



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS**

**OS IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL  
NO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE MUNICÍPIOS DO  
TERRITÓRIO METROPOLITANO DE SALVADOR: UMA  
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Salvador  
2018

**ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS**

**OS IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL  
NO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE MUNICÍPIOS DO  
TERRITÓRIO METROPOLITANO DE SALVADOR: UMA  
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Harrison Ferreira Leite

Salvador  
2018

**ROMUALDO ANSELMO DOS SANTOS**

**OS IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL  
NO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DE MUNICÍPIOS DO  
TERRITÓRIO METROPOLITANO DE SALVADOR: UMA  
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em

Harrison Ferreira Leite – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Universidade Federal da Bahia

Homero Chiaraba Gouveia \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

Pedro Leonardo Summers Caymmi \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia

*À minha família, porto seguro e razão das coisas.*

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os colegas da Faculdade de Direito da UFBA e da Controladoria-Geral da União - CGU que direta ou indiretamente colaboraram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Prof. Harrison Leite pelas disponibilidades e orientações.

A todos aqueles que comungam da ideia de que é possível romper as barreiras científicas no Direito, indo além dos limites doutrinários.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. Os impactos da lei de responsabilidade fiscal no desenvolvimento e gestão de municípios do território metropolitano de Salvador: uma análise econômica do direito. f. il. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

## RESUMO

A pesquisa é um estudo de caso e visa a analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão e desenvolvimento dos municípios do Território de Identidade Metropolitano de Salvador. A questão de pesquisa norteadora foi: A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF cumpre o objetivo, destacado em sua exposição de motivos e positivado em seu texto, de favorecer/fomentar a boa gestão e o desenvolvimento humano sustentável dos municípios? A fundamentação teórica do estudo baseia-se na Análise Econômica do Direito, com vistas a analisar a eficiência na norma jurídica em seu papel de transformar a realidade social. São utilizados os procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica, análise legal e documental. Para a análise dos desempenhos dos municípios pesquisados, o estudo utiliza os indicadores do índice FIRJAN de gestão fiscal IFGF e, para o desenvolvimento, o IDHM do PNUD. Os indicadores são confrontados com os Pareceres Prévios do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), com dados orçamentários dos municípios e com dados do Programa Bolsa Família como contraponto ao indicador de desenvolvimento. Como conclusão, apresenta-se que a LRF não tem demonstrado efetividade no sentido de permitir o equilíbrio na gestão fiscal e o desenvolvimento de forma concomitante como preconizaram seus idealizadores, uma vez que leva os gestores dos municípios pesquisados a realizarem escolhas racionais que privilegiam os índices da LRF em detrimento do desenvolvimento dos municípios.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal – Análise Econômica do Direito – Desenvolvimento – Gestão Fiscal – Municípios Território de Identidade Metropolitano de Salvador

## **ABSTRACT**

This research is a multiple study case that aims to analysing the fiscal responsibility law (LRF) impact on development and public administration of the Salvador Metropolitan Identity Territory municipalities. The research question was if the LRF fulfils its objective of promoting and fomenting the good administration and the human development within municipalities. In order to do so, the study is based on the theory of economics analysis of law (AED). The theory of AED is used for the legal rule efficiency analysis in its role of changing the social reality. In this research the methods of bibliography review, legal and document analysis are used. The fiscal performances of municipalities are assessed by the FIRJAN index (IFGF) and the development by UNDP IDHM. The data are correlated to reports of the Bahia's Municipalities Court of Accounts (TCM), to budgetary information, and to National Money Transfer Program (Bolsa Família) as a point about development. As a conclusion, the study found that the LRF has not been effective in fomenting a balance between fiscal administration and development as it was planed in the law making process. The municipalities administrators (mayors) have been forced to make rational choice that has privileged the compliance with the LRF and not the development of the municipalities.

Key words: Fiscal Responsibility Law (LRF); Economic Analysis of Law; Development; Fiscal Administration; Salvador Metropolitan Identity Territory municipalities.

## Sumário

<b>Lista de figuras e quadros</b> .....	9
<b>1. – Introdução</b> .....	10
<b>2. – Referencial Teórico</b> .....	14
<b>2.1 – Análise Econômica do Direito</b> .....	14
<b>2.1.1 – A intervenção legal e o comportamento dos agentes</b> .....	20
<b>2.1.2 – Os efeitos da norma jurídica</b> .....	26
<b>2.2 – Lei de Responsabilidade Fiscal</b> .....	29
<b>2.2.1. – Gestão fiscal responsável e o desenvolvimento</b> .....	36
<b>3. – Procedimentos metodológicos</b> .....	40
<b>4. – Análise dos resultados</b> .....	46
<b>5. – Considerações finais</b> .....	59
<b>Referências bibliográficas</b> .....	62



## Lista de figuras e quadros

Figura/Quadro	Página
Figura 1 – Comportamento dos agentes	23
Quadro 1 – Indicadores municipais	46
Quadro 2 – Transferência de renda a beneficiários do Bolsa Família	48
Figura 2 – IFGF Investimentos	49
Figura 3 – Pareceres prévios do TCM-BA	50
Figura 4 – IFGF Gastos com Pessoal	53
Figura 5 – Gastos com saúde e educação 2006 - 2016	54
Figura 6 – Gastos com educação e saúde em % do orçamento 2006-2016	55
Figura 7 – Índice geral de gestão fiscal 2006-2016	56
Figura 8 – Evolução orçamentária 2006-2016	56

## 1. – Introdução

O estudo surge a partir de protestos de gestores municipais contra a “rigidez” da LRF e da tramitação do projeto de lei complementar PLP nº 251/2005 que visa à sua flexibilização. Os protestos dos gestores municipais ecoaram na 18ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, em 2015, e são temas recorrentes ouvidos pelos órgãos de controle (Tribunais de Contas e Controladoria-Geral da União) nas análises de contas municipais.

Ainda que seja um marco para as finanças públicas no Brasil, ao impor limites, regular a transparência e ampliar o controle sobre a gestão, a LRF, passados mais de quinze anos de sua edição, carece de uma avaliação para se verificar o cumprimento dos seus objetivos previstos na exposição de motivos que a acompanhou quando do seu envio ao Congresso: o desenvolvimento da sociedade a partir do equilíbrio fiscal, do controle e da decorrente disponibilização de mais recursos.

As influências da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os entes da federação podem ser observadas em diferentes aspectos. De abrangência nacional, a LRF sensibiliza os aspectos fiscal, econômico, de gestão, político e de desenvolvimento da União, dos estados e dos municípios. Diante disso, mais do que seu próprio conteúdo, estudar a LRF é buscar seus efeitos nos entes para os quais o normativo foi desenvolvido. Assume-se aqui que o Direito está além do texto e que sua efetividade deve ser observada a partir do exame dos casos concretos.

Considerando a natureza e profundidade desta pesquisa e as amplas fronteiras que a LRF estabelece, o estudo concentrar-se-á nos aspectos desenvolvimento e gestão em municípios. A diversidade municipal é outro ponto que deve ser reconhecido na pesquisa. Para efeito comparativo, optou-se por analisar o efeito da LRF no desenvolvimento e gestão de municípios do Território de Identidade Metropolitano de Salvador.

A delimitação é justificada pelos objetivos abaixo descritos e por tratar de aspecto pouco explorado da LRF. Ademais, a LRF ganhou relevância nos últimos anos por conta dos desequilíbrios fiscais e por ter servido de fundamento para

processo de impedimento de uma presidente da República. Estando na ordem do dia, cabe à academia explorar ainda mais os demais aspectos da Lei.

O referencial teórico que embasa a pesquisa é a Análise Econômica do Direito (AED). A análise Econômica do Direito, com base nas metodologias da Economia, estuda a forma como as normas influenciam o comportamento dos agentes. Em resumo, a AED permite a identificação dos efeitos de determinada norma jurídica ou decisão. Na medida em que a análise econômica auxilia a compreensão dos reais efeitos produzidos pelos atos normativos, ela se mostra útil para estudar o impacto da LRF no desenvolvimento municipal.

Não obstante a base AED, a pesquisa discute desenvolvimento a partir do indicador IDHM do PNUD em confronto com outros índices e com dados do Programa Bolsa Família para os municípios pesquisados. Os indicadores de desenvolvimento humano (IDHM) dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) melhoraram no período de 2000 a 2010. Entretanto, não se pode estabelecer relação direta entre a alteração legislativa e o desenvolvimento, uma vez que os investimentos públicos decresceram significativamente desde a entrada em vigor da LRF.

A pesquisa é um estudo de caso múltiplo, tendo a seguinte pergunta como fundamento do estudo:

***A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF cumpre o objetivo, destacado em sua exposição de motivos e positivado em seu texto, de favorecer/fomentar a boa gestão e o desenvolvimento humano sustentável dos municípios?***

Com base na questão de pesquisa, a seguinte hipótese foi estabelecida: -

*A LRF pode impactar negativamente o desenvolvimento humano municipal porque o receio de ter as contas reprovadas/rejeitadas leva os gestores a adotarem postura conservadora em relação aos investimentos sociais.*

O objetivo geral da pesquisa foi o de identificar em que medida a intervenção do direito na gestão municipal, por meio da LRF, é capaz de influenciar o

desenvolvimento local e a gestão propriamente dita. Decorrem do objetivo geral os seguintes específicos:

- (i) identificar a relação (se existente) entre a adequação da gestão municipal aos ditames da LRF e o desenvolvimento local;
- (ii) indicar os dispositivos legais que mais sensibilizam, positiva ou negativamente, o desenvolvimento municipal e a boa gestão; e
- (iii) analisar os municípios da RMS com base na evolução dos indicadores de desenvolvimento humano (IDHM) vis a vis seus indicadores fiscais e os resultados de julgamentos de contas pelo Tribunal de Contas.

A monografia está assim estruturada. No capítulo seguinte está a análise do referencial teórico, com estudo da Análise Econômica do Direito, seu desdobramento sobre a intervenção legal e o comportamento dos agentes e analisa-se os efeitos da norma jurídica. Ainda no segundo capítulo, a monografia trata da Lei de Responsabilidade Fiscal e da relação entre a gestão fiscal responsável e o desenvolvimento. No terceiro capítulo são tratados os procedimentos metodológicos, com detalhamento dos indicadores analisados. O quarto capítulo expõe os resultados e as análises associadas. Seguem-se as considerações finais no quinto capítulo.

O estudo demonstra que a Lei de Responsabilidade Fiscal, por si só, não possui o condão de alterar a realidade local na proporção ou ambição previstas na sua exposição de motivos ou mesmo no seu texto normativo. Considerando os ensinamentos da Análise Econômica do Direito, para que a LRF possa ser mais efetiva, ela necessita ser alterada para coadunar-se plenamente ao contexto nacional.

A gestão fiscal e o desenvolvimento nos municípios pesquisados nem sempre estão em concordância, considerando que muitas vezes o gestor local se encontra diante de opções de escolha que podem beneficiar uma em detrimento da outra. Para o atendimento pleno da LRF os gestores municipais têm comprometido o desenvolvimento local, uma vez que as sanções previstas para os maus feitos fiscais tendem a ser severas.

Por fim, é importante destacar que o presente estudo não encontra par no sentido de se relacionar a Análise Econômica do Direito sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Território de Identidade Metropolitano de Salvador. Há sim pesquisas várias sobre a LRF em municípios baianos que envolvem alguns dos estudados aqui, porém, são pesquisas no âmbito das Ciências Contábeis e na Administração que possuem outro enfoque e fundamentação teórica. O ineditismo está não na aplicação da teoria ou mesmo na análise da LRF, mas sim na combinação dos elementos.

## 2. – Referencial Teórico

A escolha do referencial teórico é fundamental para o desenvolvimento da pesquisa. Muito mais que referências de autores ou de textos que suportem o quanto estudado, o referencial norteia o que se vai analisar no sentido de não se ir além daquilo a que se propõe. Nesse sentido, conquanto trate-se de teoria abrangente, cuida-se aqui das escolhas dos agentes e do impacto das normas sobre essas escolhas e sobre o contexto de aplicação.

Ressalte-se ainda a oportunidade de se trazer a Análise Econômica do Direito para esse estudo, uma vez que, como ensina o professor Antonio José Maristrello Porto (2013: 18)

[...] atualmente, as cadeiras existentes nos cursos de graduação, relativas ao tema, pouco representam o diálogo contemporâneo proposto pela AED. Ainda que existam esforços no sentido contrário, diversos profissionais, cotidianamente formados, desconhecem a amplitude das implicações teóricas e práticas da Economia dentro do campo jurídico.

### 2.1 – Análise Econômica do Direito

A aplicação de outros ramos das ciências à pesquisa jurídica enriquece sobremaneira o desenvolvimento do conhecimento no Direito. Dentre as diversas áreas suscetíveis de compor a interdisciplinaridade com o Direito e que hoje representa promissor campo de exploração está a Economia. A conjunção de ambas resultou no atualmente difundido campo da Análise Econômica do Direito (AED), ou *Law and Economics / Economic analysis of law*, na visão da Academia de língua inglesa de onde ganhou proeminência.

Os fundamentos e estudos da aplicabilidade da Economia no Direito não é algo novo, Murphy (2008: 367) estabelece que essa abordagem de análise legal desenvolveu-se no início da década de 1970. Posner (1998) vai mais ao passado para defender que o movimento surgiu desde 1958. Mas pela noção de utilitarismo que a relação apresenta, é possível buscar as raízes nos ensinamentos de Jeremy Bentham no remoto século 18, como bem destacam Posner (1998), Shavell (2000) e Porto e Graça (2013).

Ainda sobre a aplicabilidade da AED, o professor Antonio José Maristrello Porto, da Fundação Getúlio Vargas (FGV - Direito Rio) é preciso ao ressaltar:

A AED explicitamente considera as instituições legais não como exógenas ao sistema econômico, mas como variáveis pertencentes a ele e analisa os efeitos de mudanças em uma ou mais destas variáveis sobre elementos do sistema. Essa aproximação é pleiteada não apenas para regras legais com óbvias conexões com a realidade econômica, como Direito da Concorrência, Regulação Industrial, Direito do Trabalho e Direito Tributário, mas também para todas as áreas do Direito, em particular o Direito de Propriedade, Contratos, Responsabilidade Civil e Penal. (PORTO e GRAÇA, 2013: 11)

Nesse sentido, não há que restringir o uso da AED, sendo ela tão abrangente quanto o é o ramo do Direito isoladamente considerado.

No entendimento de Kaplow e Shavell (2008: 1666), a Análise Econômica do Direito busca responder a duas questões básicas a respeito das normas legais: quais são os efeitos das normas no comportamento dos agentes e das instituições? E se esses efeitos são socialmente desejáveis. Os autores concluem que ao responder as questões, a abordagem da análise econômica do direito é a mesma da análise econômica, qual seja, o comportamento dos indivíduos e das instituições em face da lei será racional. Porto e Graça (2013), vêm em seguida para acrescentar outra questão: em termos de medidas de bem-estar social definidas de forma rigorosa, quais são as melhores normas e como se podem comparar diferentes normas legais? Em resumo, como ressalta Posner (1998), o objetivo da Análise Econômica do Direito é a busca pela maximização do uso eficiente dos recursos por meio de decisões racionais.

À racionalidade pode-se acrescentar o “interesse próprio” que os agentes possuem quando da tomada de decisões em face das normas (DOOMEN, 2011: 241). Desses dois comportamentos busca-se o ideal utilitário que no primeiro momento é individual (mesmo que indiretamente), mas que expande para aquele coletivo quando a tomada de decisão impacta uma dada sociedade, como é o caso das decisões de agentes públicos em posições políticas. O que fazer diante de normativos que regulam as decisões e limitam a gestão para opções que podem representar ações que desagradam a sociedade, tais como a suspensão de contratações públicas e a vedação de reajustes salariais? O que seria racional no

comportamento do agente nesse caso? A AED busca responder a questões como essas.

