

### EFICÁCIA DO CONTROLE INTERNO À LUZ DA LEI DE RESPONSABILIDADE

**FISCAL:** Análise dos alertas e notificações emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

#### **Evaldo Rezende Duarte**

Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas do Vale do São Lourenço (EDUVALE) Mestrado Profissional em Ciências Contábeis (FUCAPE) e-mail: erezende\_9@hotmail.com

#### Resumo

O objetivo dessa pesquisa é avaliar a eficácia do controle interno quanto à prevenção de alertas e notificações emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT). O controle interno é previsto na CF/88 e na Lei 101/2000, apresenta função de acompanhar a execução dos atos da administração, auxiliando na prevenção e detecção de irregularidades. A amostra é formada por 21 municípios de Mato Grosso a coleta de dados foi realizada junto ao site do TCE/MT, avaliando os alertas emitidos sobre oito indicadores. Foram considerados atos praticados de acordo com a legislação como regular, e atos praticados fora do padrão estabelecido pela legislação como irregular. Os resultados apontam alto índice de irregularidades, baixo nível de transparência para alguns indicadores e indícios de atuação oportunista dos gestores motivados pelo ciclo eleitoral.

Palavras-chave: Controle Interno. Lei de Responsabilidade Fiscal. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **Abstract**

The objective of this research is to evaluate the effectiveness of internal control regarding the prevention of alerts and notifications issued by the Court of Auditors of the State of Mato Grosso (TCE/MT). Internal control is provided for in CF/88 and also in Law 101/2000, it has the function of monitoring the execution of management acts, helping to prevent and detect irregularities. The sample is made up of 21 municipalities in Mato Grosso. Data collection was carried out on the TCE/MT website, evaluating the alerts issued on eight indicators. Acts performed in accordance with the legislation were considered as regular, and acts performed outside the standard established by the legislation as irregular. The results point to a high rate of irregularities, a low level of transparency for some indicators and indications of opportunistic action by managers motivated by the electoral cycle.

Keywords: Internal Control. Fiscal Responsibility Law. Court of Auditors of the State of Mato Grosso.



# 1. INTRODUÇÃO

O controle interno é ferramenta a ser implantada para orientar a administração na prevenção e detecção de atos falhos. Conforme Cavalheiro e Flores (2007), "o controle interno é orientado para realizar a autoavaliação da administração, abrangendo preocupações de ordem gerencial e administrativo-legal."

Esse acompanhamento foi inicialmente previsto na Lei Federal nº 4320-64 e no Decreto-Lei nº 200-67, posteriormente na Constituição Federal de 1988, nos artigos 31 e 74, que já previa o controle interno dos Municípios e demais entes da Federação.

Porém somente com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal criou-se um mecanismo efetivo para estabelecer parâmetros que servem de orientação aos gestores e controles interno, acerca de limites que precisam ser respeitados. Responsabiliza os gestores de acordo com os seus atos, disciplinando o modo que o controle interno deve atuar, cumprindo seu papel de orientar, objetivando a prevenção e detecção de falhas.

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal é o controle de gastos e de endividamento excessivo por parte dos governos, estipulando o limite de gastos com pessoal de 60% para estados e municípios e 50% para a União.

A responsabilidade do gestor no tocante aos requisitos de publicação de audiências públicas e se essas informações são tempestivas também é muito importante para demonstrar se os atos do administrador condizem com o que a lei orienta.

O presente trabalho analisa a eficácia do controle interno municipal com a implantação da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Avaliando os indicadores sobre publicações de Audiências Públicas (prazo), de Relatórios de Gestão Fiscal (prazo), alertas 90% (nível de endividamento com pessoal), alertas 95% (nível de endividamento com pessoal), notificações (nível de endividamento com pessoa) e publicações no mural, internet e Diário Oficial.

Sobre a amostra de pesquisa foram selecionados vinte municípios com o maior PIB do estado de Mato Grosso para serem analisados, sendo: Alta Floresta, Barra do Garças, Cáceres, Campo Verde, Campo Novo do Parecis, Campos de Júlio, Cuiabá, Diamantino, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Nova Ubiratã, Pontes e Lacerda, Primavera do Leste, Querência, Rondonópolis, Sapezal, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande, além do município de Itiquira, nos quais foram feitas as verificações no período de 2014 a 2018.

Através dos dados coletados no site oficial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, verificou-se oscilações entre eficiência e negligência em todos os municípios, parte em grau mais crítico e outra de maneira mais regular, sugerindo dificuldades do controle interno quanto à orientação, sugestão e prevenção.

Do ponto de vista teórico o estudo contribui para evidenciar sobre a aplicação e atendimento aos ditames estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, acerca da contribuição prática fornece a sociedade informações sobre a probidade, zelo e transparência na condução da função pública por parte de servidores públicos.



# 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não há um conceito definido sobre administração pública, mas pode-se dizer em um sentido amplo, que é o conjunto de serviços e entidades que se encarregam de realizar as atividades administrativas, Pereira (2014).

Em se tratando de administração pública, gestores praticavam atos inconsequentes na gestão, por vezes deixando alto nível de endividamento para sucessores. Nesse sentido, foi necessário implantar mecanismos legais a fim de coibir tal prática, para buscar frear esse descontrole, bem como responsabilizar gestores por seus atos foi promulgada a Lei Complementar 101/2000 comumente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com Costa e Junior (2014), "a administração pública está num processo constante de transformação, sendo que o objetivo principal de qualquer município, estado ou país é a manutenção de estabilidade econômica, visando melhor qualidade de vida aos habitantes."

