

GASTOS NO ÚLTIMO ANO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL

Spending in the Last Year of the Board of Directors of the City Council

Tasso Jardel Vilande

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (UNIVALI, SC, Brasil). Especialista em Licitações e Contratos Públicos Municipais (UNIPÚBLICA). Especialista em Processo Legislativo Municipal (UNIPÚBLICA). Pós-graduando em contabilidade pública municipal (UNIPÚBLICA). Graduação em Direito pela UNIVALI. Atua na Controladoria da Câmara de Vereadores, e professor Universitário no Curso de Graduação de Direito da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE).

Cláudio Reis Gonçalo

Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Doutorado em Eng^a e Gestão do Conhecimento (UFSC, SC, Brasil). Líder Grupo de Pesquisa CNPq - GESICON - Grupo de Estratégia em Serviços, Inovação e Conhecimento. Doutorado Sandwich na Monash University/Melbourne/Austrália. Mestrado em Administração (UFRGS, RS, Brasil). Graduação em Engenharia Elétrica (PUC-RS).

Resumo

O objetivo desta pesquisa é analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em sua aplicabilidade nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora. Para alcançar o objetivo foi necessário o entendimento de Tribunais de Contas acerca da temática, além de adotar os métodos hipotético-dedutivo, qualitativo, descritivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica e documental. Há também a revisão normativa referindo-se as Câmaras Municipais de Balneário Piçarras e São Francisco do Sul, ambas do Estado de Santa Catarina. Como resultado destaca-se que, nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora, suas ações ficam limitadas pela LRF em relação a criação de despesas. As implicações práticas e sociais estão no aprimoramento do controle dos gastos públicos e teoricamente na evolução da análise da LRF. Assim, o artigo contribui para demonstrar que os limites impostos na LRF devem ser vistos não apenas nos últimos 180 dias de mandato do Chefe do Executivo, mas também nos últimos 180 dias do mandato da Mesa Diretora, evitando possíveis responsabilidades aos gestores públicos.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Último ano de mandato. Mesa Diretora. Gastos públicos. Limites.

Abstract

The objective of this research is to analyze the Fiscal Responsibility Law (LRF) in its applicability in the last 180 days of the Board of Directors' mandate. To reach the objective, it was necessary to understand the Courts of Auditors about the theme, in addition to adopting hypothetical-deductive, qualitative, descriptive methods, with a bibliographical and documental research procedure. There is also a normative review referring to the Municipal Councils of Balneário Piçarras and São Francisco do Sul, ambassadors of the State of Santa Catarina. As a result, it is highlighted that, in the last 180 days of obligation of the Board of Directors, their actions are limited by the LRF in relation to the creation of expenses. Practical and social practices are in improving the control of public spending and theoretically in the evolution of LRF analysis. Thus, the article contributes to demonstrate that the limits imposed in the LRF must be seen not only in the last 180 days of the Chief Executive's term, but also in the last 180 days of the Board of Directors' term, avoiding possible responsibilities to public managers.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Last year of office. Board of Directors. Public spending. Limits.

Sumário

1. Introdução; 2. A Lei de Responsabilidade Fiscal; 3. Vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal; 4. Vedações nos últimos 180 dias de mandato da mesa – municípios de São Francisco do Sul (SC) e Balneário Piçarras (SC); 5. Conclusão; Referências

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) em sua aplicabilidade nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora. A Lei de Responsabilidade fiscal é a mais importante lei de equilíbrio de contas do país (SILVA, 2020), sendo aplicável em âmbito municipal (PELEGRINI, 2013). Tal norma visa trazer exigências de governança e de *accountability* (BRUGGER, 2017), visto que uma gestão responsável está associada ao planejamento, controle, transparência e responsabilidade (CRUZ; AFONSO, 2018).

Atualmente muitas discussões encontram-se restritas aos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na área das finanças públicas (SANTOS, 2005; GIAMBIAGI; MOURA, 2007; CRUZ e AFONSO, 2018; FERREIRA, 2006; AQUINO; REZENDE, 2017). Nota-se, nesse sentido, pouco enfoque sobre a aplicabilidade da norma em âmbito local sob a perspectiva de controle.

