



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DA BAHIA (2007-2011), BRASIL: UMA CONTRADIÇÃO INSTITUCIONAL

FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND INVESTMENT IN EDUCATION IN THE BAHIA
MUNICIPALITIES (2007-2011): BUILDING A CONTRADICTION

DERECHO DE RESPONSABILIDAD FISCAL E INVERSIÓN EN EDUCACIÓN EN
LOS MUNICIPIOS DE BAHÍA (2007-2011): CONSTRUYENDO UNA
CONTRADICCIÓN

Penildon Silva Filho

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4716-4921>

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - BRASIL

DOI: 10.22481/poliges.v2i1.8482

Resumo: A LRF objetivou normatizar limites para a gestão pública em vários aspectos, inclusive nos gastos com folha de pessoal. Por outro lado, o Fundeb aumentou em 1400% a partir de 2007 as transferências da União para os estados e municípios. Essas duas leis se encontram em contradição, pois a LRF estabelece um limite máximo de gastos com pessoal, enquanto o Fundeb estabelece um mínimo de investimento em profissionais da Educação superior àquele limite permitido pela LRF. Avaliamos o cumprimento da LRF e o cumprimento das exigências legais de aplicação de recursos na área de Educação, no cumprimento do Piso Nacional dos profissionais do magistério e nas políticas de valorização do magistério nos municípios da Bahia. Foi realizada uma pesquisa com os relatórios do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia entre 1997 e 2011. Verificamos se há associação entre o cumprimento da LRF com o constrangimento da aplicação dos recursos da Educação e no cumprimento da Lei do Fundeb. Há duas tendências marcantes na evolução dos pareceres desse tribunal: Há uma diminuição das aprovações e aprovações com ressalvas ao longo do tempo, e o conseqüente aumento das reprovações; nos anos 2007 a 2010, a partir da promulgação do Fundeb e da Lei do Piso Salarial, houve um crescimento expressivo das reprovações das contas no item do cumprimento da LRF, indicando uma associação entre essas variáveis.

Palavras-chave: Financiamento da Educação; Fundeb; Lei de Responsabilidade Fiscal

Abstract: LRF limits public management in various aspects, including spending on payroll expenditure. On the other hand, increased Fundeb in 1400% since 2007 transfers from the

Union to the states and municipalities. These two laws are in conflict, because the LRF provides a ceiling for personnel expenses, while the Fundeb sets a minimum investment in personnel expenses higher than that limit allowed by the LRF. We evaluate the LRF and compliance with legal requirements for the application of resources in Education, in compliance with the National Floor of professional teachers and policy valuation of teaching in the municipalities of Bahia. A survey of the reports of the Court of Accounts of the municipalities of Bahia between 1997 and 2011 was performed. Checked whether there is an association between the LRF with the embarrassment of applying the resources of education and enforcement of the Fundeb. There are two major trends in the evolution of the opinions of the court: There is a decrease of approvals over time, and the consequent increase in disapproval; in the years 2007 to 2010, with the promulgation of Fundeb and Floor Wage Act, there was a significant increase in disapproval of accounts item the LRF, indicating an association between these variables.

Keywords: Funding of Education. Fundeb; Fiscal Responsibility Law

Resumen: La LRF tuvo como objetivo estandarizar los límites para la gestión pública en varios aspectos, incluidos los gastos de personal. Por otro lado, Fundeb incrementó las transferencias de la Unión a los estados y municipios en un 1400% desde 2007. Estas dos leyes están en contradicción, ya que la LRF establece un límite máximo de gasto en personal, mientras que Fundeb establece una inversión mínima en profesionales de la educación superior al límite permitido por la LRF. Evaluamos el cumplimiento de la LRF y el cumplimiento de los requisitos legales para la aplicación de recursos en el área de Educación, en cumplimiento del Piso Nacional de Profesionales de la Docencia y en las políticas de valoración de la docencia en los municipios de Bahía. Se realizó una encuesta con los informes del Tribunal de Cuentas de los Municipios de Bahía entre 1997 y 2011. Se verificó si existe una asociación entre el cumplimiento de la LRF y la restricción en la aplicación de los recursos de Educación y el cumplimiento de la Ley del Fundeb. Hay dos tendencias llamativas en la evolución de los dictámenes de este tribunal: hay una disminución de aprobaciones y aprobaciones con reservas a lo largo del tiempo, y el consecuente aumento de desaprobaciones; en los años 2007 a 2010, luego de la promulgación de Fundeb y la Ley del Piso de Salario, se produjo un expresivo incremento en la desaprobación de cuentas en el rubro de cumplimiento de la LRF, lo que indica una asociación entre estas variables.

Keywords: Financiamiento de la educación: Fundeb; Ley de Responsabilidad Fiscal

A contradição entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Fundeb

No Brasil, duas das leis mais importantes nos últimos anos foram a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006. A LRF objetivou normatizar limites para a gestão pública em vários aspectos, inclusive nos gastos com folha de pessoal. Por outro lado, o Fundeb aumentou em 1400% a partir de

2007 as transferências da União para os estados e municípios, voltadas para a manutenção da Educação Básica e para a valorização do magistério, desde que entrou em vigência até o ano de 2020, estabelecendo um mínimo a ser investido em salários dos profissionais da Educação. Nesse mesmo ano de 2020 foi aprovado o “Novo Fundeb”, que ampliou os recursos para a Educação Básica e elevou o mínimo de recursos para pagamento de pessoal de 60% para 70%.

Por conta disso, essas duas leis se encontram em contradição na gestão pública, pois a LRF estabelece um limite máximo de gastos com pessoal, enquanto o Fundeb estabelece um mínimo de investimento em profissionais da Educação, mínimo este superior àquele limite máximo permitido pela LRF. Como as responsabilidades dos municípios têm sido bastante ampliadas na Educação Básica desde a Constituição de 1988, o que demanda investimentos crescentes em pagamento de pessoal, a contradição entre a legislação mais antiga da LRF e as legislações e a realidade orçamentária mais recentes do Fundeb se intensificou. Outras políticas públicas, como as de Saúde e Assistência Social, também experimentaram uma reestruturação e ampliação desde 1988, especialmente no âmbito municipal, e assim como a Educação pressionam o limite da LRF, que se constituiu num impeditivo à promoção de direitos no país. Veremos neste trabalho um exemplo de como o limite de gastos com pessoal é incompatível com a nova realidade das políticas públicas, podendo se converter num obstáculo para o pleno desenvolvimento dessas políticas voltadas à ampliação de direitos.