Eltz (2012) advoga que a racionalidade, ou procura pela melhoria de bem-estar do agente, é o pressuposto dos mais discutidos da AED. Discutir a racionalidade, na concepção de Eltz (2012), é tratar da teoria da eficiência que, para ele, é um dos objetivos buscados pela Análise Econômica do Direito. Diante dos ensinamentos desse autor, a eficiência “preceitua a melhora de uma ou mais partes, portanto um agir racional dentro de uma concepção coletiva que serve aos interesses individuais por vias indiretas, ou seja, a ‘maximização do bem-estar social’” (ELTZ, 2012: 43).

A associação mais objetiva entre Economia e Direito pode ser depreendida dos seguintes ensinamentos de Antonio José Maristrello Porto:

A Análise Econômica do Direito tem por base os métodos da teoria microeconômica. Os agentes econômicos comparam os benefícios e os custos das diferentes alternativas antes de tomar uma decisão, seja ela de natureza estritamente econômica, seja ela de natureza social ou cultural. Estes custos e benefícios são avaliados segundo as preferências dos agentes e o conjunto de informação disponível no momento da avaliação. Esta análise de custo-benefício é consequencialista porque leva em conta o que vai acontecer (em termos probabilísticos) depois de tomada a decisão, e não as causas que levaram à necessidade de tomar uma decisão. Os agentes econômicos preocupam-se com o futuro e não com o passado (uma vez que este não pode ser modificado). (PORTO e GRAÇA, 2013: 12)

Mesmo diante desses fundamentos e da lógica da associação entre os dois ramos do conhecimento, a aplicabilidade da Economia no Direito ainda é questionável e posta em dúvida em sistemas jurídicos que adotam o *Civil law*, como é o caso do Brasil (MERRYMAN, 2007 citado por PARGENDLER e SALAMA, 2014). Ocorre que os tribunais brasileiros, como pontua Oliveira (2015: 1), “têm tomado a dianteira no que se refere ao uso das razões econômicas para explicar o Direito, demonstrando que o movimento da AED está cada vez mais enraizado no nosso sistema jurídico”. Pargendler e Salama (2014: 3) complementam que



Os tribunais brasileiros estão cada vez mais receptivos aos argumentos econômicos. Eles tomaram a liderança no emprego dos conceitos econômicos para clarear a aplicação da lei e têm repetidamente mostrado preocupação com incentivos, análise de custo-benefício e consequências agregadas de diferentes regimes legais.

Como prova, segue o Acórdão proferido pelo STJ no Recurso Especial nº 1163283/RS:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. CONTRATOS DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO. LEI N. 10.931/2004. INOVAÇÃO. REQUISITOS PARA PETIÇÃO INICIAL. APLICAÇÃO A TODOS OS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO.

1. A análise econômica da função social do contrato, realizada a partir da doutrina da análise econômica do direito, permite reconhecer o papel institucional e social que o direito contratual pode oferecer ao mercado, qual seja a segurança e previsibilidade nas operações econômicas e sociais capazes de proteger as expectativas dos agentes econômicos, por meio de instituições mais sólidas, que reforcem, ao contrário de minar, a estrutura do mercado.

2. Todo contrato de financiamento imobiliário, ainda que pactuado nos moldes do Sistema Financeiro da Habitação, é negócio jurídico de cunho eminentemente patrimonial e, por isso, solo fértil para a aplicação da análise econômica do direito.

3. A Lei n. 10.931/2004, especialmente seu art. 50, inspirou-se na efetividade, celeridade e boa-fé perseguidos pelo processo civil moderno, cujo entendimento é de que todo litígio a ser composto, dentre eles os de cunho econômico, deve apresentar pedido objetivo e apontar precisa e claramente a espécie e o alcance do abuso contratual que fundamenta a ação de revisão do contrato.

4. As regras expressas no art. 50 e seus parágrafos têm a clara intenção de garantir o cumprimento dos contratos de financiamento de imóveis tal como pactuados, gerando segurança para os contratantes. O objetivo maior da norma é garantir que, quando a execução do contrato se tornar controvertida e necessária for a intervenção judicial, a discussão seja eficiente, porque somente o ponto conflitante será discutido e a discussão da controvérsia não impedirá a execução de tudo aquilo com o qual concordam as partes.

5. Aplicam-se aos contratos de financiamento imobiliário do Sistema de Financiamento Habitacional as disposições da Lei n. 10.931/2004, mormente as referentes aos requisitos da petição inicial da ação de revisão de cláusulas contratuais, constantes do art. 50 da Lei n. 10.931/2004.

6. Recurso especial provido.

(REsp 1163283/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 07/04/2015, DJe 04/05/2015) (destaque nosso)

Há na decisão acima o destaque expresso à Análise Econômica do Direito e a relação às consequências econômicas do cumprimento dos contratos no âmbito do mercado e das instituições, indo além das implicações legais.

A destacar também o voto do ministro Herman Benjamin no julgamento do REsp 771787 / DF<sup>1</sup>, ainda que contrário ao relator e tendo sido vencido, que se baseou em lições da economia, particularmente na elasticidade da demanda, para negar provimento ao pleito de usina de álcool que havia tido prejuízo por conta da fixação de preços dos seus produtos pela União, em detrimento dos custos de produção. O ministro entendeu que o prejuízo alegado pela recorrente estaria superestimado, considerando que o preço artificialmente baixo provavelmente incrementaria a quantidade do produto vendido, enfatizando que o uso da economia seria instrumental para a aplicação da lei e que ainda que sua análise baseasse em instrumentos e conceitos da economia ela seria puramente legal em sua natureza. Para realce, transcreve-se parte do voto vencido:

Para melhor elucidação do tema, peço licença para transcrever trecho didático do Professor português Vasco Rodrigues:

As leis da oferta e da procura dizem que, se o preço sobe, a quantidade oferecida aumenta e a quantidade procurada diminui. No entanto, a medida em que isso acontece é variável: para certos produtos, a quantidade procurada é extremamente sensível ao preço enquanto para outros é praticamente invariável, passando-se o mesmo com a quantidade oferecida. A elasticidade preço da procura e a elasticidade preço da oferta quantificam a sensibilidade da quantidade procurada e da quantidade oferecida a variações no preço. A elasticidade preço da procura é a resposta à seguinte questão: se o preço variar um por cento, em que percentagem se altera a quantidade procurada? A elasticidade preço da oferta tem um significado análogo. (Vasco Rodrigues, Análise Econômica do Direito , 2007, p. 24).

Fiz questão de trazer à discussão essas breves noções de economia para lembrar que a fixação do preço de um produto não é tarefa simples nem simplista, como as empresas do setor querem fazer parecer, entendimento reducionista encampado pela perícia.

[...] Isso tudo, saliento, é análise puramente jurídica dos artigos 9º e 10 da Lei 4.870/65, ainda que o intérprete se valha de ferramentas e conceitos econômicos para seu esforço exegético. Se a lei faz referência a "preço" e "custos", o juiz não pode se esquivar de estudar o que sejam "preço" e "custos" e, para tanto, haverá de se

---

<sup>1</sup> S.T.J., Resp No. 771.787, Órgão Julgador: 2ª. Turma, Relator: Otávio de Noronha, 15.04.2008, S.T.J.J. (Brasil.), at 19.

debruçar sobre os estudos desenvolvidos pela ciência econômica, como também amiúde se faz em matéria tributária.

O magistrado, ao aplicar a AED associa-se ao que defendem Porto e Graça (2013: 12):

A AED é a aplicação de uma perspectiva de “eficiência” às normas legais. A suposição que permeia é que a jurisprudência deveria avaliar as normas e os preceitos legais de acordo com um critério que determinasse se eles facilitam ou atrapalham o uso eficiente dos recursos. Quando avaliamos as normas e os preceitos legais de acordo com o grau que eles facilitam o uso de recursos escassos, estamos avaliando consequências que terão efeitos sobre toda sociedade. Nesse sentido, a AED pertence ao que é conhecido como ética consequencialista.

Nóbrega (2017) destaca, em análise do papel do STF em face dos desafios jurídicos em relação à AED, que a Corte Suprema receberá para a sua apreciação nos próximos tempos grandes temas que exigirão dos juízes serenidade e amplo aspecto técnico para apreciá-los, devendo o STF estar cada vez mais atento às relações entre o direito e a economia, ou melhor, aos incentivos que as leis e as decisões judiciais provocam.

Diante dessas considerações, torna-se cada vez mais imprescindível lançar mão dos fundamentos da AED, seja quando do processo legislativo, seja na aplicação da lei, seja na sua interpretação, seja no julgamento dos casos concretos. Os produtos oriundos da prática da AED se mostram, pelo anteriormente exposto, mais realistas e transcendem a análise simplista dos normativos. Isso porque há outras variáveis associadas ao âmbito legal que vão além do tradicionalmente assumido “Dada a hipótese, deve ser a prestação. Dada a não-prestação deve ser a sanção.”

### 2.1.1 – A intervenção legal e o comportamento dos agentes

Nos ensinamentos de Doomen (2011: 231), de maneira a produzir políticas e leis mais eficientes, os legisladores necessitam saber, pelo menos de forma superficial, como as pessoas responderão aos normativos e qual o resultado ótimo daquela dada medida legal. Ao apresentar esse modelo, Doomen advoga ser crucial assumir a figura do agente racional, ou seja, aquele que tem uma perspectiva racional baseada em que ele considera as consequências possíveis de suas ações. Acrescenta ainda a noção de que o agente atuará por interesse próprio. Conclui que essa deveria ser a perspectiva ainda a ser aplicada no processo de reforma legislativa, particularmente no sentido de aperfeiçoar o arcabouço legal.

A realidade brasileira está distante do modelo apresentado no parágrafo anterior no que tange à busca de leis mais eficientes. Basta observar a média do processo legislativo, oportunidade em que a racionalidade e o interesse próprio valem mais para os legisladores (ou proponentes legislativos) do que para aqueles que serão diretamente atingidos pelas normas. Isso é reflexo do presidencialismo de coalizão com o qual convive-se no país há décadas e que marca o modelo de relação institucional brasileiro (ABRANCHES, 1988).

Ainda que a AED não esteja tão frequente no processo legislativo nacional é salutar e necessário discutir a intervenção legal e o comportamento dos agentes. Essa atitude é sobretudo relevante quando as propostas normativas e suas respectivas exposições de motivos propagam desejos não necessariamente oriundos de análises sobre a eficiência legal. Ademais, como é o foco desta pesquisa, as decisões dos agentes políticos em face da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é por demais pragmática como será observado mais adiante.

No particular das escolhas racionais que revelam o comportamento dos agentes, Ward (2002) é preciso ao apontar que a escolha racional parte do princípio de que os agentes possuem capacidade para optar pelo caminho mais viável dentre as diferentes alternativas à disposição. Nesse sentido, diante de um normativo que impõe limites e sanções ao não cumprimento, os ensinamentos de Ward (2002) sobre a escolha racional levam à conclusão de que as pessoas não seriam ingênuas ao ponto de desconsiderar sanções e não se comportariam de maneira acidental.

A intervenção legal por si só delimita o espaço de atuação do agente ao disponibilizar as informações e alternativas à disposição. No âmbito da Administração Pública isso é ainda mais claro por conta do próprio princípio da legalidade. Não poderá a Administração Pública, por meio dos seus agentes, agir além ou aquém da lei. Mas ainda assim, por não abranger apenas o direito positivo, incluindo também valores e princípios acolhidos pelo ordenamento jurídico, ao discutir sobre o princípio da legalidade para a Administração Pública, deve-se entendê-lo nesse sentido amplo (DI PIETRO, 2006).

Com esse entendimento baseado em princípio, é lógico supor que a intervenção legal, cujo alvo é a Administração Pública, possui maior controle, uma vez que o resultado final do mandamento impactará a sociedade. Seja ela local, estadual ou nacional, a Administração Pública será sempre controlada por meio de exames e fiscalizações de entes especializados<sup>2</sup>, ou mesmo pela própria sociedade a partir do controle social. A terminologia “controle social” aqui tem significado diferente daquele tradicionalmente aplicado pelo Direito. Optar-se-á pela definição encontrada na Ciência Política, ou seja, o acompanhamento da gestão pública (e execução das políticas públicas) pela sociedade. Será objeto de controle, por primeiro, visando à avaliação da gestão, a aderência ao princípio da legalidade. Dado o mandamento normativo, o ente federado está ou não em conformidade?

O controle que decorre da intervenção legal é certo e ordinário para a Administração Pública e, por consequência, para os agentes que a gerem. Sendo isso verdadeiro, o comportamento dos agentes será em função dessa certeza, particularmente porque, diante da não conformidade, sanções poderão ser aplicadas. No que tange ao agente público responsável (gestor), as sanções associadas podem alcançar a inelegibilidade, passando por multa, suspensão, destituição e cassação de mandato.

O acima exposto representa o mundo ideal, ou o dever ser, que muitas vezes não se observa. Isso em razão do próprio agir racional do agente que pode conscientemente optar por descumprir um mandamento legal e sujeitar-se a uma dada sanção. O descumprimento geraria resultados maiores que compensariam os

---

<sup>2</sup> Órgãos de controle interno, tais como as controladorias, e de controle externo, em especial os tribunais de contas.

riscos da sanção ou a própria sanção em si. Esse cenário é particularmente verdadeiro para gestores públicos que, por exemplo, se veem diante de pressões da sociedade para determinados gastos que podem levar a um desequilíbrio fiscal momentâneo mas que trarão dividendos políticos duradouros.

Kaplow e Shavell (2008: 1747) explicam o exemplo como segue: supondo que um indivíduo esteja a escolher violar um normativo, ato que certamente causaria dano, esse indivíduo, ao cometer a violação, obterá algum ganho e estaria sujeito ao risco de ser punido, mas essa punição não seria líquida e certa, uma vez que dependeria da extensão do dano causado. Os autores reforçam que o indivíduo cometerá a violação legal com base no cálculo da utilidade esperada. Ou seja, cometerá a violação se os resultados superarem as suas expectativas utilitárias, levando em consideração o ganho derivado e a probabilidade, forma e nível da sanção a qual ele estaria sujeito.

Os ensinamentos do parágrafo anterior podem explicar as rotineiras violações normativas praticadas por agentes públicos, notadamente aqueles políticos. O resumo é que ainda em meio a incertezas quanto à aplicação da sanção, o agente violador, que é racional, somente perpetrará a violação caso o benefício seja maior que a penalidade esperada. Claro que essa lógica leva em consideração que o agente detém todas as informações necessárias para a escolha (as opções de ação disponíveis), não sendo essa aleatória, portanto. Leva em conta ainda que a ação dos agentes, como esclarece Tsebelis (1998), representa a adaptação desses agentes racionais a um dado arcabouço institucional. Em outras palavras, as regras do jogo regulam o comportamento dos agentes.

O agente, em sua estratégia de maximização de resultados, combina a racionalidade e a diversidade de contextos institucionais e políticos. Sejam os objetivos privados, ou políticos, as escolhas serão reguladas pelas regras vigentes, sendo elas formais ou informais. No fim, com base nos seus cálculos, o agente definirá quais componentes das suas escolhas serão considerados chave e menos custosos.