A corrente teórica adotada são as teorias do Triângulo da Fraude e Teoria do Diamante da Fraude, as quais podem explicar a ocorrência da prática de atos fraudulentos pelos gestores municipais brasileiros e dão suporte para perspectiva de controle (PAS-CHOAL *et al.*, 2020).

Segundo Cressy (1953), são três os fatores que levam alguém ao comportamento fraudulento: oportunidade, pressão e racionalização. O primeiro refere-se à percepção de haver oportunidade para realizar a fraude; o segundo é descrito por incentivos contextuais para que o indivíduo realize a fraude; nesse sentido, os desejos e as aspirações individuais serem pressões para o alcance de metas; o terceiro fator representa o dilema ético interno do indivíduo, já que precisa justificar-se e, para os outros, que seu ato não é errado.

Wolfe e Hermanson (2004) avançaram o estudo de Cressey (1953) e acrescentaram um quarto elemento denominado “a capacidade do fraudador”. Algumas capacidades foram identificadas no fraudador: cargo ou função de autoridade; conhecimento, habilidade e inteligência suficiente para burlar o controle interno; ego forte e confiança de que não será descoberto ou que sairá da situação com facilidade; capacidade de persuasão; capacidade de manter as mentiras e lidar com o estresse gerado pela situação.

Dessa forma, seguindo a linha teórica, o presente artigo visa esclarecer pontos da norma para evitar fraudes sob a das teorias do triângulo da fraude e diamante. Cabe ressaltar que o controle é um pilar para evitar fraudes (RUSTIARINI *et al.*, 2019), sendo sua atuação relevante, principalmente, através de sistema tecnológico (YUSUF; NAWAWI; SALIN, 2020).

A lacuna do conhecimento está na aplicabilidade de tal norma em situações nas quais a eleição da mesa diretora ocorra em períodos mais curtos. Tal problemática surge, principalmente, em situações em que a eleição é anual como em algumas Câmaras Municipais.

O artigo analisa, de forma delimitada, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos últimos 180 dias de mandato, aplicado à Mesa Diretora da Câmara Municipal - considerando as possíveis realidades locais – analisando os regimentos internos da Câmara Municipal de Balneário Piçarras e de São Francisco do Sul, ambos municípios do Estado de Santa Catarina. Portanto, a investigação visa responder a seguinte questão:

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe limitações para criação de despesas nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora de Câmaras Municipais?

Os principais julgamentos sobre a temática, que dão subsídio para a conclusão da presente pesquisa, encontram-se em posições do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, qualitativo, descritivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica e documental. Tal método é utilizado uma vez que se parte do pressuposto que existem limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para criação de despesas nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora de Câmaras Municipais.

A pesquisa é organizada da seguinte forma: em primeiro plano, para analisar os fundamentos gerais da LRF; na segunda etapa, apresentam-se as vedações impostas pela LRF nos últimos 180 dias de mandato e, por último, analisam-se quais são as vedações impostas aplicáveis aos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora.

Analisaram-se julgados dos Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e do Estado de Minas Gerais, bem como foram analisados 2 (dois) municípios com regimentos internos diferentes acerca das eleições da Mesa Diretora. Identificou-se que, nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora, suas ações estão limitadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando repercussões diferentes em cada um dos casos.

O presente artigo reforça a necessidade de observância da Lei de Responsabilidade Fiscal nos últimos 180 dias da mesa diretora. Uma observação mais aprofundada da matéria pode remeter a outros questionamentos, de modo que, pesquisas podem ser desenvolvidas no sentido de identificar quantitativamente números de violações que ocorram por desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observa-se, nesse sentido, a relevância, originalidade e o ineditismo da pesquisa, pois não foram localizadas pesquisas específicas sobre a aplicabilidade da norma nas eleições de mesa diretora de Câmara Municipal, considerando peculiaridades regimentais. Nesse sentido, a importância da pesquisa contribui, de forma científica, para o avanço da interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de contribuir, de forma aplicada, para as Câmaras Municipais e, de forma teórico-aplicada, favorece uma melhor atuação dos gestores públicos de Câmaras Municipais sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo traz uma importante forma de interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal à luz da realidade de eleição das mesas diretoras, apresentando uma reflexão crítica acerca do dispositivo normativo.