No caso dos municípios, o limite máximo estabelecido pela LRF para o gasto com pessoal é de 60%, sendo de 6% da Receita Corrente Líquida (RCL) para os gastos com pessoal do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e de 54% para o Poder Executivo. Por outro lado, o antigo Fundeb estabelecia um mínimo de 60% de gastos com pessoal na Educação e o “Novo Fundeb estabelece hoje o mínimo de 70%.

Outras políticas públicas na Educação além do Fundeb, como a Lei do Piso Salarial dos profissionais da educação (lei 11.738/2008) e o Plano Nacional de Educação de 2014 (Lei Nº 13.005/2014) nos últimos anos tornaram o limite de gastos com pessoal da LRF mais difícil, ou até mesmo impossível de alcançar. O

complemento legal para o Fundeb foi a promulgação da Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação, em 2007, que passou a vigorar plenamente em 2010. A Lei do Piso demandou investimentos muito superiores na Educação para o item pessoal, também conflitando com o limite máximo de gastos com pessoal da LRF.

Esse conjunto de políticas públicas entre os anos de 2003 e 2015 estabeleceu um novo momento nas políticas públicas brasileiras, de superação da fase do “Estado mínimo” da década de 1990 até 2002, com mais investimentos nas áreas sociais, o que irremediavelmente provoca mais investimento em pessoal. A partir da descontinuidade institucional em 2016 e a derrubada da presidente Dilma, esse ciclo foi encerrado, com prejuízos evidentes para um Estado de Bem Estar Social.

Um exemplo de nova legislação que aprofundou o caráter de Estado de Bem Estar Social e fica em contradição com a LRF foi a proposta de emenda constitucional (PEC) 59, promulgada em 2009, que extinguiu a reserva de recursos de Educação da União para a Desvinculação de receitas da União (DRU), que anualmente retirava do MEC 9 bilhões de reais. Isso significou que os 20% de recursos antes reservados para o pagamento de juros da dívida pública passaram a ser investidos apenas na Educação, o que aumenta os compromissos do Estado com uma política pública que tradicionalmente tem a maior parte de seu orçamento comprometido com a folha salarial dos profissionais.

A proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024 institui um novo patamar de investimento público em Educação. Foi aprovada a garantia de reserva de recursos governamentais para a Educação no valor referente a 10% do PIB nacional, a ser investido pelas três esferas de governo. Houve no Senado também o adendo feito pelo relator do PNE para reservar 75% de todos os recursos oriundos de royalties do petróleo, a partir da promulgação do Plano, para a Educação. Esses novos marcos institucionais, a Lei do Piso Salarial, a PEC 59, o PNE e a reserva de recursos de royalties para a Educação, também contradizem os princípios da LRF, que prioriza o gasto com o pagamento da dívida pública e não com as políticas sociais.

Esse patamar de 10% do PIB para a Educação significará um aumento de 60% dos recursos de 2013 para a Educação Básica e Superior. Naquele ano os investimentos em Educação no Brasil totalizaram 6,1% do PIB nas três esferas de governo, e esse percentual foi se ampliando até 2015, sendo que a partir da mudança de governo, com a deposição da presidente Dilma e a posse de Michel Temer na Presidência, a curva ascendente do orçamento foi invertida.

A conjugação das políticas educacionais atuais com o PNE significará um patamar inédito de investimentos educacionais. Entretanto, nos dias atuais os gestores públicos já indicam a dificuldade de compatibilização do limite máximo de gastos com pessoal da LRF e o limite mínimo de investimento em pessoal do Fundeb, do Novo Fundeb e a Lei do Piso. Esse tensionamento se agravou com o aumento dos recursos para Educação até 2016 e a posterior aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95. Na tabela 1 abaixo podemos identificar o crescimento em termos percentuais do PIB em todos os níveis da Educação nos últimos 10 anos (BRASIL, 2013a):

Tabela 1: Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2011

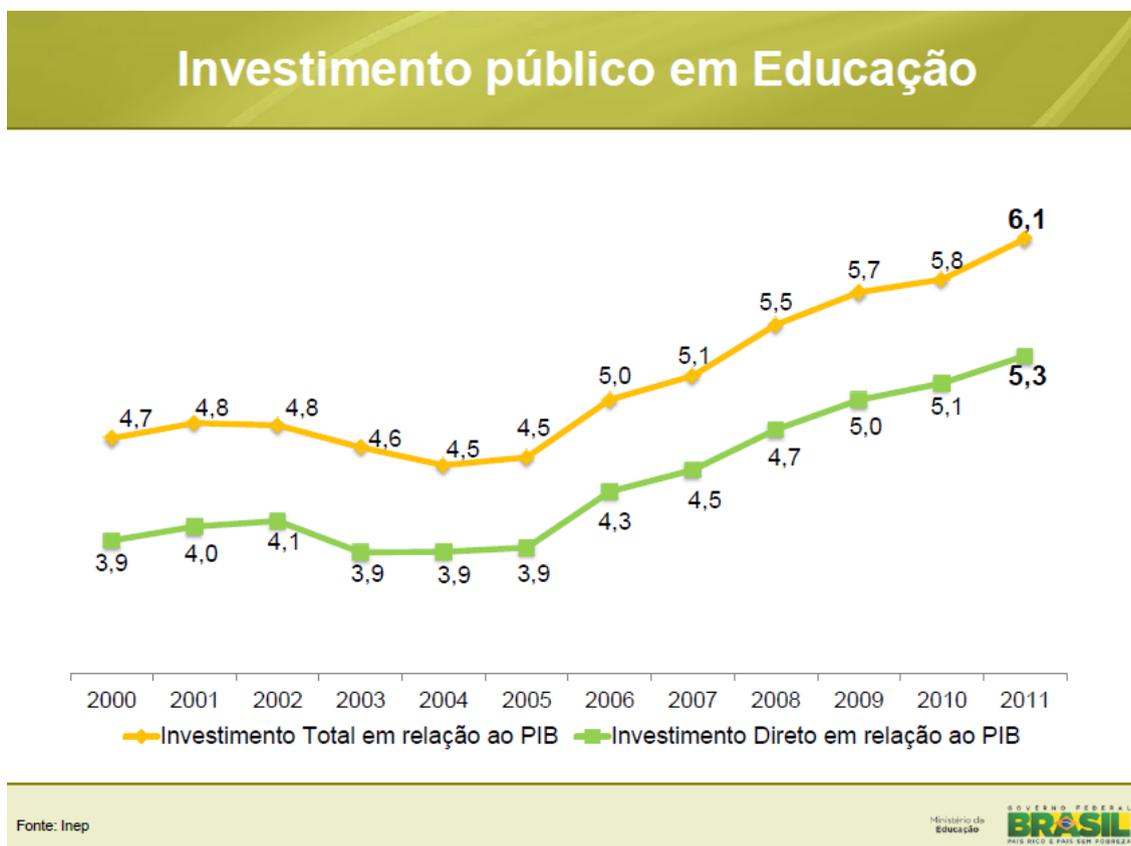
Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
			De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais			
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8