Escolher um caminho ou opção de comportamento implica rejeitar outros possíveis que, na lógica econômica, possuem custos e benefícios associados. Ocorre que, na análise utilitarista da escolha, os benefícios das opções rejeitadas serão menores do que aqueles da alternativa escolhida, em um dado contexto (CAMPOS et al, 2016). Os autores replicam modelo teórico de cálculo de utilidade esperada das ações, qual seja:

[...] o indivíduo dotado de racionalidade pode, teoricamente, calcular a utilidade esperada das ações que pratica. Assim, pode-se obter a utilidade esperada a partir da seguinte formalização: multiplica-se para cada resultado,  $x_i$ , a sua utilidade  $U_i$  pela sua probabilidade de ocorrência  $P_i$ . A resultante da utilidade esperada irá corresponder ao somatório destas multiplicações, a partir da equação:  $U_1.P_1 + U_2.P_2 + [...] + U_i.P_i + [...] + U_n.P_n$ , onde  $n$  representa o número dos resultados possíveis (Baert, 1997) (CAMPOS et al, 2016: 102-103)

Certamente que o modelo teórico  $x_i = U_i . P_i$  fornece apenas uma noção econômico/matemática da forma de agir e pensar do agente diante das possibilidades de escolha. A representação gráfica abaixo (Figura 1) expressa melhor o comportamento do agente em face da intervenção legal. Ao sopesar a escolha, o agente racional promove um equilíbrio em seu comportamento. Considerando os normativos voltados à Administração Pública, as sanções são sabidas, basta ao agente identificar quais os benefícios e utilidades cada opção de comportamento lhe conferirá. Sendo essas superiores às sanções correspondentes em um dado contexto institucional e político, o agente não hesitará em agir daquela forma.

**Figura 1.** Curva de comportamento (escolha) dos agentes diante das probabilidades de sanções pela intervenção legal e dos benefícios e utilidades

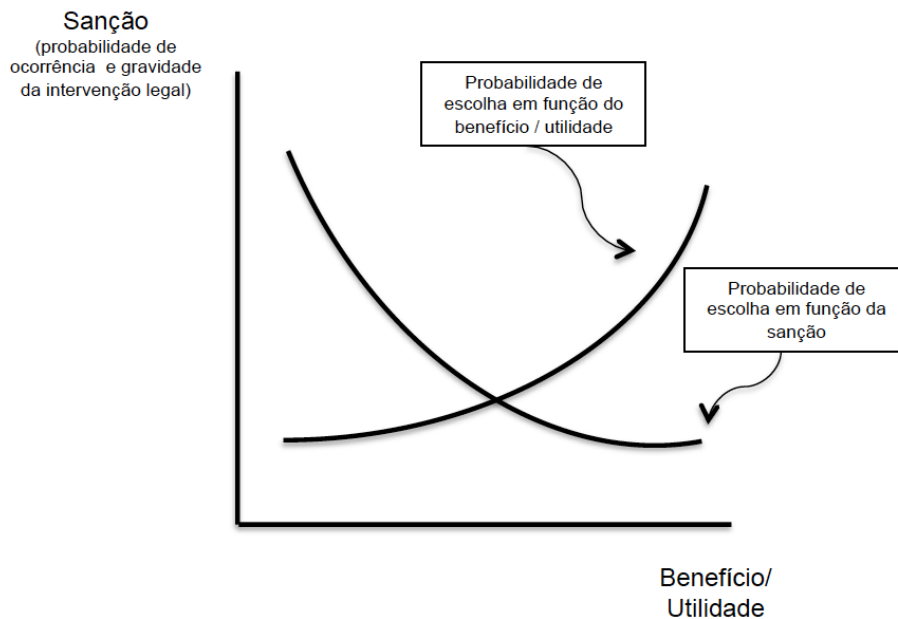


Figura 1 – Comportamento dos agentes (Elaborado pelo autor)

A Figura 1 pode ainda ser interpretada com base no que ensina Porto e Graça (2013: 13):

A avaliação custo/benefício faz-se num determinado contexto de preferências que se traduz num nível de bem-estar dos agentes. O bem-estar individual é medido pela utilidade que o agente retira da sua decisão, bem como das decisões que poderia ter tomado e não tomou (os custos de oportunidade). O conceito económico de utilidade é bastante abrangente, refletindo não só bens materiais ou de consumo, mas também o grau de altruísmo que um indivíduo tem para com terceiros, incluindo bens não materiais (ou não mercantis) como a alegria, o amor ou a desilusão. Não há uma medida exata da utilidade individual, mas sim um conjunto axiomático que estabelece uma ordem ou hierarquização nas escolhas.



Assim, a escolha racional traduz interesses, crenças e oportunidades individuais nas escolhas, podendo ser considerada uma forma de explicação do comportamento político, a partir de ações individuais, assumindo que os indivíduos agem racionalmente, isto é, com o objetivo de satisfazer suas preferências e não de as contrariar (CAMPOS et al, 2016: 101).

De acordo com Reis (1988), o pressuposto de intencionalidade reflete o fato de que o indivíduo tem como prerrogativa intrínseca a definição de objetivos a serem alcançados, sendo que sua ação decorre de uma intenção racional em persegui-los, sendo este comportamento orientado para a eficácia desta ação. E, se é verdade que os indivíduos têm preferências definidas e buscam meios para a consecução do seu bem-estar, a partir da hierarquização destas preferências, como bem ensinam Campos et al, (2016), pode-se dizer que os postulados da economia ganham novamente significância.

Isso se dá, pois, a racionalidade passa a ser vista enquanto amparada por fatores sociais e movida por interesses de maximização, presente não só na esfera estritamente do mercado, mas também alargando-se para a política e para as mais diversas dimensões das relações sociais. Infere-se daí que indivíduos almejam sempre a maximização de seus interesses que é, por definição, um cálculo de custos e benefícios.

Um outro viés de análise é demonstrado por Porto (2009), para quem as pessoas normalmente apresentam, por motivos diferentes, uma tendência para manterem suas situações atuais. Especialmente em situações nas quais os benefícios podem não ser claros, como é o caso da LRF no sentido de fomentar o desenvolvimento, as pessoas podem simplesmente optar por não escolher aquela opção que, teoricamente, lhe traria um maior benefício líquido esperado.

### 2.1.2 – Os efeitos da norma jurídica

Tratar dos efeitos da norma jurídica é fazer análises e relações entre os critérios de validade, vigência (existência) e eficácia. De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a validade de norma jurídica pressupõe sua integração ao ordenamento, após cumpridos os requisitos exigidos pelo próprio ordenamento. Ensina ainda o doutrinador, que vencida a fase da validade e publicada a norma, tem-se então, em regra<sup>3</sup>, a sua vigência (existência) e pode-se assim exigir os comportamentos ali prescritos. Já a eficácia está relacionada à produção de efeitos, os quais são dependentes de condições adequadas da realidade para tanto (FERRAZ JÚNIOR, 1994: 85-86).

Nesse sentido, depreende-se que, na ausência de requisitos imaginados na elaboração da norma para a sua plena produção de efeitos, a eficácia da norma estaria prejudicada. Paulo de Barros Carvalho subdivide a eficácia da norma em técnica, jurídica e social:

Eficácia técnica é a qualidade que a norma ostenta, no sentido de descrever fatos que, uma vez ocorridos, tenham aptidão de irradiar efeitos jurídicos, já removidos os obstáculos materiais ou as impossibilidades sintáticas (na terminologia da Tércio). Eficácia jurídica é o predicado dos fatos jurídicos de desencadearem as conseqüências que o ordenamento prevê. E, por fim, a eficácia social, como a produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais. (CARVALHO, 2006: 61)

Com base no que ensina Paulo de Barros Carvalho e naquilo em que interessa a esta pesquisa, a produção de efeitos da norma jurídica vai além da descrição de fatos ou do desencadeamento de conseqüências jurídicas, notadamente a sanção pela inobservância. A eficácia plena da norma se verifica com a modificação da realidade, ou seja, com a “produção concreta de resultados na ordem dos fatos sociais”.

---

<sup>3</sup> De acordo com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), a vigência de lei começa após quarenta e cinco dias de sua publicação, salvo se explicitado de outra forma.

Assim, ao analisar a eficácia da norma jurídica, deve-se associar as suas motivações, sejam aquelas que desencadearam a norma, na forma de contexto social, e aquelas formalmente registradas, na forma de exposição de motivos. Tal associação coaduna-se com o desenvolvido pela Análise Econômica do Direito que vincula as instituições legais ao sistema econômico e social (PORTO e GRAÇA, 2013).

Em um Estado democrático de direito, a função das normas é primordial para regular as relações com a sociedade e entre as diferentes instituições. Ocorre que os resultados esperados pelo legislador ou proponentes legislativos nem sempre correspondem à realidade. A norma, no seu sentido amplo, mas tomada isoladamente, não tem o condão de modificar a realidade de forma imediata. Considerando a entrada em vigor do diploma legal e os seus efeitos, em regra, um tempo de acomodação é necessário. Esse tempo, muitas vezes, ultrapassa o *vacatio legis* previsto.

Ainda que, conforme estabelece o art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”, na prática, o efeito imediato estará sempre a se verificar.

A obrigação, o dever e o direito estarão criados, mas a sua efetividade somente se concretizará a partir de verificações, provocações e prestações. O problema aqui é de outra ordem que pode ser analisado também pela sociologia jurídica, como bem destaca Sckell (2016: 157), para quem é interesse comum da sociologia e do direito a análise da produção de normas jurídicas e seus efeitos sociais.

Ao se estudar os efeitos da norma jurídica, se quer, em última análise, verificar a capacidade transformadora do direito e, no campo inverso, a possibilidade de transformação do direito pela interação dos diferentes atores e instituições. Não há dúvida que no processo legislativo a realidade social é motivadora normativa e, quando essa realidade está associada à Administração Pública, o efeito buscado pela norma é o bem-estar da sociedade por meio de políticas e instituições públicas mais eficientes e melhor geridas. Em outras palavras, ao focar o ente público, a

norma busca o desenvolvimento por meio dessa instituição estatal. A transformação aqui dependerá, portanto, do quanto o ente público estará aderente às normas e, antes, do quanto a norma estará aderente à realidade.

Independentemente da aderência à realidade, a norma que foca na Administração Pública, com base mesma na análise econômica do direito, busca induzir ou predizer determinado comportamento do agente com ênfase no incentivo. De acordo com Murphy (2008), esse incentivo está justamente em evitar sanções legais. Nesse sentido, o legislador ou proponente legislativo antecipa determinado comportamento do agente, considerado efeito da norma, por meio da sanção associada à não observância legal.

Nesse particular de análise do efeito das normas jurídicas, com referencial na AED, cabe destacar os ensinamentos de Porto e Graça (2008: 13-14):

A perspectiva Econômica vê o Direito como uma instituição que deve promover a eficiência, contribuindo, dessa forma, para melhorar o bem-estar social. Contudo, o Direito não deve ser usado para corrigir aspectos de distribuição ou desigualdade social. A razão é muito simples: existem outros mecanismos, como a política fiscal ou orçamentária, que podem corrigir esses aspectos com um menor custo social. Direito, na perspectiva da AED, procura trabalhar com o conceito de eficiência, conforme se pretende demonstrar ao longo desse curso.

Assim, ainda que a expectativa da norma intervencionista na Administração Pública seja a do bem-estar da sociedade, o desenvolvimento, aqui caracterizado por aspectos da distribuição de renda ou desigualdade social, não será resultado do Direito, tão-somente. Porto e Graça (2008) associam o custo social como elemento limitador do Direito no alcance desse objetivo. Entretanto, cabe salientar que os demais mecanismos sugeridos pelos autores podem estar dependentes ou mesmo limitados pela própria norma jurídica.

No confronto da AED e o efeito da norma jurídica, voltamos aos mesmos autores para esclarecer a variável determinante que é o contexto:

No entanto, esta teoria é bastante polêmica dada a diversidade de sistemas jurídicos que existem no mundo. Evidentemente que não há apenas um sistema eficiente, isto é, pode haver muitas soluções eficientes para o mesmo problema pelo que sistemas muito diversos podem ser igualmente eficientes. Contudo, existem na realidade muitas normas jurídicas e aspectos institucionais que não têm um conteúdo facilmente explicável pela perspectiva econômica. E existem muitos aspectos do ordenamento jurídico que são claramente ineficientes. Até que ponto a evolução histórica do Direito corresponde realmente a um processo de melhoria do bem-estar social (será o Direito causa ou consequência das melhorias sociais?) é uma questão empírica para a qual ainda não há uma resposta. (Idem: 14-15)

Depreende-se daí que a replicação de modelos normativos a realidades diversas não pode ser automática. Tampouco se pode esperar os mesmos efeitos da norma jurídica para diferentes contextos.

## **2.2 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, batizada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surge em contexto de desordem das contas públicas e decorre ainda da necessidade de o Estado atender à máxima econômica que estabelece a escassez dos recursos e a infinitude das necessidades. A LRF faz parte do conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), lançado em 1998 pelo governo federal. Entretanto, há quem defenda que a LRF adveio por exigência do Fundo Monetário Internacional no bojo do pacote de transações financeiras com o Brasil (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Leite (2005: 7), em tese de doutorado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, na década de 1990 houve um consenso em torno da necessidade do ordenamento fiscal, com destaque para o “incrementalismo das mudanças institucionais, o desenvolvimento de uma cultura fiscalista e as crises financeiras internacionais”. A autora defende que aquele contexto ameaçava a capacidade de reação do governo em face dos riscos à política econômica de estabilização.

A essas situações, Luque e Silva (2004) destacam como falhas de governo que se associavam a outras tais como limitações do processo político, reduzido controle da burocracia e assimetria de informações. Para esses autores, a implementação de regras de conduta deve mitigar as falhas de governo, particularmente aqueles do âmbito da responsabilidade fiscal. Nessa esperança, defendem a LRF na forma que segue:

É no sentido de minimizar condutas indesejáveis dos dirigentes públicos e tentar ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado que um novo arcabouço institucional foi criado, com a aprovação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LRF), complementada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que estabelece penas — que variam de multa até reclusão de até 4 anos — para os gestores que desobedecerem algumas das regras estabelecidas. A Lei Complementar nº 101 regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente o artigo 163, que dispõe sobre finanças públicas, o artigo 165, sobre o sistema orçamentário do setor público e o artigo 169 relativo às despesas públicas com pessoal. (LUQUE e SILVA, 2004: 405)

As falhas de governo no campo fiscal atingiam todos os âmbitos de governo, entretanto, em situação mais grave encontravam-se os municípios, como bem alertou Leite (2005: 104) ao registrar que “em 2000, a situação financeira das prefeituras era péssima...53% das prefeituras estavam deficitárias”. A dívida mobiliária interna do Brasil elevou-se de R\$60,7 bilhões, em junho de 1994, para R\$624,1 bilhões em 2001, sendo que o principal fator de aumento da dívida foram os programas de saneamento financeiro de Estados e Municípios (SILVA JÚNIOR et al, 2015). Ainda que a situação de 2000 seja emblemática, concorreram para isso práticas fiscais tradicionais de décadas, tanto que havia previsão do normativo ainda durante a Constituinte, com devidos destaques na Carta Magna de 1988:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;

II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III – concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V – fiscalização das instituições financeiras;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

...