Desta forma, justifica-se a análise proposta pela ausência de delimitação específica na própria Lei de Responsabilidade Fiscal acerca das peculiaridades trazidas na realidade local de Câmaras Municipais. Alcança-se seu propósito de apresentar uma corrente interpretativa que deve ser seguida pelas Câmaras Municipais para evitar que os gestores públicos sejam responsabilizados.

2. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O surgimento da norma demonstra a substituição da administração pública burocrática pela gerencial e, dessa forma, aumenta-se a eficiência na prestação de serviços públicos (TCE/SC, 2002). A norma surgiu diante de possível irresponsabilidade dos gestores públicos na administração do erário e sua compatibilidade resguarda sintonia com demais dispositivos constitucionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) é a mais importante lei direcionada ao equilíbrio de contas em nosso país, regulamentando os artigos 163, 165, 169 da Constituição Federal (SILVA, 2020). A norma abrange a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, aplicando-se, em âmbito municipal, à Câmara Municipal e à Prefeitura (PELEGRINI, 2013).

Conforme as exigências trazidas pela norma, encontra-se a necessidade de conciliação entre a capacidade do governo para resolver a pauta de problemas por meio de formulação da implementação de políticas públicas, a prestação de contas, responsabilidade na gestão dos recursos públicos, transparência, poder e fundamentação da decisão (BRUGGER, 2017). Nesse sentido, a LRF traz a exigência de balanço e conciliação entre governança e *accountability*.

Uma gestão fiscal responsável encontra-se associada também aos conceitos de planejamento, controle, transparência e responsabilidade (CRUZ; AFONSO, 2018). Dessa forma, observa-se que o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é reprimir o mau uso dos recursos públicos, buscando uma Administração eficiente e exitosa.

Observa-se que o não cumprimento da legislação vigente poderá ensejar a condenação do gestor a diversas penas trazidas pelas Lei de Improbidade Administrativa que visa punir a prática de atos ilegais, imorais, de corrupção e de desonestidade contra o Poder Público (REMÉDIO, 2010). O cumprimento da Lei de Responsabilidade fiscal envolve gastos públicos, portanto merece maior atenção de controle de gestão, uma vez que pode ensejar o cometimento de responsabilizações pelos responsáveis.

Embora a Lei de Responsabilidade fiscal apresente normas de dever fazer e não fazer, é necessário ter a compreensão do pluralismo de fontes jurídicas as quais não se restringe à produção legislativa no âmbito do parlamento (MEIRA, 2016). Não basta seguir e interpretar a norma jurídica, é necessário refletir a norma de acordo com o olhar adotado pelos órgãos de controle que visam evitar o cometimento de fraudes e que também julgam os gastos públicos.

3. VEDAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O gestor público está submetido a uma série de restrições que limitam o seu poder de gestão, a fim de evitar a malversação do erário para fins políticos. A lei de responsabilidade fiscal (2000) prevê, em seu artigo 21, as seguintes restrições:

É nulo de pleno direito: I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos

180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. § 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. § 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (BRASIL, 2000).

De forma geral, é possível notar que é nula a criação de despesas, nos últimos 180 (cento e oitenta) dias, ao final de mandato do titular do Poder ou órgão. Tal regramento tem o objetivo de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o conseqüente comprometimento do orçamento futuro e a inviabilização das novas gestões, visto que o comprometimento orçamentário é capaz de reduzir as opções de futuros planejamentos.

Observa-se, no entanto, que tal norma não visa evitar prática de atos que, não só visam à concretização de dispositivo legal e constitucional, mas também a evitar a concessão de aumentos remuneratórios e vantagens pessoais que não podem ser suportadas sem gerar graves riscos ao erário.