2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9
2011	6,1	5,0	0,5	1,8	1,7	1,1	1,0

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep.¹

Com uma maior destinação de recursos para todos os níveis de ensino, houve uma evolução dos gastos em Educação no Brasil. Os dados do Instituto Nacional de pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do INEP indicam um crescimento de 4,7% para 6,1% do PIB entre 2000 e 2011. Os dados da tabela anterior podem ser visualizados no Quadro 1, (BRASIL, 2013f):

Quadro 1: Investimento Público em Educação



Fonte: INEP/MEC

No quadro 1, o Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB é o percentual do investimento público total na Educação em relação ao Produto Interno

Bruto (PIB) por nível de ensino. Compreende-se como Investimento Total em Educação os valores despendidos nas seguintes Naturezas de Despesas: Pessoal Ativo e seus Encargos Sociais, ajuda Financeira aos Estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento, Transferências ao Setor Privado, outras Despesas Correntes e de Capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (Essa estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o Pessoal Ativo). Por outro lado, o percentual do Investimento Direto em relação ao PIB é o percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por nível de ensino. Nessas informações não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

A LRF no Brasil

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, estabeleceu em seu art. 19 limites para os gastos com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União, os estados e os municípios, entes que compõem a federação brasileira. Essa exigência abrange todos os Poderes que compõem a administração pública – Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público. A RCL envolve não somente a arrecadação com impostos, mas todas as fontes de recursos. Entende-se RCL como o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas no caso dos municípios as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, bem como as receitas de compensação recebidas de outros regimes previdenciários. No caso dos municípios, o limite de gastos com pessoal estabelecido é de 60% da RCL, sendo de 6% da RCL para os gastos com pessoal

do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas dos Municípios, quando houver, e de 54% para o Poder Executivo (BRASIL, 2013b).

Segundo Dalmonch, Teixeira e Sant'anna (2011, p.1177), “a LRF é um instrumento legal que evidencia a aplicação do modelo econômico da burocracia (niskaniano), estabelecendo responsabilidades, mas, também, objetivos e metas ao gestor público diante da utilização de recursos econômicos escassos.”

Essa inspiração também se encontra nos princípios da reforma do Estado empreendida na década de 1990 com o modelo gerencial de gestão proposto por Bresser Pereira. Ainda segundo Dalmonch, Teixeira e Sant'anna (2011), apesar de haver uma tentativa de padronização da administração e de seus controles, a LRF não foi bem sucedida, pois:

(...) a avaliação de desempenho, utilizando a razão entre despesas públicas ou dívidas consolidadas líquidas, não contempla medidas que possam realmente indicar a avaliação de desempenho do gestor público. Portanto, não há variáveis e métricas para a melhoria de produtividade, o crescimento econômico, o aumento da capacidade fiscal, a eficácia da organização fazendária e a qualidade dos serviços prestados, e a métrica para as melhores práticas gerenciais aplicadas aos recursos públicos. (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011, p. 1181)

Há estudos que apontam que o cumprimento dos princípios da LRF favorece o desenvolvimento do ente federado, como o apresentado por Sousa et al.(2013), que realizaram uma pesquisa quantitativa. Esses pesquisadores cruzaram as variáveis do Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), para avaliar o grau de responsabilidade fiscal dos municípios e o grau de desenvolvimento municipal, respectivamente. Neste trabalho, Souza et al. realizam uma revisão de literatura que indicou outros trabalhos que apontam na direção de que os municípios que mais cumprem a LRF são aqueles justamente que apresentam os melhores desempenhos nos índices sociais. Há também os trabalhos de Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Oliveira, Peter e Meneses (2010) Andrade et al. (2011) e Sousa et al. (2011), que desenvolveram estudos voltados à discussão acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e

indicadores socioeconômicos, apresentando conclusões de que o cumprimento da LRF tem como uma de suas consequências a elevação do nível de vida dos cidadãos. Essa elevação se observaria em índices como o da FIRJAN. Souza et al.(2013) ainda indica uma desigualdade regional, segundo a qual as regiões Sul e Sudeste apresentam os melhores índices de cumprimento da LRF; e as regiões Norte e Nordeste os piores índices para atingir as metas da LRF. Segundo esse estudo, os índices de desenvolvimento social acompanhariam a tendência de melhores índices de cumprimento do LRF, e os municípios que mais respeitassem os limites dessa lei teriam um melhor desenvolvimento social.

Na mesma direção de Souza et al.(2013), um outro estudo, de Andrade et al(2011), também realiza uma pesquisa descritiva de um município do Rio de Janeiro entre os anos de 2005 e 2007, com base documental, e chega a conclusões similares de que, a partir do obtido pela análise dos dados, a prefeitura caminha na direção de compatibilizar responsabilidade fiscal e social, e a responsabilidade fiscal é compatível com investimento em educação e saúde.

Entretanto, na presente pesquisa que observou o comportamento dos municípios baianos através da análise dos pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios, há uma redução drástica do montante de prefeituras que conseguem cumprir a LRF, enquanto tem aumentado para índices acima de 85% e 90% o cumprimento da Lei do Fundeb e do percentual constitucional obrigatório de 25% a ser investido em Educação, no período a partir de 2007, quando entra em vigor a lei do Fundeb. Essa constatação pode indicar no caso baiano estudado um descolamento entre a variável de cumprimento da LRF e da variável cumprimento das obrigações legais do Fundeb e da Educação.