A administração pública historicamente se divide em três modelos: administração pública patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial.

Campelo (2010) define a administração patrimonialista como um modelo que tem como base os Estados Absolutistas dos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca se misturava ao patrimônio público, não distinguindo o que era público e privado.

No Brasil, o patrimonialismo surgiu no período colonial, quando o país ainda era apenas um patrimônio da coroa portuguesa, Helal e Diegues (2009).

Matias—Pereira (2008) *apud* Junquilho (2010), conclui que na Administração Pública Patrimonialista o aparelho de Estado atua como uma extensão do poder do monarca, onde os servidores públicos possuem status de nobreza, com os cargos funcionando como recompensa, desta forma, o que provoca nepotismo, que favorece a prática de corrupção e do controle do órgão público por parte dos soberanos.

Já a administração pública Burocrática, de acordo com Bächtold (2012), surge na segunda metade do século XIX, tendo como objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Bächtold (2012) afirma ainda que a administração pública burocráticaé efetiva no controle dos abusos, sendo essa sua qualidade fundamental, porém apresenta como pontos negativos, a ineficiência, a autorreferência e a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Esses defeitos na época não foram determinantes porque os serviços do Estado eram reduzidos, o que o limitava a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

No Brasil, segundo Campelo (2010) o modelo de administração burocrática surgiu a partir de 1930, quando ocorre a aceleração da industrialização brasileira, com o Estado assumindo o papel decisivo, intervindo no setor produtivo de bens e serviços, sofrendo influência do modelo de Taylor, onde havia a racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e a aplicação de métodos na definição de procedimentos. Nessa época, instituiu-se a função orçamentária, enquanto atividade formal e permanente vinculada ao planejamento.

Sendo considerado um modelo inapropriado, a administração burocrática passou por várias tentativas de reforma. A reforma aplicada em 1967, através do decreto-lei nº 200,



representa um marco na tentativa de transpor a inflexibilidade burocrática, sendo considerado o primeiro passo da administração gerencial no Brasil.

A administração pública Gerencial surge na segunda metade do século XX, em resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior, Bächtold (2012)

Segundo Bächtold (2012), havia a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços ao cidadão, por isso era essencial que a administração pública fosse eficiente. O Estado então, passa a se orientar através da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Mesmo conservando algumas características da administração burocrática, a administração gerencial estabelece um avanço, tendo como característica diferente da anterior, a forma de controle, que se baseia nos resultados e não nos processos.

Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 37 os princípios norteadores da administração pública, dentre eles o princípio da eficiência que busca através da atuação gerencial maximizar os resultados das políticas públicas aumentando o bem-estar social. Assim, a gestão pública deve assumir o protagonismo para atuar de maneira, zelosa, transparente e eficaz.

## 2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Oficialmente chamada de Lei Complementar n. 101, aprovada em 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu em um momento de grande descrédito na gestão pública, diante de muitos exemplos de descalabro financeiro conduzido pelo excesso de endividamento público e elevadas despesas de custeio, sobretudo as despesas com pessoal, sendo justificada pelo costume na política brasileira, em que gestores promoviam obras de grande porte no final de seus mandatos deixando a conta arcada para seus sucessores, e assim dando ênfase a total falta de credibilidade do cidadão para com aqueles que governam o País, Silva (2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu como instrumento para orientar os gestores públicos quanto aos controles de gastos. Segundo Paiva (2009), "a LRF nasceu da necessidade de melhoria na gestão dos recursos públicos, buscando diminuir fraudes e desvios, bem como aumentar a transparência das informações, a racionalidade dos gastos e o planejamento das acões".

Um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal era o controle de gastos e de endividamento excessivo por parte dos governos, estipulando o limite de gastos com pessoal de 60% para estados e municípios e 50% para a União. (FIORAVANTE, *et al*, 2006)

De acordo com Abraham (2017), houve influência externa para que essa lei fosse implantada no Brasil. O Brasil foi fortemente influenciado pelas normas financeiras dos Estados Unidos, da Nova Zelândia, da Comunidade Econômica Européia, Austrália, Dinamarca, Reino Unido, Suécia e outros.

Nascimento e Debus (2002) *apud* Ribeiro (2012) também ressalta a influência externa sobre a implantação da LRF cita que foi inspirada em modelos de outros países, em especial



do Fundo Monetário Internacional, da Nova Zelândia através do *Fiscal Responsibility Act* de 1994 e dos Estados Unidos sob a teoria de "accountability".

Para Birck (2004), pode-se se destacar a Lei de Responsabilidade Fiscal como sendo um código de conduta imposto ao administrador, com objetivo de melhorar a administração sob aspectos financeiros e de transparência com estabelecimento de metas e de limitações.

Dentre as imposições disciplinadas na Lei de Responsabilidade Fiscal figura a realização de audiências públicas a fim de promover a efetiva participação social nas decisões e no acompanhamento das atividades administrativas.

Audiência Pública é "(...) um processo de participação aberto à população, para que possa ser consultada sobre assunto de seu interesse e que participando ativamente da condução dos assuntos públicos, venha a compartilhar da administração local com os agentes públicos". (LOCK, 2004)

É através dessa participação ativa da população que se obtém maior transparência, tratando-se de um órgão público. E com isso, a sociedade tem uma melhor forma de se manifestar acerca da forma da administração pública trabalhar e, com o acesso as prestações de contas, acompanhando as ações do governo.