Pela generalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), aparenta-se ter vedação a expedição de todo ou qualquer ato que resulte aumento de despesa com pessoal ocorrido nos últimos cento e oitenta dias ao final do mandato. Esse não é o objetivo da norma, visto que a sua interpretação gramatical resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços que devem ser prestados à coletividade. A norma tem cunho de moralidade pública, no sentido de ser evitado o favorecimento indevido ao final de mandato, o crescimento das despesas com pessoal e o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros (MILESKI, 2001).

A intenção com a norma é impedir que, no final do mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subseqüente, deixando o ônus para o sucessor. Dessa forma o dispositivo não deve ser entendido como a proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, uma vez que isso poderia impedir a concretização da consecução de fins essenciais para Administração Pública por meio de obrigações impostas pela própria Constituição Federal (NASCIMENTO; JESUS, 2014).

Nota-se, portanto, que o gestor está submetido a uma série de restrições que limitam seu poder de gestão, a fim de evitar a malversação do erário para fins políticos. Embora exista tal regra, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2020) delimitou possibilidades de exceção, apresenta-se aqui algumas mais relevantes:

- 1) Provimento de cargos efetivos vagos preexistentes, quer em substituição de serviços inativos, falecidos, exonerados, quer for a causa da vacância;
- 2) Provimento de cargos efetivos vagos, seja qual for a causa da vacância;
- 3) Nomeação para cargos em comissão pré-existentes que vagarem no período;
- 4) Contratação temporária de pessoal, pois autorizada pela própria Constituição Federal, no inciso IX do art. 37;
- 5) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação;
- 6) Realização de concurso público, porque essa é a forma constitucional regular de provimento de cargos públicos (inciso II, art. 37 da Constituição Federal);
- 7) Concessões de vantagens, inclusive atemporais, reguladas em lei, editadas anteriormente ao período de vedação, porque esses são benefícios pessoais adquiridos do servidor;
- 8) Concessões de promoções, reguladas em lei, editadas anteriormente ao período de vedação que deverão ser concedidas nos termos e na forma, segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação;
- 9) Concessão de revisão salarial geral anual aos servidores públicos, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que existente política salarial prévia.

As exceções apresentadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2020) surgem da interpretação da norma, com fundamento no princípio da proporcionalidade, visto que, em algumas situações, o gestor público se vê obrigado a aumentar as despesas para atender outros princípios constitucionais.

É importante ressaltar que a proporcionalidade serve como um importante instrumento hermenêutico para a atividade de sopesamento de valores, orientando, nas atividades legislativas e interpretativas (KIM; JUNIOR, 2012).

4. VEDAÇÕES NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE MANDATO DA MESA – MUNICÍPIOS DE SÃO FRANCISCO DO SUL (SC) E BALNEÁRIO PIÇARRAS (SC)

Os Tribunais de Contas possuem um importante papel na fiscalização da efetiva aplicação da Lei de Responsabilidade fiscal, alertando, verificando e acompanhando a execução das receitas e despesas (PELEGRINO, 2013).

Ocorre que, desde a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), têm sido constatadas várias mudanças institucionais de interpretação da legislação pelos Tribunais de Contas, pois a falta de uniformidade das decisões poderá provocar uma proliferação de práticas de contabilidade criativa nos jurisdicionados (NUNES, 2019).

Uma posição relevante para o presente artigo é do Tribunal de Contas de Minas Gerais (2001) o qual emitiu em consulta o seguinte posicionamento:

No mérito, respondo no sentido de que, de acordo com o publicado no art. 21 da LRF, citado pelo consultante, deve ser considerado nulo o ato que resultar aumento de despesa com pessoal, expedido nos 180 dias anteriores ao final do

mandato do Presidente da Câmara Municipal. Assim, numa Câmara Municipal cujo mandato do Presidente é de 1 (um) ano, como no exemplo dado na presente Consulta, nenhum dos quatro (04) Presidentes de cada legislatura, poderá, sob pena de nulidade, expedir ato que aumente a despesa com pessoal, nos 180 dias anteriores ao final de seus mandatos. (MINAS GERAIS, 2001).

