

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL A PARTIR DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO SOBRE O IMPACTO DA LRF NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Ângelo Alves da Silva
Antonio Marcos Flauzino dos Santos
Edmilson Aparecido da Silva



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Ângelo Alves da Silva
Antonio Marcos Flauzino dos Santos
Edmilson Aparecido da Silva

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL A PARTIR DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: Um
estudo sobre o impacto da LRF nas finanças dos municípios brasileiros

1ª ed.

Piracanjuba-GO
Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO

1ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Silva, Ângelo Alves da
S586F FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL A PARTIR DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL: Um estudo sobre o impacto da LRF nas finanças dos
municípios brasileiros / Ângelo Alves da Silva. Antonio Marcos Flauzino dos Santos. Edmilson Aparecido da Silva. –
Piracanjuba-GO

Editora Conhecimento Livre, 2025

208 f.: il

DOI: 10.37423/2025.edcl1150

ISBN: 978-65-5367-670-1

Modo de acesso: World Wide Web

Incluir Bibliografia

1. lei-de-responsabilidade-fiscal 2. federalismo-fiscal 3. finanças-públicas 4. finanças-municipais. I.
Silva, Ângelo Alves da II. Santos, Antonio Marcos Flauzino dos III. Silva, Edmilson Aparecido da
IV. Título

CDU: 336

<https://doi.org/10.37423/2025.edcl1150>

O conteúdo dos artigos e sua correção ortográfica são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDITORIA CONHECIMENTO LIVRE

Corpo Editorial

MSc Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior

MSc Humberto Costa

MSc Thays Merçon

MSc Adalberto Zorzo

MSc Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno

PHD Willian Douglas Guilherme

MSc Andrea Carla Agnes e Silva Pinto

Dr. Walmir Fernandes Pereira

MSc Edisio Alves de Aguiar Junior

MSc Rodrigo Sanchotene Silva

MSc Adriano Pereira da Silva

MSc Frederico Celestino Barbosa

MSc Guilherme Fernando Ribeiro

MSc. Plínio Ferreira Pires

MSc Fabricio Vieira Cavalcante

PHD Marcus Fernando da Silva Praxedes

MSc Simone Buchignani Maigret

Dr. Adilson Tadeu Basquerote

Dra. Thays Zigante Furlan

MSc Camila Concato

PHD Miguel Adriano Inácio

Dra. Anelisa Mota Gregoleti

PHD Jesus Rodrigues Lemos

MSc Gabriela Cristina Borborema Bozzo

MSc Karine Moreira Gomes Sales

Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

MSc Pedro Panhoca da Silva

MSc Helton Rangel Coutinho Junior

MSc Carlos Augusto Zilli

MSc Euvaldo de Sousa Costa Junior

Dra. Suely Lopes de Azevedo

Dr. Francisco Odecio Sales

MSc Ezequiel Martins Ferreira

MSc Eliane Avelina de Azevedo Sampaio

MSc Carlos Eduardo De Oliveira Gontijo

Dr. Rodrigo Couto Santos

Dra. Milena Gaion Malosso

PHD Marcos Pereira Dos Santos



10.37423/2025.edcl1150



Dedico este trabalho ...

A DEUS

Que me guiou com supremacia em todos os caminhos que percorri, que me carrega nos braços nas minhas horas de angústia, que tem sido meu socorro bem presente nas minhas dificuldades, e que me deu oportunidade de trilhar essa caminhada e alcançar mais uma vitória em minha vida.

AOS MEUS PAIS

Milton Alves da Silva (*in memoriam*) e Elite Fernandes Costa da Silva, que foram como uma bússola a mostrar-me o caminho do bem e da verdade, sempre me incentivando e lutando para que se abrissem as portas do meu futuro. Sou grato a vocês, por terem me dado a vida e me ensinado a vivê-la com dignidade; por plantarem em meu coração a força e a vontade de vencer; por iluminarem os caminhos obscuros com afeto e dedicação para que eu os trilhasse sem medo e cheio de esperança.

A MINHA ESPOSA

Claudete Golembiewski da Silva, eu queria dizer como foi importante compartilhar com você minhas angústias, medos, tristezas, mas também minhas alegrias e expectativas. E também, acima de tudo, quero expressar o quanto é gostoso sentir todo esse afeto que tornou possível superar as ausências e desencontros desses quatro anos. Agradeço o apoio que me dispensou, ajudando-me a derrubar as barreiras e vencer os desafios para chegar ao final deste curso de doutorado.

AGRADECIMENTOS

Após a realização de um trabalho dessa magnitude, olhamos para trás e percebemos que houve pessoas e instituições que contribuíram para essa conquista as quais formalmente agradecemos, externando todo nosso reconhecimento e gratidão;

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Kurt Eberhart Von Mettenheim, pela confiança em mim depositada. Como orientador, me guiou nos momentos de incerteza por que passei e, com paciência, me auxiliou sobremaneira no desenvolvimento da presente Tese;

Ao Professor Dr. Nelson Marconi, por ter acolhido o nosso convite para participar deste trabalho como membro da Comissão Examinadora e pelas relevantes contribuições formuladas por ocasião do Exame de Qualificação;

À Professora Dra. Cibele Franzese, por ter também aceito o nosso convite para participar deste trabalho como membro da Comissão Examinadora e pelas proveitosas recomendações realizadas no Exame de Qualificação;

Aos Professores Doutores Nelson Marconi, Jaime Crozatti e Antonio Roberto Bono Olenscki, por terem aceitado prontamente nosso convite para participar da Banca de Defesa como membros da Comissão Examinadora;

A todos os professores, por dividirem seus conhecimentos e experiências de vida e profissionais, expresso meus agradecimentos e o meu respeito;

À Professora Me. Isabela Zara Cremoneze, pela participação em meu projeto de pesquisa e pelas contribuições que prestou à análise quantitativa da pesquisa, com sugestões e críticas;

A todos os colegas de turma, pela harmonia do convívio e pela ajuda mútua nos quatro anos de doutorado;

À Capes e à Fundação Araucária, pela concessão de bolsas de estudos ao longo do curso, que me muito me auxiliou no pagamento de despesas oriundas do curso;

À Fundação Getulio Vargas – FGV/SP –, pela confiança depositada no Dinter – Doutorado Interinstitucional entre a FGV e a Universidade Estadual de Maringá –, que propiciou a possibilidade de cursar o doutorado em Administração Pública e Governo.

Resumo: O principal objetivo deste trabalho foi analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos municípios brasileiros, especificamente no elemento de despesa INVESTIMENTOS e nas funções de governo EDUCAÇÃO e SAÚDE no período de 2001 a 2005 (depois da LRF) em comparação ao período de 1996 a 2000 (antes da LRF). A motivação desta pesquisa advém da expectativa de que a LRF possa ter contribuído para alavancar o volume de recursos aplicados no elemento de despesa Investimentos e nas diversas funções de governo, com destaque para Educação e Saúde, objeto deste estudo, haja vista a limitação que a referida Lei trouxe para os gastos com pessoal e para o controle do endividamento dos municípios brasileiros. Os resultados obtidos com esta pesquisa revelam que, no âmbito dos 2.644 municípios pesquisados, de todos os portes e de todas as regiões do Brasil, os impactos da LRF não provocaram uma homogeneidade de comportamento no tocante ao crescimento ou decréscimo orçamentário, ou seja, após o advento da LRF, houve municípios em que as aplicações de recursos públicos no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde aumentaram significativamente; em outros, aumentaram moderada ou timidamente e ainda em outros, diminuíram significativa, moderada ou timidamente, não demonstrando, portanto, um padrão uniforme de realização das aludidas rubricas orçamentárias. Naturalmente, pode-se depreender desse fato a questão da heterogeneidade das finanças dos municípios brasileiros, dentre os quais alguns se apresentavam bem equilibrados e outros muito endividados antes do advento da referida Lei; nos primeiros, os impactos da LRF foram positivos no sentido de aumentar os Investimentos e os gastos em Educação e Saúde; nos últimos, os novos gestores, temendo a responsividade de seus atos, pisaram no freio, diminuindo Investimentos e freando também gastos com Educação e Saúde no intuito de equilibrar as contas públicas.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Federalismo Fiscal; Finanças Públicas; Finanças Municipais.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Exemplo de <i>Box Plot</i> e as estatísticas por ele representadas.	87
Figura 2 – Exemplo de <i>Box Plot</i> com <i>outlier</i>	88
Figura 3 – Exemplo de <i>Box Plot</i> estratificado (comparativo).	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Natureza da Despesa	18
Quadro 2 – Classificação Funcional da Despesa	19
Quadro 3 – Hipóteses da pesquisa.	78
Quadro 4 – Medidas descritivas de Investimentos – Municípios Pequeno 1.	94
Quadro 5 – Ranking da “Média” de Investimentos dos Municípios Pequeno 1.	95
Quadro 6 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Pequeno 1.	100
Quadro 7 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Pequeno 1.	101
Quadro 8 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Pequeno 1.	106
Quadro 9 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Pequeno 1.	107
Quadro 10 – Medidas descritivas de Investimentos – Municípios Pequeno 2.	112
Quadro 11 – Ranking da “Média” de Investimentos dos Municípios Pequeno 2.	113
Quadro 12 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Pequeno 2.	118
Quadro 13 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Pequeno 2.	119
Quadro 14 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Pequeno 2.	124
Quadro 15 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Pequeno 2.	125
Quadro 16 – Medidas descritivas de Investimento – Municípios Médio.	130
Quadro 17 – Ranking da “Média” de Investimento dos Municípios Médio.	131
Quadro 18 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Médio.	135
Quadro 19 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Médio.	136
Quadro 20 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Médio.	139
Quadro 21 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Médio.	140
Quadro 22 – Medidas descritivas de Investimento – Municípios Grande.	144
Quadro 23 – Ranking da “Média” dos gastos com Investimento dos Municípios Grande.	145

Quadro 24 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Grande.	150
Quadro 25 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Grande.	151
Quadro 26 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Grande.	155
Quadro 27 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Grande.	156
Quadro 28 – Medidas descritivas de Investimento – Municípios Metrópole.	159
Quadro 29 – Ranking da “Média” de Investimento dos Municípios Metrópole.	160
Quadro 30 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Metrópole.	163
Quadro 31 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Metrópole.	164
Quadro 32 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Metrópole.	167
Quadro 33 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Metrópole.	168
Quadro 34 – Índices de CM: IGP-DI da FGV dos anos de 1995 e 1996.	200
Quadro 35 – Índices de CM: IGP-DI da FGV dos anos de 1997 e 1998.	200
Quadro 36 – Índices de CM: IGP-DI da FGV dos anos de 1999 e 2000.	201
Quadro 37 – Índices de CM: IGP-DI da FGV dos anos de 2001 e 2002.	201
Quadro 38 – Índices de CM: IGP-DI da FGV dos anos de 2003 e 2004.	201
Quadro 39 – Índices de CM: IGP-DI da FGV dos anos de 2005 e 2006.	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Aplicações dos municípios nos 6 grupos de natureza de despesa em 2005.	20
Tabela 2 – Aplicações dos municípios nas 28 funções de governo em 2005.	21
Tabela 3 – Ensino: etapas de ensino, abrangência e responsabilidade.	72
Tabela 4 – Municípios classificados por categoria conforme o PNAS/ 2004 e por regiões.	77
Tabela 5 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Pequenos 1.	81
Tabela 6 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Pequenos 2.	81
Tabela 7 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Médios.	82
Tabela 8 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Grandes.	82
Tabela 9 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Metrôpoles.	83
Tabela 10 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Pequenos 1.	84
Tabela 11 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Pequenos 2.	84
Tabela 12 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Médios.	85
Tabela 13 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Grandes.	85
Tabela 14 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Metrôpoles.	86
Tabela 15 – Sequência da análise dos resultados utilizando técnicas da estatística descritiva	90
Tabela 16 – Valores <i>outliers</i> de Investimento dos Municípios Pequeno 1.	92
Tabela 17 – Valores <i>outliers</i> de Educação dos Municípios Pequeno 1.	98
Tabela 18 – Valores <i>outliers</i> de Saúde dos Municípios Pequeno 1.	104
Tabela 19 – Valores <i>outliers</i> de Investimento dos Municípios Pequeno 2.	110
Tabela 20 – Valores <i>outliers</i> de Educação dos Municípios Pequeno 2.	116
Tabela 21 – Valores <i>outliers</i> de Saúde dos Municípios Pequeno 2.	122
Tabela 22 – Valores <i>outliers</i> de Investimento dos Municípios Médio.	128
Tabela 23 – Valores <i>outliers</i> de Educação dos Municípios Médio.	133

Tabela 24 – Valores <i>outliers</i> de Saúde dos Municípios Médio.	138
Tabela 25 – Valores <i>outliers</i> de Investimento dos Municípios Grande.	142
Tabela 26 – Valores <i>outliers</i> de Educação dos Municípios Grande.	148
Tabela 27 – Valores <i>outliers</i> de Saúde dos Municípios Grande.	153
Tabela 28 – Municípios classificados por categoria conforme o PNAS/ 2004.	160

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Aplicações dos municípios nos 3 grupos de despesa de capital no ano de 2005.	20
Gráfico 2 – Aplicações dos municípios nas 28 funções de governo no ano de 2005.	22
Gráfico 3 – <i>Box Plot</i> de Investimento com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Pequeno 1.	91
Gráfico 4 – <i>Box Plot</i> de Investimento sem <i>outliers</i> da tabela 16, dos Mun. Pequeno 1.	93
Gráfico 5 – <i>Box Plot</i> de Educação com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Pequeno 1.	97
Gráfico 6 – <i>Box Plot</i> de Educação sem os <i>outliers</i> da tabela 17, dos Municípios Pequeno 1.	99
Gráfico 7 – <i>Box Plot</i> de Saúde com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Pequeno 1.	103
Gráfico 8 – <i>Box Plot</i> de Saúde sem os <i>outliers</i> da tabela 18, dos Municípios Pequeno 1.	105
Gráfico 9 – <i>Box Plot</i> de Investimento com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Pequeno 2.	109
Gráfico 10 – <i>Box Plot</i> de Investimento sem <i>outliers</i> da tabela 19, dos Mun. Pequeno 2.	111
Gráfico 11 – <i>Box Plot</i> de Educação com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Pequeno 2.	115
Gráfico 12 – <i>Box Plot</i> de Educação sem <i>outliers</i> da tabela 20, dos Municípios Pequeno 2.	117
Gráfico 13 – <i>Box Plot</i> de Saúde com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Pequeno 2.	121
Gráfico 14 – <i>Box Plot</i> de Saúde sem os <i>outliers</i> da tabela 21, dos Municípios Pequeno 2.	123
Gráfico 15 – <i>Box Plot</i> de Investimento com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Médio.	124
Gráfico 16 – <i>Box Plot</i> de Investimento sem <i>outliers</i> da tabela 22, dos Mun. Médio.	125
Gráfico 17 – <i>Box Plot</i> de Educação com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Médio.	132
Gráfico 18 – <i>Box Plot</i> de Educação sem os <i>outliers</i> da tabela 23, dos Municípios Médio.	134
Gráfico 19 – <i>Box Plot</i> de Saúde com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Médio.	137
Gráfico 20 – <i>Box Plot</i> de Saúde sem os <i>outliers</i> da tabela 24, dos Municípios Médio.	138
Gráfico 21 – <i>Box Plot</i> de Investimento com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Grande.	137
Gráfico 22 – <i>Box Plot</i> de Investimento sem <i>outliers</i> da tabela 25, dos Municípios Grande.	141
Gráfico 23 – <i>Box Plot</i> de Educação com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Grande.	147

Gráfico 24 – <i>Box Plot</i> de Educação sem os <i>outliers</i> da tabela 26, dos Municípios Grande.	149
Gráfico 25 – <i>Box Plot</i> de Saúde com todos os <i>outliers</i> dos Municípios Grande.	152
Gráfico 26 – <i>Box Plot</i> de Saúde sem os <i>outliers</i> da tabela 27, dos Municípios Grande.	154
Gráfico 27 – <i>Box Plot</i> de Investimento dos Municípios Metr�pole.	158
Gráfico 28 – <i>Box Plot</i> de Educação dos Municípios Metr�pole.	162
Gráfico 29 – <i>Box Plot</i> de Saúde dos Municípios Metr�pole.	166

LISTA DE SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

FINBRA – Finanças do Brasil

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IES – Instituições de Ensino Superior

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

IPTU – Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITCM – Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis*)

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

NOBs – Normas Operacionais Básicas

ONG – Organização Não Governamental

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola 15

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

ProInfo – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

SFCI – Secretaria Federal de Controle Interno

SNE – Sistema Nacional de Educação

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas Municipal

TCU – Tribunal de Contas da União

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	18
1.2 LIMITES DO ESTUDO	19
2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	20
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	24
3.1 FEDERALISMO	24
3.1.1 CONCEITO	24
3.2 FEDERALISMO FISCAL.....	25
3.2.1 CONCEITO	25
3.2.2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL NO CONTEXTO ECONÔMICO.....	25
3.2.3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL	30
3.2.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	32
3.2.5 IMPACTO DAS ESTRUTURAS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS NA DISCUSSÃO SOBRE DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO NO BRASIL	35
3.2.6 CARACTERIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA COMO CENTRALIZADA OU DESCENTRALIZADA A PARTIR DA ESTRUTURA DE DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS PRESENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	38
3.2.7 PRINCIPAIS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	39
3.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF	42
3.3.1 ANTECEDENTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	42
3.3.2 MUDANÇAS POLÍTICAS, SOCIAIS E INSTITUCIONAIS TRAZIDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	46
3.3.3 OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	48
3.3.4 PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	50
3.3.5 A RELEVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	54
3.3.6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	55
3.3.7 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A ECONOMIA BRASILEIRA	57
3.3.8 TEORIA DE FINANÇAS PÚBLICAS.....	59
3.4 INVESTIMENTOS	62

3.5 A SAÚDE NO BRASIL	63
3.5.1 O DIREITO À SAÚDE.....	63
3.5.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA SAÚDE	64
3.6 A EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	65
3.6.1 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, O DIREITO À EDUCAÇÃO E ASPECTOS LEGAIS.....	66
3.6.2 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO	68
3.6.3 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: FNDE.....	70
3.6.4 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)	73
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	74
4.1 PROPOSIÇÃO DA PESQUISA	77
4.1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA	77
4.1.1.1 OBJETIVO GERAL	77
4.1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	77
4.1.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	78
4.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	78
4.2.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	78
4.2.2 HIPÓTESES A SEREM TESTADAS	80
4.2.3 TRATAMENTO ESTATÍSTICO	80
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	80
5.1 DADOS	81
5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS ATRAVÉS DE TÉCNICAS DA ESTATÍSTICA DESCRITIVA COM GRÁFICOS <i>BOX PLOT</i>	89
5.2.1 FERRAMENTA GRÁFICA <i>BOX PLOT</i> : DESCRIÇÃO DA TÉCNICA	89
5.2.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS	91
5.2.2.1 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 1”	92
5.2.2.2 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 1”	98
5.2.2.3 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 1”	104
5.2.2.4 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 2”	110

5.2.2.5 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 2”	116
5.2.2.6 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 2”	122
5.2.2.7 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “MÉDIO”	128
5.2.2.8 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “MÉDIO”	134
5.2.2.9 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “MÉDIO”	139
5.2.2.10 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “GRANDE”	143
5.2.2.11 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “GRANDE”	148
5.2.2.12 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “GRANDE”	154
5.2.2.13 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “METRÓPOLE”	159
5.2.2.14 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “METRÓPOLE”	163
5.2.2.15 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “METRÓPOLE”	167
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	172
6.1 CONCLUSÕES	172
6.2 RECOMENDAÇÕES	175
7 REFERÊNCIAS	177
8 APÊNDICES.....	180
8.1 APÊNDICE A: LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 27/03/1995 (LEI CAMATA)	180
8.2 APÊNDICE B: LEI COMPLEMENTAR Nº 96, DE 31/05/1999	181
8.3 APÊNDICE C: LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/2000	183
8.4 APÊNDICE D: ÍNDICES DE CORREÇÃO MONETÁRIA.....	202

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A sociedade brasileira tem exigido, no decorrer das últimas décadas, cada vez mais das instituições governamentais, um melhor desempenho em suas atribuições e uma justa e adequada aplicação dos recursos públicos. O controle legal das contas de receitas e despesas orçamentárias e sobretudo o controle social têm sido ferramentas relevantes para avançar nas questões éticas e morais no trato do dinheiro do cidadão contribuinte.

É inegável que todos os segmentos da sociedade têm pautado por prioridades dos recursos públicos direcionados principalmente para a Saúde e Educação, bem como para **Investimentos** voltados para as despesas de capital, como construções de escolas, bibliotecas, laboratórios, postos de saúde, hospitais regionais, equipamentos de Unidades de Terapias Intensivas e assim por diante. Portanto, em consonância com os reclames da sociedade, a legislação brasileira tem tido o foco de assegurar um mínimo de recursos orçamentários que devem ser empregados na saúde e na educação.

O direito à saúde representa um conjunto de direitos estabelecidos na Constituição Federal (CF) em vigência, cujo artigo 196 destaca: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Para regulamentar e assegurar constitucionalmente os recursos orçamentários direcionados para a saúde, a Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, atualizada pela Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, determina o seguinte em seu artigo 5º:

A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, apurado nos termos desta Lei Complementar, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual; os Estados, por sua vez, deverão aplicar montante igual ou superior a 12% de sua arrecadação de impostos; já os Municípios deverão aplicar montante igual ou superior a 15%, todos vinculados orçamentariamente de forma anual.

A educação na CF, carta magna da nação, está integrada nos direitos e deveres sociais do Estado e da família. Em seu art. 205, estabelece que: “Será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ao inferir a extrema importância da educação no contexto social, direito dos cidadãos, a Constituição Federal determina de forma clara e objetiva, em seu artigo 212,

que: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou o Plano Nacional de Educação, que na vigésima meta, versa sobre o financiamento em educação, no qual prevê ampliação do investimento público em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024.

Além das vinculações constitucionais de recursos orçamentários para a saúde e educação, a gestão dos recursos públicos sofreu relevantes mudanças com a implementação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, chamada **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Essa Lei trouxe novos princípios de aplicabilidade, controle e programação das contas públicas, prevendo punições fiscais e penais para os gestores públicos que não se adequassem às novas normas, com a intenção também de proporcionar maiores investimentos em serviços públicos demandados pela sociedade.