Um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é a transparência. Segundo Sales e Martins (2014), "A transparência atualmente é um dos pontos mais importantes da LRF, pois visa a um nível de fiscalização maior por parte das instituições competentes e da sociedade em relação aos atos praticados no curso da gestão dos gastos públicos".

A participação da sociedade é de suma importância desde a elaboração das leis, do acompanhamento de sua execução até a avaliação efetiva de seus resultados. Sobre a participação da população no controle da administração pública, Lock (2004) destaca que essa participação deve se dar principalmente através das audiências públicas.

Para que toda a sociedade possa conhecer os atos administrativos e poder exercer sua cidadania, fiscalizando, cobrando e sugerindo melhorias a Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina no seu Artigo 48, acerca da publicação dos atos administrativos, para que todo cidadão tenha acesso a informações.

Segundo a LRF deve ser dada ampla divulgação aos atos inclusive em meios eletrônicos de acesso público, além de incentivar a participação popular com realizações de audiências públicas.

A LRF disciplina ainda sobre a publicação do RGF de acordo com Paiva (2009) o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é um instrumento, dentre outros, de transparência da gestão fiscal previsto no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal "Deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico" complementa que o descumprimento desse prazo sujeita o ente à sanção prevista no art.51.

Especificamente, o RGF objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte os entes federativos, dos limites estabelecidos pela LRF. (BRASIL)

Sobre a divulgação das informações, Motta (2008) afirma que a transparência é um dos mais importantes pilares de apoio e sustentação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ribeiro (2002) enfatiza que o papel do gestor, na Lei, é expor seus atos à sociedade, para que se tornem mais visíveis, para que a sociedade possa exercer sua cidadania, acompanhando, fiscalizando e contribuindo com a gestão pública.



O controle sobre as despesas com pessoal também é tema da LRF pelo seu vulto e incidência constante, segundo Santos e Luchi (2005) a despesa relacionada com pessoal deve ser tratada com atenção especial.

Os artigos 18, 19 e 20 da LRF orientam quanto aos limites para cada ente da federação, quando se trata de gasto com pessoal.

Tabela 1- Limite da despesa com pessoal estabelecido pela LRF
Limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Ente da Federação	Percentual
União	50%
Estados	60%
Municípios	60%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Sobre o limite com despesas com pessoal imposto pela LRF, Santos e Luchi (2005) complementam que o art.10 indica o limite máximo de despesa com pessoal, bem como vislumbra as despesas que não deverão ser consideradas como gastos com pessoal.

Antecessoras da LRF, as Leis Camata I e II (LC 82/1995 e LC 96/1999) já fixavam limites para o gasto com despesas de pessoal, sendo de 50% das receitas líquidas para a União e 60% para Estados e Municípios segundo Abraham (2014).

De acordo com a Constituição Federal, seguida pela Lei 101/2000, o gasto com pessoal do executivo está limitado a 54%. Silva (2014) afirma que não é estabelecido um limite para órgãos ou entidades dentro do Poder Executivo, e sim, há essa previsão de 54% para o Executivo em sua totalidade.

Esse limite é retratado no artigo 20 da LRF, no que diz respeito ao Poder Executivo Municipal, conforme tabela 2:

Tabela 2- Limite com pessoal na esfera municipal

Limite de despesa com pessoal na esfera municipal					
Legislativo	6%				
Executivo	54%				

Fonte: Elaborado pela autora, baseado na LRF.

A verificação do limite de gastos com pessoal, conforme relata Silva (2014,), é realizada a cada quadrimestre, precisamente no final dos meses de abril, agosto e dezembro, baseada nas despesas liquidadas do mês a que se refere e dos onze meses anteriores.

Paiva (2009) enfatiza que, o acompanhamento do cumprimento do limite é feito por meio da publicação do Relatório de Gestão Fiscal, de acordo com as exigências do artigo 54 da LRF.De acordo com Pelegrini(2013), é função do Tribunal de Contas alertar o gestor quando esse limite for excedido.

Segundo Silva (2014), há ainda, um limite prudencial a ser respeitado, sendo que, se o Poder Executivo exceder 95% desse limite, ou seja, 51,30% (...), é vedado o aumento dos gastos com pessoal enquanto durar essa situação, conforme prevê o artigo 22, em seus incisos do I ao V.



A implantação da LRF faz com que os gestores cumpram as leis com mais rigor, fazendo com que o uso dos recursos públicos seja realizado com mais responsabilidade, e com maior transparência.

### 2.2 CONTROLE INTERNO

Bächtold (2012) define controle como sendo a função administrativa que visa garantir se o que foi planejado, organizado e dirigido realmente cumpriu os fins propostos.

O controle interno na Administração Pública Brasileira inicialmente foi fundamentado no artigo 76 da Lei 4.320/64, que estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle de execução orçamentária: legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços, Bächtold (2012).

Posteriormente o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, designou os objetivos do controle interno, em especial "comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração..." e ainda "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional" complementa que "os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária".

Dessa forma fica claro o objetivo sobre o acompanhamento dos atos administrativos como fundamento do controle interno, bem como sua, sua responsabilidade em acompanhar, monitorar e comunicar erros ou irregularidades.