Dessa forma, fica evidente que nos últimos 180 dias de mandato da Mesa Diretora, não é possível efetuar aumento real da remuneração dos servidores do legislativo.

Ao realizar despesas nos últimos 180 dias de gestão da mesa diretora, é necessário cautela, pois além da nulidade prevista no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a despesa poderá incorrer no crime contra finanças públicas, previsto no artigo 359-G do Código Penal (1940), sujeitando-se à pena de 1 a 4 anos de reclusão.

Considerando que regimentos internos possuem previsões diferentes para o término do mandato da Mesa Diretora, a vedação de aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato deve ser interpretada à luz das realidades regimentais, considerando a possibilidade de eleição anual ou bienal nas Câmaras Municipais.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de São Francisco do Sul (1992) prevê a eleição da mesa diretora conforme a seguinte redação: “A Mesa da Câmara compõe-se dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Secretário, com mandato de 01 (um) ano, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.”

De modo diverso, a eleição da mesa diretora da Câmara de Balneário Piçarras – conforme Regimento Interno (1998) - ocorre da seguinte forma: “A eleição da Mesa para o segundo biênio far-se-á na última sessão ordinária da segunda Sessão Legislativa, considerando-se automaticamente empossados os eleitos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente.”

Observa-se que, conforme casos regimentais acima apresentados, a eleição poderá ocorrer de forma anual ou bienal, ficando evidente que, no caso das eleições anuais, o gestor encontrará maior limitação para atuação.

Considerando que em uma legislatura há duração de 4 (quatro) anos, existirá diferença de período para que o gestor possa criar despesas, desconsiderando o período de recesso parlamentar, correspondendo a 740 dias na eleição anual e 1100 dias na eleição bienal, conforme (tabela 1).

Tabela 1

Exemplo de Câmaras Municipais

Grupo	São Francisco do Sul (SC)	Balneário Piçarras (SC)
Período adotado	Bienal	Anual
Tempo legislatura	1460 dias	1460 dias
Período possível	740 dias	1100 dias
% período	50%	75%

Nota: Cada Câmara Municipal possui realidade própria conforme disposições regimentais.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Como é possível observar, nos Regimentos Internos em que a eleição ocorre de forma bienal, o período para criação de despesas é maior do que o período em que as eleições ocorrem de forma anual. O período ainda é menor para ambos os casos se considerarmos o período de sessão legislativa anual.

Conforme artigo 21 da Lei Orgânica do Município de São Francisco do Sul (1990), cuja redação foi dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 5 (2015): “Independentemente de convocação, a sessão legislativa anual desenvolve-se de 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.”

O total de dias que compreendem a sessão legislativa da Câmara Municipal de São Francisco do Sul (SC) corresponde a 298. Considerando que o prazo de início da vedação é 5 de julho, a mesa diretora da Câmara de São Francisco do Sul (SC) somente poderá criar despesas nos 153 primeiros dias do início da sessão legislativa (período de 4 anos), totalizando 612 dias na legislatura, ou seja, aproximadamente apenas 40% do período de mandato.

Na Câmara de São Francisco do Sul (SC), a 10ª Legislatura, - de 2017 a 2020 -contou nas 4 sessões legislativas com presidentes diferentes, conforme informações retiradas na página da Câmara Municipal (2022). Tal restrição apresentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal inviabiliza algumas ações, tendo em vista que projetos que criam despesas como a reestruturação de cargos e outros levam tempo para elaboração, discussão nas comissões, votação em plenário e posterior execução.

Assim que uma nova composição da mesa diretora assume a direção das atividades administrativas, é necessário certo tempo para se familiarizar com os trabalhos. Quando a eleição da mesa diretora acontece anualmente, ela tem aproximadamente 5 (cinco) meses para viabilizar a criação de projetos de lei que aumentem ou criem despesas.