Por conseguinte, em todas as esferas de governos, inclusive os municípios brasileiros, vêm se regularizando um cenário crescente de mudança cultural no direcionamento dos gastos públicos, e a responsabilidade fiscal dá a tônica ao gestor público na condução das políticas públicas. A apreensão com a *performance* da execução das contas de despesas públicas, seja por grupo de despesas nos quais se encontram os **Investimentos**, ou por funções de governo, nas quais se enquadram a **Saúde** e a **Educação**, conduz a um novo pensar sobre a qualidade dos gastos nas políticas governamentais, levando a uma preocupação crescente do gestor para a promoção de uma melhoria na composição das despesas orçamentárias executadas.

1.2 LIMITES DO ESTUDO

Antes de adentrarmos à formulação e discussão do problema de pesquisa da presente Tese, primeiramente entendemos ser oportuno e relevante admitir que os dados orçamentários utilizados e as respectivas análises que empreendemos suscitaram um número maior de perguntas do que de respostas, o que continua gerando uma inquietude, mas parece-nos que essa sensação de “limites” parece ser característica do ofício de pesquisador. Por outro lado, entendemos também que as reflexões trazidas à tona e as observações que foram possíveis de serem feitas contribuíram para aprofundar a compreensão dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde no período pós-LRF em comparação ao

período pré-LRF. Mas como toda pesquisa científica, esta encontra-se longe de ter esgotado o assunto, abrindo novas perspectivas para futuros estudos.

A limitação que precisamos evidenciar diz respeito ao tratamento dos dados orçamentários de Investimentos, Educação e Saúde pelo fato de o pesquisador não conseguir controlar por outras variáveis, como o comportamento ou nível de crescimento do PIB, a proibição de crédito ou demais variáveis. No tópico 6.2, abrangeamos as devidas recomendações para futuros estudos.

2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Na presente pesquisa, temos como preocupação central a seguinte indagação: Quais os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*), especificamente no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde?

Observamos que o enunciado do problema da pesquisa traz algumas palavras-chave, cujo entendimento deve ser o seguinte:

a) “Investimentos” – trata-se de um elemento de despesa pública que contempla as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis e outros bens considerados necessários à sua realização; despesas com a aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanentes; despesas que resultem em valorização de um bem público, tais como as despesas de reconstrução e reinvestimento; despesas que se destinem a programas de fomento econômico, que permitam a geração de renda e que sejam empregadas para obter nova produção. O elemento de despesa “Investimentos”, no quesito “Grupo de Natureza de Despesa”, está classificado conforme o Quadro 1:

I - DA ESTRUTURA
A - CATEGORIAS ECONÔMICAS
3 - Despesas Correntes
4 - Despesas de Capital
B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA
1 - Pessoal e Encargos Sociais
2 - Juros e Encargos da Dívida
3 - Outras Despesas Correntes
4 - Investimentos
5 - Inversões Financeiras
6 - Amortização da Dívida

Quadro 1 – Natureza da Despesa.

Fonte: Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.

b) “Saúde e Educação” – refere-se a funções de governo no orçamento público. A função pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. Há situações em que o órgão pode ter mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de despesa. Nesses casos, deve ser selecionada, entre as competências institucionais, aquela que está mais relacionada com a ação. Nesta pesquisa, escolhemos as funções de governo “10 – Saúde” e “12 – Educação” dentre 28 (vinte e oito) funções, congregando em suas respectivas rubricas orçamentárias todo o aporte de gastos feitos pelo governo municipal, desde despesas correntes até despesas de capital. Discriminamos as referidas funções de governo no Quadro 2.

FUNÇÕES
01 - Legislativa
02 - Judiciária
03 - Essencial à Justiça
04 - Administração
05 - Defesa Nacional
06 - Segurança Pública
07 - Relações Exteriores
08 - Assistência Social
09 - Previdência Social
10 - Saúde
11 - Trabalho
12 - Educação
13 - Cultura
14 - Direitos da Cidadania
15 - Urbanismo
16 - Habitação
17 - Saneamento
18 - Gestão Ambiental
19 - Ciência e Tecnologia
20 - Agricultura
21 - Organização Agrária
22 - Indústria
23 - Comércio e Serviços
24 - Comunicações
25 - Energia
26 - Transporte
27 - Desporto e Lazer
28 - Encargos Especiais

Quadro 2 – Classificação Funcional da Despesa.

A busca da resposta à pergunta levantada no “problema de pesquisa” aguça o interesse não apenas de pesquisadores e profissionais que atuam na área pública, mas também do cidadão comum, aquele

que exercita seu direito de cidadania no trato da coisa pública. Configura-se, Fonte: Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.

assim, um quadro em que, de um lado, deve haver uma preocupação social com a aplicação do dinheiro público no elemento de despesa **Investimentos** e, de outro, nas funções de governo **Educação** e **Saúde**, por se tratar das rubricas orçamentárias mais expressivas do orçamento dos municípios brasileiros em termos de valores destinados, o que podemos ver nas Tabelas 1 e 2 e nos Gráficos 1 e 2, que mostram, respectivamente, os valores aplicados nos 6 (seis) grupos de Natureza de Despesa e nas 28 (vinte e oito) Funções de Governo. Utilizamos como exemplo o ano orçamentário de 2005.

A - CATEGORIAS ECONÔMICAS		B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA		
Código	Categoria Econômica	Código	Natureza de Despesa	Valor: R\$
3	Despesas Correntes	1	Pessoal e Encargos sociais	67.800.658.554,53
3	Despesas Correntes	3	Outras Despesas Correntes	65.809.208.185,12
3	Despesas Correntes	2	Juros e Encargos da Dívida	2.879.009.425,87
4	Despesas de Capital	4	Investimentos	13.037.535.332,60
4	Despesas de Capital	6	Amortização da Dívida	2.957.092.866,16
4	Despesas de Capital	5	Inversões Financeiras	397.969.837,54

Tabela 1 – Aplicações dos municípios nos 6 grupos de natureza de despesa em 2005.

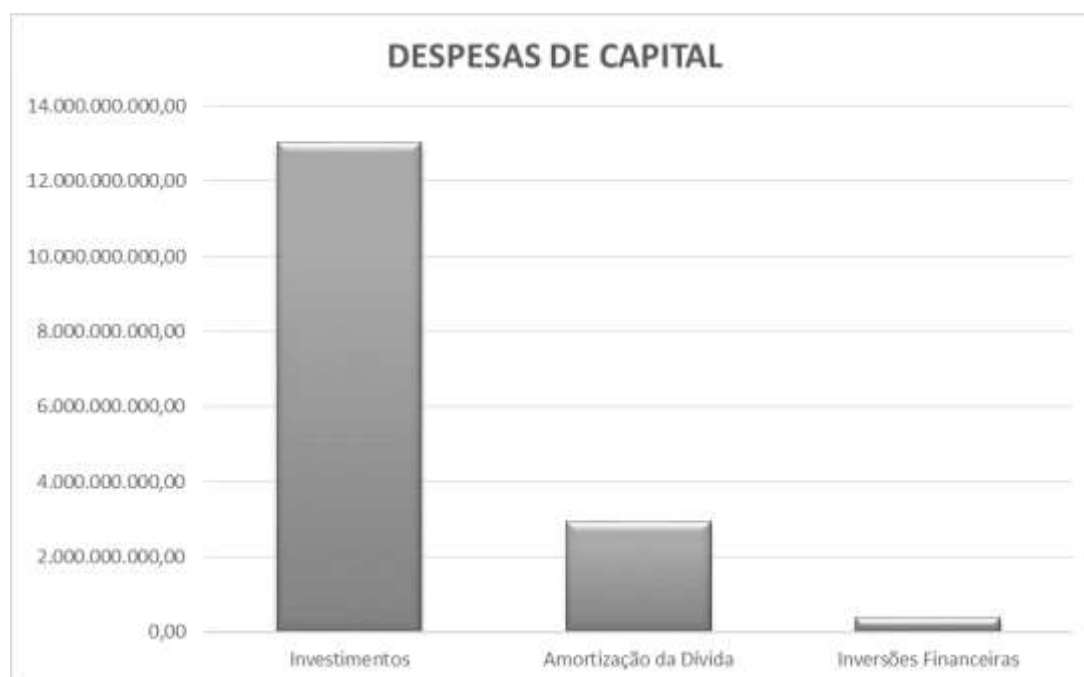


Gráfico 1 – Aplicações dos municípios nos 3 grupos de despesa de capital no ano de 2005.

CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DA DESPESA		
Código	Função de Governo	Valor: R\$
12	Educação	38.286.353.281,26
10	Saúde	34.300.686.662,37
4	Administração	22.093.718.968,30
15	Urbanismo	16.270.882.347,08
9	Previdência Social	7.758.196.155,53
28	Encargos Especiais	6.834.463.244,16
1	Legislativa	4.699.648.198,27
26	Transporte	4.474.208.864,18
8	Assistência Social	4.473.200.412,13
17	Saneamento	3.860.055.327,19
13	Cultura	1.457.828.042,86
27	Desporto e Lazer	1.241.383.544,71
20	Agricultura	1.120.182.440,17
18	Gestão Ambiental	1.054.881.922,48
6	Segurança Pública	1.004.159.494,25
16	Habitação	1.000.682.046,31
25	Energia	674.136.254,19
23	Comércio e Serviços	647.925.125,80
2	Judiciária	417.200.817,29
11	Trabalho	416.129.162,06
22	Indústria	187.443.577,04
24	Comunicações	138.576.030,44
3	Essencial à Justiça	119.089.435,25
14	Direitos da Cidadania	81.046.624,19
19	Ciência e Tecnologia	53.872.993,87
5	Defesa Nacional	14.467.765,58
21	Organização Agrária	5.799.445,26
7	Relações Exteriores	4 555 741 57

Tabela 2 – Aplicações dos municípios nas 28 funções de governo em 2005.

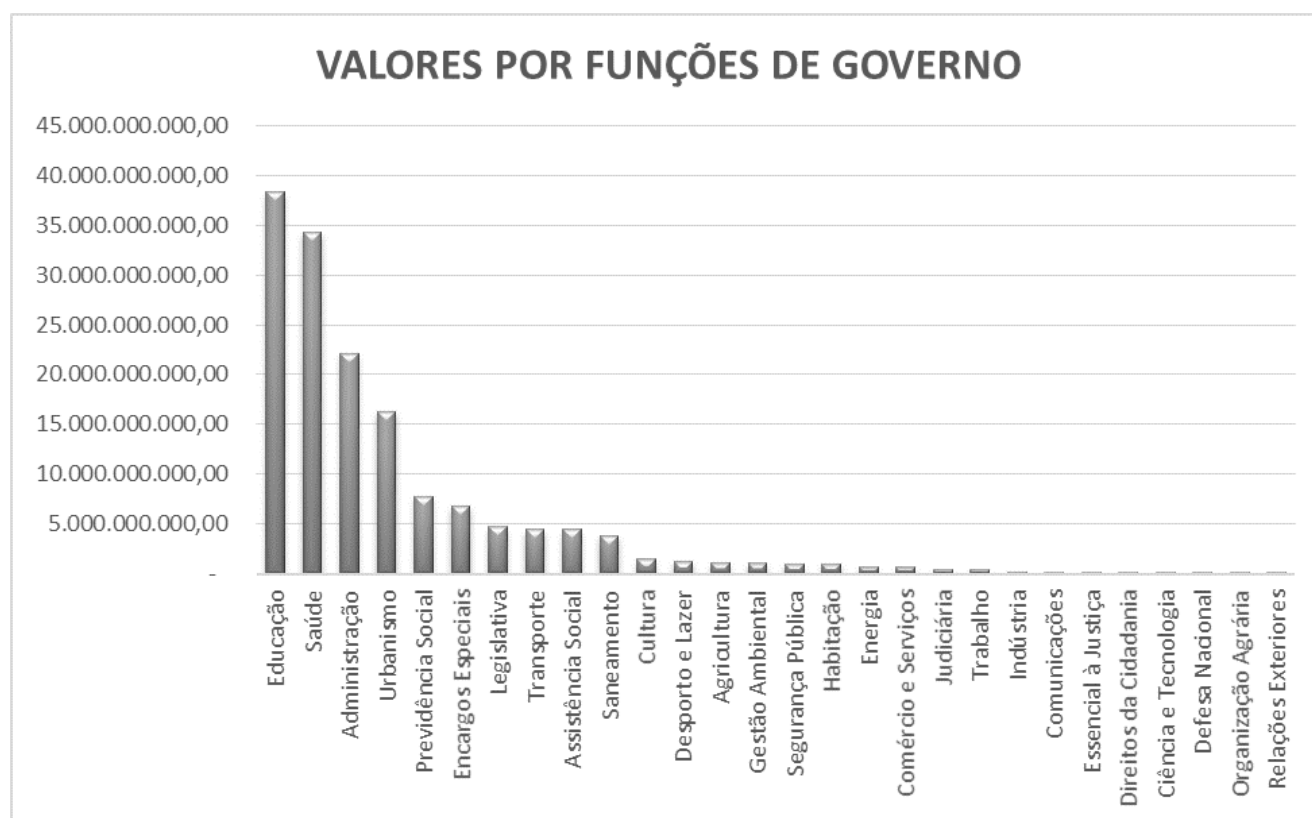


Gráfico 2 – Aplicações dos municípios nas 28 funções de governo no ano de 2005.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 FEDERALISMO

3.1.1 CONCEITO

Segundo Almeida (2001, p. 14), federalismo “[...] pode ser entendido como um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*)”. Ainda para a autora, “A federação é, assim, uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação”.

Abrucio e Franzese (2007) apresentam o seguinte conceito de federalismo:

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o

de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

Apresentados os conceitos de federalismo, discutimos, nos tópicos seguintes, sobre federalismo fiscal no Brasil, conceituando-o, situando-o nos âmbitos econômico e constitucional e também apresentando seus desafios e perspectivas tendo como fonte a Coletânea de 2016, publicada pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), e a FGV Projetos, volume 4.

3.2 FEDERALISMO FISCAL

3.2.1 CONCEITO

Antes de adentrarmos nos âmbitos econômico e constitucional do federalismo fiscal Brasileiro, apresentamos seu conceito na perspectiva de Lima (2015, p. 150):

As questões federativas que interessam diretamente ao estudo das finanças públicas são a esfera de governo responsável pela arrecadação de cada espécie de tributo, pela realização de cada modalidade de gasto público e a forma como deve ser organizado o sistema de transferências de recursos de um ente da federação para outro.

3.2.2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL NO CONTEXTO ECONÔMICO

As discussões apresentadas neste tópico evidenciam os principais problemas de relação federativa no Brasil e mostram como eles se situam nesse modelo geral de democracia conflituosa e de herança de instituições do período autoritário.

As regras da relação federativa no Brasil foram herdadas de dois períodos históricos: uma parte do período militar e outra parte construída ou adaptada após a redemocratização. A parcela herdada do período militar, como o arranjo do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) para gerir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), só funcionava em um modelo político centralizado, pois dependia da centralização de poder nas mãos do Executivo Federal, representado pelo Ministério da Fazenda, que impunha as regras e os representantes estaduais não tinham poder para desafiá-las.

A partir do momento em que houve democratização e descentralização do poder, tornou-se inviável a gestão “cooperativa” e “consensual” do ICMS. A parcela criada ou reformulada no período democrático padece dos problemas vividos por nossa democracia, construída em uma sociedade bastante desigual, que não se restringe apenas às dimensões de renda e patrimônio, mas também ao acesso a serviços públicos e à justiça, em nível educacional e às condições econômicas e às

possibilidades de desenvolvimento regional. Essas características de nossa democracia estimulam forte conflito distributivo entre diferentes grupos de interesse, os quais são organizados em bases sociais, profissionais, ideológicas, religiosas, entre outras. Os problemas federativos são mais uma dimensão desse conflito, tendo as regiões, estados e municípios como núcleo de organização dos interesses conflitantes. Entretanto, não parece haver espaço para uma solução cooperativa com a redução da alíquota interestadual do ICMS para coibir a Guerra Fiscal, haja vista que o governo federal não tem condições nem credibilidade para oferecer compensações aos estados que arcam com o ônus da perda de arrecadação.

A falta de condições e de credibilidade decorre do fato de que a compensação referida seria a implantação de infraestrutura de modais de transportes e logística que pudesse integrar as regiões mais distantes do país aos centros consumidores e aos pontos de exportação. No entanto, o governo federal não é capaz de oferecer tal infraestrutura a curto e médio prazos, pois os investimentos no setor se tornaram presa do conflito distributivo em torno das verbas orçamentárias e, o que é ainda pior, para gerar benefícios que representam renda no bolso dos diversos segmentos sociais, foi necessário não apenas elevar a tributação, mas também cortar os investimentos em infraestrutura.

Sem a necessária infraestrutura de transportes, os estados brasileiros de economia mais atrasada perdem a oportunidade de se integrar ao polo dinâmico da economia e utilizar suas vantagens comparativas, como mão de obra e custo de terrenos mais baratos, para atrair investimentos de grandes empresas e geração de impostos e empregos. Desprovidos de competitividade com estados que possuem uma economia mais forte, pelas razões explicitadas, resta a esses estados o caminho conflituoso da Guerra Fiscal, que não só distribui custos de maneira aleatória (quem paga o custo do incentivo é o estado de destino das mercadorias), como incentiva a alocação ineficiente dos investimentos (que se baseia nos custos tributários e não nos custos de produção). Além disso, o excesso de regulação federal na área de portos, voltada a proteger a renda dos empregados do setor e o mercado dos operadores, impede que os estados litorâneos disponham de plataformas eficientes de comércio internacional.

A combinação de grande heterogeneidade social com ampla liberdade de reivindicação e de representação política acarreta um forte conflito distributivo que, ao resultar na expansão do Estado, tanto pela via do gasto quanto pela via da regulação econômica ineficiente, acaba minando a eficiência da gestão pública e a produtividade da economia, cuja consequência é o baixo crescimento econômico, pois o bolo de renda a ser dividido fica menor do que poderia ser, o que reforça o conflito

original, colocando o país em uma armadilha de baixo crescimento e limitada capacidade de fazer reformas que quebrem privilégios e sejam capazes de aumentar a eficiência e o crescimento.

Outro exemplo de conflito distributivo que ocorre no Brasil é a questão da disputa entre os estados brasileiros no tocante às regras de distribuição dos royalties do petróleo, em que não há argumentos tecnicamente convincentes para sustentar duas situações: a) para que os royalties se concentrem nos estados e municípios próximos aos locais de produção; b) para sustentar a transferência desses recursos aos estados e municípios, em vez de concentrá-los na União. Outro grave problema diz respeito às receitas de royalties, nas quais a forma de captura pela burocracia, desperdício ou corrupção desperdiçaram parte significativa dos recursos. A discussão é essencialmente distributiva, porque o conflito é alto e acirrado.

A Zona Franca de Manaus (ZFM) é outro exemplo típico de incentivo que ainda sobrevive graças a seus beneficiários que não querem perder o privilégio e lutam para mantê-lo por tempo indeterminado. A ideia original era muito boa e relevante, pois visava dar incentivos fiscais temporários para que a indústria se instalasse naquela região e, com o tempo, adquirisse escala de produção suficiente para se tornar viável e capaz de competir com indústrias do restante do país e do mundo. Observamos que, depois de passado quase meio século de sua implantação, a ZFM continua dependente de isenção tributária para sobreviver.

Outra manifestação clara das consequências do conflito distributivo sobre as relações federativas são o que, em inglês, chama-se de *unfunded mandates*, em que o legislador federal cria uma obrigação de ação ou gasto para os governadores e prefeitos pagarem sem, contudo, lhes fornecer os recursos necessários para cumprir a nova lei. Essas leis são aprovadas porque os grupos de pressão formados por professores, agentes comunitários de saúde, organizações de defesa do meio-ambiente, interessados nos benefícios que elas proporcionam, conseguem se fazer ouvir e, sobretudo, conseguem fazer aprovar legislação sem um adequado estudo de seus custos e benefícios. Trata-se de clara expressão do conflito distributivo em uma sociedade com interesses diversos e fragmentados, onde há ampla representação classista e setorial.

Um bom exemplo de como o conflito distributivo generalizado impede que se melhore a alocação dos recursos públicos é o caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em um passado recente, alguns estados se sentiram prejudicados pelo fato de as cotas do FPE estarem congeladas e não mais obedecerem à regra de partilha anterior, em que se levavam em conta a população e o inverso da

renda per capita. Nesse caso, os estados prejudicados pela regra vigente ingressaram no Supremo Tribunal Federal (STF) com ação questionando a legislação para aumentar a sua cota-parte em prejuízo de outros estados, que perderiam participação. O STF decidiu pela inconstitucionalidade da lei e determinou ao Congresso a substituição da norma por outra, cujos critérios contemplassem a variação das condições socioeconômicas dos estados ao longo do tempo. A obrigatoriedade de se discutir novos critérios, em que não havia como gerar ganhos para todos, e alguns estados certamente perderiam, abriu forte conflito, jamais se chegando próximo a um acordo para uma solução que distribuisse os recursos de forma eficiente, transferindo-se mais verbas para os estados, com maior hiato entre a capacidade de arrecadação e os gastos obrigatórios. Então, fica muito difícil propor qualquer mudança de critério na partilha dos recursos que vise aumentar a equidade ou a eficiência na alocação das verbas. Esse tipo de debate coloca estado contra estado e enfraquece o grupo frente a suas disputas com o governo federal. Até porque, em outras disputas, em que a recompensa é tão alta que é viável partir para o conflito (como nos royalties e na Guerra Fiscal), já há grande tensão entre estados. Por isso, é preciso evitar conflito quando a recompensa não é alta, como no caso do FPE.

Uma situação similar ocorre com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), havendo muito o que melhorar, pois, atualmente, os pequenos e micro municípios são excessivamente beneficiados em prejuízo das cidades médias nordestinas e dos municípios situados nas periferias das regiões metropolitanas. Esse viés na distribuição dos recursos cria muita ineficiência e má alocação de recursos.

Com relação à renegociação das dívidas junto à União, uma pergunta recorrente que fazemos é: Quem ganhou com isso? Os grandes ganhadores, com a renegociação proposta para a dívida refinanciada junto à União, são quatro estados e um município: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e o município de São Paulo. No entanto, há quase unanimidade entre os estados na pressão pela aprovação da renegociação. Por que estados que não estão entre os maiores ganhadores também se interessam e pressionam pela renegociação? A resposta advém de três situações distintas, a saber: 1º) Considerando que os custos da renegociação vão ser pagos por toda a sociedade, cada administração estadual daquelas não tão beneficiadas pela renegociação irá pagar uma parcela pequena do custo, não havendo, portanto, preocupação com o custo fiscal ou macroeconômico da renegociação; 2º) Existe aí a lógica da ação coletiva e da reciprocidade. O estado A apoia o estado B na questão da dívida e recebe o apoio de B quando tiver uma pendência de seu interesse junto à

União; e 3º) Mesmo não levando a maior parte dos benefícios, os outros estados levam “algum” benefício, seguindo a velha lógica de que “É melhor pingar do que secar”.