De acordo com Treter (2013), a necessidade de disciplinar parâmetro para atuação do Controle Interno Municipal, também conhecido como Auditoria Interna ou Controladoria Municipal, surgiu a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de fiscalizar todos os atos administrativos da entidade, garantindo, assim, a execução de suas atividades, observando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A necessidade evidenciou-se através da evolução do estado que passou a gerar processos e procedimentos cada vez maiores, mais amplos e complexos.

Assim o controle interno tem a intenção de garantir que as ações executadas coincidam com o que foi planejado e disciplinado sob o aspecto da legalidade.

A importância atribuída aos controles internos governamentais relaciona-se à descentralização administrativa e a elevada complexidade dos procedimentos aplicados nessa área, regrados por inúmeras normatizações legais que estabelecem padrões de desempenho semelhantes em diferentes níveis, como, por exemplo, os índices limitadores na despesa de pessoal, aplicação de recursos nas áreas da saúde e educação, contenção dos gastos, nível de endividamento e fortalecimento da arrecadação de receitas, necessários para promover a continuidade na prestação dos serviços que a população demanda. (MURARO e SANTOS, 2011)

Nesse sentido Santos e Luchi (2005) afirmam que "o controle interno tem função especial no acompanhamento e controle dos limites das despesas com pessoal discriminados na Lei Complementar 101/2000".



De acordo com Bächtold (2012), a Lei de Responsabilidade Fiscal –101/2000 apresenta mecanismos para planejamento e controle mais rigorosos, havendo uma preocupação com a transparência das contas públicas, as quais toda a população deveria ter conhecimento.

Resta evidente que o papel do controle interno é orientar o gestor quanto aos cuidados com os atos administrativos, bem como com os gastos públicos, a fim que não se desviem das orientações prescritas pela LRF.

Cavalheiro e Flores (2007) defende que, as funções do controlador, por serem atividades de controle, organização e informação permanente, são caracterizadas dentre as funções típicas de Estado, ou seja, aquelas inerentes à natureza do ente político e que, por isso, não podem ser delegadas a terceiros ou ser investidas por servidores que não sejam de provimento efetivo.

## 2.4 CICLO POLÍTICO ORÇAMENTÁRIO (Political Budget Cycle)

A atuação oportunista dos gestores pode ser explicada através da teoria das escolhas públicas onde os cidadãos (principal) elegem seus representantes através do voto e delegam poderes para que os gestores (agente) atuem de modo a promover o bem comum.

Segundo Przeworski (1996) *apud* Carvalho e Leroy (2017) "a capacidade dos cidadãos para controlar os agentes públicos tem relação com os arranjos institucionais que possibilitem a supervisão da sociedade sobre seus administradores".

Por outro lado o ciclo político, de acordo com Sakurai e Gremaud (2007) pode ser conceituado genericamente como sendo a vulnerabilidade das variáveis econômicas, financeiras e administrativas diante de aspectos de ordem política. Assim, a motivação política prevalece sobre escolhas que impactam no bem comum. Outrossim, Sakurai (2009), complementa que o ciclo político pode ser subdividido nos chamados ciclos eleitorais, que se refere as decisões tomadas pelos administradores considerando o calendário eleitoral e que afetam o resultado de indicadores de desempenho público.

Os governantes sabendo que suas decisões políticas influenciam e consequentemente afetam o julgamento dos eleitores no que diz respeito à sua competência como gestores públicos, podem se utilizar desse conhecimento como critério para tomada de decisões.

Nesse sentido, um político oportunista é aquele que se preocupa em demonstrar sua competência administrativa, priorizando ações e investimentos que potencialize sua possibilidade de permanecer no cargo (GONÇALVES; FUNCHAL; BEZERRA FILHO, 2017; SILVA, 2011).

Para Shi & Svensson (2006) a fragilidade do ciclo orçamentário é maior em países subdesenvolvidos, em tese por conta de arranjos institucionais mais frágeis e flexíveis permitindo manobras discricionárias realizadas pelos gestores.

Diversos estudos foram desenvolvidos a nível municipal a fim de evidenciar a manipulação oportunista através das finanças públicas, Nakaguma e Bender (2010) identificaram comportamentos anormais das receitas correntes, tributárias, de capital e transferência corrente; e da despesa corrente, de custeio e de capital em períodos pré e pós eleição.



Sakurai (2005) e Sakurai e Gremaud (2007) investigaram os reflexos dos ciclos políticos para os municípios paulistas, encontrando evidências significativas sobre manipulação de gastos.

Segundo Santos (2018) eleitores de jovens democracias, como a brasileira, não punem governantes que atuam oportunamente em períodos eleitorais sobre o orçamento, pois não conseguem identificar sua atuação através de informações perfeitas. Diferentemente de democracias consolidadas, onde os eleitores são conservadores, conseguem identificar a atuação oportunista do gestor e tendem a se comprometer com o equilíbrio das contas públicas.

#### 3 METODOLOGIA

Do ponto de vista do objetivo este estudo caracteriza-se como exploratório conforme Gil (2002) "visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses".

O trabalho avalia a adequação dos Municípios de Alta Floresta ,Barra do Garças, Cáceres, Campo Verde, Campo Novo do Parecis, Campos de Júlio, Cuiabá, Diamantino, Lucas do Rio Verde, Nova Mutum, Nova Ubiratã, Pontes e Lacerda, Primavera do Leste, Querência, Rondonópolis, Sapezal, Sinop, Sorriso, Tangará da Serra e Várzea Grande, além do município de Itiquira, às normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no período de 2014 a 2018, avaliando assim se o Controle Interno foi eficaz na prevenção de irregularidades.

