aprovações e rejeições de contas municipais no período estudado, compreendido entre 1992 e 2006. Percebe-se que o ano 2000, ano da aprovação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, foi um ano considerado anormal na tabela de comparação das contas. Houve expressivo número de contas rejeitadas, quebrando a constante que vinha acontecendo antes dessa data, na qual a maioria dos municípios recebia como parecer final a aprovação de suas contas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. O ano 2000 inverteu essa constante quando ocorreu a rejeição de 72,4% das contas apresentadas pelos prefeitos daquela época.

Nos anos subsequentes ao ano 2000 ficou nítida a diminuição do número de contas rejeitadas pelo Tribunal, se comparada com os anos anteriores à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com essa informação, constata-se que as prefeituras passaram a observar a legislação e a controlar os gastos e investimentos realizados com o dinheiro público.

No entanto, analisando os resultados encontrados com a pesquisa, verifica-se que nos anos de pleito eleitoral municipal (1992, 1996, 2000 e 2004), o número de contas rejeitadas, em comparação com os outros anos, é superior.

## 6.1 CONTAS APROVADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

A partir dos dados obtidos no *site* do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, elaborou-se o Gráfico 1, que permite a observação da linha de aprovação das contas pelo Tribunal. Percebe-se que até o ano de 1999 o número de decisões favoráveis à aprovação seguia uma linha na qual não havia muita variação, com exceção do ano de 2004, ano de eleições municipais, em que se percebeu uma queda considerável no índice de aprovação de contas.

No ano da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal ficou clara a ruptura na aprovação das contas municipais. Infere-se que esse resultado poderia ser analisado igualmente nos municípios de outros estados, a fim de verificar

qual o impacto da aprovação dessa legislação. Com o intuito de ilustrar essa possibilidade, destaca-se o resultado obtido por Pereira e Silva (2009), com a observação das contas do estado da Bahia, que no ano 2000 nenhuma prestação de contas encaminhada pelos prefeitos da época foi aprovada.

Os dados da Tabela 2 baseiam-se nos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM) e consideram as contas em categorias, como: aprovada, aprovada com ressalvas, rejeitada, outra decisão e não julgada. Na Tabela 2, as contas direcionadas nos itens “d” e “e” foram agregadas como “outra” (BAHIA, 2009; PEREIRA; SILVA, 2009).

Tabela 2: Prestação de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Ano	Aprovada	Apr. c/ Res.	Rejeitada	Outra
1993	42	339	34	2
1994	35	346	32	4
1995	37	332	38	10
1996	9	344	56	8
1997	5	393	17	2
1998	3	380	29	5
1999	5	313	96	3
2000	0	287	121	9
2001	4	365	47	1
2002	5	343	67	2
2003	3	312	94	9
2004	3	250	148	16
2005	1	340	70	6
2006	1	315	96	5

Fonte: Pereira e Silva (2009).

Dessa forma, pôde-se considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal como um marco na legislação pública de controle fiscal. A partir do ano da aprovação da Lei, o número de contas aprovadas nos municípios do estado de Santa Catarina manteve-se em um patamar de aprovações que não sofreu oscilações

significativas, com exceção novamente do ano de pleito eleitoral, ocorrido em 2004, conforme se observa no Gráfico 1.

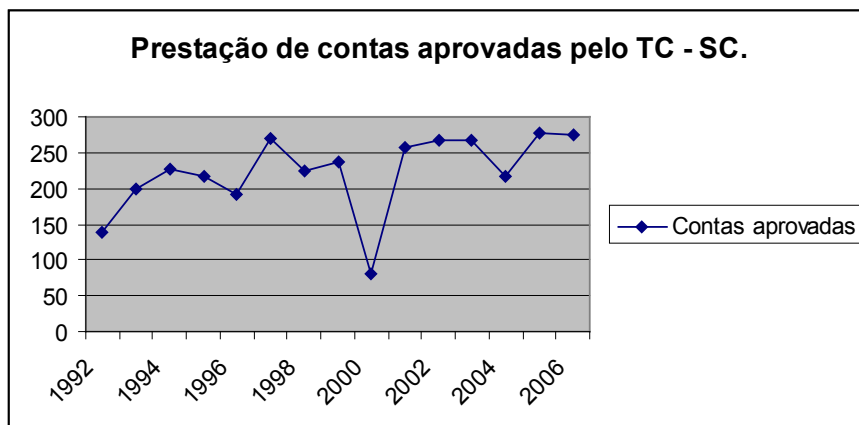


Gráfico 1: Prestação de contas aprovadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina

## 6.2 CONTAS REJEITADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

A Lei de Responsabilidade Fiscal recomenda rejeitar as contas que apresentem infrações à legislação e às normativas do Tribunal de Contas. Nesse aspecto, pode-se citar como infração a não reserva de caixa para pagar as dívidas de restos a pagar do exercício anterior; descumprimento com gastos com o quadro pessoal da administração; contratação de serviços e compra de materiais por meio de inexigibilidade de licitação quando tal procedimento é indispensável. No Gráfico 2 estão as decisões do Tribunal de Contas de Santa Catarina em relação às contas dos prefeitos apresentadas no período de 1992 a 2006.

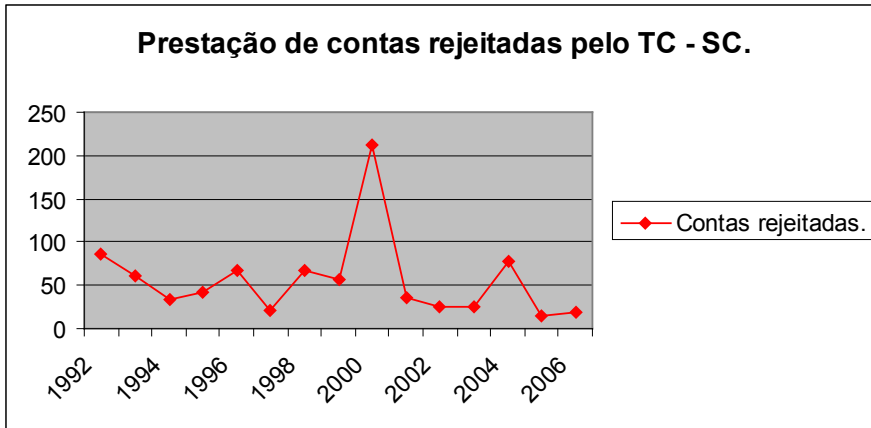


Gráfico 2: Prestação de contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina

No Gráfico 2 observa-se a oscilação das contas rejeitadas pelo Tribunal. Com efeito, é possível observar claramente o aumento no número de contas rejeitadas no ano da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos anos anteriores à aprovação dessa Lei, percebe-se que o número de rejeições não era considerado alto, ficando abaixo de 25% nos anos que não eram eleitorais, como já observado. A partir do ano 2000, que apresentou uma brusca elevação na rejeição das contas, observa-se uma constância de diminuição e tendência à estabilização nos resultados, com exceção do ano eleitoral de 2004.

No Gráfico 3 a comparação das linhas das contas aprovadas e rejeitadas fica mais evidente.

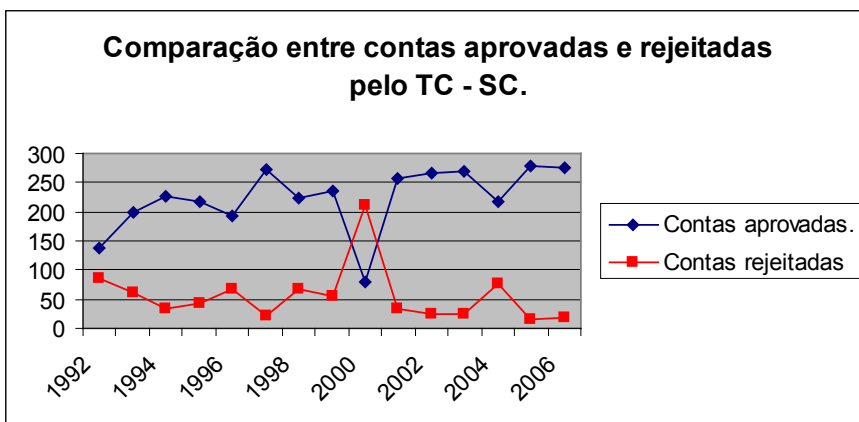


Gráfico 3: Comparação entre contas aprovadas e rejeitadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina

No decurso da pesquisa percebeu-se a possibilidade de verificar o desempenho do governo do estado de Santa Catarina no que se refere à aprovação das suas contas públicas. Dessa forma, extrapolou-se a delimitação da pesquisa inicialmente proposta. Os resultados dessa análise estão expostos na Tabela 3.

Tabela 3: Tipo de decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina no período de 1996 a 2006, em relação às contas do estado de Santa Catarina

Ano	Aprovada	Rejeitada	Ressalvas	Recomendações
2006	X		5	14
2005	X		5	14
2004	X		8	15
2003	X		7	22
2002	X		3	9
2001	X		3	4
2000	X		3	4
1999	X			
1998		X		
1997	X		9	
1996		X		

Percebeu-se, conforme apresentado na Tabela 3, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não exerceu grande influência no desempenho das contas estaduais. As contas rejeitadas localizam-se em períodos anteriores ao ano da aprovação da referida Lei, no ano 2000. Foi possível constatar, que a partir do ano 2000, tornaram-se constantes as indicações de ressalvas e recomendações nos pareceres das contas apresentadas pelo governador do estado. Como ressalva, nesse contexto, entende-se as observações de natureza restritiva em relação aos fatos verificados no exame das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis. Recomendações são medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame de contas (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, 2009).

## 7 CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como objetivo o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.



Essa Lei regula os gastos públicos a fim de evitar o mau uso desses recursos, deixando contas a pagar de herança para os exercícios financeiros seguintes.

Considera-se, a partir dos resultados encontrados com a pesquisa realizada, que o período analisado pode ser dividido em “antes da aprovação da Lei” e “depois da aprovação da Lei”. É possível visualizar as variações na decisão de aprovar ou rejeitar as contas municipais, tendo como ponto de partida o ano 2000. A diminuição na rejeição das contas a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal fica evidente nos gráficos apresentados na análise dos resultados da pesquisa.

Com isso, constata-se que houve um maior controle na aplicação e destinação dos recursos arrecadados pelo município, bem como nos recursos recebidos da União e do Estado. Os investimentos e contas a pagar passaram a receber maior atenção a fim de não comprometer os gastos dos exercícios futuros.

A análise da aceitação das contas das prefeituras do estado de Santa Catarina, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, demonstrou que a referida Lei interferiu no desempenho e controle das contas públicas.

Limitações e indagações surgiram a partir dos resultados e conclusões dessa pesquisa. Assim, podem-se relacionar algumas sugestões para investigações futuras, no que se refere às interferências que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal exerce nas contas públicas:

- a) Analisar o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios de todos os estados brasileiros, a fim de traçar um comparativo da aprovação das contas municipais e observar em quais regiões os efeitos da lei teve maior impacto;
- b) verificar o desempenho dos estados no que se refere a essa legislação;
- c) investigar os motivos que levaram a um maior número de contas municipais rejeitadas nos anos de eleições municipais.

### **Effects of Fiscal Responsibility law on the accountability of municipalities of Santa Catarina**

#### *Abstract*

*The Fiscal Responsibility Act aimed at the standardization of public finance accountability in fiscal management. This study aimed to analyze the acceptance of accounts of municipalities of Santa Catarina with the approval of the Fiscal Responsibility Law in 2000. To this end we used data provided by the Court of the State of Santa Catarina in the period between the years 1992 to 2006. With the survey results could be verified*

*that the Fiscal Responsibility Law, had significant effects on the accounts submitted by the municipalities. The year of the approval of Law one year may be considered abnormal in the presentation of these accounts, since there was a significant number of accounts rejected.*

*Keywords: Fiscal Responsibility Law. State of Santa Catarina. Accounts.*

## REFERÊNCIAS

AUED, B. W. **Histórias de profissões em Santa Catarina: ondas largas “civilizadoras”**. Florianópolis: Do Autor, 1999.