§9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Conforme estabelecido na Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999, o normativo complementar faria parte de importantes inovações estruturais da Administração Pública que redundariam em condições necessárias e suficientes para a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>. Tal era a ambição dos proponentes, que, ao fundamentarem o aspecto inovador da proposta legal, estabeleceram no parágrafo 8 o que segue:

[...] Inovadora porque foi desenvolvida a partir da fixação de princípios definidores de uma gestão fiscal responsável, experiência que não tem precedentes na história brasileira e encontra poucos paralelos, ademais, todos recentes, em outros países. (BRASIL, 1999)

Importante destacar que a proposta legal enviada pelo Executivo ao Congresso passou por discussões e consulta pública que vieram a aperfeiçoar o texto final encaminhado. Ainda segundo a Exposição de Motivos, o objetivo das discussões foi não apenas aperfeiçoar o anteprojeto elaborado, mas

Construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de

<sup>4</sup> A relação entre a LRF e o desenvolvimento sustentável apareceriam em três oportunidade na referida Exposição de Motivos.

preços e a retomada do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 1999)

Martins Júnior (2007: 98), em estudo sobre eficiência na gestão fiscal, assevera sobre a LRF que:

A Lei foi promulgada em um contexto de demandas e pressões ao sistema político, oriundas de uma pluralidade de atores políticos nacionais (população, empresários, trabalhadores, entre outros) e internacionais (investidores, organismos internacionais e multilaterais, como o FMI), os quais demandavam uma gestão pública mais transparente, honesta, planejada e eficiente, bem como por uma orientação planejada do executivo federal para manutenção da estabilidade econômica conquistada na segunda metade dos anos 90.

Com esse respaldo, a LRF foi logo elevada ao patamar de “código de conduta para os administradores públicos” (ZIVIANI, 2004: 1; ESAF, 2013: 8) que passam a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de como e quanto arrecadam e como gastam os recursos da sociedade. A LRF possui três níveis de regras: 1. regras gerais; 2. regras mais duras para fim de mandato (ciclo político); 3. regras flexíveis em casos especiais (ciclo econômico). (ESAF, 2013: 9).

As regras gerais tratam dos limites de endividamento, das operações de crédito e de gastos com pessoal, da transparência e da elaboração de relatórios financeiros. As regras de fim de mandato restringem os gastos nos 180 dias do encerramento, regulam os empenhos das despesas e obrigam a manutenção de suficientes financeiros para honrar as obrigações assumidas pelo ente no exercício seguinte. As regras flexíveis estão associadas a condições excepcionais relacionadas à economia, quando, diante de retração econômica, amplia-se o prazo para recomposição dos limites de gastos.

Em detalhe, com a LRF, preocupa-se não apenas com as despesas, mas também com as receitas. Assim, de modo a evitar projeções inadequadas que, frustradas, acabariam por acarretar em déficits, ou seja, em uma necessidade de financiamento, para proporcionar uma estimativa precisa, determina-se que a metodologia para previsão da arrecadação de receitas, promovida pelos entes, deve ser acompanhada tanto do demonstrativo da sua evolução nos três anos anteriores,



como pela sua projeção para os dois anos seguintes.

Incluem-se, ainda, a metodologia de cálculo e premissas utilizadas, levando em consideração normas técnicas e legais que, por sua vez, observarão tanto os efeitos das alterações na legislação, como a variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de outros fatores relevantes (LRF, art.12).

Com o intuito de permitir o acompanhamento e controle dos recursos previstos na arrecadação, a LRF determinou ao Poder Executivo que sua previsão deve ser desdobrada em metas bimestrais de arrecadação, especificando em separado, quando couber, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. Demonstrando, com isso, seu esforço para arrecadar os tributos sonegados (LRF, art.13).

Outro ponto que ganha destaque a partir da LRF é a renúncia de receita, pois o ente público não apenas será punido se deixar de instituir e cobrar tributos, mas também se renunciar receitas, o que pode ocorrer tanto pela concessão, como pela ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Foi ressalvado, contudo, a possibilidade de renúncia em duas hipóteses.

A primeira hipótese é a possibilidade de cancelamento de débito quando sua cobrança incorrer em custos superiores ao valor a ser arrecadado, vez que implicaria em despesa superior à receita almejada; a segunda pode ocorrer quando a renúncia se fizer acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto no exercício em que deva iniciar sua vigência, como nos dois seguintes, devendo estar em conformidade com a LDO e demais condições do artigo 14. (MARTINS JÚNIOR, 2007:101)

O professor Regis Fernandes de Oliveira resume o papel da LRF da seguinte maneira:

A LC 101/2000 veio sanar espaço punitivo contra o mau administrador público, pois estabelece ela requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro público, para cumprimento pelos

administradores. O político que gerencia o ente estatal como se fosse coisa sua passará a ter problemas sérios. O desequilíbrio orçamentário, o gasto excessivo com pessoal, as operações irresponsáveis de crédito, o descuido com o patrimônio público, tudo passa a ser fiscalizado e sancionado pela lei nova (OLIVEIRA, 2013: 510).

As determinações legais contidas na LRF não estão isentas de críticas. Luque e Silva (2004) apontam que a definição de limites rígidos da receita corrente líquida (RCL) para despesa de pessoal é contraproducente e distante da realidade. A RCL compõe o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

Nessa linha, sugerem os autores que essas metas de pessoal poderiam ser estabelecidas com margem de variação, a exemplo do regime de metas de inflação. Faz sentido o exposto, considerando que as metas de pessoal são os indicadores de mais difícil atendimento e contra os quais os entes constantemente se insurgem. Os atores federativos que mais manifestaram desconfiança e resistência com relação à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foram os prefeitos.

Sobre isso, cabe transcrição de análise realizada por Leite (2005: 32) em estudo conduzido a partir de dados de finanças municipais e do temor dos gestores locais diante das discussões sobre a LRF:

A razão principal é a dependência da maioria dos Municípios de verbas federais e estaduais. A receita disponível dos municípios chegou a R\$45 bilhões em 1998, mas só R\$13,2 bilhões foram gerados por receita própria (ISS e IPTU). O restante, R\$31,8 bilhões, veio de transferências federais (R\$13 bilhões) e estaduais (R\$18,8 bilhões). Os municípios, em média, controlavam apenas 29% das receitas que gastavam. No caso dos municípios com menos de 50 mil habitantes, 91% do total, essa proporção cai para 13%. O receio de muitos prefeitos era assumir mais responsabilidades na gestão fiscal, controlando, na verdade, uma parcela muito pequena dos recursos que utilizavam. Se algum problema, político ou econômico, afetasse o volume ou o prazo das transferências de recursos para os

municípios eles correriam o risco de pagar pelo não cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem ter controle sobre o grosso da receita.

No que concerne aos municípios do Estado da Bahia em relação à LRF, o cenário não é diferente. De acordo com o Silva (2017), o Estado está entre as unidades da federação com maior número de contas municipais rejeitadas pelo órgão de controle externo (TCM-BA). Dentre os principais fundamentos para as rejeições de contas na Bahia estão a falta de atendimento aos preceitos da LRF, com destaque para a superação do limite de gastos com pessoal, e o descumprimento dos ditames da Lei nº 4.320/64 (SILVA, 2017: 2).

O presidente da União dos Municípios Baianos (UPB), também prefeito do município de Bom Jesus da Lapa, no Sudoeste do Estado, corrobora esses números e ressalta que o problema está na “rigidez” do órgão de controle e defende que gastos com programas federais oneram sobremaneira os municípios, uma vez que recai sobre o ente municipal o ônus de manter os serviços, ainda que seja um programa federal (RIBEIRO, 2018).

Em recente publicação do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, as análises fiscais de estados e municípios dão conta de que há escassez de recursos para pagar funcionários e fornecedores, “prejudicando muitas vezes a prestação de serviços públicos essenciais... Isso significa que, além dos riscos fiscais, há riscos sociais e político-institucionais” (FIRJAN, 2017: 11). O mesmo estudo indica que esses entes já estão à “beira da insolvência”, com descumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, muitas vezes não somente pela irresponsabilidade fiscal, mas também pela dificuldade de atender às demandas da sociedade em um contexto de diminuição da arrecadação.

Em que pese os contextos de propositura e de aplicação da LRF e as críticas que sofre, o texto continua sendo um avanço para o país nos quesitos responsabilidade fiscal e transparência de contas. Ainda que a grita de gestores públicos faça-se ouvir nos altos escalões e tenha fundamento, a LRF sofreu apenas uma alteração desde que foi sancionada.

Essa alteração veio justamente para ampliar a transparência da gestão fiscal/financeira, na forma da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009,

também conhecida como Lei Capiberibe, em homenagem à iniciativa do senador João Capiberibe (PSB/AP). A Lei Capiberibe alterou o art. 48 da LRF e incluiu os arts 48-A, 73-A, 73-B e 73-C, todos referentes à transparência, qualidade da informação e ao incentivo à participação da sociedade na gestão por meio de audiências públicas e acesso a canais de informação (Portais de Transparência).

### **2.2.1. – Gestão fiscal responsável e o desenvolvimento**

O conceito de responsabilidade fiscal pode ser entendido como ação planejada e transparente para a prevenção de riscos e correção de desvios, o cumprimento de metas de resultados e a obediência a limites para o equilíbrio de contas (CRUZ et al, 2000: 16). Depreendem-se daí princípios tais como o da prevenção de déficits imoderados e injustificados, da valorização do processo de planejamento orçamentário, da política tributária previsível e controlada e da transparência na aplicação dos recursos públicos (TOLEDO Jr, e ROSSI, 2001: 41).

Silva Júnior et al (2015: 116) entendem que a gestão responsável é imposição legal na forma de objetivos, quais sejam: a diminuição e manutenção da dívida pública em patamares aceitáveis; o estabelecimento de metas para graus de riqueza líquida que suportem choques; a administração dos riscos do Tesouro; o delineamento de políticas que possam prevenir o nível e a estabilidade dos tributos.

A responsabilidade fiscal é pressuposto da boa gestão. Sendo critério para avaliação do desempenho do gestor público, traduzindo-se em contas regulares, a sua relação com o desenvolvimento nem sempre segue a mesma relação direta. Nessa discussão, Luque e Silva (2004: 416) ensinam que a obtenção de um setor público eficiente, atuando de maneira adequada na solução dos diversos problemas de uma sociedade, é uma tarefa complexa que engloba inúmeros outros aspectos e não meramente o equilíbrio orçamentário.

Os autores vão além para destacar que a ação eficiente do setor público passa necessariamente por uma aplicação adequada dos recursos, bem como por uma distribuição adequada dos bens públicos e meritórios para os segmentos mais carentes da população. O equilíbrio orçamentário por si só não implica a adequada

aplicação dos recursos públicos e conseqüentemente uma ação eficiente do Estado (Idem: 417).

Nota-se que a ação eficiente do setor público, em tese, redundaria em desenvolvimento caso houvesse, concomitantemente ao equilíbrio orçamentário ou crescimento econômico, a satisfação de necessidades da população e do meio ambiente. Necessidades essas tais como saúde, educação, habitação, saneamento básico, transporte, alimentação, lazer, preservação da natureza etc. Esse é o conceito de desenvolvimento aplicado aqui que é oriundo dos economistas estruturalistas, que encaram o desenvolvimento como um processo de mudança qualitativa de uma estrutura social (SCATOLIN, 1989: 15). A esse entendimento pode-se associar o que defende de forma mais abstrata o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para quem o desenvolvimento é o “processo de ampliação das escolhas e liberdades das pessoas para que elas tenham capacidade e oportunidades para ser aquilo que desejam ser” (PNUD, FJP, IPEA, 2013: 1).

Por entender que pode haver um aparente conflito em defender o desenvolvimento com base nos estruturalistas (que se desenvolveram na CEPAL) e ainda assim aplicar o indicador do PNUD, é importante destacar que assim se decidiu neste trabalho com o propósito crítico, uma vez que ao indicador do PNUD não estão associados todos os componentes do desenvolvimento. Mas como índice tem se mostrado válido e largamente aplicado em pesquisas. Ademais, note-se que aqui não se trata de pesquisa sobre o desenvolvimento como foco principal, daí a ressalva. Se assim o fosse, outros elementos deveriam ser incluídos para o perfeito entendimento e discussão.

Depreende-se do antes exposto que um ente pode ser responsável fiscalmente e não apresentar desenvolvimento correspondente. Isso porque, considerando a LRF, a responsabilidade fiscal é uma questão de atendimento de índices, ou seja, uma questão objetiva, de números. Com a implantação da LRF, os municípios tiveram de buscar formas de se adaptarem às limitações regulatórias impostas pela Lei e ajustarem a gestão fiscal-financeira às novas condicionalidades (ARAÚJO et al, 2015). O desenvolvimento, por outro lado, envolve ainda indicadores subjetivos que se traduzem na qualidade de vida da população. Para o

desenvolvimento, entretanto, não existe imposição legal que estabeleça parâmetros a atingir e, por consequência, sanções à inobservância.

O desenvolvimento deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia (VASCONCELOS e GARCIA, 1988: 205).

Pelos argumentos da AED em face dos ditames da LRF direcionados aos gestores públicos e considerando ainda a realidade brasileira, pode-se entender que há um dilema para o gestor público. De um lado, em função dos inúmeros problemas sociais existentes no país, o setor público vê-se obrigado a realizar uma série de gastos a fim de solucionar tais problemas. Por outro lado, vê-se também obrigado a adequar o volume de gastos à disponibilidade de receitas para atingir o equilíbrio orçamentário e dada a realidade econômica e social brasileira e considerando toda a gama de ações que a população espera do setor público, torna-se bastante difícil evitar que não sejam gerados déficits orçamentários (LUQUE e SILVA, 2004: 417).

Ainda que a relação possa parecer simplista, no sentido de que há duas alternativas, sendo uma sancionável legalmente e outra eleitoralmente, no caso de inobservância, o gestor público tenha que decidir com base nos benefícios advindos da decisão, não é fácil unir as duas coisas. Essa união seria quase que automática se considerássemos apenas a exposição de motivos da LRF, ou seja, dado o equilíbrio das contas, haveria mais recursos que seriam destinados ao desenvolvimento (investimentos para necessidades da população).

O ponto merece reflexões de ambos os lados, tanto dos defensores da LRF como normativo essencial e imprescindível, quanto do lado daqueles que devem obediência de forma mais direta. Com clareza, a presente pesquisa defende a LRF e, portanto, faz coro para o primeiro grupo, mas não se pode deixar de ouvir aqueles que gerem a coisa pública e que são responsáveis diretos em fazer as escolhas e concluir pela adequabilidade do normativo. Nesse sentido, o que se busca é o aperfeiçoamento do normativo para que seja mais eficaz no sentido de transformação da realidade social.

De acordo com Abrucio e Couto (1996: 40), a capacidade de os entes responderem aos desafios assumidos na promoção do bem-estar social e promoverem o desenvolvimento com base em ações de âmbito local está relacionada, entre outros fatores, às diferentes características socioeconômicas de cada ente local e à estrutura fiscal da federação brasileira. Assim, a união entre a gestão fiscal responsável e o desenvolvimento sustentável vai mais além do que uma questão de observância legal.

Pode-se entender, então, na linha da Análise Econômica do Direito, que cabe ao Direito aproximar-se cada vez mais daquelas características socioeconômicas locais, de maneira a compatibilizar propositura legislativa e efetividade legal. Como já discutido anteriormente e como se verá adiante, esse desejo que está patente na exposição de motivos da LRF tem sido de difícil observação.

### 3. – Procedimentos metodológicos

De maneira a responder à questão de pesquisa e atender aos objetivos propostos, a presente pesquisa operacionalizou-se a partir do método do estudo de caso, na modalidade casos múltiplos (YIN, 2001). Ainda sobre a estratégia do estudo caso, vale salientar que ele é recomendado quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”; o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos; e o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. A clara necessidade pelos estudos de caso surge do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos. Ou seja, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. (YIN, 2001).

Assim se procedeu, considerando a necessidade de se estabelecer comparações entre municípios para base segura sobre possível generalização a respeito do comportamento de gestores municipais diante da Lei de Responsabilidade Fiscal e do impacto dessas decisões no desenvolvimento local.