Diante do exposto, fica claro que esta é a manifestação de uma sociedade em estado de forte conflito distributivo, cada um tirando para si o que pode, prevalecendo o interesse individual em detrimento do interesse coletivo.

A qualidade de gestão só se tornou assunto importante em governo estadual e municipal no Brasil a partir da forte restrição orçamentária imposta pelas condicionalidades da renegociação da dívida de 1997-1998 e pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, quando deixou de existir a facilidade de acumular dívidas impagáveis e se exigiu efetivo desembolso para pagar os débitos existentes. A partir daí é que os gestores tiveram incentivos para buscar eficiência, contrariar interesses e ajustar a máquina pública. Recentemente, o afrouxamento das regras de endividamento está prejudicando a qualidade da gestão fiscal e sinaliza mais problemas futuros e mais conflitos para alocar os custos do endividamento excessivo.

Para finalizar a discussão sobre federalismo fiscal no Brasil no contexto econômico, resta-nos responder à seguinte questão: O que fazer diante desse panorama, em que fica claro o forte conflito distributivo instalado no Brasil?

A agenda de negociações federativas, ao longo dos anos de 2012 e 2013, teve grande oportunidade de buscar uma negociação para resolver os principais pontos de conflito: redistribuição do FPE, renegociação da dívida com a União, redução das alíquotas interestaduais do ICMS, com regulamentação dos incentivos concedidos à revelia do Confaz, e redistribuição dos royalties; porém, não foi viável um acordo para essas questões. Não parece haver, portanto, condições políticas para um amplo pacto federativo. Seguem algumas propostas para esse impasse: 1ª) Um bom começo seria uma emenda à Constituição que proíba a criação, no plano federal, de obrigações financeiras a estados e municípios (*unfunded mandates*). Isso não só daria previsibilidade e segurança financeira para os gestores estaduais e municipais, como também seria um escudo contra o poder de fortes *lobbies* em busca de subsídios, rendas ou privilégios salariais e previdenciários; 2ª) Outro tema que poderia unir o interesse dos três níveis de governo seria a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, haja vista que os estados e municípios, por serem responsáveis pelas áreas de educação e saúde, empregam largos contingentes de servidores altamente sindicalizados, em que as longas greves de professores, médicos, policiais e outras categorias relevantes impõem grandes perdas

administrativas e de credibilidade aos prefeitos e governadores, ao mesmo tempo em que exigem grande esforço financeiro dos três níveis de governo; 3ª) É preciso que o governo federal reveja a política do enfraquecimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à autorização de novas operações de crédito. É preciso que haja forte restrição orçamentária para induzir estados e municípios a buscarem na economia de gastos e melhore nos processos de gestão o alívio financeiro que tem sido obtido por meio de acesso facilitado ao crédito; 4ª) Fazer um ajuste nos contratos de dívida com a União, mas em termos menos benevolentes que os propostos no PLC 99/2013, que estipula a revisão dos contratos das dívidas de forma retroativa; essa revisão retroativa de indexadores soa a casuísmo, visto que concentra benefícios em um único ente federado; 5ª) Seria importante a substituição de indexadores, de IGP-DI por IPCA, visto que as receitas estaduais e municipais têm mais correlação com o segundo do que com o primeiro; 6ª) A redução dos juros fixos, inferior à faixa de 6% a 9% ao ano, porém superior a 5% ou 4,5% deve ser buscada, porque o país ainda tem perspectiva de um longo período de elevados juros reais pela frente; 7ª) O uso da Selic como balizador dos juros, substituindo-os quando for menor que a taxa fixa contratual também é um bom seguro para os estados e municípios; 8ª) A renegociação da forma de pagamento do resíduo da dívida, em vez de um prazo fixo de 10 anos para quitação do passivo; poderia se adotar uma regra em que o ente subnacional comprometeria um percentual fixo de sua receita com o pagamento do resíduo e o pagamento se estenderia pelo prazo necessário à quitação do passivo; 9ª) Se as grandes reformas (do ICMS, dos royalties etc.) não avançaram, então se deve buscar avanço nas microrreformas, como a dos critérios do FPM e de ajustes pontuais da dívida; já com relação às grandes reformas, parece que um critério importante é garantir aos estados alguma prerrogativa de ter política fiscal própria; e 10ª) Por último, o governo federal precisa avançar na agenda da infraestrutura para garantir que cada estado e município possa explorar plenamente as suas vantagens comparativas, aproximando os estados mais distantes dos centros consumidores e de exportação.

3.2.3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL NO ÂMBITO CONSTITUCIONAL

Duas palavras-chave presentes nos ambientes público e privado: “concorrência” e “competitividade”. Após o advento da globalização, na segunda metade da década de 1990, no ambiente privado acirrou-se a concorrência e aumentou consideravelmente a competitividade entre as empresas. Vale destacar que essas duas grandes questões são marcas do nosso tempo e não ocorrem apenas entre empresas e no ambiente privado, ou seja, o setor produtivo da economia, em um mundo globalizado e de mercado cada vez mais integrado, opta por instalar suas fábricas nos estados que lhe possa oferecer

maiores vantagens financeiras e fiscais. Por conseguinte, a renúncia fiscal para atrair investimento não é um fenômeno que acontece apenas entre estados da federação, mas alcança países e comunidades de países, como, por exemplo, a Comunidade Europeia, o Mercosul etc.

Neste tópico, tratamos da Guerra Fiscal como sendo aqueles benefícios fiscais concedidos pelos estados à revelia da Constituição, o que se configura como uma realidade gravíssima no Brasil, onde a primeira (principal) causa advém de dois fatores: 1º) O fato de sermos uma federação assimétrica, no sentido de termos muitas desigualdades regionais; 2º) O fato de sermos uma federação cooperativa imperfeita e ineficiente, em que faltam a interferência e a força da União para coordenar ações que promovam isonomia e oportunidades iguais para as regiões que integram o país.

A segunda causa diz respeito ao modo como o Brasil tributa o consumo (direta ou indiretamente), que é dividido entre a União com os seguintes tributos: a) IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados; b) PIS – Programa de Integração Social; c) Cofins – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social; d) Cide-Combustível – Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico; os Estados, com o ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação; e os Municípios, com o ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Esse fatiamento causa distorções no sistema tributário brasileiro e agrava ainda mais a situação pelo fato de 26 estados mais o Distrito Federal terem competência tributária para instituir o ICMS, que tem nítido caráter nacional, mas é de competência dos estados.

Afinal, qual é o problema do ICMS, de caráter nacional, ser de competência dos estados? O problema reside no fato de que o cidadão que compra uma mercadoria em um estado B pode estar financiando o estado A, que produziu essa mercadoria por meio de incentivos ilegítimos, ou seja, como o nosso sistema de cobrança do ICMS é na origem, a mercadoria, quando sai do estado A para o estado B, vem carregada de crédito do imposto que supostamente foi pago na origem (estado A). Essa mercadoria, que vai ser consumida no estado B, vai gerar menos imposto para o estado de consumo B do que para o estado de origem A. E o problema não está na tributação na origem, haja vista que uma mudança para o destino também não resolve a questão, pois ela é incompatível com um mercado integrado como o brasileiro.

Nesse cenário, qual seria a solução mais adequada para a Guerra Fiscal com relação ao ICMS? A solução seria o caso de o ICMS se transformar em um Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), de competência da União. Todavia, essa é certamente a alternativa mais difícil de ser implantada, pois

esbarra nas dificuldades políticas e em nosso modelo de federalismo. Poucos países, como Brasil, Canadá e Índia atribuem competência aos estados para tributar o consumo. Nos demais países, o imposto equivalente ao ICMS é competência da União como imposto unificado sobre o consumo. Do mesmo modo que há garantia constitucional de participação na arrecadação do ICMS em relação aos municípios, poderia haver também garantia semelhante em relação a um IVA federal, em que os estados, apesar de não serem titulares da competência tributária, poderiam disponibilizar suas estruturas para cuidar da sua arrecadação, e, arrecadando, pudessem reter a parte que lhes é devida, mas em um sistema novo, com uma legislação federal uniforme para evitar, sobretudo, a Guerra Fiscal.

Entretanto, existe outra questão comum, porém grave, a todos os governantes, que é o ponto central da Guerra Fiscal: ainda que se assegure para o governador que, retirando-lhe a competência do ICMS ele não perderá receita, mesmo assim ele não vai querer esse tipo de reforma, pois sua preocupação não é só com a receita, mas com a perda de poder a partir do momento em que ele não puder conceder benefícios e isenções. Se isso lhe for retirado, ele perde poder para fazer políticas de concessões de benefícios fiscais.

Resumindo, não há inocentes nessa Guerra Fiscal, e isso decorre do sistema falho que temos hoje vigente no Brasil, se desdobrando em várias outras questões, como, por exemplo, os problemas inerentes à tributação do comércio eletrônico e a repartição do ICMS incidente sobre essas vendas, projetos de lei que propõem redução das alíquotas interestaduais etc. Todas são propostas que podem amenizar, mas jamais resolver o problema; enquanto esse imposto que o mundo todo tem como federal, unificado e com crédito financeiro estiver repartido em três competências, a Guerra Fiscal vai continuar, pois muitos têm interesse em sua continuidade, mas certamente não são interesses republicanos.

3.2.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Após as discussões sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro nos contextos econômico e constitucional, discorreremos sobre os seus desafios e perspectivas. Ao iniciarmos pela situação atual em que se encontra o nosso federalismo fiscal, podemos afirmar que ele se assemelha a um labirinto, onde entes federados não se entendem, onde os estados brigam e ninguém consegue encontrar o caminho da saída.

Ao reportarmo-nos à história de nosso federalismo, ao longo do tempo foi marcado por alternância de regimes políticos que coincidiam com a centralização do poder em regimes autoritários, e a

descentralização promovida pela redemocratização. A alternância desses regimes políticos interferia em nosso federalismo fiscal, com reflexos na descentralização das receitas e do poder de decisão sobre os orçamentos estaduais e municipais toda vez que predominou a democracia.

Pela primeira vez em nossa história, temos centralização do poder em plena democracia. No campo tributário, apesar de os estados terem competência para instituir seu principal tributo, o ICMS, o exercício desse poder está cerceado por lei complementar e pela realidade econômica, em que o grau de liberdade para estados e municípios decidirem sobre os recursos que compõem seus orçamentos está reduzido a quase nada em razão de vinculações constitucionais e da regulamentação de políticas nacionais promovida pelo governo federal, restando espaço para promover a Guerra Fiscal.

O desafio está posto! Os legislativos estaduais perderam espaço e relevância pela dificuldade em definir com clareza o limite entre normas gerais e supletivas, ou seja, todos os poderes relevantes dos entes federados foram sendo esvaziados, fazendo com que a federação brasileira atravessasse um dos piores momentos da sua história, em uma disputa que se desenrola há mais de duas décadas e para a qual não se consegue encontrar a solução.

Um dos piores problemas da crise federativa é a chamada “Guerra Fiscal”. Cabe aqui um parêntese para distinguir dois termos que comumente se confundem: a *competição fiscal* e a *guerra fiscal*. Na competição fiscal, há obediência às leis vigentes e os custos envolvidos na atração dos investimentos são assumidos por quem concede o benefício; na guerra fiscal, as normas legais são desobedecidas, os custos são total ou parcialmente transferidos para terceiros, e não há mecanismos eficazes para aplicar sanções que inibam a prática.

As causas da atual Guerra Fiscal têm origem em um problema regional brasileiro, representado pelas disparidades regionais de desenvolvimento por falta de uma política que visasse à elaboração e à implementação de uma nova estratégia para reduzir essas disparidades regionais. Com isso, os conflitos tornaram-se mais intensos, restando aos governadores o único poder que tinham na mão, o poder da caneta para atrair investimentos de empresas mediante a concessão de benefícios do ICMS.

Destacamos três pontos principais com relação aos grandes desafios a serem enfrentados na busca de soluções para o federalismo fiscal brasileiro. São eles:

❖ Primeiro ponto: conflito regional – o conflito regional tem que ser resolvido através de uma política nacional, não pode partir dos estados. Especialistas da área defendem uma nova estratégia, na qual infraestrutura, educação e tecnologia assumem prioridade e demandam uma mistura de

investimentos públicos com financiamento das agências oficiais de crédito e incentivos fiscais do governo federal. A nova solução para esse velho conflito precisa combinar a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional com a gradual universalização das alíquotas do ICMS para que seja possível corrigir o equívoco cometido em 1988, quando a instituição do ICMS não foi acompanhada da revogação do diferencial de alíquotas aplicadas ao comércio interestadual, criado na década de 1980 com o objetivo de descentralizar as receitas estaduais, o que propiciou bases para a Guerra Fiscal se expandir.

❖ Segundo ponto: buscar uma nova solução para o velho conflito entre centralização, descentralização e reformas sociais, o qual foi assumindo novas facetas, não tendo sido ainda possível encontrar uma solução equilibrada para ele. Ao apoiar-se na universalização do acesso aos benefícios proporcionados pelo antigo regime previdenciário, a seguridade social contribuiu para grandes avanços, porém limitados a apenas três ou quatro dos direitos sociais contemplados no artigo 6º da Constituição; os outros direitos sociais, como o transporte, a moradia e a segurança pública, não foram contemplados no orçamento; até mesmo a saúde vem perdendo espaço no conjunto das receitas vinculadas à seguridade.

❖ Terceiro ponto: encontrar solução para os novos desafios que a urbanização trouxe para a qualidade da gestão pública no contexto de nosso federalismo. A dificuldade aumentou com a combinação da autonomia dos municípios com o enfraquecimento dos estados e a ausência de mecanismos que induzam a cooperação dos entes federados na gestão das políticas nacionais.

Diante desse panorama de desafios, indagamos: quais são as perspectivas para o federalismo fiscal brasileiro? Para lidar com esses problemas, urge contemplar a necessidade de se construir um regime de cooperação intergovernamental. Para tanto, o governo federal poderia, como fazem outras federações, usar as transferências de receitas e o crédito público para induzir e incentivar a cooperação, mas isso não está contemplado na agenda. A busca de soluções para os desafios apontados deve fazer parte de um debate nacional que tenha por objetivo a construção de um novo modelo de federalismo fiscal. Os elementos centrais desse novo modelo são a reconstrução de um sistema tributário nacional e a implantação de um moderno regime de transferências, que, combinados, favoreçam a cooperação intergovernamental e contribuam para conciliar a descentralização fiscal com o avanço das reformas sociais. Como a situação atual não comporta mais medidas imediatistas e paliativas, é preciso coragem e ousadia para promover as reformas que o Brasil necessita para alcançar o status de um país desenvolvido.

3.2.5 IMPACTO DAS ESTRUTURAS E MECANISMOS INSTITUCIONAIS NA DISCUSSÃO SOBRE DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO NO BRASIL

O federalismo prevê uma série de estruturas e mecanismos institucionais que visam garantir tanto a participação dos entes federativos na política nacional como o cumprimento do pacto federativo tal como previsto na Constituição Federal. O impacto dessas estruturas na discussão sobre democracia e representação no Brasil se dá em função das características do sistema eleitoral brasileiro. Segundo Stepan (1999),

[...] o sistema federativo brasileiro está entre os mais restritivos do poder da maioria: a sobre-representação das unidades com eleitorado menor não se limita ao Senado, mas existe também na Câmara Federal; o Senado tem poderes legislativos amplos; o sistema partidário é fragmentado e pouco nacionalizado; desde a Constituição de 1988, Estados e municípios possuem um rol amplo de competências legislativas.

Consoante Almeida (2001, p. 18),

[...] no que diz respeito à relação entre federalismo e democracia dois tipos de afirmação foram feitos sobre o sistema brasileiro. O primeiro – e mais geral – o classifica como caso extremo de uma forma de organização do Estado que seria constitutivamente limitadora do poder da maioria. O segundo tipo não se ocupa dos traços comuns às federações, mas enfatiza a distorção do princípio democrático da representação, gerada pela forma como é composta a câmara de representantes dos cidadãos.

Ao se recorrer ao princípio de “a cada cidadão um voto”, definidor da democracia (Stepan, 1999), em uma disputa eleitoral sempre a maioria simples (50% mais um) será a vencedora. Mas esse princípio também tem contraindicações, ou seja, esse tipo de formato decisório constitui a chamada “tirania da maioria”, em que estados mais populosos, como São Paulo, por exemplo, seriam decisivos em disputas eleitorais. Diante desse quadro, há quem defenda a representação proporcional, assim como das coligações partidárias nas eleições para deputados estaduais e federais. Sobre esse assunto, Kinzo (1990, p. 41) *apud* Almeida (2001, p. 17) descreve que:

Primeiro, não há dúvida de que uma sobre-representação da região Norte e uma sub-representação da região Sudeste podem significar um acentuado viés conservador e governista na representação parlamentar da Câmara Federal. Segundo, sendo a eleição para a Presidência da República realizada pelo sistema majoritário, baseado em uma circunscrição eleitoral nacional, é alta a probabilidade de que o Poder Executivo e o Legislativo configurem apoios diferenciados e até mesmo incompatíveis. Isto porque, ao contrário do que ocorre nas eleições proporcionais para o Legislativo, na eleição para presidente da República o peso do eleitorado do Sudeste e Sul – nada menos que 63% – é realmente decisivo.

E a natureza diferente e possivelmente contrastante da representação dos dois poderes – propiciada em grande parte pelo presidencialismo – pode levar ao estreitamento das margens de governabilidade do Executivo caso suas políticas não se adequem à correlação de forças existentes no Congresso.

Por conseguinte, o sistema proporcional e as coligações permitem que as minorias sejam representadas nas assembleias estaduais e no Congresso Nacional, isto é, permitem que candidatos que obtiveram uma quantidade pequena de votos em alguns estados da federação consigam se eleger em detrimento de candidatos de estados mais populosos e, conseqüentemente, com maior número de eleitores. A título de ilustração, usamos como exemplo o caso de um candidato à Câmara Federal do Estado do Acre em comparação com outro candidato, com a mesma pretensão, do Estado de São Paulo, cuja quantidade de votos necessária à sua eleição é expressivamente muito maior que o candidato do Estado do Acre. Outro aspecto igualmente relevante que precisa ser considerado diz respeito à limitação mínima e máxima da quantidade de deputados federais por Estado; a Constituição Federal, em seu artigo 45, parágrafo primeiro, prescreve um número mínimo de 8 e um número máximo de 70 deputados federais por unidade da federação, o que gera uma distorção absolutamente relevante na representação dos dois Estados citados como exemplos na Câmara dos Deputados, o que faz com que o Estado do Acre tenha uma sobre representação; ao contrário do Estado de São Paulo, que terá uma sub-representação, o que pode levar ao estreitamento de governabilidade do Executivo Federal.

Da mesma forma, a Constituição Federal, em seu artigo 46, parágrafo primeiro, prescreve um número de 3 senadores por Estado, com sistema de eleição majoritária. Nesse caso, mesmo não havendo a questão da proporcionalidade, em uma comparação entre os Estados do Acre e São Paulo, um candidato do Estado de São Paulo, para ser eleito, necessitará de uma quantidade de votos muito superior a um candidato do Estado do Acre, por exemplo. Em termos de força política, os senadores dos Estados do Norte do país terão a mesma influência nas decisões comparativamente a Estados muito mais populosos, como os da Região Sudeste.

De acordo com Pierson (2000 *apud* Abrucio, 2005, p. 51), “A ‘Era do Real’ teve o significado de uma ‘conjuntura crítica’, isto é, de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências”. No período de 1990 a 1993, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi Ministro da Economia do governo Itamar Franco, quando teve a oportunidade de liderar a equipe de formulação do plano real. Com o advento desse plano, houve a estabilidade da moeda, culminando com a eliminação da hiperinflação, que foi objeto de desejo de

diversos planos lançados anteriormente, mas sem êxito. FHC gozava, à época, de um forte apoio político dos governadores dos principais estados brasileiros, que apoiaram decisivamente suas medidas econômicas, as quais possibilitaram equilibrar a economia brasileira, reduzindo drasticamente a inflação, propiciando vários benefícios para a população brasileira. Com a ajuda do sucesso do plano, FHC foi eleito Presidente da República no primeiro turno da eleição de 1994.

Em relação ao sucesso alcançado pelo Plano Real, Abrucio (2005, p. 51) faz as seguintes observações:

O êxito inicial do Plano Real teve grande impacto sobre a descentralização. A drástica redução da inflação tornou mais estáveis as transferências intergovernamentais, favorecendo a condução do processo descentralizador. Com isso, a União obteve o instrumento que lhe faltava para poder barganhar a passagem de encargos e funções de uma forma mais racional e programada para os governos subnacionais.

O Plano Real foi o estopim de uma “gangorra” que se estabeleceu no país, ou seja, fortaleceu o governo federal ao mesmo tempo em que os governos estaduais mergulharam em uma séria crise financeira. Isso se explica pelas seguintes razões: com o fim da inflação, os governos estaduais perderam a receita financeira oriunda do *floating*, que permitia postergar os desembolsos e permitia também a aplicação do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, rendendo juros e correção monetária para os cofres do Estado. Além deste efeito desfavorável, o Plano Real aplicou outro golpe duro nas finanças estaduais, que foi a elevação das taxas de juros, elevando sobremaneira as dívidas estaduais, principalmente no tocante aos títulos e dívidas dos bancos estaduais. Os bancos estaduais serviram, durante muito tempo, de instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista. Mas após a estabilização da economia e o aumento das taxas de juros, os bancos estaduais entraram em colapso, afetando drasticamente os grandes estados como São Paulo, com o Banespa, e Rio de Janeiro, com o Banerj. Como se não bastasse, piorou ainda mais a crise financeira dos estados com a adoção de medidas tributárias centralizadoras, e o resultado final foi uma nova recentralização de receitas (Abrucio, 2005).

De outro ponto de vista, não podemos atribuir o desequilíbrio financeiro das contas públicas estaduais apenas aos seguintes fatores: ações e fortalecimento do governo federal; juros; medidas tributárias centralizadoras; o fim da inflação; a intervenção nos bancos estaduais, etc. Os próprios governos estaduais foram os maiores responsáveis pela produção da crise, tendo em vista o gasto excessivo com funcionalismo público e com a previdência pública.

Consoante Abrucio (2005, p. 52), “O modelo estadualista e predatório enfraqueceu-se sobremaneira com a Presidência de Fernando Henrique Cardoso, estabelecendo-se uma ‘conjuntura crítica’ na federação brasileira”.