Quadro 1 – Maiores PIB percapita municípios Mato grossenses.

Município	PIB percapita
Campos de Júlio	206.666,65
Sapezal	116.763,71
Campo Novo do Parecis	104.853,39
Diamantino	104.683,45
Querência	97.089,70
Nova Ubiratã	92.588,46
Itiquira	89.125,31
Nova Mutum	75.174,99
Lucas do Rio Verde	72.058,74
Sorriso	68.895,07
Primavera do Leste	64.817,96
Campo Verde	56.886,59
Rondonópolis	49.041,70
Sinop	45.050,74
Cuiabá	39.043,32
Tangará da Serra	31.823,37
Barra do Garças	31.280,10



Pontes e Lacerda	29.595,10
Várzea Grande	28.311,90
Alta Floresta	28.252,43
Cáceres	20.193,53

Fonte: IBGE 2018.

Como fonte de dados utilizou-se do site do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso- TCE, especificamente no link Espaço Cidadão- Limites da LRF, onde foram selecionados os vinte municípios com o maior PIB do estado, devido a limitação de pesquisa avaliou-se que esses municípios possuem maior significância econômica estadual.

Assim foram avaliadas suas publicações de audiência pública e relatório de gestão fiscal (fora ou dentro do prazo), se os seus limites com despesas com pessoal (foram cumpridos, desrespeitados ou se houve alerta), assim como se as publicações foram disponibilizadas no mural da prefeitura, na internet ou no Diário Oficial, e se elas foram realizadas dentro do prazo estabelecido pela LRF.

Do ponto de vista da abordagem do problema, é pesquisa quantitativa, pois segundo Prodanov e Freitas (2013) utiliza-se da quantificação dos dados, bem como realiza análise através de índices.

A pesquisa documental foi desenvolvida através dos relatórios disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em seu site.

Os indicadores selecionados para a pesquisa estão relacionados no quadro abaixo:

Quadro 1- Relação de Indicadores avaliados

Indicadores	Regular	Irregular
Publicação de Audiência Pública (PAP)	1	0
Publicação de Relatório de Gestão Fiscal (PRGF)	1	0
Emissão de alerta com gastos com pessoal (90%) (EAGP I)	1	0
Emissão de alerta com gastos com pessoal (95%) (EAGP II)	1	0
Notificação (NOT)	1	0
Publicação RGF no mural do município e outros (PRGFM)	1	0
Publicação RGF na Internet (PRGFI)	1	0
Publicação RGF no Diário Oficial (PRGFDO)	1	0

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na análise de resultados foram observados os relatórios emitidos pelo TCE/MT sobre a conformidade dos municípios em relação aos indicadores citados, atribuindo-lhes conforme o quadro 1 quando o município atendeu ao disposto na LRF e 0 quando houve irregularidade em relação ao indicador.

Para chegar aos índices constantes na análise de dados, utilizou-se da seguinte equação:

$$Municípiox = \frac{indicadores regulares}{nindicadores} * 100$$

Onde:

Município x= Município analisado.



Indicadores regulares= quantidade de indicadores regulares alcançado durante o ano analisado.

N indicadores= quantidade de indicadores disponíveis no ano

# 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Foram analisados os relatórios referentes aos três quadrimestres de cada ano, quando havia informações disponíveis, no caso de emissão de alerta num indicador em qualquer dos quadrimestres considerou-se como irregular a situação do Município já que em dado momento rompeu com o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para que houvesse informações suficientes para análise considerou-se apenas as amostras em que havia ao menos seis dados sobre irregularidade/regularidade dos oito indicadores avaliados.

Dessa forma retornam 45 observações, sendo 14 consideradas como maiores resultados atingindo regularidade igual ou superior a 67%, 31 observações apresentam resultados abaixo de 67% indicando baixo nível de eficácia do controle interno. A seguir é apresentado quadro com detalhamento dos resultados.

Quadro – Maiores resultados em regularidade.

Município	PAP	PRGF	EAGP	EAGP	NOT	PRGFM	PRGFI	PRGFDO	REG
Lucas do Rio Verde 2016	1	1	1	1	1			1	100%
Nova Mutum 2016	1	1	1	1	1	1	1	1	100%
Nova Ubiratã 2015		1	1	1	1	1	1		100%
Pontes e Lacerda 2016	1	1	1	1	1		1		100%
Pontes e Lacerda 2018	1	1	1	1	1		1	1	100%
Campo Novo do Parecis 2016	1	1	1	1	1		1	0	86%
Barra do Garças 2015		1	1	1	1	1	0		83%
Pontes e Lacerda 2015	1	1	0	1	1		1		83%
Lucas do Rio Verde 2017	1	1	0	1	0		1	1	71%
Nova Ubiratã 2018	1	1	0	1	0		1	1	71%
Campo Verde 2015	0	1	1	1	1	0			67%
Pontes e Lacerda 2017	0	1	1	1	1		0		67%
Primavera do Leste 2015	1	0	1	1	1		0		67%
Querência 2015		0	1	1	1	0	1		67%

Fonte: A pesquisa.

Observa-se que o município de Pontes e Lacerda apresenta resultados de eficácia figurando com alta performance nos anos de 2016, 2017 e 2018.