Devido à homogeneidade territorial, à disponibilidade de dados, à proximidade e conhecimento do autor sobre a região, optou-se por selecionar os municípios do Território de Identidade Metropolitano de Salvador para servirem de casos múltiplos para a análise. Compõem o referido Território, treze municípios, a saber: Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

Os Territórios de Identidade foram organizados pelo Governo do Estado da Bahia em seu Planejamento Territorial de 2007, definindo 27 Territórios de Identidade e inserindo seus 417 municípios, utilizando-os como elementos constitutivos na formulação de políticas públicas e na perspectiva do desenvolvimento (BLATT e GONDIM, 2013). Os territórios de identidade são agrupamentos identitários municipais formados de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecidos pela sua população como os espaços historicamente construídos ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial (idem: 3).



A presença e manutenção da capital do Estado dentre os municípios pesquisados não representou incongruência para os exames, ainda que os números possam ser relevantes, a avaliação dos municípios tendeu para aspectos qualitativos da gestão fiscal e para o desenvolvimento. Assim, optou-se por manter a capital, principalmente para se verificar se aspectos como o tamanho e a estrutura administrativa do ente pudessem ser variáveis que influenciassem o impacto da LRF. Os resultados discutidos no próximo capítulo provam que não, ou seja, não fizeram diferença para aquilo que foi analisado ser capital ou ter estrutura administrativa mais especializada.

Para o estudo dos casos múltiplos, foram aplicados os procedimentos metodológicos da pesquisa bibliográfica, da análise documental/legal e da análise de indicadores e índices fiscais e de desenvolvimento humano dos municípios. Para o primeiro, tendo em vista a escassez de casos associando a Análise Econômica do Direito aos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi necessário explorar o campo bibliográfico para a congregação de informações dispersas em várias publicações, na forma descrita em Gil (2008).

No que se refere à análise documental/legal, o estudo valeu-se do exame dos textos normativos que tratam da responsabilidade fiscal, dos relatórios fiscais elaborados pelos municípios e dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA), do período compreendido entre os anos de 2006 a 2016, considerando desses pareceres as principais constatações que levaram às decisões da Corte de contas pela rejeição, aprovação com ressalvas ou aprovação plena. Explicações sobre essas decisões serão apresentadas na seção seguinte, com fundamentos sobre o que leva a Corte de Contas a rejeitar ou ressaltar as gestões municipais.

A análise dos indicadores e índices fiscais foi feita a partir dos dados do índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com a instituição industrial, o IFGF é uma ferramenta de controle social que tem como objetivo estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal dos municípios, bem como o aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação de recursos (FIRJAN, 2017).

O IFGF traz o debate sobre um tema de grande importância e é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras – encaminhados de forma obrigatória e disponibilizados anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Essas informações são enviadas em períodos regulares por meio dos Relatórios de Situação Fiscal e de Detalhamento de Despesas, os quais são disponibilizados para consulta a qualquer cidadão no sítio eletrônico da STN. Deve ainda, o município, por conta da própria LRF, disponibilizá-los em Portal Eletrônico próprio. Essa inovação veio com a única alteração da LRF trazida pela Lei Complementar 131/2009.

Com relação ao IFGF, cabe transcrição da FIRJAN (2017: 11-12) que é explicativa sobre a sua constituição:

No orçamento das cidades três são os pontos marcantes. Pelo lado da receita, a problemática consiste na dependência das transferências intergovernamentais, o que deixa a grande maioria das prefeituras com pouco controle sobre suas receitas. Pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas correntes (principalmente gastos com pessoal), uma vez que a rigidez orçamentária decorrente da sua expansão exagerada pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos. Além disso, identificou-se que, dependendo do total de ativos financeiros disponíveis, a postergação de despesas via inscrição em restos a pagar pode prejudicar a execução das políticas públicas. De fato, a falta de planejamento orçamentário tem gerado problemas de liquidez para muitas prefeituras brasileiras, tendo em vista a prática recorrente e disseminada do uso de restos a pagar como alternativa para o endividamento.

Com base nesse diagnóstico foram construídos os cinco indicadores que compõem o IFGF: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. Os quatro primeiros têm peso de 22,5% sobre o resultado agregado. O Custo da Dívida, por sua vez, tem peso de 10%, haja vista o baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros. Este fato reflete a incapacidade da grande maioria dos municípios em contrair dívida, seja pelas inúmeras restrições às quais estão sujeitos, seja pela falta de garantias frente ao mercado de crédito. Por fim, cabe ressaltar que todos os indicadores estão em conformidade com os parâmetros definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

**IFGF Receita Própria:** mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida – RCL9. O índice permite avaliar o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências dos estados e da União.

**IFGF Gastos com Pessoal:** representa quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal, em relação ao total da receita corrente líquida (RCL). Tendo em vista que esse é o gasto com maior participação na despesa total de um município, este indicador mede o grau de rigidez do orçamento, ou seja, o espaço de manobra da prefeitura para execução das políticas públicas, em especial dos investimentos.

**IFGF Liquidez:** verifica se as prefeituras estão deixando em caixa recursos suficientes para honrar os restos a pagar acumulados no ano, medindo a liquidez da prefeitura como proporção das receitas correntes líquidas.

**IFGF Investimentos:** acompanha o total de investimentos, em relação à receita corrente líquida (RCL). Ruas pavimentadas, iluminação pública de qualidade, transporte eficiente, escolas e hospitais bem equipados são exemplos de investimentos municipais capazes de aumentar a produtividade do trabalhador e promover o bem-estar da população.

**IFGF Custo da Dívida:** corresponde às despesas de juros e amortizações, em relação ao total das receitas líquidas reais<sup>10</sup> (RLR). O índice avalia o comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores.

A leitura dos resultados, por indicador ou do índice geral, é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próxima de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação. Com o objetivo de estabelecer valores de referência que facilitem a análise, foram convencionados quatro Conceitos para o IFGF:

Conceito A (Gestão de Excelência): resultados superiores a 0,8 pontos.

Conceito B (Boa Gestão): resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos.

Conceito C (Gestão em Dificuldade): resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 pontos.

Conceito D (Gestão Crítica): resultados inferiores a 0,4 pontos.

Outra importante característica do IFGF é que sua metodologia permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, o índice não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível especificar com precisão se uma melhoria relativa de posição em um ranking se deveu a um determinado município ou à piora relativa dos demais.

Para efeito de análise dos indicadores de desenvolvimento, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), proveniente do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. Com relação ao IDHM, os dados foram provenientes de duas avaliações históricas do PNUD: 2000 e 2010, e serviram para identificar tendência nesse particular. A sua escolha foi por critério prático e por conta da aceitação do indicador, ainda que haja críticas à metodologia, que, aliás, não é privilégio do IDHM.

O IDHM é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. A escala está subdividida em IDHM muito baixo (0 a 0,499), baixo (0,500 a 0,599), médio (0,600 a 0,699), alto (0,700 a 0,799) e muito alto (0,800 a 1,0). Esse indicador no Brasil segue as mesmas três dimensões do IDH Global.

Pretende o indicador “contar um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira”. Aqui foram explorados apenas os dados dos anos de 2000 e 2010 e os resultados do IDHM foram confrontados com os indicadores FIRJAN descritos acima para a conclusão sobre o efetivo desenvolvimento dos municípios.

Ainda sobre desenvolvimento, o estudo aborda dados do Programa Bolsa Família referentes aos municípios pesquisados para fazer um contraponto com os indicadores de desenvolvimento do IDHM. O Bolsa Família pode ser considerado um termômetro para medir a necessidade da sociedade, uma vez que se trata de transferência de renda para famílias de baixa renda em situação de pobreza e extrema pobreza.

O seu crescimento pode denotar maior necessidade da população e, portanto, uma retração no desenvolvimento. Por outro lado, a expansão do Bolsa Família pode indicar apenas que famílias que sempre necessitaram estão agora sendo atendidas, torna-se então, apenas confirmação de uma situação que já perdurava. Em todo caso, o ideal é que o Bolsa Família seja algo temporário. A realidade, entretanto, demonstra que não tem sido assim, por isso a sua utilização

aqui como indicador de desenvolvimento dos municípios do Território Metropolitano de Salvador vis a vis o IDHM.

O recorte temporal (2006-2016) deveu-se à necessidade de vinculação entre as informações de avaliação de contas pelo TCM-BA e a disponibilização de dados do índice FIRJAN (IFGF) para os municípios selecionados. O IFGF somente começou a ser disponibilizado, na forma adequada a esta pesquisa, a partir de dados do exercício de 2006, e, ao tempo de conclusão dos trabalhos, disponíveis estavam as análises até o exercício de 2016.

#### 4. – Análise dos resultados

Os treze municípios que compõem o Território de Identidade Metropolitano de Salvador possuem limites que se confundem. Não raro o viajante intermunicipal cruza as fronteiras entre uma e outra localidade sem se aperceber da passagem. A relação entre esses municípios não se dá apenas pela convergência territorial, mas também por meio do inter fluxo constante entre o outro elemento material do Estado: o povo.

Há residentes soteropolitanos que trabalham em Lauro de Freitas, Candeias e Camaçari e vice e versa. Trabalhadores e estudantes que habitam os municípios da Ilha de Itaparica que se empregam e estudam na capital e para tanto atravessam a Baía de Todos os Santos diariamente. A política e a gestão dos municípios do Território, em certa medida, também se relacionam. Por tudo isso, é salutar o estudo conjunto dos municípios do Metropolitano de Salvador, ainda que os dados e algumas características locais sejam distintos e divirjam significativamente entre si.

O Quadro 1 abaixo revela dois dados que confirmam o exposto acima. Há distinção considerável em relação às populações dos municípios, localizando-se Madre de Deus no extremo inferior, com pouco mais de vinte e um mil habitantes, e Salvador, no extremo oposto, possuindo população de quase três milhões, com números estimados para o ano de 2017. Quando se verifica o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), a situação é de relativa homogeneidade, tanto para os dados de 2000 quanto para a evolução em 2010. Em 2000, onze dos treze municípios possuíam IDHM baixo (0,500 a 0,599), excepcionando-se Salvador e Lauro de Freitas que tinham o índice no nível médio (0,600 a 0,699).

Em 2010, houve ascensão das condições dos municípios, nesse ano dez municípios outrora de IDHM baixo evoluíram para o IDHM médio e os dois que se situavam no patamar médio, mais o município de Madre de Deus, passaram a ostentar o indicador no nível alto (0,700 a 0,799). Ainda que com índice considerado médio, o município de Mata de São João foi aquele que apresentou a maior evolução no período (32%), superando a média do Território que foi de 26%.

A evolução no indicador de desenvolvimento humano não foi privilégio do Território analisado. De acordo com o PNUD, o índice melhorou em todo o país no período de 2000 a 2010 (PNUD, 2013). A instituição internacional atribui a evolução ao aumento da perspectiva de vida do brasileiro e ao incremento do número de matrículas nas escolas e nível de escolaridade. Entretanto, é importante notar que o índice médio do Território Metropolitano de Salvador (0,687) ficou abaixo da média nacional, que foi de 0,727. Nesse sentido, apenas Salvador e Lauro de Freitas superaram o patamar médio nacional.

Quadro 1 – Indicadores municipais

Território de identidade Metropolitano de Salvador				
Município	População (2017)	IDHM (2000)	IDHM (2010)	IDHM Variação %
Camaçari	296.893	0,551	0,694	26
Candeias	89.707	0,548	0,691	26
Dias D'Ávila	80.657	0,540	0,676	25
Itaparica	22.866	0,522	0,670	28
Lauro de Freitas	197.636	0,616	0,754	22
Madre de Deus	21.007	0,565	0,708	25
Mata de São João	46.998	0,506	0,668	32
Pojuca	39.718	0,524	0,666	27
Salvador	2.953.986	0,654	0,759	16
São Francisco do Conde	40.220	0,518	0,674	30
São Sebastião do Passé	45.827	0,508	0,657	29
Simões Filho	136.050	0,545	0,675	24
Vera Cruz	43.640	0,521	0,645	24

Fonte: Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN, IBGE e PNUD

Ainda que os indicadores de desenvolvimento demonstrem melhoras nas condições dos municípios pesquisados, eles representam apenas parte do que assumimos aqui como conceito de desenvolvimento, uma vez que saneamento básico, distribuição de renda, nível de emprego, transporte, habitação e proteção da natureza não são avaliados diretamente. O que se pode depreender disso é que programas de cunho nacional, tais como o auxílio financeiro por meio do Fundo Nacional de Manutenção do Ensino Básico - FUNDEB, repasses financeiros e campanhas federais no âmbito de ações do Sistema Único de Saúde - SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aliados aos limites mínimos de gastos

com educação e saúde, obrigatoriamente determinados pela Constituição e Lei de Responsabilidade Fiscal podem ter contribuído para a melhorias dos indicadores.

Há que se considerar também, no âmbito da escolaridade e da saúde, o programa federal Bolsa Família, que distribui renda a famílias situadas nas faixas de pobreza e extrema pobreza. O programa prevê o atendimento a condicionalidades por parte das famílias beneficiadas, devendo, as crianças e adolescentes, frequentarem a escola e visitarem os postos de saúde para consultas e atualização das carteiras de vacinação, e as gestantes realizarem o pré-natal. O não atendimento das condicionalidades sujeita o beneficiário à suspensão ou cancelamento do benefício. Nesse sentido, a contribuição para os indicadores IDHM pode não ser função direta da atuação do gestor local e sim de uma escolha racional das famílias e da própria existência do programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família tem um papel fundamental em reforçar o acesso das famílias à educação e à saúde, por meio de alguns compromissos, chamados condicionalidades: os responsáveis devem matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola e elas devem manter frequência de 75 a 85%; e levar as crianças menores de 7 anos para tomar vacinas, medir e fazer acompanhamento do crescimento e desenvolvimento. As gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na unidade de saúde (MDS, 2017).

O Quadro 2 mostra o volume de recursos repassados no âmbito do programa Bolsa Família para os beneficiários residentes nos municípios do Território Metropolitano de Salvador, no período 2006-2016, os números impressionam e revelam que significativa parcela da população deles depende. Não apenas se verifica dependência como também um aumento crescente dos valores ao longo do período, chegando a 700%, o que se pode traduzir em aumento concomitante de famílias necessitadas, ou seja, na faixa da pobreza, fato que vai na contramão do desenvolvimento.



Quadro 2 – Transferência de renda a beneficiários do Bolsa Família – R\$ mil

Território de identidade Metropolitano de Salvador												Variação % 2006/2016
Município	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Camaçari	12.006	13.862	17.020	18.772	24.544	29.477	36.333	40.689	44.939	45.273	49.034	408
Candeias	3.760	4.016	5.437	7.098	7.911	9.267	10.240	11.682	13.100	14.128	14.788	393
Dias D'Ávila	3.712	3.910	4.438	5.569	6.734	7.948	9.346	11.851	14.733	15.281	16.621	448
Itaparica	1.640	1.903	2.252	2.814	3.508	3.817	4.790	7.438	9.104	10.050	11.491	701
Lauro de Freitas	8.350	8.585	9.722	13.988	18.465	21.349	23.689	26.870	26.249	25.639	28.869	346
Madre de Deus	847	916	1.042	1.286	1.821	2.240	2.584	3.182	3.456	3.498	3.827	452
Mata de São João	1.663	1.763	2.928	3.572	4.394	6.018	7.952	9.403	9.149	8.660	9.100	547
Pojuca	1.720	2.053	2.323	2.906	3.731	4.383	4.787	5.417	5.694	5.555	5.514	321
Salvador	91.757	103.743	121.316	156.741	181.981	224.604	244.356	291.808	283.214	307.788	341.272	372
São Francisco do Conde	1.978	2.216	2.693	3.166	3.898	4.467	6.306	9.714	10.397	11.261	13.446	680
São Sebastião do Passé	3.021	3.534	4.291	5.090	5.882	6.569	7.122	8.071	8.805	8.921	9.599	318
Simões Filho	6.227	7.256	8.839	9.683	10.880	14.462	16.647	18.338	19.374	19.100	19.003	305
Vera Cruz	2.375	3.158	3.704	4.613	6.538	7.672	9.472	11.910	13.404	14.139	13.170	555

Fonte: Portal da Transparência do Poder Executivo Federal

O confronto do IDHM com o IFGF Investimentos (Figura 2) dos municípios pesquisados corrobora esse entendimento de que, ainda que haja evolução do primeiro indicador, outros componentes do desenvolvimento não o acompanharam pela direta redução dos investimentos. A análise da evolução do IFGF Investimentos permite concluir que os municípios, no período de 2006 a 2016, têm reduzido as aplicações em itens capazes de aumentar a produtividade do trabalhador e promover o bem-estar da população, tais como a pavimentação de ruas, a iluminação pública de qualidade, o transporte eficiente e escolas e hospitais bem equipados.