3.2.6 CARACTERIZAÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA COMO CENTRALIZADA OU DESCENTRALIZADA A PARTIR DA ESTRUTURA DE DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS PRESENTE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na estrutura de divisão de competências presente na Constituição de 1988, a caracterização da federação brasileira como centralizada ou descentralizada merece algumas discussões. Utilizamos, *a priori*, as palavras de Almeida (1999, p. 25) para iniciar as discussões da questão: a Constituição de 1988 redesenhou a estrutura do Estado, dando-lhe as feições de uma federação descentralizada. Uma das dimensões importantes desse processo foi a redefinição de competências e atribuições das esferas de governo no âmbito da proteção social. Eis porque os estudos referentes a mudanças nessa área de atuação governamental tiveram de se haver necessariamente com o tema da descentralização.

Nos artigos 23 e 24 da Constituição Brasileira de 1988, há competências comuns e concorrentes entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme podemos observar no *caput* dos referidos artigos: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]” – “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre [...]”.

A princípio, com a Constituição de 1988, o principal objetivo político de caracterização da federação brasileira foi a “descentralização”. Nesse formato, cada ente federativo deve administrar as receitas que possui e fazer a manutenção das atividades que lhes foram atribuídas pela CF. Os municípios, como entes federativos, possuem a autonomia de aderir ou não a programas propostos pelos governos estadual e federal.

Mas então por que não ocorreu de fato essa descentralização? Ora, a Constituição de 1988, a partir da estrutura de divisão de competências entre os entes federativos, como assinalamos, objetiva a descentralização, porém a estrutura dos municípios não se alterou, continuou com escassos recursos próprios (IPTU e ISS), deixando-os muito dependentes de transferências de recursos da União.

De maneira prática, a descentralização acabou não ocorrendo de maneira plena, haja vista as dificuldades dos municípios em atender prontamente às necessidades da população quanto à

equidade dos serviços públicos. Essa desigualdade na execução dos serviços é evidente não apenas entre municípios de regiões geográficas diferentes, mas até entre municípios de um mesmo Estado.

Diante desse cenário de dificuldades financeiras dos municípios brasileiros, a União buscou a equidade na oferta e no acesso dos serviços públicos, por meio do desenvolvimento de estruturas e mecanismos que, de certa forma, tornaram as relações intergovernamentais mais centralizadas na União. Dessa maneira, a União formula a política pública, estabelecendo as normas, e os municípios que aderem aos programas federais buscam a implementação dessas políticas utilizando-se do repasse dos recursos federais.

Entretanto, conforme Almeida (1999, p. 28), “Embora recente, os estudos sobre federalismo no Brasil, em ciência política, já definiram um conjunto significativo de problemas e hipóteses. Muitas delas carecem ainda de mais pesquisa empírica para se tornarem proposições aceitas”. Em outro trecho, a autora salienta o seguinte: “[...] falta ainda uma discussão mais sistemática e crítica sobre as tipologias que tomamos de empréstimo, bem como sobre os qualificativos usados para caracterizar o sistema federativo brasileiro, especialmente o atual”.

3.2.7 PRINCIPAIS SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao compararmos as relações intergovernamentais no âmbito da educação, saúde e assistência social, encontramos as principais semelhanças e diferenças encontradas: em relação à educação, a Constituição Federal de 1988 assinala que a competência para ofertá-la é comum a todos os entes federativos da seguinte forma: a educação fundamental cabe, preferencialmente, aos Municípios; o ensino médio é de competência dos Estados; já o ensino superior pode ser de competência tanto de Estados, que regulam o funcionamento das instituições públicas estaduais e municipais de ensino superior (*só a título de exemplo, em São Paulo há mais de 60 IES municipais*), como da União, que regula o funcionamento das instituições públicas federais (rede federal) e as particulares. A educação, de acordo com as características, pode ser compreendida como descentralizada, embora haja conflitos na oferta, principalmente na educação superior. Podemos destacar também a tentativa do governo federal de desenvolver o Sistema Nacional de Educação – SNE –, previsto na Constituição Federal de 1988, em razão de uma emenda constitucional de 2009, artigo 214, que deve ser instituído em um prazo de dois anos, contados a partir da publicação da Lei 13.005/2014, no seu artigo 13.

Os estudos de Franzese e Abrucio (2007, p. 39) apontam que o Projeto de Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) teve como principal objetivo a redução da desigualdade na qualidade do ensino fundamental oferecido pelas diferentes unidades federativas, que decorre diretamente do legado da política de educação básica no Brasil, a qual é tradicionalmente oferecida por estados e municípios, que detêm as redes próprias de ensino público. Como no Brasil a cobertura não atende completamente a população alvo (crianças em idade escolar), o Fundef acenou para outro objetivo: a universalização do acesso ao ensino fundamental. Através da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, houve a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, com a inclusão do ensino infantil.

As semelhanças com as áreas da saúde e assistência social é que o desenho da política educacional vinculava os recursos à efetiva prestação de serviços utilizando-se do indicador número de matrículas oferecidas por unidade federativa. Porém, trouxe como diferença dos outros dois setores o fato de que a política não contou com aporte significativo de recursos federais como mecanismo indutor do processo de descentralização. No caso da educação, a origem dos recursos necessários para a implementação da política derivou da redistribuição do orçamento dos estados e municípios baseada em seu desempenho na questão do acesso.

No âmbito da saúde, o principal instrumento de nacionalização da política se deu pela criação e fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS. Franzese e Abrucio (2009, p. 35) asseveram que “O legado prévio ao SUS era de centralização, sendo a política de saúde financiada e gerenciada por uma agência federal, o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS). O acesso não era universalizado, mas sim restrito aos trabalhadores formais, contribuintes do sistema de previdência”. Ainda segundo os estes autores, “A estratégia de universalização do sistema baseou-se principalmente na descentralização da implementação e da gestão da saúde”.

Em relação às Normas Operacionais Básicas (NOBs), editadas pelo Ministério da Saúde ao longo dos anos 1990, o desenho por elas criado acabou por incentivar os municípios a aderirem ao SUS. Os estudos de Franzese e Abrucio no tocante à estrutura apontam que hoje em dia quase 100% dos municípios brasileiros aderiram ao SUS, exercendo, ainda que com dificuldades, a gestão da atenção básica de saúde em seu território, que se consubstancia na contratação de pessoal, construção de estrutura física, compra de equipamentos e destinação de recursos próprios, oriundos do orçamento municipal, para a realização de atendimento universal. Nesse contexto, a implantação do SUS, mesmo

obedecendo a regras emanadas pelo governo federal, promoveu a criação de uma rede municipal de serviços, e culminou em um fortalecimento dos municípios no contexto federativo.

No âmbito da assistência social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi formulado pela área de assistência social quando da realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2003, instituída por uma NOB do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em junho de 2005, (Franzese e Abrucio, 2007).

Ainda de acordo com Franzese e Abrucio (2007, p. 37),

A Constituição Federal de 1988 menciona as diretrizes de universalização e descentralização, mas não constitucionalizou um sistema de assistência social. Apesar de, como a saúde, a assistência social contar com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/93 –, que reafirma a diretriz de descentralização, sua implementação se deu de forma lenta e incipiente.

As principais semelhanças entre o SUAS e o SUS, corroborando Sposatti (2004 apud Franzese e Abrucio), são: “[...] estabelecer uma divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; e mecanismos e critérios de transferência de recursos”. Como no caso da saúde, o desenho da política passar a visar à universalização do acesso por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. Da mesma forma, o sistema vincula a adesão ao repasse de recursos federais, e permite aos municípios a opção pela habilitação em diferentes níveis de proteção social.

A partir daí, como aconteceu na saúde, os municípios foram estimulados a aderir ao novo sistema. Com as adesões, criou-se uma nova rede de atenção básica por meio da criação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e, em alguns casos, a implantação de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS).

Outra semelhança da análise realizada no âmbito da saúde: no SUAS, o sistema transfere não apenas recursos, mas também a gestão das unidades para os municípios, estimulando a criação de condições para que surjam nova burocracia e clientela locais, via desenvolvimento da política, reduzindo a possibilidade de futuras mudanças por ações unilaterais do governo central, conforme apontam Franzese e Abrucio (2007).

3.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

3.3.1 ANTECEDENTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Antes de adentrarmos na discussão da Lei de Responsabilidade Fiscal propriamente dita e também das Leis Complementares 82/1995 e 96/1999, que antecederam à LRF, fazem-se necessários alguns comentários sobre a questão do endividamento dos municípios brasileiros e do refinanciamento das dívidas municipais.

Olenscki (2008, p. 91), em sua tese de doutorado, assim argumenta sobre o endividamento e o refinanciamento das dívidas dos municípios brasileiros:

No que tange o endividamento, após a promulgação da Constituição de 1988, duas leis atuaram como mecanismos de refinanciamento de dívidas subnacionais, com a participação de municípios. A primeira delas (a Lei Federal 7.976, de 1989) instituiu um programa de refinanciamento, que alongou para o prazo de vinte anos, os empréstimos da União para com governos subnacionais, em decorrência de dívidas externas garantidas e assumidas pelo Tesouro Nacional em 1987, conforme regulamentações do Conselho Monetário Nacional (CMN) (Votos 340 e 548). A segunda (a Lei Federal 8.727, de 1993) tratou de refinanciamentos da dívida interna de governos subnacionais. Não obstante, o espectro de dívidas a se refinanciarem não abrangia as dívidas relacionadas a crédito imobiliário para a construção de habitações populares, as operações de Antecipações de Receita Orçamentária (AROs – dívida de curto prazo, com vencimento previsto dentro do orçamento em que foi contratada) e as dívidas constantes da Dívida Ativa da União. As receitas próprias subnacionais se converteram em garantias de pagamento das obrigações financeiras do refinanciamento, embora sem um mecanismo claro de retenção de tais receitas. Definiu-se, ademais, que as dívidas externas convertidas em internas pelo Tesouro Nacional em 1989 também seriam objeto de reestruturação similar às condições obtidas de processos de repactuação do país com credores internacionais.

Ainda segundo o autor, no interregno entre essas leis, com a intenção de refinanciar dívidas subnacionais domésticas em troca de garantias contra receitas subnacionais, o governo federal aprovou a Lei Federal nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991, que estabelecia diretrizes para que a União pudesse realizar a consolidação e o reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Consoante Olenscki, esse normativo determinava aos governos que assinassem o refinanciamento que as garantias de pagamento se configurassem na emissão de títulos especiais ao Tesouro Nacional, os quais permitiriam ao governo federal centralizar receitas próprias subnacionais em uma conta do Tesouro. Dessa conta poder-se-ia sacar no caso de inadimplência. Tratava-se, assim, de um instrumento poderoso de reafirmação dos contratos de refinanciamento.

De acordo com a pesquisa de Olenscki (2008, p. 98), os resultados do refinanciamento das dívidas dos municípios foram os seguintes:

Encerrado o período de assunção de dívidas pela União, o Banco Central, até então responsável pela avaliação de operações de crédito subnacional e sob solicitação expressa do Senado, elabora um relatório em que detalha os resultados do programa. Dos 5.564 municípios brasileiros, 180 (aproximadamente 3%) aderiram ao programa de refinanciamento. Esta proporção reduzida se explica pela concentração do endividamento em alguns poucos municípios, em especial aqueles que dispunham de dívidas mobiliárias.

Feitos os comentários sobre o endividamento municipal, salientamos que, antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, conhecida como “Lei Camata”, que disciplinava os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do artigo 169 da Constituição Federal. Segundo essa Lei, as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderiam, em cada exercício financeiro, exceder:

I - No caso da União, a 60% da respectiva receita corrente líquida, entendida como sendo o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos de competência da União, bem como as receitas de que trata o artigo 239 da Constituição Federal, e ainda os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral da Previdência Social;

II - No caso dos Estados, a 60% das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados;

III - No caso do Distrito Federal e dos Municípios, a 60% das respectivas receitas correntes.

A Lei Camata consubstanciou-se em um primeiro passo dado rumo ao controle das finanças públicas e do endividamento da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, fixando um teto de, no máximo, 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal ativo e inativo. No mais, a referida Lei prescreve regras a serem seguidas caso as despesas excedam os limites estabelecidos.

A Lei Camata teve vigência de, aproximadamente, 4 (quatro) anos, sendo revogada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, que também disciplinava os limites das despesas com pessoal, na forma do artigo 169 da Constituição Federal, porém com maior rigor em relação à Lei Camata.

A LC nº 96/99 prescreve, em seu artigo 1º, que as Despesas Totais com Pessoal não podem exceder a:

- I - No caso da União: 50% da Receita Corrente Líquida Federal;
- II - No caso dos Estados e do Distrito Federal: 60% da Receita Corrente Líquida Estadual;
- III - No caso dos Municípios: 60% da Receita Corrente Líquida Municipal.

No parágrafo único, disciplina ainda que para fins do disposto no artigo 1º serão consideradas as despesas e as receitas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidas no todo ou em parte pelo Poder Público.

Em seu artigo 3º, a referida Lei determina que sempre que as despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios estiverem acima dos limites fixados no artigo 1º, ficam vedadas:

- I - A concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título;
- II - A criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira;
- III - Novas admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta, mantidas, no todo ou em parte, pelo Poder Público;
- IV - A concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente.

No parágrafo único, disciplina ainda que a vedação a novas admissões e contratações de pessoal de que trata o inciso III não se aplica à reposição decorrente de falecimento ou aposentadoria nas atividades finalísticas de saúde, educação e segurança pública.

Outro trecho da Lei que merece destaque refere-se às implicações a que estará sujeito o ente público enquanto durar o descumprimento. São elas:

- I - A suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais;
- II - A vedação à:
 - a) concessão, direta ou indireta, de garantia da União; e
 - b) contratação de operação de crédito junto às instituições financeiras federais.

A Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, teve vigência de, aproximadamente, 1 (um) ano, sendo revogada pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A LRF surge como delineadora do cumprimento das novas exigências quanto às finanças públicas previstas no nível de todas as esferas públicas: federal, estadual e municipal. Seu surgimento se dá por

vários fatores que conduziram a instituição dessa lei às vistas de nortear igualmente todas as administrações públicas, ficando ligadas diretamente à espécie de um novo código de conduta, dessa vez impondo maior responsabilidade aos que governam.

A administração pública gere um município, um estado ou um país como uma empresa que arrecada fundo e faz investimentos; no caso público, arrecadando receitas e cumprindo com as despesas orçamentárias. No caso brasileiro, houve um desequilíbrio financeiro considerável entre arrecadações e gastos, resultando em constantes “furos” monetários, chegando a um limite de se encontrar grande quantidade de municípios completamente endividados, para o qual podemos atribuir a algumas causas, a saber: a) por uma questão conjuntural, por causa do fim da inflação, trazida pelo advento do Plano Real em 1994; b) por má gestão; c) por uma irresponsabilidade administrativa dos gestores públicos embasada em uma não punição das dívidas deixadas pelos administradores responsáveis, até a criação da LRF.

Esse endividamento soou forte apenas no momento em que se encontrou a grande parte pobre da população – principalmente – em condições de desuso para com as suas necessidades básicas que são de responsabilidade dos governos, dentre as quais saúde, educação e moradia. Via esse cenário desgastado, que não resulta somente no mau atendimento às necessidades da população, mas reflete em investimentos deixados de se fazer por capitais público ou privado estrangeiros no país. Nesse sentido, a LRF não somente norteia, especifica e ajusta a situação fiscal de todas as esferas governamentais do Brasil, mas exige também a transparência pública em todos seus setores, perfazendo compromissos da gestão para com a sociedade eleitora.

E, de acordo com a Constituição Federal de 1988, no cumprimento do contido no artigo 163, disponível no site <http://www.senado.gov.br>, a Lei complementar nº 101 deve:

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 financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

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.

Cabe ressaltar ainda que a Lei Complementar nº 101/2000 não substitui a Lei nº 4.320/1964, que normatiza as finanças públicas e faz jus ao cumprimento de algumas questões da Constituição Federal.

3.3.2 MUDANÇAS POLÍTICAS, SOCIAIS E INSTITUCIONAIS TRAZIDAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, que completou dezessete anos no ano de 2017, tem se revelado uma importante ferramenta jurídica para manter as finanças públicas brasileiras em ordem. Para tanto, exigiu mudanças políticas, sociais e institucionais na gestão do Estado.

A título de exemplos, apesar das diferenças macroeconômicas, as crises em países da União Europeia, como Portugal, Espanha e Grécia, e na América Latina, como Venezuela, Argentina e México, todos estão promovendo ajustes estruturais semelhantes aos do setor público brasileiro, afetando a ação de agentes públicos e privados. Todos os setores desses países têm sofrido muito como resultado de uma crise na gestão estatal, e somente a adoção de medidas capazes de promover mudanças profundas com base em suas instituições políticas e administrativas pode permitir o surgimento de novos paradigmas de ação, capazes de modificar as medidas econômicas, financeiras, políticas e culturais que sustentam seu funcionamento.

No Brasil, a LRF estabeleceu diretrizes de gerenciamento para controlar os gastos públicos, bem como regras claras sobre o equilíbrio entre receitas e despesas para as entidades federativas: União, Estados e Municípios. Sancionada em 4 de maio de 2000, a referida Lei guiou os gastos de recursos públicos e tem ajudado os cidadãos a monitorar e supervisionar as medidas orçamentárias. Por esses motivos, a LRF se tornou uma conquista importante da cidadania no Brasil e uma poderosa ferramenta para planejar a estabilização econômica e a recuperação de investimentos de forma mais eficiente do que no passado. A LRF é o resultado de um longo processo de amadurecimento da gestão pública brasileira, fruto do esforço conjunto de governo e sociedade após um longo período histórico de má gestão das finanças públicas, que culminaram com a crise da dívida, alta inflação, déficits orçamentários consecutivos e baixas taxas de investimento desde a década de 1980. Após várias tentativas fracassadas, fórmulas populistas e os vários "planos econômicos" – Cruzado, lançado em 28 de fevereiro de 1986; CRUZADO 2, lançado em 22 de novembro de 1986; Bresser, lançado em 12 de junho de 1987; Plano Verão, lançado em 16 de janeiro de 1989; Collor 1, lançado em 16 de março de

1990; Collor 2, lançado em 31 de janeiro de 1991 e, finalmente, o Plano Real, lançado em 28 de fevereiro de 1994 – que não conseguiram tirar o país do ciclo de estagnação econômica e também não tiveram sucesso em conter o declínio da renda familiar, os legisladores e gestores públicos finalmente perceberam que, para alcançar um equilíbrio das contas públicas é imperativo aumentar permanentemente o controle das despesas e envolver o esforço coletivo para superar práticas ineficientes de gestão fiscal. Para alcançar essa consciência, foram necessárias grandes mudanças políticas, sociais e institucionais, as quais produziram efeitos em todas as instâncias do governo. Fundamentalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal adotou parâmetros legais para a consolidação das políticas estatais que provaram ser mais estruturados e mais amplos do que políticas governamentais, cuja trajetória mina a estabilidade a longo prazo do país. Com a LRF, tornou-se possível planejar gastos públicos, controlar a receita financeira e as despesas, assim como fiscalizar diretamente os gestores que não cumprem os parâmetros dos ajustes fiscais que provaram ser eficazes na produção de mudanças na cultura da administração pública do país, fazendo com que a LRF seja um exemplo bem-sucedido de um instrumento capaz de produzir efeitos integrantes na ordem econômico-financeira democrática e republicana. O modelo de gestão pública criado pela LRF pode ser seguido em vários outros países que estão passando por problemas semelhantes.

Em suma, tanto a sociedade civil quanto os governantes estão cientes das conquistas alcançadas pela adoção da LRF. O consenso criado em torno dessa Lei mudou a cultura do país, que hoje exige explicações, contas abertas e transparência mas, sozinha, a LRF não pode garantir o equilíbrio fiscal a longo prazo, ou seja, foi apenas um primeiro passo para o equilíbrio macroeconômico. A Lei depende de investimentos para que possa ser considerada uma solução a longo prazo aos desafios fiscais, sendo necessário, portanto, modernizá-la, pois ainda existem mecanismos legais que não foram implementados, houve retrocesso em alguns pontos e novos desafios surgiram nesses últimos dezessete anos. Falta à LRF, por exemplo, ser mais firme com a União, pois ainda constatamos um afrouxamento do controle. Vale lembrar que o Brasil, além de ser uma democracia, é uma federação, portanto todos os governos, de todas as esferas, são iguais perante a lei. Há a necessidade de que sejam postas em prática políticas fiscais, cambiais e monetárias que favoreçam o desenvolvimento do país e assegurem sua sustentabilidade. A LRF abriu caminho em meio ao caos fiscal vigente até as décadas de 1980 e 1990, mas ainda há uma longa jornada pela frente.

3.3.3 OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O objetivo principal da LRF está expresso em seu artigo 1º, disponível no site <http://www.planalto.gov.br>:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º. Nas referências:

I - À União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - A Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Com o respaldo deste artigo, verificamos que o objetivo principal da Lei de Responsabilidade Fiscal é buscar o equilíbrio fiscal, busca essa feita pelas restrições estabelecidas pelo próprio conteúdo dessa Lei, que, dentre outras formas, determina o não crescimento da despesa via limites nos gastos com pessoal e endividamento. Essas contenções já levam a impor, via de fato, que para projetar precisa planejar.

Esse objetivo é um combate para evitar que continuem os déficits públicos constantes e contínuos das administrações públicas, além de, com esse controle, não somente partir para a busca do equilíbrio fiscal, mas também reduzir a “herança” da dívida pública deixada pelos anos passados, mantendo desde então limites máximos para dívidas feitas e observância constante do cumprimento das passadas. Até então, os governantes tinham compromisso com as contas, mas as responsabilidades

impostas pelos agravantes cometidos não se faziam justas e condizentes com esses erros e, a partir da sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, o objetivo também é afunilar esse compromisso entre governantes e gastos públicos, como dispõe o Ministério do Planejamento, disponível no site <http://www.planejamento.gov.br>, que traz como objetivo também da Lei de Responsabilidade Fiscal “Melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal introduz, a partir de sua sanção, a sociedade e o Tribunal de Contas como compromissados em constituir também a administração pública e, dentre as mudanças impostas, destacamos a base de ações:

- ❖ Planejamento: tanto para as receitas, quanto para as despesas;
- ❖ Transparência: é obrigação do responsável pela administração pública deixar disponível a todos – publicamente – onde e como estão sendo gastos os recursos públicos arrecadados;
- ❖ Preservação do patrimônio público: fica proibida para a quitação de todas as dívidas, até a com servidores públicos, a venda de bens para esse fim;
- ❖ Prevenção de dívidas: somente se faz a despesa quando se tem a certeza de poder cumprir, não mais deixando o patrimônio às regalias de necessidade e não cumprimento;
- ❖ Controle Social: a sociedade é integralmente participante das decisões do governo, perfazendo estar presente nas decisões e norteamientos para a distribuição de recursos que supram com suas necessidades.