Em um trabalho com orientação metodológica distinta e diferentes conclusões, Santos (2011), reconhece que a LRF “proporcionou conquistas importantes, principalmente por sua estruturação alicerçada em quatro eixos principais de elevada carência até sua aplicação: planejamento, transparência, controle e responsabilização do gestor público”, entretanto, foi uma lei que se caracterizou por limitar os gastos sociais e não estabelecer limites para os gastos com os juros da dívida pública. No artigo de Santos (2011, p. 29), há a compreensão

de que “a responsabilidade fiscal se limita à questão financeira do equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias e não abrange as questões ou os reflexos sociais desse equilíbrio meramente técnico”. Sem deixar de reconhecer avanços da LRF, e ressaltando de que não é a única limitadora das ações governamentais voltadas para o social, o estudo de Santos aponta a necessidade de uma definição clara de prioridades das diversas demandas sociais existentes na esfera pública, e assim avançar na discussão (e ação) da conjunção das responsabilidades fiscal com a social. Santos inverte a prioridade para o social, secundarizando as obrigações fiscais, priorizando os investimentos em políticas sociais ao afirmar que esse deve ser o principal objetivo, “mesmo que para o atendimento à população se faça necessário o endividamento público, num limite a ser objeto específico de novo estudo” (SANTOS, 2011, p.29).

Muitos desses estudos apontam para o fato de que as demandas sociais aumentam mais rápido do que a capacidade do Estado em atendê-las. Como consequência disso, o próprio esforço tributário da sociedade vem crescendo ao longo dos anos, ao analisar o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) que foi arrecadado em impostos, que já foi de 13,8% em 1947 e atingiu 29% em 2000 (VERSANO apud DALMONECH; TEIXEIRA; SANTA'ANNA, 2001). Esse aumento da arrecadação se deve ao esforço em ampliar a oferta de recursos públicos à população, que num passado recente era muito reduzido mas têm se ampliado substancialmente em Saúde, Educação, Assistência social e outras políticas públicas. Nesse debate sobre a necessidade de aumentar a arrecadação para atender às demandas sociais, a LRF procura em seu texto estimular a arrecadação própria de municípios, para que os mesmos não fiquem dependentes apenas das transferências (RIBEIRO FILHO; DINIZ; VASCONCELOS, 2003), o que é um aspecto positivo da referida lei, embora a realidade da maioria dos municípios brasileiros é de pobreza e carência de atividades econômicas, o que dificulta ou inviabiliza essa arrecadação própria.

A LRF, as despesas com pessoal e a contradição com as políticas sociais mais recentes

De acordo com a LRF, enquadram-se como despesa total de pessoal os gastos efetuados pelos entes federados com: a) servidores ativos, civis e militares, ocupantes de cargos ou funções; b) aposentados e pensionistas; c) membros de Poder; d) vencimentos, vantagens adicionais, gratificações, horas extras e quaisquer outras espécies remuneratórias; e) empregados das empresas estatais dependentes; subsídios dos agentes políticos; f) terceirização para substituição de servidores; g) encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades da previdência (BRASIL, 2013b). Com vimos, há uma contradição entre o limite máximo de gastos com pessoal (54% para os municípios) e o mínimo exigido pelo Fundeb (60%) e Novo Fundeb (70%).

É importante identificar outro elemento que acentuará a contradição entre a LRF e o novo PNE, sobre os gastos em Educação obrigatórios que totalizarão 10% do PIB. A LRF especifica que contará para cálculo do limite de gasto com pessoal, além dos vencimentos, as aposentadorias e os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente federado às entidades da previdência, enquanto que no relatório aprovado pelo Senado do PNE, os gastos em Educação obrigatórios que totalizarão 10% do PIB excluem esses dois itens. Ou seja, deve-se investir 10% do PIB em Educação, e esse investimento de 10% não deve ser para pagamento das aposentadorias e pensões. Apenas para que se tenha ideia do que esse investimento em aposentadoria e pensões significa hoje, há universidades federais brasileiras nas quais os recursos para pessoal da ativa são praticamente iguais ao que é pago na folha de aposentados e pensionistas, como é o caso da Universidade Federal da Bahia. A aprovação final do texto no Senado significará um aumento substancial de recursos para a folha de pessoal das universidades e para os investimentos diversos da Educação, uma vez que os recursos das aposentadorias terão que vir de outras fontes, diferentes da fonte da Educação.

Para alcançar suas metas, a LRF criou um limite prudencial equivalente a 95% do limite máximo para a despesa com pessoal. Caso os Poderes e os órgãos ultrapassem este limite prudencial, ficam impedidos de:

- i) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial, determinação legal ou contratual e a revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X da CF;
- ii) criar cargo, emprego ou função;
- iii) alterar a estrutura de carreira que implique em aumento de despesa;
- iv) prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e
- v) contratar hora extra, salvo as situações previstas na LDO e no art. 57, § 8º, II, da CF (BRASIL, 2013b).

Alguns autores indicaram que um dos problemas da LRF foi a não observância da heterogeneidade entre estados e entre municípios quando da fixação de limites únicos de gastos com pessoal para todos (DALMONECH, TEIXEIRA, SANT'ANNA, 2011). Segundo Siqueira (2004), ao se comparar as leis de responsabilidade fiscal neozelandesas com as brasileiras, nas brasileiras há um limite único e rígido, enquanto nas neozelandesas são estabelecidos os princípios gerais para a ação governamental e parâmetros para que cada caso em particular seja apreciado sob a luz da jurisprudência estabelecida. Essa desconsideração da heterogeneidade nacional também é apontada trabalho de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), pesquisa na qual se constatou que os municípios que gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram seus gastos, enquanto aqueles que já tinham maiores gastos foram penalizados.

A nova institucionalidade dos gastos com Educação

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 212, estabeleceu para os três níveis de governo um limite mínimo de gastos a serem efetuados com a Educação (manutenção e desenvolvimento do ensino) em relação às suas receitas líquidas de

impostos e transferências: 18% para a União e 25% para os governos estaduais e municipais. De acordo com o artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), há uma definição do que seja a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.(BRASIL, 2013c)

Essas definições contribuíram muito para evitar distorções encontradas nos gastos de Educação, nos quais era comum encontrarem-se discriminados, nas prestações de contas, obras de infraestrutura, festas populares, atividades inerentes à assistência social e pessoal desviado das funções da Educação alocados em outras secretarias e custeados com recursos da Educação.