O indicador de investimentos dos municípios do Território Metropolitano de Salvador, no período avaliado, salvo alguns picos esporádicos, revelou gestão crítica (menor que 0,4) ou com dificuldades (0,4 a 0,6) dos entes locais. A exceção foi o município de Mata de São João que alcançou médias superiores para esse item, com avaliação positiva para a gestão. A performance do município foi compatível com a sua evolução no IDHM entre 2000 e 2010 destacada dentre os demais municípios do Território Metropolitano de Salvador.

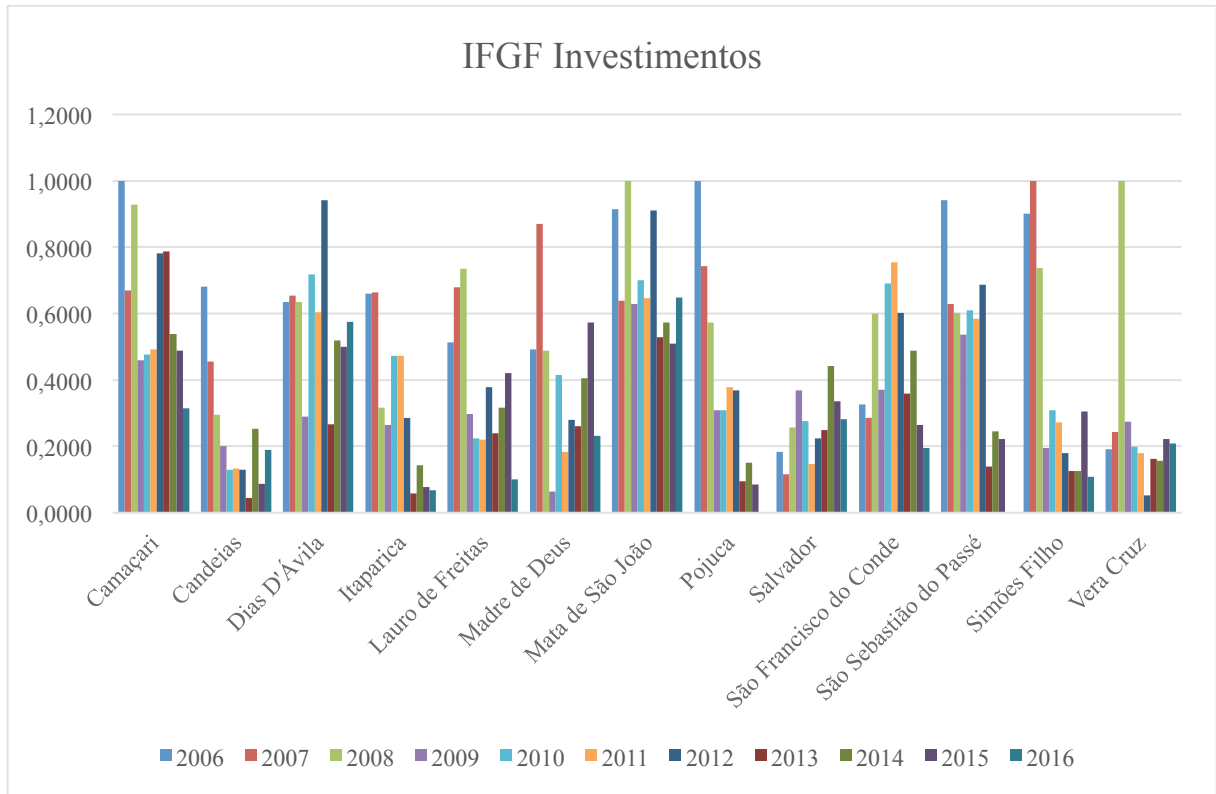


Figura 2 – IFGF Investimentos (Elaborado pelo autor), Fonte: FIRJAN

Consoante o que foi discutido nos capítulos anteriores, a decisão por investir além do que estabelece a norma jurídica é uma escolha racional do gestor. A imposição legal determina mínimos de aplicação apenas aos elementos saúde e educação. Não sendo obrigatório legalmente e não havendo sanção pela LRF ou pela Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), deixar de investir nos outros elementos do desenvolvimento é uma questão de escolha e avaliação dos benefícios e utilidades pelo gestor municipal. Não se questiona, então, racionalmente, que, num contexto de escassez de recursos públicos, a escolha recairá invariavelmente por atender a LRF para evitar sanção em detrimento do desenvolvimento.

A observância dos índices de educação e saúde é ponto principal nos exames das contas dos municípios pelo Tribunal de Contas. A não aplicação do estabelecido pela Constituição e LRF enseja rejeição de contas, com todas as implicações para o gestor municipal e para o próprio município, que pode ficar sem receber os repasses voluntários oriundos da União. A Figura 3 revela que os

gestores dos municípios do Território Metropolitano de Salvador têm sido cautelosos nesse ponto, ainda que a responsabilidade fiscal não seja plena.

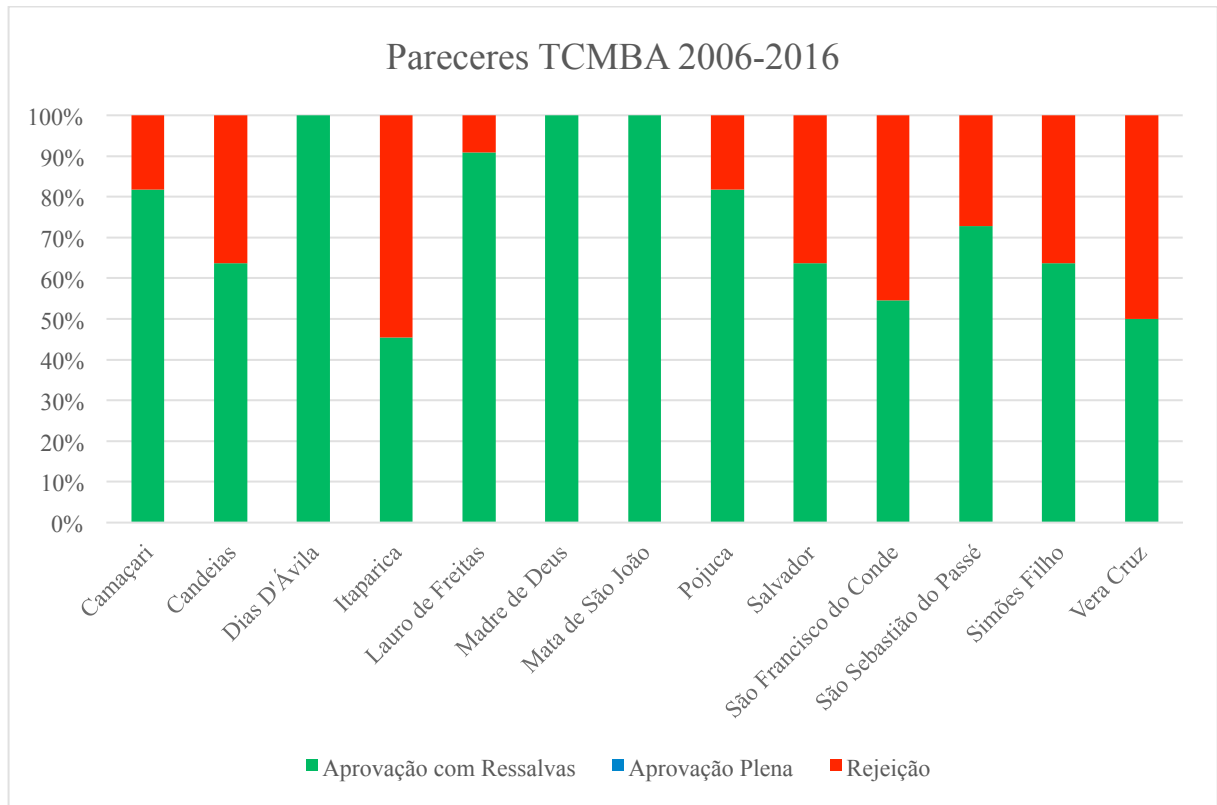


Figura 3 – Pareceres prévios do TCM-BA (Elaborado pelo autor) Fonte: TCM-BA

Para o julgamento das contas, o TCM utiliza os critérios legal e formal para a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade da gestão de cada município. O órgão de controle externo, ao examinar as contas, faz o confronto das condições encontradas com os critérios estabelecidos e, dependendo das constatações observadas, conclui pela regularidade plena, regularidade com ressalvas ou pela irregularidade da gestão, situação esta que enseja rejeição das contas. Para esta conclusão, o TCM identifica irregularidades e situações que ensejam prejuízo ao Erário, omissões no dever de prestar contas ou que representam afronta direta a ditame legal que assim estabelece (TCM-BA, 2015).

Consoante a evolução dos julgamentos das contas no período de 2006 a 2016 (Figura 3), ou seja, em onze exercícios julgados, três municípios não tiveram contas rejeitadas (Dias D'Ávila, Madre de Deus e Mata de São João), quatro municípios tiveram contas rejeitadas em menos de 30% dos exercícios (Camaçari, Lauro de Freitas, Pojuca e São Sebastião do Passé) e apenas dois municípios tiveram rejeição de contas em 50% ou mais de suas prestações (Itaparica e Vera Cruz). Não se pode comemorar os números, mesmo diante de um cenário em que impera a irresponsabilidade fiscal (FIRJAN, 2017).

Isso porque nenhum dos municípios pesquisados tiveram contas consideradas regulares plenas, ou seja, sem constatações representando falhas. Todas as aprovações pelo TCM foram com ressalvas. As ressalvas indicam que ainda há falhas de gestão e que, conforme análise dos Pareceres Prévios, os gestores têm “optado por cometê-las” ou mesmo as “tolerado” num processo de escolha, tendo em vista que muitas das ressalvas são erros recorrentes. A tolerância ou permissividade pode se justificar pela utilidade ou pela reduzida gravidade da sanção (ver Figura 1).

Pelo que se nota, a LRF tem sido referência para conter certas ações dos gestores públicos, porém não é suficiente para a gestão fiscal responsável plena. Mesmo para municípios em que as estruturas de controle interno são bem organizadas, a exemplo de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas, rejeições de contas houve e falhas na gestão fiscal continuam a acontecer. Isso pode ser resultado de normativos fora da realidade social a modificar. Quando se discutiu os efeitos da norma jurídica em capítulo próprio desta monografia, verificou-se que a capacidade transformadora do direito somente é possível com a interação dos diferentes atores e instituições envolvidos.

Se a motivadora normativa para a LRF foi a busca pelo bem-estar social da sociedade a partir de contas equilibradas e consequente sobras de recursos para os investimentos componentes do desenvolvimento, pode-se afirmar que, da forma como foi elaborada e como vem sendo aplicada, o normativo não tem sido efetivo. Talvez possa ser em razão de que essa transformação dependerá mais do quanto a norma está aderente à realidade (PORTO e GRAÇA, 2013).

O movimento dos prefeitos e o projeto de lei complementar PLP nº 251/2005, que tramita na Câmara dos Deputados há 12 anos e que visa à alteração da LRF no que se refere aos limites de gastos de pessoal, podem ser entendidos como o direcionamento da realidade para a norma, de maneira a torna-la aderente ao contexto. O destaque para os limites de gastos com pessoal se justifica porque é esse o principal entrave para os gestores municipais e que tem acarretado o maior número de rejeições de contas (SILVA, 2017).

O PLP Nº 251/2005 é de autoria do deputado federal Roberto Gouveia (PT-SP) e propõe a inclusão de parágrafos no artigo 19 da LRF que visam ao aumento dos limites com gastos com pessoal da área de saúde e sugerem a retirada dos recursos destinados à saúde do cálculo da receita corrente líquida para efeitos de determinação das despesas de pessoal.

Nesse particular, os municípios do Território Metropolitano de Salvador seguem a regra, com dificuldades constantes para gerir os limites legais. A Figura 4 abaixo revela o fraco desempenho dos municípios pesquisados em face do IFGF Gastos com Pessoal. Os municípios têm demonstrado uma queda no indicador ao longo dos anos, o que evidencia a dificuldade desses entes em equilibrar a gestão e manter os gastos com a folha em até 54% da Receita Corrente Líquida. A LRF estabelece, para os municípios, o teto de 60% da Receita Corrente Líquida para despesas com pessoal, dividido em 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Ao ultrapassar o limite, o município fica sujeito a sanções e deve tomar medidas que comprovem o restabelecimento dos patamares legais.

Vale aqui transcrever parte do texto da exposição de motivos do PLP nº 251/2005:

Para tentar manterem-se nos limites legais, as administrações municipais e, dentro delas, as Secretarias de Saúde, passam a ter sérios problemas. Deixa-se de repor servidores aposentados ou demissionários, passa-se ao subterfúgio inconstitucional de terceirizar mão-de-obra de atividade fim como agentes comunitários de saúde...Muitas prefeituras têm hoje hospitais e unidades de saúde prontos e não funcionando ou funcionando precariamente, por falta absoluta de pessoal.

Em relação aos gastos com pessoal, é importante destacar que há um crescimento vegetativo normal das remunerações dos servidores e a obrigatoriedade de se observar pisos nacionais, como é o caso dos professores. A arrecadação não tem acompanhado esse crescimento e muitos dos gastos são para manter programas nacionais, com recursos federais, sobre os quais a localidade tem pouca ou nenhuma ingerência. Os gastos com educação e saúde, em relação a percentual do orçamento dos municípios pesquisados, têm oscilado ao longo do período sob exame. Se de um lado é possível afirmar que eles têm aumentado em termos absolutos (Figura 5), o mesmo não pode ser dito em relação à evolução do orçamento (Figura 6 e 8).