Aliadas a essa base, dentre outras formas, algumas maneiras pelas quais se cumprirão e alcançarão os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal são:

- Controle para cumprimento dos limites com despesas de pessoal;
- Controle para fundição de dívidas, no âmbito de só a fazer via contrapartida receitaria;
- Ênfase maior na busca de um aumento das receitas;
- Controle sobre os gastos com as receitas arrecadadas;
- Metas para arrecadar receitas e gerar despesas;
- Conselhos para sustentar o controle do empenho de despesas;

- Exigência plena de controles sociais para o cumprimento da administração com os aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Divulgação ampla dos relatórios dando publicidade às contas;
- Conscientização da fiscalização pelo Tribunal de Contas e da sociedade.

3.3.4 PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer as formas de gestão fiscal, alicerça-se nos princípios de planejamento, equilíbrio das contas públicas, controle, responsabilidade e transparência.

O princípio do planejamento via Lei de Responsabilidade Fiscal se torna mais específico e necessário ao impor que é norma planejar para executar, parte constante dos objetivos almejados. Dentro da Lei, destacamos, entre outros artigos, o 4º, disponível em <http://www.planalto.gov.br>:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

[...]

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias: Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O princípio do equilíbrio das contas públicas também toma novo embasamento com a Lei de Responsabilidade Fiscal, perfazendo seu cumprimento pelos artigos 4º e 16º, dentre outros disponíveis em <http://www.planalto.gov.br>:

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

O princípio do controle surge pela sanção do governo em prescrever, na Lei de Responsabilidade Fiscal, que o Tribunal de Contas e a sociedade são responsáveis por também perfazer o controle sobre a gestão pública, destacado no artigo 59, disponível <http://www.planalto.gov.br>:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos § 2º, 3º e 4º do art. 39.

O princípio da responsabilidade condiz para que com a implantação do uso da LRF como idealizadora da maneira a se executar a gestão fiscal, os gestores assumam seus mandatos emaranhados a cumprir com a responsabilidade do uso dessa lei submetidos a penas caso não o façam, como destaca, dentre outros, o artigo 73, disponível em <http://www.planalto.gov.br>:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

E por fim, o princípio da transparência que reluz aos governantes demonstrarem os atos realizados, como consta na Constituição Federal de 1988, via publicidade, agora inovando pela inserção na Lei de Responsabilidade Fiscal da exigência do incentivo da participação popular durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, como tratam os artigos 48, 49, 50 e 56 disponíveis em <http://www.planalto.gov.br>:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1o As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2o O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1o do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3o Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Ao estabelecer seus princípios, a LRF busca normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; tratam-se de procedimentos indispensáveis para alcançar seus objetivos.

3.3.5 A RELEVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No seminário realizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, Sergio Quintella fez uma breve retrospectiva dos fatos históricos que marcaram o país e possibilitaram a criação e a efetiva aplicação da LRF, revelando como a atual estabilidade brasileira é fruto não apenas de uma prática ou dispositivo legal, mas de um conjunto deles. Quintella levanta quatro pontos que devem ser debatidos e melhorados: 1º) Implementação do Conselho de Gestão Fiscal – que uniformizaria a interpretação dos conceitos da LRF; 2º) Cálculo da receita –fundamental para uma distribuição adequada e eficiente das despesas; 3º) Importância da contabilidade de custos – que permitiria ao administrador público ter acesso a bons indicadores de eficiência e eficácia na gestão; e 4º) A relevância da LRF – para o país de hoje e do futuro.

Segundo Quintella, a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilitou ao Brasil uma estabilidade econômico-financeira que não é desprezível, haja vista que trouxe, a partir de sua promulgação e efetiva aplicação, um novo ambiente cultural, o que revela sua importância e impacto na forma como os recursos públicos são tratados.

Quintella retoma o processo de criação da LRF e argumenta que essa história remonta à época em que o Banco do Brasil deixou de emitir moeda, caminhando alguns anos até a apresentação da Lei e

acompanhando o Plano Real, tratando, portanto, de um conjunto de dispositivos legais e institucionais que gerou a estabilidade atual. Quintella ressalta dois pontos importantes: 1º) A não implementação do chamado Conselho de Gestão Fiscal – um item da Lei que não foi regulamentado e é de vital importância para harmonizar os conceitos. Em razão dos Tribunais de Contas, sobretudo os dos estados, ainda não terem uma interpretação uniforme de vários dispositivos da LRF, o Conselho de Gestão Fiscal garantiria maior uniformidade ao longo do Brasil; e 2º) A revisão da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – que está no Congresso Nacional e tem como autor e relator, respectivamente, os senadores Tasso Jereissati e Francisco Dornelles.

Ainda para o mesmo autor, há dois aspectos que merecem destaque e dizem respeito à forma pela qual a receita que embasa os orçamentos públicos é calculada. Cita o exemplo da Alemanha, relatado por um experiente presidente de um Think Tank daquele país, e explica como se dá o processo orçamentário em relação à fixação da receita, o ponto básico de uma verdade orçamentária, pois uma receita bem dimensionada permite ao legislador fazer a distribuição da despesa de forma adequada, correta e impeditiva dos chamados contingenciamentos. Na Alemanha, existem quatro institutos independentes que produzem suas avaliações de receita, se reúnem e chegam a um consenso que é, então, entregue ao legislador para que este, com base nesses estudos de natureza técnica, produza um orçamento digno de um Conselho.

Em suma, a LRF balizou os quantitativos que são seus objetos de preocupação. Entretanto, ela vai além e abrange também a contabilidade de custos, o que, segundo Quintella, não está aplicada na maioria ou na totalidade dos Municípios, Estados e União. Muitas vezes, o gestor público responsável pela administração necessita de indicadores de eficiência e eficácia na gestão e o orçamento não é a peça principal para esse efeito. A principal ferramenta para uma gestão eficaz é a contabilidade de custos. É necessário evoluir para além da peça orçamentária, dispondo de instrumentos de aferição e de indicadores de gestão que façam com que a qualidade da gestão pública possa ser, também, eficiente sob o ponto de vista dos quantitativos.

3.3.6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No seminário realizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o senador Francisco Dornelles pontuou algumas medidas que tornaram factível a administração financeira do país nos últimos 25 anos, dentre as quais salientamos a criação da Secretaria do Tesouro e da Lei Complementar de Finanças Públicas, bem

como a privatização dos bancos estaduais. De acordo com o senador, a fixação de metas inflacionárias e o câmbio flutuante foram mais duas práticas adotadas que surtiram efeito, sendo preservadas pelo governo federal. Dornelles acenou que graças à Lei de Responsabilidade Fiscal que a transparência ganhou corpo na administração pública e as contas se tornaram mais abrangentes.

Consoante Dornelles, nos últimos 25 anos, o Brasil conheceu 89.707 importantes medidas que tornaram factível a administração financeira do país, até então fora de qualquer controle. Dentre essas medidas tomadas, destacamos as seguintes:

- ❖ Fevereiro de 1986: o Banco do Brasil deixou de funcionar como autoridade monetária, com o fim da conta-movimento que lhe concedia competência e poder, apontada como uma das causas das altas taxas de inflação do período. Até o fim da conta-movimento, o Banco do Brasil não tinha limites de caixa para suas operações, ao contrário dos demais bancos comerciais, pois essa conta garantia suas eventuais necessidades de recursos.
- ❖ Março de 1986: criação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Decreto nº 92.452, que assumiu as atribuições da Comissão de Programação Financeira e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, assumindo também as funções fiscais até então desempenhadas pelo Banco Central e Banco do Brasil S/A. Essa Secretaria promoveu austeridade das contas públicas, concentrando o caixa e as fontes de pagamento.
- ❖ Setembro de 1988: aprovação da Constituição que fixou, em seu artigo 64, a competência exclusiva da União para emitir o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e vetou o Banco Central (Bacen) de conceder, direta ou indiretamente, empréstimo ao Tesouro Nacional. A Assembleia Constituinte enxergou a necessidade de criação de um código de Finanças, que evoluiu para uma Lei Complementar de Finanças Públicas.
- ❖ De 1997 a 2004: privatização dos bancos estaduais – com uma combinação não igualitária de inflação galopante e indexação, os bancos estaduais puderam, durante muitos anos, esconder resultados e, de forma indireta, emitir moeda.
- ❖ Novembro de 1995: o governo federal redigiu a Medida Provisória (MP) número 1.179, criando o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), salvando o sistema financeiro e impedindo que a poupança do país desaparecesse. Essa medida veio para responder à nova realidade que surgiu com o Plano Real e promover o enxugamento do sistema

financeiro através de fusões entre bancos, bem como aquisições, reorganizações societárias e reestruturação de instituições. A fixação de metas de inflação e câmbio flutuante foi decisão tomada no campo das finanças, cuja eficácia é hoje reconhecida de forma unânime.

❖ Maio de 2000: a LRF regula o artigo 163 da Constituição e, segundo Dornelles, com seus aspectos didático-administrativos, modernizou a administração financeira do Brasil. Hoje, dificilmente há um país com contas públicas tão abrangentes e transparentes. A LRF – a Lei de maior importância no campo das finanças públicas – passou a constituir um sólido patrimônio da organização financeira e administrativa no país.

3.3.7 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A ECONOMIA BRASILEIRA

No Seminário realizado pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e o Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, o ex-Ministro da Fazenda, Guido Mantega, ressaltou a importância da LRF para a solidez das contas públicas, mas afirmou que ela é apenas um dos mecanismos das políticas econômicas e que, sozinha, não garante uma situação sólida a longo prazo. O que provaria que os governos estão preocupados e buscando alcançar um resultado positivo, e que abraçaram a causa do controle permanente das contas públicas seria a sequência de superávits primários. A política anticíclica de 2008, em conjunto com o equilíbrio das contas públicas e a redução da vulnerabilidade externa, permitiram que o Brasil atravessasse um período de dificuldade sem maiores traumas.

Na acepção de Mantega, a LRF foi um marco na história do Estado brasileiro e um passo fundamental para colocá-lo na trilha da solidez das contas públicas. Antes da promulgação dessa Lei, foi feita uma reestruturação das dívidas dos estados e municípios, permitindo estancar a grande vasão de gastos que ocorria através dos bancos estaduais. A redução da dívida e do déficit públicos é o grande objetivo da LRF, que estabeleceu limites de gastos e de endividamento. Portanto, podemos avaliar como positiva a eficácia das medidas tomadas pela redução desses fatores (dívida e déficit público).

O ex-ministro salientou também, no Seminário, que a LRF é uma condição necessária, porém não suficiente para o país ter contas públicas sólidas. Para garantir o êxito e solidez a longo prazo da situação fiscal, é preciso fazer com que as demais políticas governamentais, como a política monetária e a política cambial, caminhem na mesma direção. A LRF é muito importante, mas se trata somente de um aspecto das políticas econômicas. A partir dela, o Brasil passou a ter maior sequência de superávits primários das contas públicas, o que demonstra não só a aprovação da Lei, mas a vontade

dos governos em obter um resultado fiscal positivo. O país teve apenas uma queda em 2008, em razão de ser um ano de crise mundial financeira, o obrigando, assim como os demais países do mundo, a fazer uma política anticíclica, mas em 2010 o Brasil trabalhou com o objetivo de alcançar o superávit primário de 3,3.

Guido Mantega observou ainda que o superávit nominal é o grande desafio que devemos conseguir, porque é mais importante que o resultado primário, pois o resultado nominal do governo equivale à arrecadação de impostos menos os gastos, incluindo os juros da dívida. Trata-se da medida mais completa, já que o número representa a total necessidade de financiamento do setor público. Ao apresentar um déficit nominal, o governo terá que se financiar com a colocação de títulos públicos. Entretanto, o Brasil já tem as condições de alcançar o saldo nominal positivo, e poderia ter alcançado em 2010 se não fosse a crise. Mantega sugere que nos momentos de maior crescimento da economia, quando a arrecadação aumenta, os governos devem guardar uma poupança primária a ser utilizada em uma eventual crise.

Um olhar para o resultado fiscal das economias do G20 revela que algumas delas têm déficits nominais acima de 10%. O Brasil, ao contrário, está com uma projeção de déficit muito menor, indicando que nosso país está entre os melhores déficits do G20, o que denota que as contas públicas brasileiras evoluíram para um patamar de solidez muito grande, mesmo no período de turbulência.

De acordo com Mantega, a melhoria fiscal pode ser atingida de diversas maneiras: redução de gastos; aumento de tributos; uma combinação dessas duas coisas; ou então, estímulo ao crescimento econômico. Todavia, em sua visão, o crescimento econômico é a melhor maneira de incrementar as contas públicas e de alcançar uma situação fiscal sólida, haja vista que, ao aumentar os impostos, pode-se reduzir a atividade econômica e, ao reduzi-la, prejudicar a própria arrecadação. É importante destacar também que o crescimento econômico tem que ser um crescimento equilibrado, que não gere déficit ou dívida pública; para isso, o Estado tem que ser mais ativo, estimular esse crescimento e a transferência de rendas, conquistar uma política monetária mais expansiva, com menos juros e mais crédito.

Como resultado das políticas sociais que tivemos no Brasil, houve, sem dúvida, um aumento grande da transferência de renda para a população. Apesar de ser uma despesa para o Estado, a transferência de renda, além de melhorar a condição de vida da população, fortalece o mercado interno, contribui para um crescimento da economia e, conseqüentemente, gera melhoria nas contas públicas e na

arrecadação. Na concepção de Mantega, trata-se de um dispêndio fundamental e que talvez seja a segunda maior despesa do Estado brasileiro; depois, temos o custeio da máquina, que também é visto como um dos alçozes do equilíbrio fiscal e, por último, o investimento também é crescente nesse período.

A expressiva redução da dívida externa no início dos anos 1990, quando houve uma redução das dívidas líquida e bruta, é mais um fator importante, principalmente para a economia brasileira, que sempre foi muito vulnerável. A dívida líquida se tornou negativa no período mais recente e, com isso, o país fica imune ou, pelo menos, menos suscetível à turbulência internacional e a desequilíbrios internacionais, conseguindo fazer uma política anticíclica. A situação no Brasil ainda não é a ideal, pois ainda temos déficit e o desejável seria ter superávit nominal, mas diante do quadro internacional, é uma das melhores. Isso é inédito, porque o Brasil sempre teve certa fragilidade e, no entanto, hoje tem um bom equilíbrio fiscal e uma economia mais sólida, o que permite praticar a política anticíclica sem o país se desviar do caminho da responsabilidade fiscal.

3.3.8 TEORIA DE FINANÇAS PÚBLICAS

No tocante à Teoria de Finanças Públicas, Affonso (2003) *apud* Mettenheim (2012) destaca que:

O aprofundamento do crédito público local e o trabalho em direção a um mercado de títulos municipais brasileiros oferecem oportunidades semelhantes para modernizar a gestão municipal e aumentar o crescimento. Isso implica superar ideias ultrapassadas sobre o domínio fiscal, a necessidade de recentralização e preconceitos contra as finanças públicas locais que predominaram no Brasil desde a transição do regime militar, a reorganização da dívida subnacional em 1997, a imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal e a estabilidade duramente conquistada durante os anos 90 e 2000.

Mettenheim (2012), em seu artigo “A BRAZILIAN MUNICIPAL BOND MARKET: THEORY, REPRESSION AND PROSPECTS”, apresenta três diagnósticos e uma proposta. Os três diagnósticos são: 1º) O subdesenvolvimento das finanças municipais é o gargalo mais crítico para o desenvolvimento econômico e político brasileiro; 2º) Os passos em direção a um mercado de títulos municipais brasileiros são politicamente e economicamente viáveis, oportunos e necessários para colher os frutos das reformas implementadas no Brasil; e 3º) Os mercados de títulos municipais no exterior fornecem diretrizes sólidas e pontos de referência claros para implementar uma gestão local de finanças públicas mais efetiva e projetar um mercado brasileiro. A proposta, corroborando o autor, é mobilizar as partes interessadas a difundir as melhores das melhores práticas de operações de crédito locais e a nova

gestão das finanças públicas para pavimentar o caminho para um mercado de títulos municipais no Brasil.

Com relação ao primeiro diagnóstico do referido artigo, em que o autor argumenta que o subdesenvolvimento das finanças municipais é o gargalo mais crítico para o desenvolvimento econômico e político brasileiro, notamos, no Brasil, uma situação de *trade-off*; de um lado, temos os avanços das reformas econômicas, a capitalização recorde do mercado da BM & F-Bovespa e a criação de regulação financeira de classe mundial; e, de outro, o setor público e, principalmente, as finanças municipais que foram deixadas para trás.

O artigo de Mettenheim (2012), citando Mauro *et al* (2006), apresenta-nos o seguinte exemplo: “O município de Santos financiou a construção de canais, na década de 1920, com a venda de títulos de 30 anos, em Londres, à taxa de juros de 5%”. Com isso, observamos que, apesar dos precedentes positivos do exterior e do passado no Brasil, os preconceitos contra as finanças públicas levaram a uma ênfase excessiva no setor privado e reprimiram a gestão inovadora das finanças públicas locais, deixando o setor público para trás no Brasil. O autor afirma ainda que “[...] o desenvolvimento das finanças municipais fornece uma agenda de políticas alternativas ainda não explorada para a modernização do setor público, aumentando o crescimento, melhorando a gestão pública e incentivando o surgimento de uma nova geração de líderes políticos de mercado no governo local”.

A rigidez das transferências obrigatórias de cima para baixo, tanto do governo federal quanto estadual, e a incapacidade dos governos locais de explorar os mercados de capitais reproduzem ineficiências. Sabemos que a modernização do crédito municipal e as emissões de títulos do governo local, de fato, apresentam riscos, como o crédito ao cliente e as bolhas de mercado mas esses riscos podem ser minimizados adotando-se as seguintes medidas: a) regulamentação sólida; b) avaliação e controles transparentes do mercado; c) trabalho das agências de avaliação de crédito, dos bancos e dos analistas de risco; d) serviços de consultoria independentes; e) entrada de novos agentes, como os bancos e as companhias de seguros; f) incentivos e prêmios para a gestão inovadora de finanças municipais; g) veto a projetos insustentáveis.

No que tange ao segundo diagnóstico do artigo, que ressalta que os passos em direção a um mercado de títulos municipais brasileiros são política e economicamente viáveis, oportunos e necessários para colher os frutos das reformas implementadas no Brasil, Mettenheim (2012) escreve que as reformas empreendidas no Brasil, desde os anos 1990, proporcionam uma grande oportunidade para iniciar um

ciclo virtual de desenvolvimento de finanças municipais com amplo apoio político. São elas: a) a estabilidade de preços, conquistada com o Plano Real, em junho de 1994; b) a liberalização do setor bancário, ocorrida em 1995; c) a adoção do tripé de política de metas de inflação, o controle fiscal e o câmbio flexível, em 1999; d) a capitalização de mercados financeiros, fundos mútuos e instrumentos de renda fixa. Para o autor, o Brasil agora mantém os ingredientes necessários para aprofundar as operações de crédito municipal e criar um mercado de títulos municipais. A modernização das práticas de crédito municipal e a criação de um mercado de títulos municipais fundamentais para sustentar o desenvolvimento financeiro, aumentar o ritmo e a qualidade do crescimento econômico e aprofundar a confiança do mercado.

É notório que a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, melhorou expressivamente os padrões de contabilidade, orçamento e relatórios dos governos locais durante a década de 2000; atualmente, os municípios podem contratar empréstimos de bancos no Brasil ou no exterior até 120% das receitas líquidas (STN, 2006). Em contrapartida, a dívida onerosa e o controle fiscal excessivo contribuem para o subdesenvolvimento financeiro dos municípios, enquanto as reformas e esse novo marco regulatório estabeleceram procedimentos claros para o aprofundamento do crédito municipal e possibilitaram as próximas etapas de modernização financeira e lançamento de um mercado de títulos municipais brasileiros. Então, como proceder para que isso ocorra?

No que diz respeito ao terceiro diagnóstico citado no artigo, com o argumento de que os mercados de títulos municipais no exterior fornecem diretrizes sólidas e pontos de referência claros para liberar uma finança local mais efetiva e projetar um mercado brasileiro, Mettenheim (2012) destaca que a experiência americana e estudos de casos e análises comparativas de experiências de desenvolvimento financeiro de governos locais na Europa Oriental e outros países emergentes ilustram como as cidades brasileiras podem explorar oportunidades. O desenvolvimento histórico e a atual estrutura do mercado de títulos municipais norte-americanos proporcionam uma série de diretrizes para o desenvolvimento das finanças municipais no Brasil; essa modernização das finanças públicas locais e o aprofundamento dos mercados de crédito e títulos foram críticos para a redução da corrupção nos governos municipais dos EUA, e isso pode acontecer também no Brasil. Olenscki (2008) argumenta que o México foi capaz de aprofundar as operações de crédito municipal, apesar de uma base tributária local rasa e muitas semelhanças com o Brasil.

Ainda consoante Mettenheim (2012), o aprofundamento do crédito público local e a tomada de medidas em direção a um mercado de títulos municipais beneficiariam as reformas recentes e

tornariam os gestores de finanças locais livres para inovar. Na perspectiva do autor, estima-se o mercado de crédito municipal dentro de limites atuais de 120% das receitas líquidas e 11,5% das obrigações de dívida em mais de seis bilhões de reais em mais de oito bilhões de reais; portanto, espaço financeiro existe para aumentar a transparência, a responsabilização, a descentralização e modernização do setor público em seu ponto mais crítico – nos 5.570 municípios em todo o Brasil.

3.4 INVESTIMENTOS

Segundo os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, investimentos são despesas orçamentárias com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários a sua realização, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

A despesa, no orçamento público, é classificada em duas categorias econômicas:

3 – Despesa Corrente

4 – Despesa de Capital

Como despesas correntes são classificadas todas as despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral; despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Como exemplos, podemos citar material gráfico, manutenção e conservação de equipamento de processamento de dados; pen-drive; peças de informática para reposição imediata ou para estoque; despesas com diárias pagas a prestadores de serviços para a administração pública; manutenção de software; suporte de infraestrutura de T.I.; suporte a usuários de T.I.

As despesas de capital são aquelas que contribuem para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integram o patrimônio público, contribuindo, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Como exemplos, as obras e instalações, máquinas e equipamentos, aquisição de software, aquisição de softwares sob encomenda, veículos, bens móveis. Essas despesas contemplam o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento, sendo classificadas em:

4 – Investimentos (no caso dos grupos de natureza da despesa);

5 – Inversões financeiras (no caso dos grupos de natureza da despesa); e

6 – Amortização da dívida (registro de desincorporação de um passivo).