BAHIA (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios. **Quadro-geral de prestação de contas por município**. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/resumo/index.html>>. Acesso em: 15 set. 2009.

BRAGA, C. D.; LIMA, R. E.; DIAS, C. G. A teoria da agência e os recursos humanos nas organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 22., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.429**, de 2 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.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2009.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ELIAS, R. Braços para fazer um país. **Revista Nossa História**, ano 2, n. 24, p. 13-19, out. 2005.

FAVERI, M. As línguas proibidas. **Revista Nossa História**, ano 2, n. 21, p. 64-68, jul. 2005.

FERNANDES, J. U. J. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/respfiscal/rf2.html>>. Acesso em: 30 set. 2009.

FERNANDES, J. U. J. **Responsabilidade fiscal**: questões práticas: na função do ordenador de despesas, na terceirização de mão-de-obra, na função do controle administrativo. 2. ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2002.

FONTES FILHO, J. R.; BALASSIANO, M. Teoria da agência versus poder discricionário do gestor: há solução para o enigma? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 30., 2006, Bahia. **Anais...** Bahia: EnANPAD, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GUERREIRO, C. M. C.; MARTINEZ, A. L. A ação dos Tribunais de Contas brasileiros para o controle dos recursos públicos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 30., 2006, Bahia. **Anais...** Bahia: EnANPAD, 2006.

IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sc>>. Acesso em: 21 set. 2009.

INMAN, R. P. Do Balanced budget rules work? US Experience and possible lessons for EMU. Cambridge. **National Bureau of Economic Research**, NBER Working Paper n. 5838, 1996.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior agency, costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1978.

MATHEWSON, F. G.; WINTER, R. A. The Economics of Franchise Contracts. **Journal of Law and Economics**, v. 28, p. 503-526, out. 1985.

MICHAEL, S. C. The effect of organizational form on quality: The case of franchising. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 43, n. 3, p. 295-318, 2000.

MOURA NETO, J. S.; PALOMBO, P. E. M. Lei de Responsabilidade Fiscal, transferências e a arrecadação própria dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 30., 2006, Bahia. **Anais... Bahia: EnANPAD**, 2006.

NORTON, S. W. Franchising, brand name capital, and the entrepreneurial capacity problem. **Strategic Management Journal**, Special Issue: Strategy Content Research, v. 9, p. 105-114, 1988.

PENROSE, E. **The theory of the growth of the firm**. Oxford: University Press, 1959.

PEREIRA, J. R. T.; SILVA, V. A. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a prestação de contas em prefeituras baianas**. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/153.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

RIBAS JUNIOR, S. **Retratos de Santa Catarina**. 4. ed. Florianópolis: Do Autor, 2001.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SACRAMENTO, A. R. S. A cultura política brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo exploratório. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2005, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: EnANPAD, 2005.

SANTA CATARINA (Estado). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/legislacao/legislacao/constituicao-do-estado-de-santa-catarina/index.html>>. Acesso em: 18 set. 2009.

SEHNEM, A. **Oktoberfest de Itapiranga: 30 anos de História**. São Miguel do Oeste: McLee, 2009.

SHANE, S. A. Making New franchise Systems Work. **Strategic Management Journal**, v. 19, n. 7, p. 607-707, 1998.

SILVA, J. F.; CALDAS, L. F.; DAVIDOVITSCH, L. Estruturação das redes de fast food: um estudo empírico sobre os antecedentes do franchising e suas implicações sobre o desempenho das firmas. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 33., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnANPAD, 2008.

TONETO JUNIOR, R.; MENEZES, R. T. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas municipais para os municípios do sudeste. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24., 2005, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: EnANPAD, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/>>. Acesso em: 15 set. 2009.

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

VIGNOLI, F. H.; MORAES, A. M. B. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios**. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.

WRIGHT, P.; MUKHERJI, A.; KROLL, M. J. A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations. **Journal of Socio-Economics**, v. 30, p. 413-429, 2001.

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

Recebido em 12 de novembro de 2010  
Aceito em 1 de março de 2011