Em contrapartida, as Câmaras Municipais que possuem eleição bienal, como é o caso da Câmara Municipal de Balneário Piçarras (SC), possuem mais tempo para organização dos trabalhos administrativos pela mesa diretora, dispondo de maior tempo para alterações normativas que geram despesas, como a estrutura e plano de cargos e salários dos servidores públicos.

Pelo exposto, nota-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) aponta limites para criação de despesas nos últimos 180 (dias) de mandato da mesa diretora, considerando que as Câmaras Municipais que adotem eleição bienal, possuem maior flexibilidade temporal para criação de despesas.

5. CONCLUSÃO

Observa-se que o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) é reprimir o mau uso dos recursos públicos, buscando uma Administração eficiente e exitosa. Dessa forma, seguindo a linha teórica, o presente artigo visa esclarecer pontos da norma para evitar o cometimento de fraudes sob a das teorias do triângulo da fraude e diamante.

Nota-se que o gestor está submetido a uma séria de restrições que limitam seu poder de gestão a fim de evitar a malversação do erário para fins políticos.

É possível observar que as Câmaras Municipais possuem realidades diferentes e que o último ano de mandato da Mesa Diretora deve observar os limites impostos na Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo haver controle efetivo nesse sentido.

Observou-se, com base na análise das eleições da Mesa Diretora das Câmaras de Balneário Piçarras e São Francisco do Sul - ambas no Estado de Santa Catarina-, que as Câmaras Municipais, nas quais a eleição ocorre de forma anual, o limite de atuação da Mesa Diretora é bastante restrito, inviabilizando, de certo modo, uma gestão adequada e eficaz.

O pressuposto de que existam limitações impostas foi confirmado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para criação de despesas nos últimos 180 dias do mandato da Mesa Diretora, com base na interpretação normativa da Lei de Responsabilidade Fiscal, fornecida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (2001), persistindo algumas exceções à regra, trazidas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (2020). Não obstante, com base nas evidências colhidas dos regimentos internos da Câmara Municipal de Balneário Piçarras (eleição bienal) e São Francisco do Sul (eleição anual), ambos do estado de Santa Catarina, observa-se que os regimentos internos, com eleição bienal, possuem maior tempo e adequação para geração de despesas por possuírem maior prazo para discussão das normas.

O artigo contribui para apontar que os limites impostos na LRF devem ser vistos não só nos últimos 180 dias de mandato do Chefe do Executivo, mas também nos últimos 180 dias do mandato da Mesa Diretora, evitando, assim, possíveis responsabilidades aos gestores públicos. Contribui também para demonstrar a maior flexibilidade de criação de despesas nas Câmaras Municipais que possuem eleição bienal.

O presente artigo faz revisão teórica e normativa aplicada a dois casos específicos cuja eleição ocorre de forma anual e bienal. Novas pesquisas em outros municípios podem ser desenvolvidas no sentido de identificar pontos positivos e negativos de eleições bienais e anuais nas Câmaras Municipais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **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, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRUGGER, Andrey da Silva. A lei de responsabilidade fiscal e cidadania. **Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 6, n. 1, p. 1-16, Não é um mês valido! 2015. Semestral. Disponível em: <https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/148>. Acesso em: 20 set. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BALNEÁRIO PIÇARRAS (Município). **Resolução nº 17, de 31 de dezembro de 1998**. Estabelece o Regimento Interno da Câmara Municipal de Balneário Piçarras. Balneário Piçarras, SC, Disponível em: <https://www.camarapicarras.sc.gov.br/proposicoes/resolucao/1998/10/8663>. Acesso em: 20 set. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BALNEÁRIO PIÇARRAS (Município). **Resolução nº 05, de 24 de fevereiro de 1992**. Estabelece o Regimento Interno da Câmara Municipal. São Francisco do Sul, SC, Disponível em: <https://www.csfs.sc.gov.br/proposicoes/Resolucoes-Legislativas/1992/1/0/3224>. Acesso em: 20 set. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO SUL (Município). **Lei Orgânica Municipal, de 05 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município. São Francisco do Sul, SC, Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-francisco-do-sul-sc>. Acesso em: 20 set. 2022.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, fev. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/73930>. Acesso em: 20 set. 2022.