A separação das despesas na classificação orçamentária entre despesas correntes e despesas de capital está vinculada à geração ou não de um bem de capital (investimento, imobilizado, intangível) ou amortização de dívida. Em suma, se o gasto contribuir para a geração de um bem de capital, será classificado como despesa de capital, devendo ser incorporado ao respectivo ativo. Nessa categoria enquadram-se as aquisições de equipamentos, o desenvolvimento de softwares e a manutenção evolutiva. Por outro lado, as manutenções nos equipamentos ou programas são classificadas como despesas correntes.

3.5 A SAÚDE NO BRASIL

3.5.1 O DIREITO À SAÚDE

O direito à saúde representa um conjunto de direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, o qual exprime parte dos direitos sociais de todo cidadão brasileiro. “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196 da CF/88).

O artigo 23 da Constituição acrescenta que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de oferecer assistência pública para melhores condições de saúde da população, incluindo a proteção e a garantia das pessoas portadoras de deficiência.

3.5.2 Recursos vinculados à saúde

Para o financiamento do sistema único de saúde, a Constituição Federal determina que os recursos arrecadados sejam os mesmos do orçamento da seguridade social, mencionado no seu artigo 195, em que se encontram as incidências das contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, determina que um percentual mínimo dos recursos arrecadados por impostos deve ser destinado para o uso da saúde. Pelo fato de os estudos estarem voltados para os recursos vinculados a um município, apresentamos os dados relacionados à competência dessa esfera. A referida lei determina, em seu artigo 7º, que os Municípios e o Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos para os serviços da saúde. A título de informação, a União deverá destinar o gasto do ano anterior mais o PIB; já os Estados, 12% da arrecadação.

Dentre estes, estão os impostos arrecadados pelo município: IPTU (Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a folha própria ou os pagamento que fizer), ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços que for de repasse obrigatório pelo Estado, conforme a constituição ou lei específica em cada estado) e suas devidas multas.

Inclui também os recursos mencionados na Constituição Federal na alínea “b” do inciso I do caput, o qual se refere à transferência de 22,5% dos recursos da União para o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, e o § 3º do artigo 159 a que se reporta ao repasse de 25% dos recursos dos Estados aos respectivos Municípios.

O cálculo para chegar ao percentual de recursos próprios aplicados em saúde consiste na divisão das despesas totais com saúde, excluído de transferências intergovernamentais do Sistema Único de Saúde, com as receitas de impostos e transferências constitucionais e legais. Não devem ser incluídos os valores das despesas empenhadas, os gastos que ainda não foram incorridos durante o exercício; portanto, ao final do exercício, as despesas empenhadas não liquidadas devem ser consideradas liquidadas e inscritas em restos a pagar, assim como devem ser descontados os restos a pagar cancelados das despesas liquidadas.

3.5.3 APLICAÇÃO DOS RECURSOS NA SAÚDE

As secretarias municipais de saúde possuem a responsabilidade sobre o controle e fiscalização de atividades que atingem a saúde das pessoas, assim como incentivar o desenvolvimento científico e tecnológico na área. A Lei Complementar nº 141/2012, artigo 2º, estabelece que serão considerados

como despesas com ações e serviços públicos de saúde os recursos aplicados na vigilância em saúde, atendimento total e igual a todos os níveis de complexidade, seja na assistência terapêutica como na recuperação de deficiências, apoiar as atividades no SUS, dentre estas a capacitação de pessoal, incentivo e desenvolvimento científico, produção e distribuição de insumos específicos de saúde, investimento nas estruturas físicas e ações de apoio ao administrativo. Embora aborde uma grande extensão consideradas despesas afetas à saúde, o artigo 4º esclarece quais são os gastos que não constituem essa natureza de despesa dentro do percentual mínimo (15%) de aplicação nas ações e serviços da saúde:

- I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;
- II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;
- III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;
- IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
- V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;
- VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;
- VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;
- VIII - ações de assistência social;
- IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e
- X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

Após a finalização do exercício financeiro, devem ser verificadas as diferenças entre a receita e a despesa previstas no orçamento com as efetivamente executadas, pois esse valor deve ser apurado e corrigido a cada quadrimestre, atendendo ou não os percentuais mínimos de aplicação obrigatória (Andrade, 2013). Na apuração do percentual apenas os empenhos liquidados e pagos no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas no período, inscritas em restos a pagar, devem ser considerados e desconsiderados caso sejam cancelados.

3.6 A EDUCAÇÃO NO BRASIL

A atual configuração do sistema de ensino no Brasil, sobretudo no que tange às políticas de organização e gestão, é fruto de uma série de mudanças que são consequências das alterações

introduzidas em 1988, por meio da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, tendo reflexos que influenciaram a legislação nacional, estadual e municipal.

Nesse contexto, a participação da comunidade na gestão orçamentária e financeira vem a ser um instrumento de contribuição valiosa na formação da cidadania, pois demonstra os mecanismos legais para o cidadão interferir nas questões educacionais e políticas que envolvem o orçamento público. A distribuição dos recursos financeiros favorece uma sustentabilidade na manutenção dos estabelecimentos de ensino e, em consequência, uma melhora na qualidade da educação.

3.6.1 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, O DIREITO À EDUCAÇÃO E ASPECTOS LEGAIS

A educação é considerada um dos direitos fundamentais do homem e está garantida legalmente em quase todos os países do mundo. Essa conquista é decorrente da compreensão que se desenvolveu ao longo dos últimos séculos, de que a educação é um dos mais importantes elementos na conquista da cidadania, tendo em vista ser um dos requisitos básicos para que o indivíduo possa ter acesso aos bens culturais disponíveis na sociedade.

A manutenção dessa conquista está na participação coletiva de todos os que da educação se beneficiam. Nessa direção, Rodrigues (1984, p.109) afirma:

É indispensável que todos compreendam que a melhor participação que podemos ter na definição dos rumos da educação é a participação efetivamente, junto com a comunidade, suas organizações e setores representativos, da definição de uma política de educação.

Essa participação coletiva no sentido de garantir uma sustentabilidade deve ser apoiada em mecanismos legais que definam os compromissos governamentais na questão do direito à educação. No artigo 6º da Constituição Federal consta que “São direitos sociais a educação, à saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Ao tratar especificamente da educação, o artigo 205 estabelece que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205).

Ao especificar mais ainda o sentido da participação do Estado relativa ao ensino fundamental, a Constituição Federal define que:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tem acesso na idade própria;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, art. 208, inciso I e VII) (grifos nossos).

Destarte, não é só na Constituição que o direito à educação está posto. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em seu artigo 5º, assinala que: “O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público para exigi-lo.”

Esses aspectos legais demonstram que o cidadão tem direito à educação e o Estado tem a obrigação de ofertá-lo. Em uma visão democrática e participativa, aponta que o cidadão tem o compromisso de conhecer e se envolver no processo educacional ao qual está inserido. A esse respeito, o Ministério da Educação (*apud* CURY, 2005, p. 6) assevera que:

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação.

A educação proporciona uma perspectiva de mudança e transformação na sociedade e o fator comum para essa possibilidade é a participação, a qual se relaciona com o envolvimento da comunidade escolar, que deve se perceber como sujeito no processo educacional. Sobre essa questão, recorreremos a Freire (Caderno de Debates, 2006, p. 04) quando enuncia que:

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também... tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente.

Ao discutirmos a legislação e as políticas educacionais, encontramos-nos diante do desafio que envolve todas as pessoas inseridas na educação, como direção, professores, funcionários, estudantes, pais, enfim, toda a comunidade, no sentido de fazer valer o direito à educação, a escola de qualidade, visando garantir o envolvimento de todos os indivíduos na formação do cidadão.

Destacamos que, para que se efetive o direito social à educação, é necessário garantir o financiamento das diversas etapas e modalidades da educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. Nesse sentido, compreender o financiamento da educação básica implica conhecer o processo orçamentário e sua execução, bem como a responsabilidade dos entes federados e o seu papel no desempenho pelos fundos a ela destinados, assim como as fontes adicionais de recursos.

3.6.2 O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO

Neste tópico, aborda-se o conceito de financiamento público e sua relação com a educação e os recursos federais e estaduais destinados à educação, especificamente ao ensino fundamental, com o respaldo de alguns autores.

O financiamento engloba todas as operações que resultem em débitos e créditos de natureza financeira na execução orçamentária, sendo objeto de registro contábil, apresentando no final do exercício o resultado financeiro apurado (KOHAMA, 1998). O atendimento das necessidades públicas é obtido através de uma imensa rede de serviços mantida pelo Estado. Angélico (1994) define finanças públicas como uma ciência que busca explicar os fenômenos ligados à obtenção e ao dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado ou de outras pessoas de direito público, assim como os de efeitos resultantes dessa atividade governamental. Concordando com a ideia de finanças como ciência que transmite informações a respeito dos recursos financeiros a serviço do Estado, Oliveira (2006, p. 77) concebe finanças como:

A ciência das finanças é, antes de tudo, informativa. Fornece os dados ao político para que ele decida. Procura os fenômenos econômicos, por exemplo, que possam servir de incidência para alguma norma tributaria, fornecendo meios arrecadatários ao Estado; estudam as necessidades da sociedade, os meios disponíveis para atendimento dos interesses públicos, sob os mais variados aspectos, e municia os agentes públicos para que possam decidir sobre os mais variados temas, inclusive de política fiscal.

O financiamento público pode ser visto como a ação do Estado na obtenção de receitas em sua gestão e nos gastos para o desenvolvimento de suas funções nos serviços prestados e demais formas de atendimento proveniente do Estado.

No aspecto legislativo, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a participação da União, Estados e Municípios, e assinala que:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito atuarão prioritariamente no **ensino fundamental** e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988, ART. 211, §1º, 2º, 3º e 4º grifo nosso)

A Constituição da República, em seu artigo 212, § 5º, pontua que: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei” (BRASIL, 1988, art. 212, § 5º).

O financiamento da educação é proveniente de recursos oriundos dos impostos transferidos pela União aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios a fim de assegurar o atendimento às necessidades do ensino obrigatório de acordo com o plano nacional de educação, tendo já estabelecido em Lei os percentuais para cada ente federado, e uma determinada fatia desses valores arrecadado. Em confirmação a esse exposto, o artigo 212 da CF determina:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção do ensino.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurara prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

“Art. 34. e) aplicação do mínimo exigido da receita de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1988, art. 212, Emenda Constitucional nº 14, art. 34. Inciso VII, alínea “e”).

A LDB também contempla a distribuição dos recursos financeiros, quando, no artigo 68 esclarece:

Art. 68. Serão recursos financeiros públicos destinados à educação os originários de:

- I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- II – receitas de transferências constitucionais e outras transferências;
- III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV – receita de incentivos fiscais;

V – outros recursos previstos em lei. (BRASIL, Lei 9394/96, art. 68, incisos, I, II, III, IV e V).

Essa organização do sistema educacional brasileiro caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, o que se aplica ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino, bem como a maneira, percentuais e as fontes de recursos financeiros destinados à educação.

Nessa forma de organização, há também a necessidade de que esses recursos atinjam os estabelecimentos de ensino, isto é, que sejam descentralizados e possam atender o funcionamento, a manutenção e serviços escolares, bem como o gestor escolar, professores, alunos e toda a comunidade escolar. Para tanto, o governo disponibiliza programas federais e estaduais e municipais a fim de que sejam cumpridas as metas educacionais estabelecidas em lei.

3.6.3 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: FNDE

O conjunto de programas, projetos e ações desenvolvidos pelo Ministério da Educação – MEC –, por meio de suas secretarias e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, visam não só apoiar a oferta da educação como um direito de todos e dever do Estado, mas também a melhoria da qualidade educacional e regime de colocação, com redes de ensino em âmbito estadual e municipal. Esses projetos abrangem diversas áreas e aspectos e contribuem diretamente para a formação dos alunos e dos professores em todos os níveis e modalidades, e devem ser gerenciados pela escola tendo em vista as normas e procedimentos a serem seguidos.

O FNDE é responsável pela captação de recursos financeiros para o desenvolvimento de uma gama de programas que visam à melhoria da qualidade da educação brasileira. Tais recursos são canalizados para escolas públicas de ensino fundamental, municípios, Distrito Federal, governos estaduais e entidades não governamentais (ONG), em consonância com estratégias educacionais e diretrizes definidas pelo MEC que abarcam, ainda, ações de pesquisa, de capacitação de professores e de fiscalização do poder público por parte da sociedade.

Elencamos alguns programas financiados pelo FNDE:

❖ Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): procura garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência

em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. O PNAE tem caráter complementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando assevera que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, Estados e Municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII). O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público.

❖ Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE: tem como principais objetivos a democratização do acesso às fontes de informação; o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores; e o apoio à atualização e ao desenvolvimento profissional do professor. Por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência e outros materiais relativos ao currículo nas áreas de conhecimento da educação básica, o governo federal apoia o cidadão no exercício da reflexão, da criatividade e da crítica. Desde que foi criado, em 1997, o Programa vem se modificando e se adequando à realidade e às necessidades educacionais. Sob a gestão do FNDE, tem recursos financeiros originários do orçamento geral da União.

❖ Programa Caminho da Escola: foi criado em 2007 com o objetivo de renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais. O Programa também visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e ao aumento da transparência nessas aquisições. O governo federal, por meio do FNDE e em parceria com o Inmetro, oferece um veículo com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes e adequado às condições de trafegabilidade das vias das zonas rural e urbana brasileira. O Programa consiste na aquisição, por meio de pregão eletrônico para registro de preços realizado pelo FNDE, de veículos padronizados para o transporte escolar. Existem três formas para estados e municípios participarem do Caminho da Escola: com recursos próprios, bastando aderir ao pregão; via

convênio firmado com o FNDE; ou por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que disponibiliza linha de crédito especial para a aquisição de ônibus zero quilômetro e de embarcações novas.

❖ Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público. O Programa engloba várias ações e objetiva a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. Os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, de acordo com o número de alunos extraído do Censo Escolar do ano anterior ao do repasse. Até 2008, o Programa contemplava apenas as escolas públicas de ensino fundamental. Em 2009, com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), foi ampliado para toda a educação básica, passando a abranger as escolas de ensino médio e da educação infantil.

Em resumo, o trabalho do FNDE consiste em executar as ações elaboradas e acompanhadas pelas secretarias do MEC, avaliando diretamente as propostas dos municípios e procurando atendê-las para um melhor desenvolvimento na educação. Assim, a autarquia federal também possui total responsabilidade sobre os programas relacionados a esse ambiente educacional, como a alimentação escolar, livros didáticos, Dinheiro Direto na Escola, Brasil Profissionalizado, Pro infância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil), Transporte Escolar, Biblioteca da Escola, Livros em Braille, Caminho da Escola, Formação pela Escola, Plano de Ações Articuladas (PAR), Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo). Além disso, o FNDE também é responsável por repassar o dinheiro referente ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação) aos estados.

3.6.4 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Com o intuito de assegurar um mecanismo de financiamento que tenha a capacidade de promover a inclusão educacional no país, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, pela Emenda Constitucional nº 53/2006. De natureza contábil, é considerado um fundo especial de financiamento da educação básica, em que os recursos da União são repassados automaticamente aos Estados e Municípios com base na quantidade de alunos da educação básica pública de seu respectivo âmbito. O Fundeb foi elaborado para ter uma vigência de 14 anos, tendo o seu início no dia 1º de janeiro de 2007 e deve ser finalizado no dia 31 de dezembro de 2020.

Pontuamos que o Fundeb é composto do valor de 20% das receitas dos seguintes impostos e transferências obtidos pelos Estados e Municípios, como determina o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 53/2006: Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* (ITCM), Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota-parte do ITR, cota-parte do IPI exportação e importação, cota-parte do FPE, cota-parte do FPM, cota-parte do IPVA, cota-parte do ICMS e ICMS desoneração exportação e rentabilidade da aplicação de recursos. Quando a arrecadação dos impostos mencionados não for suficiente para cobrir o valor mínimo por aluno estabelecido anualmente, a União complementa esse montante aos Estados para que não seja comprometida a distribuição dos recursos.

Como assinalamos, a destinação dos recursos financiados pelo Fundeb deve ser realizada em sua totalidade na educação básica. Contudo, é determinado também que 60% dos recursos do Fundeb sejam direcionados para a remuneração dos profissionais do magistério, e 40% consistem nas demais despesas que podem ser consideradas atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio. A utilização desses recursos deve ser realizada durante o exercício financeiro do crédito recebido em conta, exceto um valor máximo de até 5% dos recursos recebidos que poderão ser aplicados no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da abertura de crédito adicional (Emenda Constitucional nº 53/2006, artigo 21).

Ao se referir sobre o ensino básico em que esses recursos do Fundeb serão aplicados, Andrade (2013) apresenta (Tabela 3) os níveis de ensino juntamente com a sua abrangência e a quem compete sua responsabilidade de gestão.

Níveis de ensino	Abrangência	Competência
Educação infantil	De 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade.	Municípios
Ensino fundamental	A partir de 6 (seis) anos com duração de 9 (nove) anos.	Municípios e Estados
Ensino médio	Antigo 2º grau.	Estados
Ensino Superior	Antigo 3º grau.	União
Ensino regular	Compreende a educação infantil e o ensino fundamental.	Municípios e Estados
Educação básica	Compreende a educação infantil e os ensinos fundamental e médio.	Municípios e Estados

Tabela 3 – Ensino: etapas de ensino, abrangência e responsabilidade.

Fonte: ANDRADE (2013, p. 222).

Sendo assim, os recursos são distribuídos aos municípios com base no número de alunos da educação infantil e fundamental, indicados pelo Censo Escolar. Os estados, por seu turno, recebem a partir da quantidade de alunos registrados em ensino fundamental e médio.

Por fim, cabe salientar que o Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, ficando, portanto, fora do período de tempo da pesquisa, que contemplou o lapso temporal de 1996 a 2005.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nos aspectos metodológicos desta pesquisa discorreremos sobre onde, através de que e como se deu o processamento dos dados, desde a coleta até a sua análise. De acordo com Martins e Theóphilo (2007, p. 37), “[...] utiliza-se a palavra *metodologia* para fazer referência a uma disciplina e ao seu objeto, identificando tanto o estudo dos métodos, quanto o método ou métodos empregados por uma dada ciência”.

A investigação científica depende de um “Conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos” (GIL, 1999, p. 26) para que seus objetivos sejam atingidos: os métodos científicos. Método científico é o conjunto de processos ou operações mentais que se deve empregar na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa.

Classificamos a presente pesquisa conforme os critérios e tipos a seguir referendados:

Em relação aos OBJETIVOS, a pesquisa ora proposta se enquadra como exploratória e descritiva.

a) Exploratória, porque permite ao pesquisador verificar quais os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – no aumento ou diminuição das variáveis observadas no nível de Investimentos (despesas de capital) e nas funções de governo Educação e Saúde dos municípios brasileiros. Sobre essa tipologia de pesquisa, Triviños (2012, p. 109) enuncia que: “Os estudos exploratórios permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema. O pesquisador parte de uma hipótese e aprofunda seu estudo nos limites de uma realidade

específica, buscando antecedentes, maior conhecimento para, em seguida, planejar uma pesquisa descritiva ou de tipo experimental”. No entendimento de Gil (2011, p. 27), “Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis”.

b) Descritiva, porque pretendemos descrever os impactos da LRF no aumento ou diminuição das variáveis observadas no volume de Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde em uma população, *a priori*, de 2.644 municípios brasileiros. Acerca desse quesito, Triviños (2012, p. 110) destaca que: “O estudo descritivo pretende descrever ‘com exatidão’ os fatos e fenômenos de determinada realidade”. Andrade (1999, p. 17) atesta que a “Pesquisa descritiva – nesse tipo de pesquisa, os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles. Portanto, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador”. Na visão de Gil (2011, p. 28), “A pesquisa deste tipo tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

No tocante à NATUREZA, trata-se de uma pesquisa **aplicada**, porque objetivamos gerar conhecimentos com relação aos impactos da LRF no aumento ou diminuição das variáveis observadas nos Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde dos municípios do Brasil, para posterior aplicação prática por acadêmicos, professores e também por gestores públicos na solução dos mais diversos problemas afetos à gestão pública brasileira. Marconi e Lakatos (1999, p. 22) assim definem a pesquisa aplicada: “Como o próprio nome indica, caracteriza-se por seu interesse prático, isto é, que os resultados sejam aplicados ou utilizados, imediatamente, na solução de problemas que ocorrem na realidade”.

No que tange à FORMA DE ABORDAGEM, esta pesquisa é, *a priori*, **quantitativa**, porque os dados e as evidências coletados são mensurados com o uso de técnicas estatísticas. Richardson (2012, p.79) aponta que “O método quantitativo difere, em princípio, do qualitativo à medida que emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema”.

Ao analisarmos pela ótica dos PROCEDIMENTOS TÉCNICOS, esta pesquisa é bibliográfica e *ex-post-facto*.

a) Bibliográfica, porque temos como fonte de dados material já publicado em livros, artigos científicos e materiais disponibilizados na internet. Extraímos da internet os dados orçamentários dos

Investimentos e das funções de governo Educação e Saúde dos municípios brasileiros. Gil (2011, p. 50) argumenta que “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. O autor acrescenta: “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. E esclarece ainda que “Esta vantagem se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. Por exemplo, seria impossível a um pesquisador percorrer todo o território brasileiro em busca de dados sobre a população ou renda *per capita*; todavia, se tem à sua disposição uma bibliografia adequada, não terá maiores obstáculos para contar com as informações requeridas”.

b) Ex-Post-Facto, porque realizamos os “experimentos” depois dos fatos, cujas variáveis, por sua natureza, não são manipuláveis à vontade do pesquisador. Na pesquisa trabalhamos com fatos ocorridos no período de 1996 a 2005, ou seja, após o Plano Real, em função da estabilidade da moeda, o que permite comparações mais reais, sem o efeito perverso da inflação, e 5 (cinco) anos antes e 5 (cinco) anos após o advento da LRF. De acordo com Kerlinger, citado por Gil (2011, p. 54): “Pode-se definir pesquisa *ex-post-facto* como uma investigação sistemática e empírica na qual o pesquisador não tem controle direto sobre as variáveis independentes, porque já ocorreram suas manifestações ou porque são intrinsecamente não manipuláveis”.

No que se refere ao AMBIENTE DE PESQUISA, caracterizamos esta pesquisa como documental com dados secundários, realizada com a utilização de um banco de dados oficial extraído do seguinte site: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais (FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios). Esse tipo de pesquisa foi de extrema importância no desenvolvimento da Tese, pois nos forneceu todos os dados orçamentários de Investimentos, Educação e Saúde para serem submetidos ao tratamento estatístico. Trata-se de uma técnica decisiva para a pesquisa em ciências sociais e humanas, haja vista que é indispensável porque a maior parte das fontes, escritas ou não escritas, são quase sempre a base do trabalho de investigação, realizado a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos. A pesquisa documental é realizada em fontes como tabelas estatísticas, cartas, pareceres, fotografias, atas, relatórios, obras originais de qualquer natureza – pintura, escultura, desenho, etc.), notas, diários, projetos de lei, ofícios, discursos, mapas, testamentos, inventários, informativos, depoimentos orais e escritos, certidões, correspondência pessoal ou comercial, documentos informativos arquivados em repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos (SANTOS, 2000).