A essa definição da Constituição de 1988 e da LDB nº 9.394/96 sobre o que é a manutenção e desenvolvimento do ensino, que alargou muito as obrigações do Estado e os direitos sociais, são somadas a EC do Fundeb, a EC do Novo Fundeb, a PEC 59/2009, a lei do Piso Salarial Nacional (BRASIL, 2013d), como já foi explicado anteriormente. É importante ressaltar que a lei do Fundeb, a PEC 59/2009 e a Lei do Piso (nº 11.738, de 16 de julho de 2008) são posteriores à LRF, de 2000, e se situam em uma conjuntura política, econômica e social bem distinta da conjuntura e da correlação de forças da década de 1990, que foi marcada pela preocupação com a limitação dos gastos do Estado e o compromisso do pagamento das dívidas dos entes federados, e pela ausência do Estado na manutenção de muitas políticas públicas que se desenvolveram mais tarde.

Além dessas três leis, a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) para operacionalizar o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação em 2007, o

chamado “PAC da Educação”, significou mais um aporte de recursos pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) para Estados e municípios (BRASIL, 2013e). Os recursos foram direcionados para estados e municípios que não atingem um desempenho favorável em quatro dimensões trabalhadas pelo PAR: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2013e).

A manutenção da discrepância de orientação nos gastos entre a LRF e a lei do Fundeb ou até mesmo o dispositivo constitucional que estipula 25% dos recursos orçamentários de estados e municípios para Educação pode gerar o descumprimento de uma dessas legislações. Outra consequência possível é a priorização de uma política pública, que pode ser a Educação, em detrimento de outra, como a Saúde e a Assistência Social, que são as três áreas de maiores investimentos orçamentários no Brasil hoje, e todas elas demandam percentuais de gastos com pessoal bem superiores a 54% (no caso dos municípios) ou 49% (no caso dos Estados). São setores “intensivos em mão-de obra”, pois não há possibilidade de substituição de professores, médicos, enfermeiros ou assistentes sociais nos seus respectivos locais de trabalho, são serviços públicos que demandam principalmente mão de obra.

A análise dos pareceres do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA) nos pontos concernentes da LRF, Fundeb e mínimo de 25% para a Educação poderá nos fornecer um quadro sobre o cumprimento dessas políticas e a sua eventual contradição. Não avaliamos ainda nesse estudo o impacto das EC 95 e EC186 que aprofundaram a lógica da austeridade fiscal da LRF.

Metodologia da pesquisa

Na presente pesquisa avaliamos o cumprimento da LRF e o cumprimento das exigências legais de aplicação de recursos na área de Educação. Foi realizada uma pesquisa documental tendo como fonte os relatórios do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia entre 1997 e 2011, que é o período que já tinha todos os

relatórios publicados na internet na página do TCM Bahia em 2015. Todos os dados usados na presente pesquisa são públicos e se encontram no site do TCM da Bahia¹. A tabulação dos dados, a elaboração de gráficos e tabela e a análise desses dados oficiais do TCM/BA são resultado da presente pesquisa.

Não estendemos a pesquisa pelos anos seguintes devido à mudança de governo de Dilma para Temer, o que exigirá novas investigações sobre esse período distinto das políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa de caráter quantitativo e estatístico para verificar se há associação entre o cumprimento da LRF com o constrangimento da aplicação dos recursos da Educação e no cumprimento da Lei do Fundeb. Foram mapeadas as prestações de contas por categoria de parecer no período 1997-2011, que são: aprovada, aprovada com ressalva, rejeitada, outra decisão e não julgada.

Em outro quadro identificamos e quantificamos as situações dos municípios nas seguintes categorias, a partir do ano de 2007, que é quando o Fundeb entra em vigor:

- 1) Cumpriu ou não a LRF
- 2) Cumpriu ou não o Fundeb
- 3) Cumpriu ou não o mínimo de 25% de orçamento para a Educação

Os resultados do Tribunal de Contas da Bahia e a condição das contas dos municípios baianos

Após a análise dos relatórios do Tribunal de Contas da Bahia podemos identificar duas tendências marcantes na evolução dos pareceres desse tribunal sobre os municípios baianos ao longo do período disponível para consulta pública:

- 1) Há uma diminuição das aprovações e aprovações com ressalvas ao longo do tempo, e o conseqüente aumento das reprovações, observando-se o conjunto das 417 prefeituras baianas;

¹ O site com os dados oficiais do TCM/BA usados neste trabalho é:
<https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisooes/contas-anuais/>

- 2) Nos anos 2007 a 2010, a partir da promulgação do Fundeb e da Lei do Piso Salarial, houve um crescimento expressivo das reprovações das contas no item do cumprimento da LRF, indicando uma associação entre essas variáveis, fica mais difícil cumprir a LRF com a nova legislação.

Abaixo colocamos a tabela 2 com os resultados da pesquisa referente às aprovações e reprovações das contas dos municípios pelo TCM Bahia:

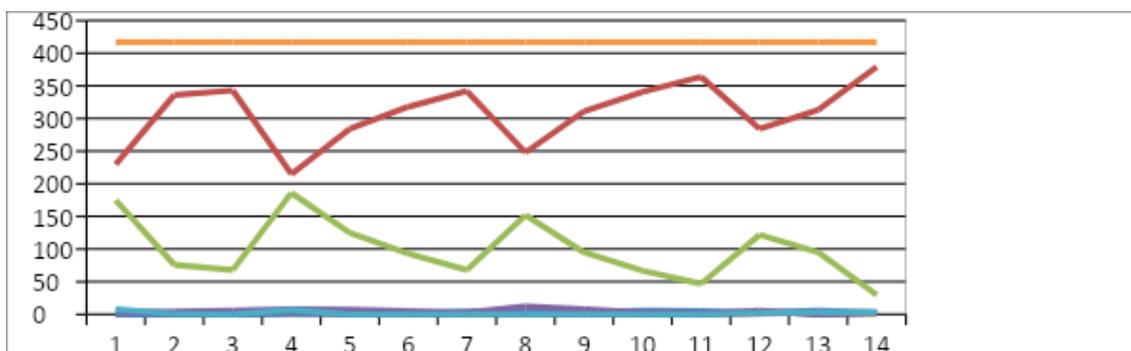
Tabela 2: Aprovação das Contas das prefeituras baianas entre 1997 e 2011