Os municípios de Lucas do Rio Verde e Nova Ubiratã figuram duas vezes entre os melhores resultados. Já os demais municípios apresentam eficácia isolada em um exercício financeiro.

Há de se ressaltar que através dos resultados apresentados existe prevalência de melhor performance nos anos de 2015 e 2016, esse resultado indica alinhamento às pesquisas



de (GONÇALVES; FUNCHAL; BEZERRA FILHO, 2017; SILVA, 2011) que indicam haver maior engajamento dos políticos em anos pré e eleitorais a fim de melhorar sua imagem ao eleitor.

Das observações que alcançaram melhor resultados no período 66,67% correspondem a anos pré-eleitorais e eleitorais. A seguir quadro demonstrativo com os menores resultados observados.

Quadro – Menores resultados em regularidade.

Município	PAP	PRGF	EAGP	EAGP	NOT	PRGFM	PRGFI	PRGFDO	Reg
Alta Floresta 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	25%
Primavera do Leste 2018	0	1	0	0	0	1	0	0	25%
Querência 2018	0	0	0	1	0	0	1	0	25%
Cáceres 2018	0	0	0	1	0		0		17%
Campos de Júlio 2015		0	0	0	0	1	0		17%
Campos de Júlio 2018		0	0	0	0	1	0		17%
Diamantino 2017	1	0	0	0	0	0			17%
Cáceres 2017	0	1	0	0	0	0	0		14,30%
Diamantino 2018	0	0	0	0	0	0		1	14%
Alta Floresta 2018	0	0	0	0	0	1	0	0	12,50%
Campo Novo do Parecis 2018	0	0	0	0	0	0	0	1	12,50%
Alta Floresta 2016	0	0	0	0	0	0	0		0%
Campo Novo do Parecis 2017	0	0	0	0	0		0	0	0%
Diamantino 2016	0	0	0	0	0	0			0%
Primavera do Leste 2017	0	0	0	0	0	0	0		0%

Fonte: A pesquisa.

Sobre os municípios que apresentam menores resultados pode-se destacar Alta Floresta e Diamantino com três resultados no grupo de municípios com menor regularidade no período pesquisado. Na sequência os municípios de Primavera do Leste, Cáceres, Campos de Júlio e Campo Novo do Parecis apresentam dois resultados entre os menores e complementa a lista o município de Querência.

Os resultados mostram-se alinhados a teoria do ciclo político apresentando menores resultados de regularidade em anos pós-eleitoral. É possível observar que 80% dos menores resultados ocorrem nos anos de 2017 e 2018, período pós eleição municipal e que em tese os gestores dispensariam menor esforço político.

Sobre a análise é possível identificar que houve grande quantidade de dados indisponíveis para consulta em afronta ao disposto no art. 37 da CF (princípio da publicidade), em especial sobre os indicadores de publicação de audiências públicas onde cerca de 43% estão indisponíveis à consulta, assim como 53 % de publicação do RGF na internet já sobre publicação no diário oficial 70% dos dados estão indisponíveis.



Nesse sentido, é possível observar deficiência nos mecanismos de acesso à informação em contraponto com o disposto na Legislação que prioriza a publicidade e transparência como fomento à participação popular.

É também indicativo de ineficácia da atuação do controle interno, ressaltando os indícios de atuação oportunista dos gestores, não sendo possível no presente estudo avaliar o nível de passividade do controle interno.

Na amostra sobressaem os resultados apresentados pelo Município de Pontes e Lacerda seguidos de Lucas do Rio Verde e Nova Ubiratã indicando alto grau de regularidade possivelmente decorrente da atuação eficaz do controle interno municipal.

Apresentam resultados críticos com alto índice de irregularidades os municípios de Alta Floresta e Diamantino as evidências indicam falhas de controle interno que provocaram alto índice de irregularidades sob os indicadores pesquisados.

Ressalta-se os indícios de atuação oportunista dos gestores que em tese influenciariam a atuação do controle interno municipal conforme sua motivação política. Diversos estudos relatam a atuação discricionária dos gestores principalmente em aspectos financeiros com motivação eleitoral Sakurai (2005); Sakurai e Gremaud (2007); Shi & Svensson (2006) e Nakaguma e Bender (2010) este resultado apresenta indícios também de influência operacional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo avalia o nível de eficácia do controle interno municipal. Percebe-se de maneira geral falhas nos procedimentos de controle visto que muitos dados estão indisponíveis para consulta como 53 % das publicações do RGF e 70% das publicações no diário oficial 70% contrariando o disposto no art. 37 CF (princípio da publicidade), bem como a Lei 12.527/2011 de acesso às informações.

Os dados sugerem atuação ineficaz do controle interno já que a maior parte da amostra (31 observações) apresenta resultados insatisfatórios abaixo de 67% no nível de regularidade nos indicadores avaliados. Há indícios de influência política já que os resultados se alinham a teoria dos ciclos políticos onde gestores tendem a buscar melhorar seu desempenho no período pré e eleitoral.

Na ordem democrática é fundamental o acesso à informação como fomento para participação social, bem como instrumentos de controle institucional eficaz que sejam capazes de limitar o desvio de conduta dos gestores.

Através dos resultados percebe-se baixo nível de eficácia do controle interno para os municípios e período pesquisado havendo indícios de que a atuação oportunista dos gestores decorrente do ciclo político pode estar influenciando na operacionalização desse sistema.