No quesito MÉTODO DE ABORDAGEM, nesta pesquisa utilizamos do método indutivo, pois partimos de dados específicos, particulares, para, após as devidas análises, seus resultados possam ser generalizados para toda a população. No entendimento de Lakatos e Marconi (1991, p. 47), “Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam”.

4.1 PROPOSIÇÃO DA PESQUISA

4.1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA

Em qualquer campo do conhecimento, no empreendimento de uma pesquisa faz-se necessário primeiramente definir os objetivos que se pretende alcançar com tal empreitada. Isso é particularmente importante porque evita possíveis riscos de fuga por parte do pesquisador, haja vista que os objetivos servem como guia para que a pesquisa caminhe em direção ao que fora proposto. Além da definição do objetivo geral, é importante também a definição de objetivos específicos, os quais, sendo atingidos, ajudarão no alcance do objetivo geral. No caso da presente pesquisa, os objetivos pretendidos são os seguintes:

4.1.1.1 OBJETIVO GERAL

Analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos municípios brasileiros, especificamente no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde, no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*).

4.1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

❖ Identificar, descrever e analisar a execução orçamentária dos recursos aplicados no elemento de despesa Investimentos dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*).

- ❖ Identificar, descrever e analisar a execução orçamentária dos recursos aplicados na função de governo Educação dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*).
- ❖ Identificar, descrever e analisar a execução orçamentária dos recursos aplicados na função de governo Saúde dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*).
- ❖ Identificar se houve disparidade ou homogeneidade nos valores aplicados em Investimentos, Educação e Saúde entre os diversos portes de municípios (Pequenos 1, Pequenos 2, Médios, Grandes e Metrópoles) das cinco regiões brasileiras.

4.1.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Ao considerarmos as especificidades e o desenho que propusemos a realizar nesta pesquisa, esta se aplica somente ao elemento de despesa “Investimentos” dentre 6 grupos de natureza de despesa e às funções de governo “Educação” e “Saúde” dentre as 28 funções de governo. As limitações alcançam também os 1.908 municípios classificados como “Pequenos 1”; 451 municípios “Pequenos 2”; 148 municípios “Médios”; 125 municípios “Grandes” e 12 metrópoles, distribuídos nas cinco regiões brasileiras, totalizando 2.644 municípios pesquisados.

4.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

4.2.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Delimitar uma pesquisa é estabelecer limites para a investigação que se pretende empreender. Nesse quesito, assim delimitamos a presente pesquisa:

- ❖ Regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil;
- ❖ Esfera de governo: Municipal;
- ❖ Classificação dos municípios:
 - Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes
 - Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes
 - Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes
 - Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes

➤ Metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes

❖ Elemento de despesa: Investimentos

❖ Funções de governo: Saúde e Educação

❖ Período: 1996 a 2005 – Pretendíamos, inicialmente, empreender um estudo abrangendo o período de 1991 a 2010, ou seja, 1 (uma) década antes e 1 (uma) década após a LRF. No entanto, ao fazermos uma análise mais criteriosa, chegamos à conclusão de que seria mais interessante e factível a realização da pesquisa considerando o interstício de tempo de 5 (cinco) anos antes e 5 (cinco) anos após a LRF, haja vista o advento do Plano Real, em 1994, cujos dados orçamentários anteriores ao Plano Real, considerando a inflação vivida no Brasil, ficaria muito difícil e até irreal qualquer tentativa de comparação e tratamento estatístico de valores de poderes aquisitivos e de moedas diferentes. Por fim, tivemos que abandonar o ano de 1995, pois os dados orçamentários dos municípios brasileiros, no tocante às funções de governo Saúde e Educação, não continham valores, aparecendo zerados nos dados do FINBRA. Por essa razão, realizamos a pesquisa no período de 1996 a 2005, englobando a data de promulgação da LRF exatamente no meio desse intervalo, o que proporcionou uma análise interessante para verificarmos o efeito da Lei nas aludidas rubricas orçamentárias, ou seja, do período de 2001 a 2005 em relação ao período de 1996 a 2000.

Diante das considerações e definições expostas, fizemos um tratamento inicial dos dados orçamentários divulgados pelo FINBRA e, em seguida, organizamos por municípios e regiões.

Em seguida, tomamos as seguintes medidas: expurgamos os municípios com os dados da Saúde ou da Educação que apareciam zerados; excluímos os municípios que não participavam de todos os anos da série temporal, ou seja, os municípios que foram criados nos últimos anos e não existiam nos anos iniciais da análise foram retirados da amostra, chegando-se ao panorama descrito na Tabela 4.

Categoria	Pequenos 1	Pequenos 2	Médios	Grandes	Metrópoles	TOTAL
Norte	43	13	4	3	2	65
Nordeste	369	147	38	22	3	579
Centro Oeste	167	29	8	4	1	209
Sudeste	680	163	60	69	4	976
Sul	649	99	38	27	2	815
TOTAL	1.908	451	148	125	12	2.644

Tabela 4 – Municípios classificados por categoria conforme o PNAS/ 2004 e por regiões.

Como podemos observar na Tabela 4, do universo de 5.570 municípios (última estatística brasileira), na presente pesquisa contemplamos **2.644** municípios pelas razões explicitadas.

4.2.2 HIPÓTESES A SEREM TESTADAS

Para o desenvolvimento desta pesquisa, formulamos 2 (duas) hipóteses (H_0 e H_1) a serem testadas, conforme descrevemos no Quadro 3.

HIPÓTESES DA PESQUISA	
Hipótese H_0 :	O atendimento aos quesitos obrigatórios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) PROVOCARAM uma homogeneidade de comportamento das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros, no período de 2001 a 2005 (<i>depois da LRF</i>), em relação ao período de 1996 a 2000 (<i>antes da LRF</i>), especificamente no elemento de despesa INVESTIMENTOS e nas funções de governo EDUCAÇÃO e SAÚDE .
Hipótese H_1 :	O atendimento aos quesitos obrigatórios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) NÃO PROVOCARAM uma homogeneidade de comportamento das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros, no período de 2001 a 2005 (<i>depois da LRF</i>), em relação ao período de 1996 a 2000 (<i>antes da LRF</i>), especificamente no elemento de despesa INVESTIMENTOS e nas funções de governo EDUCAÇÃO e SAÚDE .

Quadro 3 – Hipóteses da pesquisa.

4.2.3 TRATAMENTO ESTATÍSTICO

Para o tratamento estatístico dos dados orçamentários extraídos do banco de dados disponível no site http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais (FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios), utilizamos o software estatístico “*R Project*”.

Analisamos os referidos dados através das técnicas da estatística descritiva, principalmente por meio de gráficos “*box plot*”.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, no tópico 5.1, apresentamos os dados utilizados na análise, extraídos do site http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais (FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios). Na sequência, no tópico 5.2, revelamos os resultados e discussões oriundos de nossa análise, orientada pelo problema de pesquisa proposto e pelos objetivos da pesquisa.

Mais do que descrever determinada realidade, espera-se que uma pesquisa possa explicar as razões pelas quais ela se apresenta desta ou daquela forma. Isso implica, naturalmente, resistir à tentação de se limitar à descrição pura e simples de cada uma das variáveis e se lançar ao desafio de estudar o

nexo que pode existir entre elas, isto é, tentar identificar possíveis associações entre duas ou mais variáveis.

Nas palavras de Castro (1978, p. 66), a função explicativa da pesquisa exige que se verifique o que sucede com y quando x ocorre, como x explica y, qual o fator x que faz y acontecer, como a causa x gera o efeito y, como x se correlaciona com y, etc. Ainda segundo o autor, limitar-se à mera descrição de um fenômeno, sem se preocupar com suas causas, é abandonar o assunto antes que se entre naquilo que caracteriza a essência do pensamento científico, que é explicar e prever a ocorrência de determinado fenômeno.

Mesmo sabendo que no campo das ciências sociais os modelos explicativo e preditivo não têm força equiparável aos utilizados nas ciências naturais, já que o comportamento dos indivíduos e instituições é essencialmente variável, devemos buscar alguma aproximação da verdade. Ao fazê-lo, podemos até não conseguir resolver os problemas, mas pelo menos indicamos algum caminho para futuras tentativas.

Nesse princípio, entendemos que este trabalho não pode se limitar à constatação de que o atendimento aos quesitos obrigatórios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal provocaram ou não aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos municípios brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*), especificamente no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde. Mais do que isso, torna-se necessário descobrir quais fatores e/ou variáveis podem explicar essa realidade. Do ponto de vista pragmático, esse procedimento parece ter maior utilidade científica na medida em que o estudo fornece subsídios para se fazer alguma intervenção na realidade *a posteriori*. Ao identificarmos as causas que podem explicar o fato de a LRF ter ou não provocado aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos municípios brasileiros, buscamos oferecer uma contribuição ao desenvolvimento da pesquisa positiva na área de administração pública e governo. Nesse particular, baseamo-nos na ideia de que a informação em si não tem valor intrínseco e, portanto, torna-se necessário verificar se a LRF teve o efeito como imaginamos e se os gestores públicos conseguem encontrar nela o apoio necessário à melhoria de suas decisões.

5.1 DADOS

Nas Tabelas 5 a 9 apresentamos a média de valores das rubricas orçamentárias do Elemento de Despesa INVESTIMENTO e das Funções de Governo EDUCAÇÃO e SAÚDE das cinco regiões brasileiras,

respectivamente dos Municípios Pequenos 1, com população até 20.000 habitantes; Pequenos 2, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Médios, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Grandes, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e Metrôpoles, com população superior a 900.000 habitantes; correspondente ao período de 1996 a 2000, ou seja, antes da vigência da LRF, com os respectivos valores “original” e “corrigido”, correção essa feita de acordo com a inflação registrada pelo IGP-DI/FGV, cujos valores foram atualizados monetariamente para o ano 2000.

Brasileiros

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	1996 (original)	1996 (corrigido)	1997 (original)	1997 (corrigido)	%	1998 (original)	1998 (corrigido)	%	1999 (original)	1999 (corrigido)	%	2000 (original)	2000 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS	384.569,10	546.083,58	343.657,90	452.214,93	-17,19%	629.813,90	797.702,58	76,40%	528.687,40	601.435,35	-24,60%	615.366,90	615.366,90	2,32%	3.012.803,33
	EDUCAÇÃO	475.573,70	675.309,03	639.397,00	841.374,13	24,59%	947.114,60	1.199.586,72	42,57%	1.038.347,00	1.181.224,65	-1,53%	1.191.765,00	1.191.765,00	0,89%	5.089.258,53
	SAÚDE	252.535,40	358.597,28	661.946,50	871.046,73	142,90%	429.768,30	544.331,08	-37,51%	512.326,70	582.823,40	7,07%	568.905,00	568.905,00	-2,39%	2.925.703,49
TOTAL		1.112.678,20	1.579.989,89	1.645.001,40	2.164.635,79	37,00%	2.006.696,80	2.541.619,38	17,42%	2.079.361,10	2.365.483,39	-6,93%	2.376.036,90	2.376.036,90	0,45%	11.027.765,35
NORDESTE	INVESTIMENTOS	371.951,10	528.166,17	218.988,30	288.163,83	-45,44%	637.363,50	807.264,67	180,14%	530.872,50	603.921,12	-25,19%	451.254,90	451.254,90	-25,28%	2.678.770,68
	EDUCAÇÃO	789.959,90	1.121.733,72	583.651,60	768.019,49	-31,53%	1.280.968,30	1.622.434,37	111,25%	1.472.564,00	1.675.190,36	3,25%	1.402.344,00	1.402.344,00	-16,29%	6.589.721,95
	SAÚDE	456.456,00	648.162,13	336.502,20	442.798,84	-31,68%	748.475,00	947.995,01	114,09%	846.015,20	962.427,79	1,52%	651.712,60	651.712,60	-32,28%	3.653.096,36
TOTAL		1.618.367,00	2.298.062,01	1.139.142,10	1.498.982,16	-34,77%	2.666.806,80	3.377.694,05	125,33%	2.849.451,70	3.241.539,27	-4,03%	2.505.311,50	2.505.311,50	-22,71%	12.921.588,93
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS	488.066,70	693.048,95	470.189,30	618.715,34	-10,73%	937.651,40	1.187.598,92	91,95%	575.685,40	654.900,32	-44,86%	509.690,70	509.690,70	-22,17%	3.663.955,83
	EDUCAÇÃO	703.184,40	998.513,54	638.204,90	839.805,46	-15,89%	1.020.623,80	1.290.690,17	53,33%	1.090.074,00	1.240.069,34	-4,07%	1.409.603,00	1.409.603,00	13,67%	5.780.681,51
	SAÚDE	379.624,40	539.062,16	423.923,10	557.834,85	3,48%	737.961,50	934.678,94	67,55%	599.081,50	681.515,75	-27,09%	663.132,20	663.132,20	-2,70%	3.376.223,91
TOTAL		1.570.875,50	2.230.624,65	1.532.317,30	2.016.356,26	-9,61%	2.696.236,70	3.414.968,04	69,36%	2.264.840,90	2.576.485,40	-24,55%	2.582.425,90	2.582.425,90	0,23%	12.820.861,24
SUDESTE	INVESTIMENTOS	447.405,60	635.310,66	311.471,60	409.861,40	-35,49%	531.674,00	673.401,65	64,30%	482.468,00	548.856,11	-18,49%	506.440,70	506.440,70	-7,73%	2.773.870,52
	EDUCAÇÃO	726.318,60	1.031.363,83	737.768,30	970.819,64	-5,87%	1.182.656,50	1.497.915,72	54,29%	1.623.953,00	1.847.410,65	23,33%	1.562.416,00	1.562.416,00	-15,43%	6.909.925,84
	SAÚDE	506.125,60	718.692,37	509.621,30	670.603,99	-6,69%	661.171,90	837.419,64	24,88%	784.936,20	892.944,25	6,63%	844.028,90	844.028,90	-5,48%	3.963.689,15
TOTAL		1.679.849,80	2.385.366,86	1.558.861,20	2.051.285,03	-14,01%	2.375.502,40	3.008.737,01	46,68%	2.891.357,20	3.289.211,01	9,32%	2.912.885,60	2.912.885,60	-11,44%	13.647.485,51
SUL	INVESTIMENTOS	4.182.710,00	5.939.398,77	255.385,60	336.058,56	-94,34%	466.953,10	591.428,19	75,99%	377.491,50	429.434,73	-27,39%	494.868,60	494.868,60	15,24%	7.791.188,85
	EDUCAÇÃO	741.154,30	1.052.430,35	790.912,80	882.845,36	-16,11%	1.042.955,10	1.320.974,30	49,63%	1.128.200,00	1.283.441,51	-2,84%	1.193.079,00	1.193.079,00	-7,04%	5.732.770,52
	SAÚDE	334.423,30	474.877,13	304.953,40	401.284,18	-15,50%	425.251,00	538.609,61	34,22%	472.375,60	537.374,98	-0,23%	568.905,00	568.905,00	5,87%	2.521.050,91
TOTAL		5.258.287,60	7.466.706,25	1.231.251,80	1.620.188,11	-78,30%	1.935.159,20	2.451.012,09	51,28%	1.978.067,10	2.250.251,23	-8,19%	2.256.852,60	2.256.852,60	0,29%	16.045.010,28

Tabela 5 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Pequenos 1.

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	1996 (original)	1996 (corrigido)	1997 (original)	1997 (corrigido)	%	1998 (original)	1998 (corrigido)	%	1999 (original)	1999 (corrigido)	%	2000 (original)	2000 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS*	649.743,20	922.627,67	855.296,20	1.125.433,59	21,98%	1.513.734,00	1.917.248,12	70,36%	944.979,00	1.075.009,11	-43,93%	1.535.485,70	1.535.485,70	42,83%	6.575.804,18
	EDUCAÇÃO*	1.112.395,00	1.579.587,75	1.217.508,00	1.602.102,82	1,43%	2.052.406,00	2.599.513,22	62,26%	2.556.972,00	2.908.814,05	11,90%	3.363.521,00	3.363.521,00	15,63%	12.053.538,85
	SAÚDE*	459.817,70	652.935,70	856.317,90	1.126.817,50	72,58%	1.411.981,00	1.788.370,95	58,71%	1.605.325,00	1.826.219,42	2,12%	1.648.401,00	1.648.401,00	-9,74%	7.042.744,58
TOTAL		2.221.955,90	3.155.151,12	2.929.092,10	3.854.353,91	22,16%	4.978.121,00	6.305.132,29	63,58%	5.107.276,00	5.810.042,58	-7,85%	6.547.407,70	6.547.407,70	12,69%	25.672.087,60
NORDESTE	INVESTIMENTOS*	577.544,40	820.106,22	471.256,50	620.120,25	-24,39%	1.217.944,00	1.542.609,76	148,76%	911.683,50	1.037.132,11	-32,77%	984.548,40	984.548,40	-5,07%	5.004.516,75
	EDUCAÇÃO*	1.386.370,00	1.968.629,02	1.338.319,00	1.761.076,43	-10,54%	2.520.521,00	3.192.413,03	81,28%	2.970.141,00	3.378.835,55	5,84%	3.456.136,00	3.456.136,00	2,29%	13.757.090,03
	SAÚDE*	679.938,70	965.504,92	752.730,70	990.508,46	2,59%	1.274.071,00	1.613.696,46	62,92%	1.451.597,00	1.651.338,28	2,33%	1.679.164,00	1.679.164,00	1,69%	6.900.214,13
TOTAL		2.643.853,10	3.754.240,16	2.562.306,20	3.371.705,15	-10,19%	5.012.536,00	6.348.721,25	88,29%	5.333.421,50	6.067.305,94	-4,43%	6.119.848,40	6.119.848,40	0,87%	25.661.820,91
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS*	1.260.194,70	1.789.461,58	1.499.660,70	1.973.383,86	10,28%	1.217.944,00	1.542.609,76	-21,83%	911.683,50	1.037.132,11	-32,77%	1.424.441,10	1.424.441,10	37,34%	7.767.028,42
	EDUCAÇÃO*	1.773.254,00	2.517.999,72	1.686.765,00	2.222.223,73	-11,75%	2.520.521,00	3.192.413,03	43,68%	2.970.141,00	3.378.835,55	5,84%	3.974.143,00	3.974.143,00	17,62%	15.285.615,03
	SAÚDE*	981.255,90	1.393.371,78	1.430.742,10	1.882.694,78	35,12%	1.274.071,00	1.613.696,46	-14,29%	1.451.597,00	1.651.338,28	2,33%	2.178.368,00	2.178.368,00	31,92%	8.719.471,31
TOTAL		4.014.704,60	5.700.833,09	4.619.167,80	6.078.302,38	6,62%	5.012.536,00	6.348.721,25	4,45%	5.333.421,50	6.067.305,94	-4,43%	7.576.952,10	7.576.952,10	24,88%	31.772.114,76
SUDESTE	INVESTIMENTOS*	1.298.633,10	1.844.043,65	871.550,20	1.146.861,49	-37,81%	1.345.618,00	1.704.317,65	48,61%	1.322.766,40	1.504.780,46	-11,71%	2.238.565,30	2.238.565,30	48,76%	8.438.568,55
	EDUCAÇÃO*	2.206.502,00	3.133.206,76	2.140.702,00	2.816.921,71	-10,09%	3.522.562,00	4.461.566,81	58,38%	4.021.568,00	4.574.940,01	2,54%	6.824.708,00	6.824.708,00	49,18%	21.811.343,29
	SAÚDE*	1.480.588,20	2.102.417,75	1.553.497,50	2.044.227,00	-2,77%	2.275.679,00	2.882.303,81	41,00%	2.649.895,00	3.014.523,36	4,59%	4.021.545,00	4.021.545,00	33,41%	14.065.016,92
TOTAL		4.985.723,30	7.079.668,17	4.565.749,70	6.008.010,20	-15,14%	7.143.859,00	9.048.186,27	50,60%	7.994.229,40	9.094.243,83	0,51%	13.084.818,30	13.084.818,30	43,88%	44.314.928,77
SUL	INVESTIMENTOS*	1.091.010,00	1.549.221,31	656.029,30	863.260,36	-44,28%	1.203.416,00	1.524.208,05	76,56%	1.223.779,70	1.392.173,08	-8,66%	1.543.304,30	1.543.304,30	10,86%	6.872.168,10
	EDUCAÇÃO*	2.307.995,00	3.277.325,62	2.325.357,00	3.059.906,80	-6,63%	3.387.447,00	4.290.434,38	40,21%	3.871.219,00	4.403.902,83	2,64%	4.325.981,00	4.325.981,00	-1,77%	19.357.550,64
	SAÚDE*	936.083,60	1.329.227,65	964.883,80	1.269.677,95	-4,48%	1.414.971,00	1.792.157,99	41,15%	1.658.071,00	1.886.223,32	5,25%	2.163.905,00	2.163.905,00	14,72%	8.441.191,92
TOTAL		4.335.088,60	6.155.774,58	3.946.270,10	5.192.845,11	-15,64%	6.005.834,00	7.606.801,42	46,49%	6.753.069,70	7.682.299,24	0,99%	8.033.190,30	8.033.190,30	4,57%	34.670.910,65

Tabela 6 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Pequenos 2.