QUADRO DA APROVAÇÃO DAS CONTAS DAS PREFEITURA BAIANAS ENTRE 1997 E 2011															
APRESENTAÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE MUNICÍPIOS DA CADA CATEGORIA															
	Ano referência do TCM Bahia														
Categoria	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Aprovada sem ressal	0	0	0	1	1	1	4	5	3	6	5	3	6	3	
Aprovada com ressal	230	336	343	215	284	318	342	248	311	341	364	284	313	379	
Rejeitada	175	76	68	186	125	93	68	152	95	67	47	122	95	30	
Outra decisão	4	4	6	8	7	5	3	12	8	3	1	6	0	2	
Não julgada	8	1	0	7	0	0	0	0	0	0	0	2	3	3	
Total	417	417	417	417	417	417	417	417	417	417	417	417	417	417	

Fonte: Elaborada pelo autor

Essa tabela 2 nos permitiu fazer o seguinte Gráfico 1 abaixo, que explicita a identificação histórica do comportamento dos julgamentos das contas dos municípios baianos pelo TCM/BA:

Gráfico 1: resultados dos pareceres do TCM da Bahia sobre as contas dos municípios baianos



As "séries" no gráfico 1 indicam cada uma das situações:
Série 1: aprovada sem ressalvas: Cor: azul escuro

Série 2: aprovada com ressalvas: Cor: vermelho
Série 3: rejeitada: Cor: verde
Série 4: outra decisão: Cor: lilás
Série 5: Não julgado: Cor: azul claro
Série 6: total: Cor: laranja
Fonte: Elaborada pelo autor

No eixo horizontal, os números indicados 1 de a 14 estão substituindo os anos de análise das contas, sendo que o número 1 indica o ano de 2011(mais recente) e o número 14 indica o ano de 1998 (o mais antigo disponível na base de dados), que é o mais antigo que se tem na análise do TCM Bahia. No gráfico, a linha azul escura, a série 1, que indica os municípios com aprovação sem ressalvas, e apresenta o valor sempre baixo ao longo de todo o período, praticamente uma quantidade residual. A série 6 indica o total de todos os municípios, e por isso não se altera. A série 2, em vermelho, indica as contas aprovadas com ressalvas, e apresenta um comportamento cíclico, que coincide com cada início e final dos mandatos de quatro anos dos gestores municipais, sempre com maiores aprovações nos inícios de mandato e maiores reprovações ao final dos mandatos. Mas há uma acentuada queda das aprovações com ressalvas considerando-se todos os anos e passando por diferentes gestões.

O que fica demonstrado no quadro é uma maior aprovação das contas no início de cada mandato de quatro anos dos gestores municipais e uma maior reprovação no final, por razões que podem ainda ser melhor investigadas. Talvez, haja um rigor maior por parte do TCM Bahia ao final do mandato dos gestores municipais e um “abrandamento” na fiscalização no início de governos. Essa associação aparece forte considerando-se os 417 municípios, e não apenas um ou poucos, o que indica uma tendência geral. Ao mesmo tempo em que há esse comportamento cíclico, que pode ser devido ao maior rigor no julgamento das contas ao final dos mandatos, há uma tendência histórica de aumento do número de municípios com as contas rejeitadas em todos os anos, o que é indicado no gráfico pela série 3, a verde, que significa rejeitada, que vem experimentando um crescimento consistente e diretamente proporcional ao decréscimo da série 2, a vermelha, que significa a aprovação com ressalvas. Partimos em 1998 de 379

municípios com as contas aprovadas com ressalvas e apenas 30 com contas rejeitadas, para termos, em 2011, 230 contas aprovadas com ressalvas e 175 contas rejeitadas.

Uma forma mais consistente de analisar o aumento constante na rejeição de contas públicas pode ser feita através da comparação dos últimos anos de mandato dos gestores municipais, que é quando um aparente maior rigor se impõe de forma generalizada na análise das contas municipais pelo TCM Bahia. No ano 2000, havia 284 aprovações com ressalvas a 122 rejeições; em 2004 havia 248 aprovadas com ressalvas e 152 rejeitadas e, em 2008, houve 215 aprovadas com ressalvas a 186 rejeitadas.

No ano de 2004 já estava em vigor a LRF, e em 2008 já estava em vigor a Lei do Fundeb e do Piso Salarial Nacional, enquanto a LRF se mantinha. O Fundeb e a Lei do Piso alteraram bastante o quadro da Educação, e há nos dados do TCM Bahia uma indicação de uma associação com a variável rejeição das contas. Ou seja, à medida que a LRF é mantida e, mais especialmente, com a entrada da Lei do Fundeb e do Piso Salarial, há uma rejeição cada vez maior das contas das prefeituras.

Em outra tabela abaixo identificamos, a partir do ano de 2007, os itens sobre LRF, Fundeb e Educação, as situações dos municípios nas seguintes categorias: se os municípios cumpriam ou não a LRF; se cumpriam ou não o Fundeb e se cumpriam ou não o mínimo de 25% de orçamento para a Educação. Observem a tabela 3:

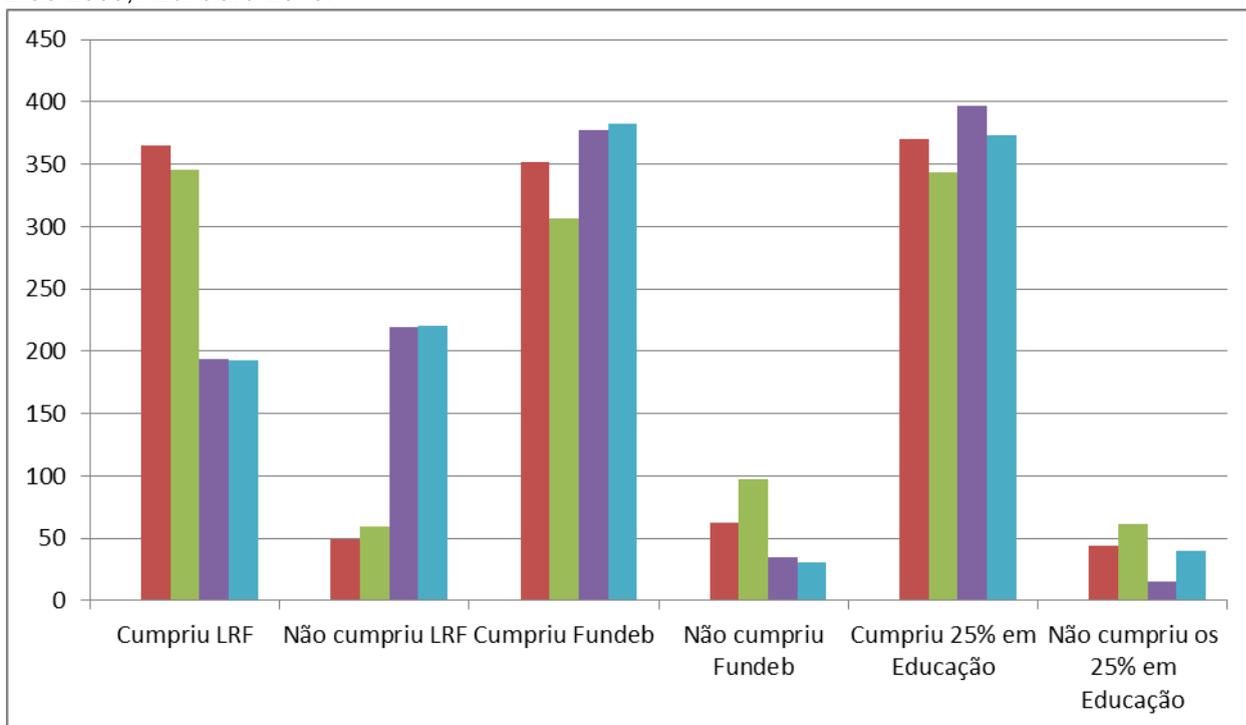
Tabela 3: número de municípios que cumpriam e não a LRF; o número dos que cumpriram e não cumpriram o Fundeb e o número dos que cumpriram ou não o mínimo de 25% de orçamento para a Educação:

	Categoria de aprovação		Cumpriu Fundeb	Não cumpriu Fundeb	Cumpriu 25%	Não cumpriu os 25%
	Cumpriu LRF	Não cumpriu LRF				
2007	365	49	352	62	370	44
2008	345	59	307	97	343	61
2009	194	219	377	35	397	15
2010	193	220	382	31	373	40

Fonte: Elaborada pelo autor

A partir desses dados foi possível elaborar o seguinte gráfico 2, que nos permite ver uma evolução nesses quatro anos dessas seis variáveis:

Gráfico 2: Evolução do número de municípios que cumpriam e não a LRF; o número dos que cumpriram e não cumpriram o Fundeb e o número dos que cumpriram ou não o mínimo de 25% de orçamento para a Educação. Os anos estão representados pelas cores: Vermelho-2007; Verde-2008; Lilás-2009; Azul claro-2010.



Fonte: Elaborado pelo autor

O que é observado nesses dados é que consistentemente há uma queda acentuada em 2009 e 2010 no número de municípios que conseguem cumprir a LRF, e, logicamente, um aumento na mesma proporção dos que tem esse ponto rejeitado em suas prestações de contas, sendo que nas leituras dos relatórios do Tribunal de Contas sobre a prestação de contas dos municípios fica claro que esse não cumprimento da LRF se deveu basicamente pelo não cumprimento do teto de gastos de pessoal. Vale relembrar que em 2008 houve a entrada em vigor da Lei do Fundeb e da Lei do Piso, o que pode indicar uma associação entre essas variáveis.

No item referente a cumprimento ou não cumprimento do Fundeb, há uma tendência consistente de crescimento do número de municípios que cumprem o

Fundeb, com apenas a exceção do ano de 2008. A análise da variável de cumprimento do mínimo de 25% do orçamento da Educação indica que nos dois últimos anos, em 2009 e 2010, a média de cumprimento dessa obrigação constitucional foi maior que nos dois primeiros anos, em 2007 e 2008.

Esses resultados indicam uma dificuldade maior de cumprir a LRF por parte dos municípios. A análise é com o total de municípios baianos, não se considerando apenas a realidade de apenas um isoladamente. Essa dificuldade pode ter sido decorrente das obrigações maiores com a política da Educação, e também pela presença de outras obrigações na Saúde e na Assistência Social. Todas essas políticas vêm recebendo aportes de recursos federais e demandado maiores aportes municipais.

Conclusões

Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Oliveira, Peter e Meneses (2010) Andrade et al. (2011) e Sousa et al. (2011) desenvolveram estudos voltados à discussão acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e indicadores socioeconômicos, apresentando conclusões de que o cumprimento da LRF tem como uma de suas consequências a elevação do nível de vida dos cidadãos. Esses estudos apontam a LRF como um instrumento importante para a gestão pública e que suas metas e limites são adaptáveis às demandas sociais e às novas políticas públicas. Há a afirmação inclusive de que os entes federados que mais cumprem a LRF são os com maior desenvolvimento social e econômico e que o cumprimento dessa lei é um fator que favorece esse desenvolvimento.

Santos (2011) segue uma linha de argumentação distinta, afirmando que a LRF não leva em conta as políticas sociais e sua necessidade de investimentos, estando em contradição com a necessidade de investimentos sociais e a LRF tem uma prioridade para o pagamento exclusivo dos serviços da dívida pública. Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011) afirmam que a LRF não dispõe de instrumentos que avaliem o desempenho social da gestão, nem apresenta flexibilidade para analisar as distintas realidades nas regiões brasileiras.

Os resultados encontrados nesta pesquisa coadunam com as conclusões do segundo grupo de pesquisadores, e apresentam o indício, pelo menos nos municípios baianos, que são um contingente razoável, de 417 cidades, de que as prefeituras em sua grande maioria cumprem a lei do Fundeb e os 25% de investimento em Educação enquanto há uma queda vertiginosa das aprovações de contas devido ao descumprimento da LRF. Isso indica que está havendo aumento dos investimentos na área de Educação e, por conseguinte, uma melhora das condições de vida nesse aspecto, mas de forma desvinculada do cumprimento da LRF, ao contrário do que afirmam Sousa et al.(2013), Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Oliveira, Peter e Meneses (2010) e Andrade et al. (2011).