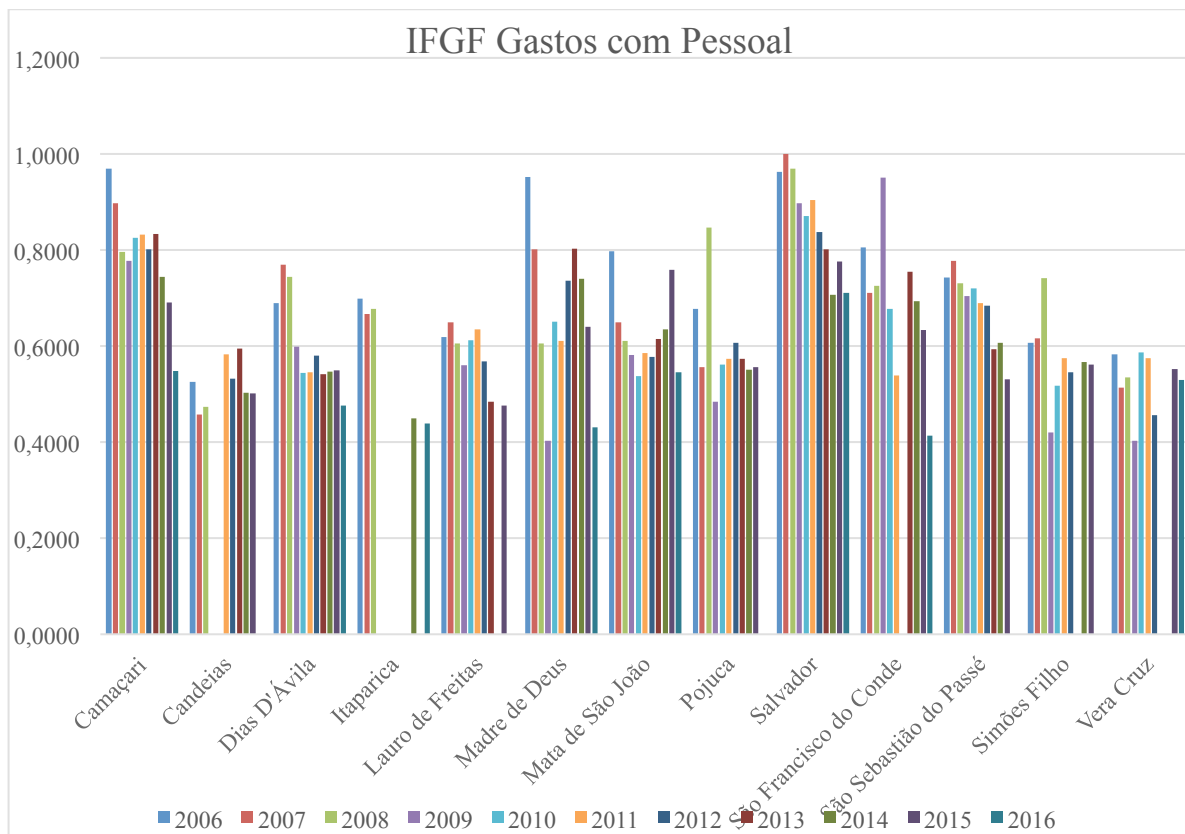


Figura 4 – IFGF Gastos com Pessoal (Elaborado pelo autor)

Pode-se depreender da oscilação dos gastos nessas áreas como reflexo de decisões de gestão. Ou seja, o gestor pode estar trabalhando com os limites mínimos legais e privilegiando saúde e educação apenas quando as sobras de recursos assim o permitirem. Entretanto, pelo que se vê em face dos indicadores e dos textos anteriormente discutidos, essas sobras raramente acontecem. O comprometimento direto dessa realidade recai sobre o desenvolvimento local.

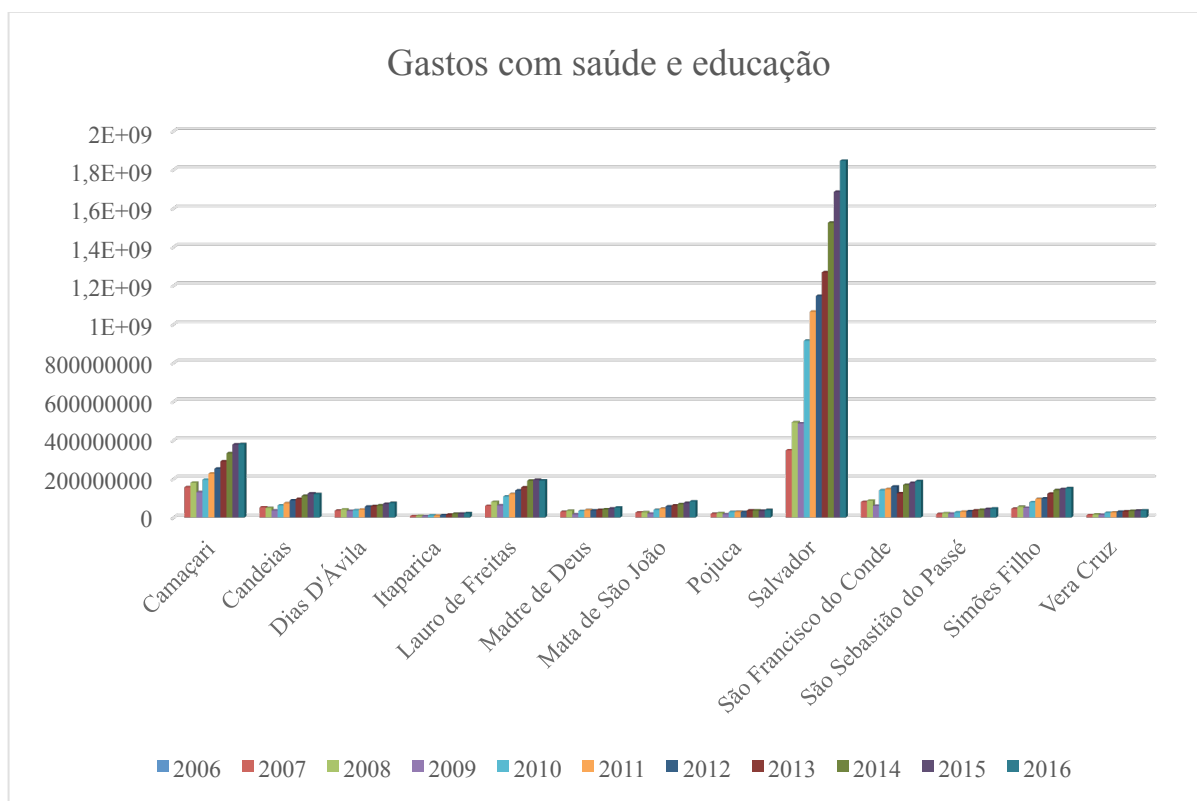
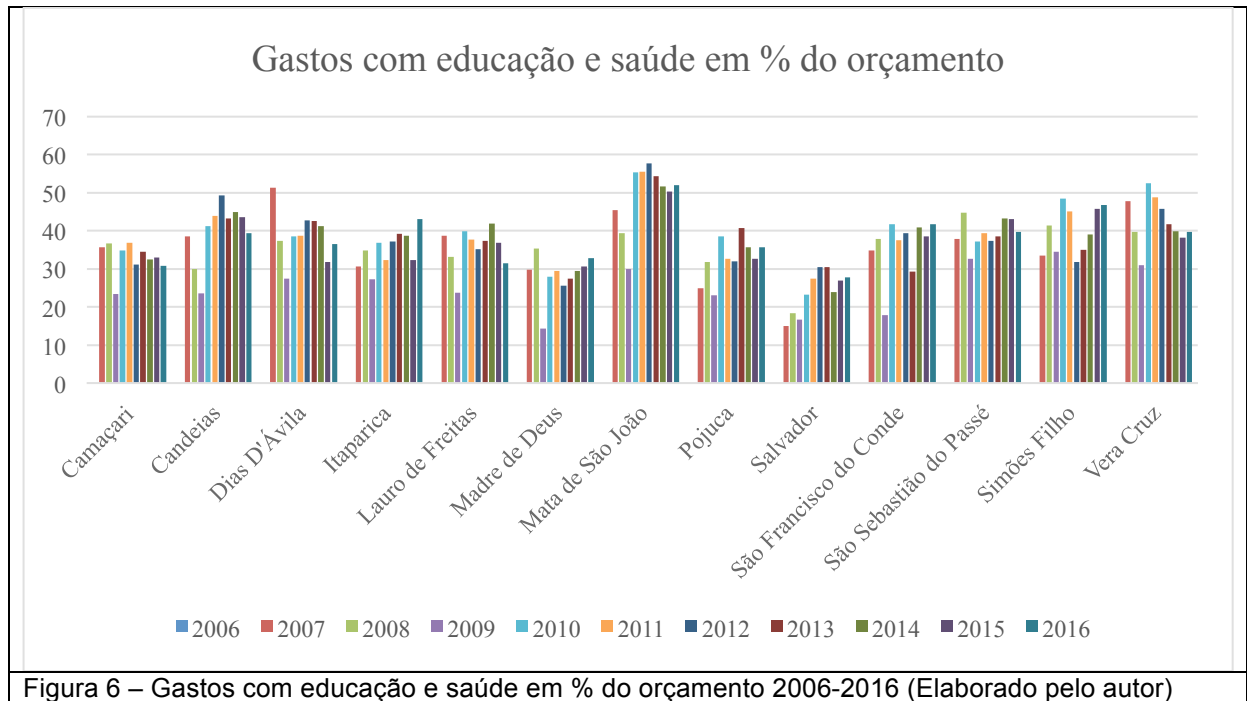


Figura 5 – Gastos com saúde e educação 2006 - 2016 (Elaborado pelo autor)

Os dados extraídos da pesquisa e congregados nas figuras 2 e 4 que tratam do IFGF para investimentos e gastos com pessoal, permitem associar as regras mais rígidas previstas na LRF para o último ano de mandato com o desempenho dos municípios. Note-se que para o exercício de 2016, último ano de mandato dos prefeitos, portanto, houve uma queda dos indicadores em relação ao ano anterior para todos os municípios.

Se para atender os ditames da LRF em anos ordinários já é difícil para os municípios, o último ano representa um desafio a mais para os gestores. Não se trata apenas de manter as contas equilibradas, mas também de manejar as pressões e desejos eleitorais. Nesse ponto, a LRF só pode ser elogiada,

principalmente considerando o histórico de exageros com os recursos públicos em períodos eleitorais, momento em que mais se destacam os resquícios de patrimonialismo na gestão pública.



Os indicadores intermediários do índice FIRJAN levam aos resultados expostos na Figura 7, que revelam oscilações na gestão fiscal ao longo do período examinado. Os destaques positivos ficam com Mata de São João e Camaçari, tendo Salvador melhorado nos três últimos exercícios. Ainda que resultados aparentemente positivos sejam identificados, nota-se que a boa gestão fiscal é condição de governo e não de Estado, variando de acordo com o gestor. Pelos índices estabelecidos pela FIRJAN, os indicadores gerais do Território de Identidade Metropolitano de Salvador definem uma região com gestão fiscal variando de crítica a com dificuldades.



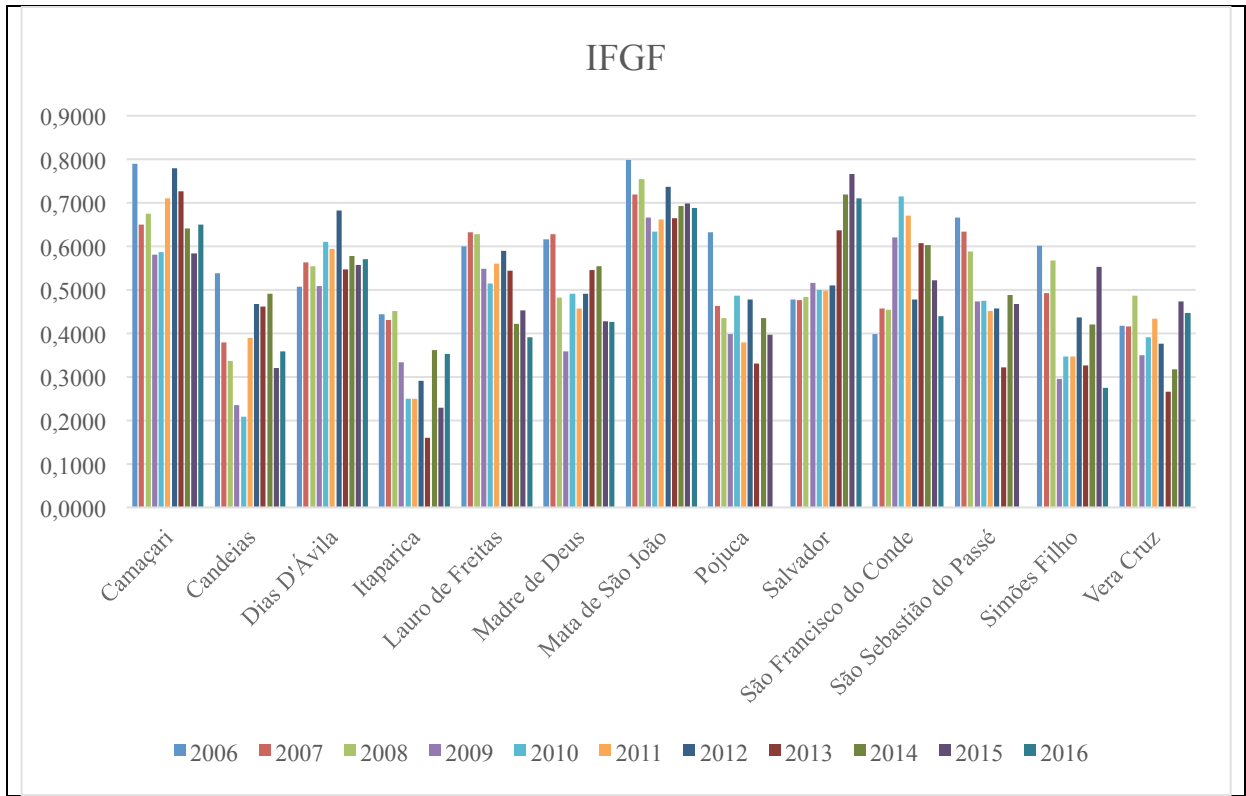


Figura 7 – Índice geral de gestão fiscal 2006-2016 (Elaborado pelo autor)

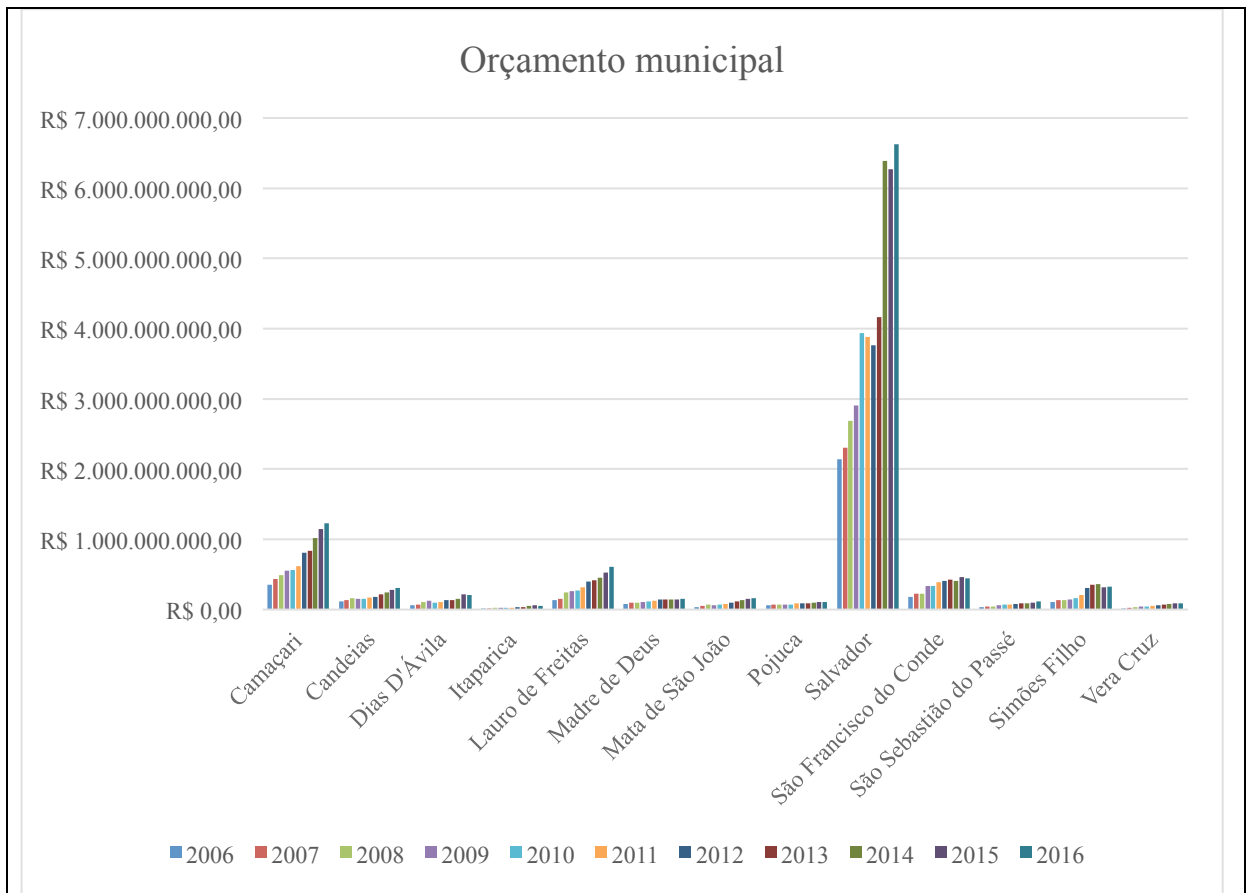


Figura 8 – Evolução orçamentária 2006-2016 (Elaborado pelo autor)

Os indicadores, gráficos e as análises mostram ainda a difícil compatibilização entre equilíbrio fiscal e desenvolvimento. As opções à disposição do gestor público tendo em vista a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, em tese, seriam respeitar os limites legais de despesas e endividamento e, assim, ter folga para os investimentos, ou ampliar os investimentos em áreas de desenvolvimento sem a necessária observância dos limites (por exemplo, de pessoal) e assumir o ônus da decisão. Os fundamentos da Análise Econômica do Direito levam a concluir que, em regra, tendo em vista as implicações da inobservância legal, os gestores passem a escolher a primeira opção. Ocorre que uma conclusão nesse sentido, de forma a obter uma generalização, carece de aprofundamento e análise de outras variáveis, tais como os desvios e corrupção sobre os recursos que eventualmente sobriariam após a aplicação dos limites de despesas previstos na LRF.