KIM, Richard Pae; MENOZZI JÚNIOR, Moacir. Princípio da proporcionalidade e fundamentalidade: o sentido para o legislador e para o hermeneuta. **Cadernos de Direito**, Londrina, v. 12, n. 22, p. 167-186, 2012. Semestral. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1206/962>. Acesso em: 20 set. 2022.

MEIRA, Renan Sales de. O estado de direito nas tradições anglo-americana, alemã e francesa. **Cadernos de Direito**, Londrina, v. 16, n. 30, p. 229-243, 2016. Semestral. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/2897/1767>. Acesso em: 20 set. 2022.

MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000 - Controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. **Revista Interesse Público**, São Paulo, v. 3, n. 24, p. 1-15, maio 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/920/906>. Acesso em: 20 set. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Câmara Municipal. Despesas com pessoal. aumento. concessão através de ato expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato. nulidade, exceto se a despesa tiver sido previamente prevista. **Consulta nº 652796**. Câmara Municipal de Conceição do Rio Verde. Relator: Conselheiro Sylo Costa. Diário Oficial. Belo Horizonte, 2001, p. 1-5. Disponível em: <https://mapjuris.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2022.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; JESUS, Damásio de. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NUNES, Selene Peres Peres *et al.* Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 1-156, abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/145151#:~:text=Resumo,Contas%20de%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios>. Acesso em: 20 set. 2022.

PASCHOAL, Ana Luiza Pedrosa *et al.* Diamante da fraude: evidências empíricas nos relatórios de demandas externas do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU) dos municípios brasileiros. **Ambiente Contábil**, Natal, v. 12, n. 2, p. 136-156, jul. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/18732>. Acesso em: 20 set. 2022.

PELEGRINI, Simone. A Lei de Responsabilidade Fiscal e suas implicações nas esferas municipais. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, Ceará, v. 11, n. 2, p. 168-185, dez. 2013. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCD/Article/view/304>. Acesso em: 20 set. 2022.

REMÉDIO, José Antonio; REMÉDIO, Davi Pereira. Improbidade administrativa. **Cadernos de Direito**, Londrina, v. 10, n. 19, p. 137-156, 2010. Semestral. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/184/400>. Acesso em: 20 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do RS. **Manual de orientações para o encerramento de mandato**. 4. ed. Porto Alegre: Esgec Publicações, 2020. 34 p. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/>. Acesso em: 20 set. 2022.

RUSTIARINI, Ni Wayan *et al.* Why people commit public procurement fraud? The fraud diamond view. **Journal Of Public Procurement**, United Kingdom, p. 1-18, out. 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JOPP-02-2019-0012/full/html>. Acesso em: 20 set. 2022.

SÃO FRANCISCO DO SUL. CÂMARA DE VEREADORES. **Vereadores**: legislaturas. Legislaturas. 2022. 10ª Legislatura - de 2017 a 2020. Disponível em: <https://www.csfs.sc.gov.br/camara/membros/legislaturas>. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Wesmey. **Descomplicando a Lei de Responsabilidade Fiscal**: Atualizado pela Lei Complementar nº 178/2021. São Paulo: Edição do Autor, 2020. 130 p. Ebook.

TRIBUNAL DE CONTAS (Santa Catarina). **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. 176 p.

WOLFE, David T.; HERMANSON, Dana R.. The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud. **Cpa Journal**, New York, v. 12, n. 74, p. 38-42, dez. 2004.

YUSUF, Zulkarnain; NAWAWI, Anuar; SALIN, Ahmad Saiful Azlin Puteh. The effectiveness of payroll system in the public sector to prevent fraud. **Journal of Financial Crime**, United Kingdom, p. 1-16, jun. 2020. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFC-08-2017-0075/full/html>. Acesso em: 20 set. 2022.

Recebido em: 17/01/2023

Aceito em: 18/01/2023