Gestores públicos antes mesmo da aprovação do PNE afirmam que não conseguirão cumprir os níveis de investimento devido à LRF, no tocante aos limites com folha de pagamento de pessoal, e que o cumprimento do limite mínimo de 70% dos recursos da Educação para folha de pessoal é incompatível com o limite máximo de gastos com pessoal para Estados e municípios. Em pronunciamento da União dos Municípios da Bahia (UPB), a sua presidente Maria Quitéria, afirmou que se torna necessário haver um esforço nacional, junto às bancadas no Congresso Nacional, para rever alguns itens da LRF (PREFEITURAS..., 2013). Essa entidade vem realizando audiências públicas para mobilizar deputados da bancada baiana no sentido da mudança desse item da LRF.

Além do pronunciamento de lideranças do movimento municipalista reivindicando mudanças na LRF, o governo federal apontou alguns anos atrás que a nova conjuntura das políticas públicas, em especial da Educação, exige uma revisão da legislação da LRF. Em reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 22 de agosto de 2013, a ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, reconheceu “que o país precisa rediscutir os limites rígidos de gastos de custeio quando o assunto é educação. Pagar professores e comprar livros didáticos devem ser vistos não como gastos, mas como um investimento no futuro do país”, disse a ministra (GOVERNO...,2013).

O Governo Federal criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 28 de maio de 2003 pela Lei n. 10.683, como um espaço de

interlocução do próprio governo com a sociedade civil e um espaço para criar agendas e estabelecer políticas consensuais e emergentes do país. Não foram poucas as propostas que saíram do CDES para se tornarem leis no Congresso, entretanto nesse debate o governo federal à época não teve qualquer proposta consubstanciada em projeto de lei para tratar o assunto, apesar das pressões permanentes dos municípios.

Por outro lado, a discussão da Educação mudou de patamar quando a proposta que o Governo em 2014 fez sobre o uso dos recursos do Pré-sal para a Educação foi aprovada, consolidando a perspectiva de fixação de um percentual alto de investimento para a área, o que ocorreu com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020), que estabeleceu a obrigação de investimento da ordem de 10% do PIB no setor.

As travas impostas pela LRF, do período do Estado Mínimo de 1999 e 2000 sobre as leis do Fundeb (de 2007), a EC do Novo Fundeb, a PEC 59/2009 e a lei do Piso Salarial Nacional (de 2007) podem frustrar o avanço na Educação preconizado no PNE aprovado no Congresso. Estava em pauta até 2014 um debate sobre uma nova concertação institucional para priorizar o investimento necessário na Educação e na remuneração dos Educadores, ao mesmo tempo em que terminem com os constrangimentos sobre os gestores que se dedicam à implementação de políticas públicas sociais. Entretanto a reversão das políticas públicas em 2016, com a EC 95 e mais recentemente a EC 186, derrubaram a possibilidade de cumprir as metas do PNE e melhorar a Educação brasileira.

Notas:

- 1- Sobre a Tabela 1, o INEP ainda salienta que a composição da tabela anterior utilizara os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Também estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação:

Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado; e não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional. Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado). No âmbito da Educação Superior, os investimentos correspondem aos cursos superiores em Tecnologia, cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu). Nos anos de 2000 a 2003 estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola. Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente; e a partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A tabela do IPEA acima, para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, as seguintes fontes de dados primários: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (BRASIL, 2013a).

Referências

ANDRADE, C. R.; COSCARELLI, B. V.; PAULA, C. S.; CKAGNAZAROFF, I. B.. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do rio de janeiro. **REGE**, São Paulo – SP, Brasil, v. 18, n. 2, p. 177-194, abr./jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 1 set. 2013

_____. Ministério da Educação. **PAR - PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>> . Acesso em: 1 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep. **Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 – 2011**. Brasília: MEC/INEP, 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em 2 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Presidência da República, Casa Civil. Sub-secretaria de assuntos jurídicos. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Presidência da República, Casa Civil. Sub-secretaria de assuntos jurídicos. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 1 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Presidência da República, Casa Civil. Sub-secretaria de assuntos jurídicos. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm> . Acesso em: 1 set. 2013

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mário Bispo. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos

estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 45(4):1173-196, jul./ago. 2011

DE ANDRADE, Carolina Riente. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro. **Revista de Gestão USP**, April-June, 2011, Vol.18(2), p.177(18).

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2006.

FREIRE, F. S. Indicadores financeiros e índice de gestão fiscal dos estados brasileiros: ranking das melhores práticas administrativas. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSROS, 11, 2004, Porto Seguro/BA. **Anais...** Porto Seguro, 2004.

GOVERNO QUER MEXER NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Da Redação. Carta Maior. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Governo-quer-mexer-na-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal/4/28429> acesso em: 30 mar. 2014.

LOPES, E. C. B.; SLOMSKI, V. Responsabilidade Fiscal versus Responsabilidade Social: Um estudo nos municípios paulistas premiados pelo programa de incentivo a gestão fiscal responsável implementado pelo Conselho Federal de Contabilidade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4., 2004, São Paulo/SP. **Anais...** São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. G. A.; MENESES, A. F. Lei de Responsabilidade Fiscal: implicações nos indicadores sociais municipais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 10., 2010, São Paulo/SP. **Anais...** São Paulo, 2010.

PREFEITURAS têm a maioria das contas rejeitadas pelo TCM. A Tarde. Salvador: A Tarde, 24 de dezembro de 2013

RIBEIRO FILHO, José Franciso; DINIZ, Jasedilton Alves; VASCONCELOS, Marco Túlio de Castro, 2003. Comportamento da receita tributária localizados no estado de Pernambuco no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. **UNB Contábil**. Vol. 6. N. 1 Primeiro semestre de 2003

SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. A responsabilidade fiscal e a ausência do aspecto social. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 20 - p. 30, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de (Org.). **Reforma dos Estados, responsabilidade fiscal e metas de inflação**: lições da experiência da Nova Zelândia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2004.

SOUSA, P. F. B.; LIMA, A. O.; GOMES, A. O.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. Lei de res-ponsabilidade fiscal e sua relação com desenvolvimento municipal: uma análise utilizando dados em painel. In: CONGRESSO BRASIEIRO DE CUSTOS, 18., 2011, Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

SOUSA, Paulo Francisco Barbosa et. al. Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013. ISSN 2318-1001. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin>. Acesso em 20 nov 2013

SOBRE O AUTOR

Penildon Silva Filho

Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Graduado em Jornalismo, Mestre em Educação e Doutor em Educação (UFBA). Email: silvafilhopenildon@yahoo.com.br