## 5. – Considerações finais

A Análise Econômica do Direito foi fundamento para o desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista que aqui se tratou de avaliar a eficiência da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de se demonstrar se a norma legal tem facilitado ou não o uso eficiente dos recursos públicos e seu impacto/consequência sobre a sociedade (PORTO e GRAÇA, 2013). Na essência, a pergunta de pesquisa foi provocativa ao questionar se a LRF tem cumprido o objetivo para o qual foi fomentada, ou seja, se tem favorecido a boa gestão e o desenvolvimento dos entes, no caso particular, os municípios do Território de Identidade Metropolitano de Salvador.

Não se questiona a tempestividade e necessidade de normativos como a LRF, considerando os desequilíbrios fiscais recorrentes nos entes da federação. A pesquisa demonstrou que a lei tem contido os ímpetus dos gestores no sentido de conduzir suas decisões para caminhos que representem menor sanção para seus atos, mas as sociedades locais têm pagado um preço elevado para a manutenção de uma suposta gestão equilibrada. Aqui pode-se confirmar a hipótese lançada preliminarmente em relação ao impacto negativo da LRF.

Conquanto os gestores venham se preocupando em atender aos ditames legais no que se refere à observância de limites de gastos e transparência para evitar as sanções e as rejeições de contas, há um impacto negativo que leva os gestores a adotarem postura conservadora em relação aos investimentos sociais que representam componentes do desenvolvimento. Os indicadores de gestão fiscal IFGF são patentes em demonstrar esse fato para os municípios do Território Metropolitano de Salvador.

Com uma honrosa exceção, os municípios pesquisados demonstraram, para o período sob exame, indicadores de investimento com avaliação negativa, ou seja, possuíam gestão crítica ou com dificuldades. Isso quer dizer uma queda significativa dos investimentos que seriam, ou deveriam ser destinados a componentes de desenvolvimento, tais como pavimentação, saneamento básico, proteção do meio ambiente etc.

A escolha racional dos gestores pelo atendimento à LRF em detrimento do desenvolvimento está de acordo com o que foi discutido em seção própria deste estudo. Ao escolher o caminho da observância legal plena, o gestor acaba por rejeitar outros possíveis, dado que, em uma análise utilitarista da escolha, os benefícios das opções rejeitadas serão menores do que aqueles da alternativa escolhida, em um dado contexto (CAMPOS; BORSANI; AZEVEDO, 2016).

Não se pode pensar aqui que as escolhas se limitam a essas opções e que ambas são incompatíveis entre si. Ocorre que diante da realidade brasileira e em particular a dos municípios do Território Metropolitano de Salvador, os dados levam a essa conclusão. Pode-se levar em consideração ainda o acúmulo de gestões irresponsáveis de décadas passadas e as descontinuidades administrativas, mas o fato é que ao equilíbrio fiscal não se verifica modificação na realidade local em termos de desenvolvimento.

Nesse ponto, o estudo discutiu a exposição de motivos da LRF e trouxe um dos pontos essenciais daquela premissa de que associado ao equilíbrio fiscal, haveria sobra de recursos que seriam investidos no desenvolvimento. Nada contra a relação que, em tese, mostra-se lógica, entretanto, os meios que a LRF estabelece para atingir esse objetivo não aparenta ser factível, pelo menos para os municípios pesquisados. Pelos ensinamentos da AED, levantados também por Porto e Graça (2013), deve haver uma aproximação entre realidade e norma para que a norma seja eficiente. Desapegou-se, assim, a norma de responsabilidade fiscal da realidade que se propunha a modificar.

Para essa aproximação, a pesquisa demonstrou que há movimentos para adaptação legal, caminho perfeitamente recomendável pela doutrina que estuda a AED e os efeitos da norma jurídica. Os exemplos provêm dos próprios gestores municipais e do legislativo que já trata do projeto de lei complementar PLP 205/2005, na tentativa de ampliar os limites de gastos com pessoal. E gastos com pessoal é pedra de toque da LRF e item de maior dificuldade pelos gestores, não apenas dos municípios pesquisados. Nesse particular, o IFGF com gastos de pessoal é também negativo para a amostra sob exame.

Assim, tem-se que a intervenção do direito na gestão municipal, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem impactado a gestão no sentido de constranger os prefeitos ao atendimento restrito da norma, sem, contudo, beneficiar o desenvolvimento. Nesse sentido, não se verificou a relação direta entre a adequação aos ditames da LRF e o desenvolvimento local. A pesquisa demonstrou ainda que os limites de gastos com pessoal são aqueles com maior dificuldade para atendimento com reflexos para a gestão e o desenvolvimento e, portanto, são o foco principal das sugestões de alteração da LRF.

No que se refere aos municípios pesquisados, é possível concluir pela sua homogeneidade em relação ao nível de desenvolvimento e às dificuldades e resultados fiscais, entretanto, os indicadores, ainda que negativos para a média dos municípios, independentemente de população e estrutura administrativa, revelaram que é possível buscar equilíbrio entre gestão fiscal responsável e desenvolvimento.

Conquanto o estudo se mostre limitado pelo número de municípios pesquisados vinculados a uma área geográfica em particular, entende-se que os resultados são indicadores de uma tendência em relação ao impacto da LRF sobre municípios em geral e revelam a necessidade de maior aderência da norma à realidade para a devida efetividade legal. A ampliação do número de municípios, o confronto com dados de outros Territórios de Identidade e até mesmo de outros Estados e Regiões e o uso de outros indicadores poderão favorecer conclusões mais profundas sobre a influência do direito, seja por meio da LRF ou outro normativo.

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 31(1): 5-34, 1988
- ABRUCIO, F., & Couto, C. (1996). A redefinição do papel do estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 40-47.
- ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. *Direito, Estado e Sociedade*: 9(29), 49-68, 2006.
- ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; Santos Filho, José Emílio dos; Gomes, Fábio Guedes. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. Rio de Janeiro, *Rev. Adm. Pública*, 49(3): 739-759, 2015.
- BLATT, Nadir e Gondim, Patrícia Santos Cardoso. Territórios de Identidade no Estado da Bahia: uma análise da regionalização implantada pela estrutura governamental na perspectiva ao desenvolvimento local e regional. Tempos, Espaços e Representações, Vitória da Conquista, UESB, 2013. Disponível em: [http://periodicos.uesb.br/index.php/coloquiobaiano/article/viewFile/2860/pdf\\_89](http://periodicos.uesb.br/index.php/coloquiobaiano/article/viewFile/2860/pdf_89) Acesso em 26 Dez. 2017.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 JUN. 2017.
- BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110> Acesso em 20 JUN. 2017.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101. Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 25 JUN. 2017
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Exposição de Motivos do Projeto de Lei Complementar nº 251/2005. Câmara dos Deputados. Brasília. 2005
- CARVALHO, Mariza de. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no Serviço Público Municipal. Universidade Gama Filho (Monografia Especialização em Auditoria de Tributos Municipais), 2009.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva. 2006.
- COSTA, Carlos Eduardo de Mira & COSTA JÚNIOR, Antonio Gil. A lei de responsabilidade fiscal como instrumento gerencial para a administração pública. Disponível em: [http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14483&revista\\_caderno=4](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14483&revista_caderno=4) Acesso em: 27Mar2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Número 5, Janeiro/Fevereiro/Março, 1-25pp, 2006.

DOOMEN, Jasper. Rationality in Law and Economics. **Economic Analysis of Law Review**, 2(2): 230-243, 2011.

ELTZ, Magnum Khoury de Figueiredo. Uma abordagem da análise econômica do direito para os danos ambientais transfronteiriços. **Economic Analysis of Law Review**, 3(1): 40-56, 2012.

ESAF – Escola de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 10ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Brasília, 2013. Disponível em: <http://centraldefavoritos.com.br/wp-content/uploads/2016/09/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal.pdf> Acesso em 30 Julho 2017

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal. Ano-Base 2016. Recorte Municipal, Abrangência Nacional**. Publicações FIRJAN – Pesquisa e Estudos Socioeconômicos. Rio de Janeiro, 2017.

FORGIONI, Paula A. Análise econômica do direito (AED): Paranóia ou mistificação? In: Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro. São Paulo: Malheiros, Ano XLIV, julho-setembro/2005, p. 250-251.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E DIREITO DA CONCORRÊNCIA BRASILEIRO. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. UFMG. Volume 98: 231-256, 2008.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KAPLOW, Louis and SHAVELL, Steven. Economic Analysis of Law. In: Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (ed.), **Handbook of Public Economics**, Volume 3, Elsevier, 1661-1784 pp, 2002.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. (Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) São Paulo, 2005.

LINHARES, Fabricio Carneiro; SIMONASSI, Andrei Gomes; NOJOSA, Glauber Marques. A Dinâmica do Equilíbrio Financeiro Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Economia**, Brasília(DF), 13 (3b): 735–758, 2012.

LUQUE, Carlos Antonio. SILVA, Vera Martins. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 3 (95): 404-421., julho-setembro/2004

MARMELSTEIN, George. Análise Econômica dos Direitos Fundamentais. Acesso em: 06 dez 2008. Disponível em

<<http://direitosfundamentais.net/2007/12/14/analiseeconomica-dos-direitos-fundamentais/>>

MARTINS, Aline Antunes & MARQUES, Heitor Romero. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. *Revista Controle*, 11(1): 145-169, 2013.

MARTINS FILHO, Luiz Nestor. *Eficiência na Gestão Fiscal: um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias de município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006*. Dissertação de Mestrado. Administração. Universidade Federal da Bahia. 2007

NOBREGA, Marcos. Os desafios do STF e a análise econômica do direito. *JOTA*, 3 de fevereiro de 2017.

OLIVEIRA, Paulo Fernando de Lima. **A análise econômica do Direito chega ao STJ**. Artigo, 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40952/a-analise-economica-do-direito-chega-ao-stj> Acesso em 1 AGO. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 5ª ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches, & LOPES, Venina. *Lei de responsabilidade fiscal e eficácia dos instrumentos orçamentários: um estudo exploratório na prefeitura de vitória*. Congresso FIPECAFI, 2006.

PARGENDLER, Mariana and SALAMA, Bruno M., Law and Economics in the Civil Law World: The Case of Brazilian Courts (October 24, 2014). **Stanford Law and Economics Olin Working Paper No. 471**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2514577> Acesso em: 27 JUL. 2017

PORTO, Antonio José Maristrello & GRAÇA, Guilherme Mello. **Análise Econômica do Direito (AED). Apresentação do Curso**. Graduação 2013.2. Fundação Getúlio Vargas – Direito Rio. 2013.

PORTO, Antonio José Maristrello & SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro (orgs). **Direito e Economia em Dois Mundos - Doutrina Jurídica e Pesquisa Empírica**. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2014.

POSNER, Richard A. Bentham's Influence on the Law and Economics Movement. *Current Legal Problems*, 51(1): 425–439, 1998, Disponível em : <https://doi.org/10.1093/clp/51.1.425> Acesso em 26 Jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law. *John M. Olin Law & Economics Working Paper No. 53 (2D Series)*. The Law School, The University of Chicago. 1998.

Prêmio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: coletânea de artigos /Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Fundação João Pinheiro. – Brasília: PNUD: IPEA : FJP, 2015.



Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundação João Pinheiro, & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013). Material de Apoio. In Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

RIBEIRO, Eures. Entrevista a Lucas Arraz. Bahia Notícias Municípios. 12 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/municipios/noticia/11982-programas-federais-punem-municipios-com-aval-do-tcm-critica-eures-ribeiro.html> Acesso em 13 Jan. 2018.

SCATOLIN, Fábio Dória. Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva & Pinho, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. RC-UFBA, 1, 2007.

SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “Direito e Economia”? Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ead/salama-artigo.pdf> Acesso em: 28Mar2016

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. **Sequência**, nº 28, junho 1994: 72-87. Disponível em: <file:///C:/Users/romualdo/Downloads/15875-48758-1-PB.pdf> Acesso em 13 Dez. 2017

SANTOS, Queila Rocha Carmona. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o seu Caráter Reformista. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9219adc5c42107c4>. Acesso em: 27Mar2016.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o desenvolvimento do capital social. **Revista Controle**. 7(1): 31-40, 2009.

SHAVELL, Steve. **Economic Analysis of Law**. Harvard University Press: Cambridge, 2000.

SILVA JÚNIOR, Antonio do Carmo; ANDRADE, Catiana Santos; AGUIAR, Hilton. ANÁLISE COMPORTAMENTAL DO ENDIVIDAMENTO DE MUNICÍPIOS BAIANOS ENTRE 2000 A 2013. **Revista de Iniciação Científica – RIC Cairu**. Jan 2015, Vol. 02, nº 01, p.113-134.

TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. Editora Atlas: São Paulo. 2014.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. A lei de responsabilidade fiscal e improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_cidadania/Responsabilidade\\_Fiscal/Doutrina\\_RFiscal/18-ImprobidadeeLRF.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Responsabilidade_Fiscal/Doutrina_RFiscal/18-ImprobidadeeLRF.htm) Acesso em: 27Mar2016.

WARD, Hugh. Rational choice. In: MARSH, David; STORKER, Gerry. ***Theory and methods in Political Science***. 2. ed. Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan, 2002. p. 65-89.

YIN, Robert K. ***Estudo de caso – planejamento e métodos***. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.

ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6026>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

ZYLBERSZTAJN, Décio e SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia: Análise econômica do Direito e das Organizações**. Editora Campus: Rio de Janeiro, 2005.