Esse resultado promove impacto negativo na sociedade, pois como, exaustivamente explanado a Lei de Responsabilidade Fiscal busca através da teoria de "accountability" responsabilizar os gestores quanto à divulgação de seus atos e resultados a fim de fomentar e motivar à gestão participativa.

De modo geral estudos anteriores relacionam a atuação oportunista dos gestores sob o aspecto financeiro, nesse sentido o presente estudo complementa apontando indícios de influência operacional na atuação do controle interno.



Ressaltando que o estudo está limitado a essa amostra e ao período avaliado, como sugestão que a pesquisa seja expandida em amostras maiores e em cenários diferentes (indicadores).

### REFERENCIAS

ABRAHAM, Marcus. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**.2 ed., ver e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BÄCHTOLD, Ciro. **Noções de Administração Pública**. Instituto Federal do Paraná. Curitiba, 2012. Disponível em: http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20I/Capa%20Nocoes%20Administracao%20Publica\_IFAP/Livro%20Nocoes%20 Acesso em 13/11/2019.

BIRCK, Luiz Gilberto; SHIKIDA ASSIS, Pery Francisco; SCHALLENBERGER, Erneldo. **O município na Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira**. Revista Brasileira de G estão de Negócios.vol.6, núm. 16, dezembro 2004, Fundação Escola de Comércio Alvares Penteado. São Paulo, Brasil. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/947/94761603.pdf Acesso em 09/10/2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em:<a href="http://www.planalto.gov.br/">http://www.planalto.gov.br/</a>> Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar no 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

BRASIL, Tesouro nacional. **Relatório de Gestão Fiscal**. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-de-gestao-fiscal Acesso em 15/11/19

CAMPELO, Graham Sthefan Bentzen. **Administração Pública no Brasil:** Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.Ci&Tróp.,Recife, vol.34, n.2, pág.297-324, 2010. Disponível em https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871/0Acesso em 14/11/2019.

CARVALHO, HUGO LEONARDO MENEZES DE; LEROY, RODRIGO SILVA DINIZ. Controle social sob a perspectiva do conflito de agência no setor público. XX SEMEAD - Seminário em Administração 2017.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. A organização do sistema de controle interno municipal. Porto Alegre. Atricon,2007.



COSTA, Carlos Eduardo de Mira Costa; JÚNIOR, Antônio Gil da Costa. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento gerencial para a administração pública**. Revista Âmbito Jurídico Fev/2014.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais:** impactos sobre Despesa com Pessoal e Endividamento. Texto para discussão n°1223. Brasília,2006.

GIL, Carlos Antonio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GONÇALVES, Luciano Gomes; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA FILHO, João Eudes. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p.462-481, jul./ago. 2017.

HELAL, Diogo Henrique; DIEGUES, Geraldo César. **Do Patrimonialismo ao Paradigma Gerencial:** Paradoxos na administração pública municipal de Caeté-MG. Viçosa, 2009. Disponível em: <a href="https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/3996">https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/3996</a> Acesso em 14/11/2019.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teorias da administração pública**. - Florianópolis: CAPES: UAB, 2010. Disponível em http://www.ead.uepb.edu.br/arquivos/Livros\_UEPB\_053\_2012/01-teorias%20da%20administra%E7%E3o%20publica/livro%20grafica%20TGAPublica.pdf

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação Popular no Controle da Administração Pública:** Um estudo exploratório. In Revista Eletrônica de Contabilidade; Curso de Ciência Contábeis UFSM. Volume I nº 1, 2004. Disponível em https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122/3530 Acesso em 15/03/2019.

MATO GROSSO, **Tribunal de Contas do Estado**. Espaço do Cidadão. Disponível em http://cidadao.tce.mt.gov.br/home/limitesLrfAcesso em 04/03/2019

MARTINS, Ives Gandra da Silva e NASCIMENTO, Carlos Valder; adento especial Damásio de Jesus. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**.7.ed. São Paulo: Saraiva,2014.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, número 14, 2018. Disponível em https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30483308/rede-14-abril-2008-fabricio\_motta.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DNotas\_sobre\_publicidade Acesso em 14/11/2019



MURARO, Mirna e SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nos procedimentos de Controle Interno: uma análise nos municípios do COREDE. Produção no estado do Rio Grande do Sul- MEF14249-BEAP, Congresso CFC, Passo Fundo, 2011

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Revista de Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.10, n.3, p.377-397, jul./set.2006

PAIVA, Juliana Aguiar de Carvalho. **Relatório de Gestão Fiscal:** estudo comparado de procedimentos de análise dos dados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009. Disponível em https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29050 Acesso em 22/10/2019.

PELEGRINI, Simone Aparecida. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais**. Tribunal de Contas do estado do Ceará. Revista Controle: Doutrinas e artigos, Vol. 11, Nº 2, 2013, págs. 168-185.Disponível em https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167720 Acesso em 03/04/2019.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública:** foco nas instituições e ações governamentais, 4ªed.São Paulo: Atlas, 2014.

PRODANOV, Cleber Cristiano e FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2.ed.Novo Hamburgo: Feevale,2013.

RIBEIRO, Adriano Carlos. **Gestor Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.Disponível em https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/111097/CAD0363-M.pdf?sequence=1Acesso em07/03/2019.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva *et al.* **A Controladoria e a Lei de Responsabilidade Fiscal gerando informações para a tomada de decisões**. In XIX Congresso Brasileiro de Custos, Bento Gonçalves,2012. Disponível emhttps://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/198/198Acesso em 28/02/2019

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005 via dados em painel. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39-58, jan./mar.2009.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; GREMAUD, Amaury Patrick. Political business cycles: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989-2001). **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 27-54, jan./mar. 2007.



SALES, Tainah Simões; MARTINS, Ana Laís Pinto. **Planejamento, Transparência, Controle Social e Responsabilidade na Administração Pública após o advento da Lei de Responsabilidade. Fiscal.** Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC. Vol. 34.1.Jan/Jun,2014. Disponível em http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1212/1176Acesso em 20/04/2019

SANTOS, Paulo Sérgio Almeida dos. **Motivações eleitoreiras e investimentos públicos discricionários: análise** *cross-subnational* em uma jovem democracia. UNB, 2018.

SANTOS, Hudson e LUCHI, Paulo Sérgio. A importância do controle interno sob o enfoque da despesa com pessoal no âmbito municipal. In IX Congresso Internacional de custos, Florianópolis, 2005.

SHI, Min & Svensson, Jakob. Ciclos Orçamentários políticos: eles diferem entre os países por quê? Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 90, 2006.

SILVA, Adériton Bueno. **A Contabilidade pública e o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal na Administração Pública**. Trabalho de Conclusão de Curso. Faculdade Araguaia. Goiânia,2012. Disponível em http://www.faculdadearaguaia.edu.br/sipe/index.php/anuario/article/viewFile/137/121 Acesso em02/03/2019

SILVA, Moacir Marques. Lei de Responsabilidade Fiscal: enfoque jurídico e contábil para os municípios. São Paulo: Atlas, 2014.

TRETER, Jaciara. **O funcionamento do controle interno em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal nas prefeituras da região do Alto Jacuí**. Revista de Extensão da Universidade de Cruz Alta,2013. Disponível em <a href="http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/Cataventos/article/view/226">http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/Cataventos/article/view/226</a> Acesso em 11/02/2019.

**APÊNDICE** - Quadro de dados com 6 observações nos indicadores avaliados

Município	PAP	PRGF	EAGP	EAGP	NOT	PRGFM	PRGFI	PRGFDO	REG
Lucas do Rio Verde 2016	1	1	1	1	1			1	100%
Nova Mutum 2016	1	1	1	1	1	1	1	1	100%
Nova Ubiratã 2015		1	1	1	1	1	1		100%
Pontes e Lacerda 2016	1	1	1	1	1		1		100%
Pontes e Lacerda 2018	1	1	1	1	1		1	1	100%
Campo Novo do Parecis 2016	1	1	1	1	1		1	0	86%
Barra do Garças 2015		1	1	1	1	1	0		83%
Pontes e Lacerda 2015	1	1	0	1	1		1		83%
Lucas do Rio Verde 2017	1	1	0	1	0		1	1	71%
Nova Ubiratã 2018	1	1	0	1	0		1	1	71%



Campo Verde 2015	0	1	1	1	1	0			67%
Pontes e Lacerda 2017	0	1	1	1	1		0		67%
Primavera do Leste 2015	1	0	1	1	1		0		67%
Querência 2015		0	1	1	1	0	1		67%
Cuiabá 2017	0	1	1	1	1		0	0	57%
Nova Ubiratã 2017	0	1	0	1	0	0		1	57%
Barra do Garças 2018		0	1	1	1	0		0	50%
Cáceres 2015	0	0	1	1	1	0			50%
Cáceres 2016	0	0	1	1	1	0			50%
Campo Novo do Parecis 2015		0	1	1	1		0	0	50%
Campo Verde 2018	0	0	1	1	1	0	1	0	50%
Diamantino 2015	1	1	0	0	0	1			50%
Nova Mutum 2017	0	0	1	1	1		0		50%
Nova Mutum 2018	1	0	1	1	1	0	0	0	50%
Nova Ubiratã 2016	0	0	1	1	1	0			50%
Primavera do Leste 2016	0	0	1	1	1		0		50%
Cuiabá 2015	0	0	1	1	1		0	0	43%
Cuiabá 2016	0	0	1	1	1		0	0	43%
Cuiabá 2018	0	0	1	1	1		0	0	43%
Lucas do Rio Verde 2018	0	0	1	1	1	0	0	0	37,50%
Alta Floresta 2017	0	0	0	0	0	1	1	0	25%
Primavera do Leste 2018	0	1	0	0	0	1	0	0	25%
Querência 2018	0	0	0	1	0	0	1	0	25%
Cáceres 2018	0	0	0	1	0		0		17%
Campos de Júlio 2015		0	0	0	0	1	0		17%
Campos de Júlio 2018		0	0	0	0	1	0		17%
Diamantino 2017	1	0	0	0	0	0			17%
Cáceres 2017	0	1	0	0	0	0	0		14,30%
Diamantino 2018	0	0	0	0	0	0		1	14%
Alta Floresta 2018	0	0	0	0	0	1	0	0	12,50%
Campo Novo do Parecis 2018	0	0	0	0	0	0	0	1	12,50%
Alta Floresta 2016	0	0	0	0	0	0	0		0%
Campo Novo do Parecis 2017	0	0	0	0	0		0	0	0%
Diamantino 2016	0	0	0	0	0	0			0%
Primavera do Leste 2017	0	0	0	0	0	0	0		0%