Brasileiros

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	1996 (original)	1996 (corrigido)	1997 (original)	1997 (corrigido)	%	1998 (original)	1998 (corrigido)	%	1999 (original)	1999 (corrigido)	%	2000 (original)	2000 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS*	1.983.622,00	2.816.719,80	1.770.678,00	2.330.011,98	-17,28%	4.254.007,00	5.387.992,16	131,24%	3.667.029,00	4.171.616,07	-22,58%	4.540.359,00	4.540.359,00	8,84%	19.246.699,00
	EDUCAÇÃO*	2.322.566,00	3.298.016,27	2.947.888,00	3.879.087,19	17,62%	4.778.775,00	6.052.646,89	56,03%	5.743.876,00	6.534.239,42	7,96%	7.315.000,00	7.315.000,00	11,95%	27.078.989,76
	SAÚDE*	1.265.987,00	1.797.686,58	1.797.963,00	2.365.915,95	31,61%	2.987.268,00	3.783.580,18	59,92%	4.106.334,00	4.671.369,90	23,46%	5.251.485,00	5.251.485,00	12,42%	17.870.037,61
TOTAL		5.572.175,00	7.912.422,65	6.516.529,00	8.575.015,12	8,37%	12.020.050,00	15.224.219,22	77,54%	13.517.239,00	15.377.225,39	1,01%	17.106.844,00	17.106.844,00	11,25%	64.195.726,38
NORDESTE	INVESTIMENTOS*	1.321.556,00	1.876.583,90	1.022.392,00	1.345.352,24	-28,31%	2.359.672,00	2.988.686,72	122,15%	1.797.012,00	2.044.282,75	-31,60%	2.226.838,00	2.226.838,00	8,93%	10.481.753,61
	EDUCAÇÃO*	2.724.402,00	3.868.618,64	2.677.256,00	3.522.966,09	-8,93%	4.525.305,00	5.731.609,71	62,65%	4.988.167,00	5.674.544,06	-1,00%	5.776.025,00	5.776.025,00	1,79%	24.573.763,50
	SAÚDE*	1.477.906,00	2.098.609,05	1.405.519,00	1.849.504,03	-11,87%	2.378.245,00	3.012.210,70	62,87%	2.806.080,00	3.192.199,58	5,98%	3.584.066,00	3.584.066,00	12,28%	13.736.589,37
TOTAL		5.523.864,00	7.843.821,60	5.105.167,00	6.717.822,36	-14,36%	9.263.222,00	11.732.507,13	74,65%	9.591.259,00	10.911.026,39	-7,00%	11.586.929,00	11.586.929,00	6,19%	48.792.106,48
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS*	4.138.419,00	5.876.506,07	1.684.217,00	2.216.239,08	-62,29%	3.852.407,00	4.879.338,16	120,16%	3.004.779,00	3.418.239,77	-29,94%	2.752.966,00	2.752.966,00	-19,46%	15.143.289,09
	EDUCAÇÃO*	3.390.124,00	4.813.936,02	3.370.223,00	4.434.832,28	-7,88%	4.945.669,00	6.264.029,60	41,25%	6.224.614,00	7.081.127,47	13,04%	7.974.758,00	7.974.758,00	12,62%	30.568.683,38
	SAÚDE*	4.052.104,00	5.753.939,79	1.825.721,00	2.402.442,34	-58,25%	3.824.112,00	4.843.500,60	101,61%	3.595.896,00	4.090.695,10	-15,54%	3.944.224,00	3.944.224,00	-3,58%	21.034.801,83
TOTAL		11.580.647,00	16.444.381,88	6.880.161,00	9.053.513,70	-44,94%	12.622.188,00	15.986.868,37	76,58%	12.825.289,00	14.590.062,34	-8,74%	14.671.948,00	14.671.948,00	0,56%	70.746.774,29
SUDESTE	INVESTIMENTOS*	3.943.098,00	5.599.152,56	2.331.544,00	3.068.048,20	-45,21%	2.917.871,00	3.695.684,11	20,46%	3.071.965,00	3.494.670,64	-5,44%	4.135.729,00	4.135.729,00	18,34%	19.993.284,50
	EDUCAÇÃO*	5.711.448,00	8.110.188,66	5.709.083,00	7.512.507,51	-7,37%	8.248.204,00	10.446.917,10	39,06%	9.214.010,00	10.481.867,53	0,33%	11.316.613,00	11.316.613,00	7,96%	47.868.093,79
	SAÚDE*	4.165.322,00	5.914.708,01	4.749.217,00	6.249.432,42	5,66%	5.738.763,00	7.268.537,65	16,31%	6.611.219,00	7.520.929,73	3,47%	8.096.296,00	8.096.296,00	7,65%	35.049.903,81
TOTAL		13.819.868,00	19.624.049,24	12.789.844,00	16.829.988,12	-14,24%	16.904.838,00	21.411.138,85	27,22%	18.897.194,00	21.497.467,90	0,40%	23.548.638,00	23.548.638,00	9,54%	102.911.282,10
SUL	INVESTIMENTOS*	2.255.878,00	3.203.320,10	1.395.632,00	1.836.493,86	-42,67%	2.757.672,00	3.492.781,07	90,19%	3.071.968,00	3.493.391,49	0,03%	3.461.034,00	3.461.034,00	-0,94%	15.487.620,51
	EDUCAÇÃO*	4.773.240,00	6.777.944,39	4.824.367,00	6.348.321,32	-6,34%	6.960.709,00	8.816.216,22	38,87%	7.905.875,00	8.993.731,77	2,01%	8.828.365,00	8.828.365,00	-1,84%	39.764.578,69
	SAÚDE*	2.282.404,00	3.240.986,71	2.217.808,00	2.918.384,48	-9,95%	4.115.821,00	5.212.970,09	78,63%	4.947.231,00	5.627.975,22	7,96%	5.522.749,00	5.522.749,00	-1,87%	22.523.065,51
TOTAL		9.311.522,00	13.222.251,20	8.437.807,00	11.103.199,66	-16,03%	13.834.202,00	17.521.967,38	57,81%	15.924.474,00	18.115.698,48	3,39%	17.812.148,00	17.812.148,00	-1,68%	77.775.264,71

Tabela 7 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Médios.

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	1996 (original)	1996 (corrigido)	1997 (original)	1997 (corrigido)	%	1998 (original)	1998 (corrigido)	%	1999 (original)	1999 (corrigido)	%	2000 (original)	2000 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS*	9.448.131,00	13.416.234,36	5.337.177,00	7.023.121,28	-47,65%	12.383.515,00	15.684.572,61	123,33%	7.943.042,00	9.096.012,99	-42,39%	11.835.180,00	11.835.180,00	30,98%	56.995.121,24
	EDUCAÇÃO*	6.276.321,00	8.912.301,65	4.891.396,00	6.436.523,90	-27,78%	12.969.038,00	16.426.177,72	155,20%	13.342.673,00	15.178.638,93	-7,59%	16.048.897,00	16.048.897,00	5,73%	63.002.539,20
	SAÚDE*	2.385.745,00	3.387.729,71	2.531.492,00	3.331.157,15	-1,67%	9.426.562,00	11.939.388,47	258,42%	9.789.233,00	11.136.241,82	-6,73%	13.359.324,00	13.359.324,00	19,96%	43.153.841,15
TOTAL		18.110.197,00	25.716.265,72	12.760.065,00	16.790.802,32	-34,71%	34.779.115,00	44.050.138,81	162,35%	31.074.948,00	35.350.893,73	-19,75%	41.243.401,00	41.243.401,00	16,67%	163.151.501,58
NORDESTE	INVESTIMENTOS*	6.877.264,00	9.765.633,61	5.095.749,00	6.705.423,33	-31,34%	10.162.423,00	12.871.406,99	91,96%	7.205.044,00	8.196.465,68	-36,32%	10.192.572,00	10.192.572,00	24,35%	47.731.507,60
	EDUCAÇÃO*	11.701.395,00	16.615.842,61	12.095.115,00	15.915.803,33	-4,21%	17.181.502,00	21.761.552,82	36,73%	17.080.639,00	19.430.953,00	-10,71%	22.007.968,00	22.007.968,00	13,26%	95.732.119,77
	SAÚDE*	8.805.154,00	12.503.214,62	13.578.130,00	17.867.283,34	42,90%	16.564.819,00	20.980.481,43	17,42%	17.612.724,00	20.036.253,46	-4,50%	25.489.713,00	25.489.713,00	27,22%	96.876.945,85
TOTAL		27.383.813,00	38.884.690,84	30.768.994,00	40.488.516,00	4,12%	43.908.744,00	55.613.441,23	37,36%	41.898.407,00	47.663.672,15	-14,29%	57.690.253,00	57.690.253,00	21,04%	240.340.573,22
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS*	15.415.391,00	21.889.673,04	8.354.529,00	10.993.615,23	-49,78%	14.125.702,00	17.891.172,15	62,74%	14.182.726,00	16.134.284,11	-9,82%	15.341.031,00	15.341.031,00	-4,92%	82.249.775,54
	EDUCAÇÃO*	15.007.670,00	21.310.714,04	8.871.599,00	11.674.020,87	-45,22%	19.516.708,00	24.719.251,67	111,75%	25.147.731,00	28.608.085,40	15,73%	34.970.428,00	34.970.428,00	22,24%	121.282.499,98
	SAÚDE*	13.476.195,00	19.136.037,64	6.394.913,00	8.414.982,22	-56,03%	19.773.572,00	25.044.587,57	197,62%	26.441.476,00	30.079.851,08	20,11%	32.705.346,00	32.705.346,00	8,73%	115.380.804,51
TOTAL		43.899.256,00	62.336.424,72	23.621.041,00	31.082.618,32	-50,14%	53.415.982,00	67.655.011,39	117,66%	65.771.933,00	74.822.220,59	10,59%	83.016.805,00	83.016.805,00	10,95%	318.913.080,03
SUDESTE	INVESTIMENTOS*	16.000.050,00	22.719.881,91	9.141.768,00	12.029.532,72	-47,05%	11.906.189,00	15.080.006,44	25,36%	11.220.488,00	12.764.439,02	-15,36%	14.872.839,00	14.872.839,00	16,52%	77.466.699,09
	EDUCAÇÃO*	19.936.241,00	28.309.226,62	20.192.328,00	26.570.819,81	-6,14%	28.389.565,00	35.957.334,71	35,33%	31.694.268,00	36.055.423,72	0,27%	38.175.622,00	38.175.622,00	5,88%	165.068.426,86
	SAÚDE*	16.940.371,00	24.055.126,62	17.362.241,00	22.846.745,41	-5,02%	27.790.422,00	35.198.478,93	54,06%	32.404.148,00	36.862.993,06	4,73%	36.233.586,00	36.233.586,00	-1,71%	155.196.930,03
TOTAL		52.876.662,00	75.084.235,15	46.696.337,00	61.447.097,94	-18,16%	68.086.176,00	86.235.820,08	40,34%	75.318.896,00	85.682.855,81	-6,44%	89.282.047,00	89.282.047,00	4,20%	397.732.055,98
SUL	INVESTIMENTOS*	7.680.442,00	10.906.136,87	4.265.271,00	5.638.931,95	-48,30%	8.490.821,00	10.754.208,20	90,71%	8.221.176,00	9.352.418,52	-13,03%	9.719.467,00	9.719.467,00	3,92%	46.371.162,54
	EDUCAÇÃO*	13.362.813,00	18.975.036,54	14.549.706,00	19.145.767,46	0,90%	21.713.344,00	27.501.442,09	43,64%	24.518.243,00	27.891.979,19	1,42%	27.577.509,00	27.577.509,00	-1,13%	121.091.734,28
	SAÚDE*	6.091.235,00	8.649.481,71	6.902.468,00	9.082.867,19	5,01%	16.391.306,00	20.760.715,29	128,57%	18.862.434,00	21.457.924,88	3,36%	21.545.331,00	21.545.331,00	0,41%	81.496.320,08
TOTAL		27.134.490,00	38.530.655,13	25.737.445,00	33.867.566,61	-12,10%	46.595.471,00	59.016.365,58	74,26%	51.601.853,00	58.702.322,59	-0,53%	58.842.307,00	58.842.307,00	0,24%	248.959.216,90

Tabela 8 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Grandes.

Brasileiros

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	1996 (original)	1996 (corrigido)	1997 (original)	1997 (corrigido)	%	1998 (original)	1998 (corrigido)	%	1999 (original)	1999 (corrigido)	%	2000 (original)	2000 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS*	147.555.897,00	209.527.629,94	90.270.421,00	118.785.664,08	-43,31%	94.080.490,00	119.159.404,81	0,31%	158.438.916,00	180.240.278,53	51,26%	91.098.303,00	91.098.303,00	-49,46%	718.811.280,37
	EDUCAÇÃO*	85.427.167,00	121.305.567,57	121.238.697,00	159.536.412,65	31,52%	118.379.843,00	149.336.204,99	-6,02%	108.454.658,00	123.378.133,73	-17,71%	129.523.947,00	129.523.947,00	4,98%	683.680.265,94
	SAÚDE*	54.950.231,00	78.028.678,62	54.718.184,00	72.002.941,29	-7,72%	67.102.527,00	84.989.961,03	18,04%	81.041.250,00	92.192.611,77	8,47%	87.431.822,00	87.431.822,00	-5,16%	414.646.014,72
TOTAL		287.933.295,00	408.861.876,14	266.227.302,00	350.325.018,03	-14,32%	279.562.860,00	354.085.570,83	1,07%	347.934.824,00	395.811.024,03	11,78%	308.054.072,00	308.054.072,00	-22,17%	1.817.137.561,03
NORDESTE	INVESTIMENTOS*	37.454.023,00	53.184.270,03	13.582.973,00	17.873.656,18	-66,39%	49.344.483,00	62.498.178,16	249,67%	82.672.260,00	94.048.050,48	50,48%	124.587.099,00	124.587.099,00	32,47%	352.191.253,84
	EDUCAÇÃO*	64.952.556,00	92.231.861,92	44.321.596,00	58.322.207,38	-36,77%	92.263.229,00	116.857.718,89	100,37%	92.707.810,00	105.464.502,78	-9,75%	120.411.126,00	120.411.126,00	14,17%	493.287.416,97
	SAÚDE*	59.235.996,00	84.114.414,28	43.303.703,00	56.982.775,32	-32,26%	111.267.882,00	140.928.417,72	147,32%	116.983.636,00	133.080.708,13	-5,57%	194.605.010,00	194.605.010,00	46,23%	609.711.325,45
TOTAL		161.642.575,00	229.530.546,23	101.208.272,00	133.178.638,88	-41,98%	252.875.594,00	320.284.314,77	140,49%	292.363.706,00	332.593.261,38	3,84%	439.603.235,00	439.603.235,00	32,17%	1.455.189.996,26
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS*	19.302.916,00	27.409.912,60	37.446.619,00	49.275.515,24	79,77%	45.667.286,00	57.840.755,50	17,38%	50.085.754,00	56.977.606,76	-1,49%	50.846.139,00	50.846.139,00	-10,76%	242.349.529,10
	EDUCAÇÃO*	76.480.183,00	108.600.956,03	85.206.653,00	112.122.318,12	3,24%	91.492.095,00	115.881.024,70	3,35%	90.852.575,00	103.353.985,48	-10,81%	99.675.741,00	99.675.741,00	-3,56%	539.634.025,33
	SAÚDE*	77.751.825,00	110.406.672,64	98.885.767,00	130.122.484,98	17,86%	209.324.988,00	265.124.479,93	103,75%	237.689.658,00	270.396.006,51	1,99%	221.932.454,00	221.932.454,00	-17,92%	997.982.098,06
TOTAL		173.534.924,00	246.417.541,26	221.539.039,00	291.520.318,34	18,30%	346.484.369,00	438.846.260,13	50,54%	378.627.987,00	430.727.598,75	-1,85%	372.454.334,00	372.454.334,00	-13,53%	1.779.966.052,49
SUDESTE	INVESTIMENTOS*	600.535.655,00	852.753.533,04	276.101.949,00	363.318.936,61	-57,39%	199.085.379,00	252.155.311,57	-30,60%	196.309.153,00	223.321.500,23	-11,43%	207.311.188,00	207.311.188,00	-7,17%	1.898.860.469,45
	EDUCAÇÃO*	267.880.418,00	380.387.027,78	337.028.558,00	443.491.463,01	16,59%	553.703.133,00	701.303.062,65	58,13%	570.620.447,00	649.138.424,45	-7,44%	572.266.329,00	572.266.329,00	-11,84%	2.746.586.306,88
	SAÚDE*	397.431.514,00	564.348.053,08	458.425.664,00	603.236.323,99	6,89%	476.763.002,00	603.853.100,21	0,10%	525.258.474,00	597.534.595,95	-1,05%	575.001.318,00	575.001.318,00	-3,77%	2.943.973.391,24
TOTAL		1.265.847.587,00	1.797.488.613,90	1.071.556.171,00	1.410.046.723,61	-21,55%	1.229.551.514,00	1.557.311.474,43	10,44%	1.292.188.074,00	1.469.994.520,63	-5,61%	1.354.578.835,00	1.354.578.835,00	-7,85%	7.589.420.167,57
SUL	INVESTIMENTOS*	82.907.840,00	117.728.153,00	75.009.312,00	98.703.770,73	-16,16%	128.583.073,00	162.859.296,84	65,00%	97.292.080,00	110.679.573,18	-32,04%	117.191.889,00	117.191.889,00	5,88%	607.162.682,76
	EDUCAÇÃO*	114.034.964,00	161.928.301,23	118.155.364,00	155.479.095,16	-3,98%	164.214.386,00	207.988.802,97	33,77%	195.534.094,00	222.439.792,29	6,95%	195.525.453,00	195.525.453,00	-12,10%	943.361.444,65
	SAÚDE*	82.708.790,00	117.445.504,36	214.571.909,00	282.352.363,28	140,41%	441.060.320,00	558.633.200,34	97,85%	433.519.775,00	493.172.554,87	-11,72%	454.077.926,00	454.077.926,00	-7,93%	1.905.681.548,85
TOTAL		279.651.594,00	397.101.958,59	407.736.585,00	536.535.225,17	35,11%	733.857.779,00	929.481.300,15	73,24%	726.345.949,00	826.291.920,34	-11,10%	766.795.268,00	766.795.268,00	-7,20%	3.456.205.676,26

Tabela 9 – Investimentos, Educação e Saúde antes da LRF dos Municípios Metrópoles.

Nas Tabelas 10 a 14 evidenciamos a média de valores das rubricas orçamentárias do Elemento de Despesa INVESTIMENTO e das Funções de Governo EDUCAÇÃO e SAÚDE das cinco regiões brasileiras, respectivamente dos Municípios Pequenos 1, com população até 20.000 habitantes; Pequenos 2, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Médios, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Grandes, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e Metrópoles, com população superior a 900.000 habitantes; correspondente ao período de 2001 a 2005, ou seja, após a vigência da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, com os respectivos valores “original” e “corrigido”, correção essa feita de acordo com a inflação registrada pelo IGP-DI/FGV, cujos valores foram descapitalizados monetariamente também para o ano 2000, para que tenhamos moedas de mesmo poder aquisitivo, facilitando a comparação de valores.

Brasileiros

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	2001 (original)	2001 (corrigido)	2002 (original)	2002 (corrigido)	%	2003 (original)	2003 (corrigido)	%	2004 (original)	2004 (corrigido)	%	2005 (original)	2005 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS	765.469,00	693.572,38	1.510.554,50	1.205.793,87	97,34%	700.975,30	455.712,41	-53,59%	1.299.513,00	772.250,78	85,39%	1.080.814,10	606.120,46	-16,83%	3.733.449,90
	EDUCAÇÃO	1.778.814,00	1.611.739,02	1.637.827,30	1.307.388,86	-7,93%	1.993.432,00	1.295.953,93	-21,71%	2.371.244,00	1.409.139,44	18,95%	3.019.215,00	1.693.175,54	-27,33%	7.317.396,78
	SAÚDE	828.470,90	750.656,83	2.062.781,00	1.646.606,39	148,99%	1.052.844,00	684.466,45	-48,96%	2.090.349,00	1.242.214,31	98,54%	2.535.064,00	1.421.663,69	-21,27%	5.745.607,66
TOTAL		3.372.753,90	5.449.302,15	5.211.162,80	7.417.599,32	238,40%	3.747.251,30	4.344.031,96	-80,84%	5.761.106,00	6.104.859,14	202,88%	6.635.093,10	6.635.093,10	31,77%	28.950.885,66
NORDESTE	INVESTIMENTOS	501.905,80	454.764,33	1.006.310,10	803.282,87	100,50%	559.661,80	363.842,81	-44,38%	670.732,10	398.590,38	19,85%	658.082,60	369.052,67	-1,89%	2.389.533,07
	EDUCAÇÃO	1.677.615,00	1.520.045,13	1.921.218,00	1.533.604,31	14,52%	1.928.565,00	1.253.783,12	0,38%	2.133.724,00	1.267.990,41	10,64%	2.673.384,00	1.499.233,54	25,29%	7.074.656,50
	SAÚDE	805.720,20	730.042,99	1.058.009,80	844.551,94	31,31%	1.096.200,00	712.652,70	3,61%	1.263.352,00	750.761,68	15,25%	1.724.085,00	966.866,73	36,47%	4.004.876,04
TOTAL		2.985.241,00	4.823.204,03	3.985.537,90	5.673.037,74	146,33%	3.584.426,80	4.155.276,31	-40,39%	4.067.808,10	4.310.525,69	45,73%	5.055.551,60	5.055.551,60	59,88%	24.017.595,37
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS	552.442,60	500.554,47	988.812,60	789.315,56	78,99%	754.119,00	490.261,76	-23,73%	981.540,50	583.291,91	30,16%	855.556,60	479.796,07	-12,84%	2.843.219,77
	EDUCAÇÃO	1.576.466,00	1.428.396,54	1.641.788,00	1.310.550,47	4,14%	1.687.382,00	1.096.987,17	2,78%	1.888.566,00	1.122.302,40	11,92%	2.275.131,00	1.275.893,29	20,47%	6.234.129,87
	SAÚDE	832.010,90	753.864,33	1.059.389,90	845.653,60	27,33%	1.262.350,00	820.668,80	19,16%	1.453.819,00	863.948,92	15,17%	1.863.278,00	1.044.326,16	28,16%	4.329.061,81
TOTAL		2.960.919,50	4.783.908,19	3.689.990,50	5.252.353,66	110,46%	3.703.851,00	4.293.719,80	-1,80%	4.323.925,50	4.581.925,08	57,25%	4.993.965,60	4.993.965,60	35,80%	23.905.872,53
SUDESTE	INVESTIMENTOS	473.984,60	429.465,63	1.000.967,50	799.018,16	111,18%	653.325,80	424.734,90	-34,73%	754.648,20	448.458,51	15,51%	764.273,60	428.604,58	1,28%	2.530.281,77
	EDUCAÇÃO	1.797.343,00	1.628.527,68	1.674.327,00	1.336.524,59	-6,84%	1.744.575,00	1.134.169,02	4,20%	1.844.835,00	1.096.314,75	5,75%	2.282.115,00	1.279.809,91	23,70%	6.475.345,96
	SAÚDE	995.611,90	902.099,12	1.165.467,60	930.329,68	17,06%	1.304.087,00	847.802,52	11,89%	1.439.018,00	855.153,25	10,35%	1.802.598,00	1.010.896,62	25,27%	4.546.281,40
TOTAL		3.266.939,50	5.278.339,59	3.840.762,10	5.466.963,03	121,40%	3.701.987,80	4.291.559,87	-16,64%	4.038.501,20	4.279.470,11	31,60%	4.848.966,60	4.848.966,60	50,24%	24.165.319,20
SUL	INVESTIMENTOS	431.602,90	391.064,26	897.440,60	716.378,24	107,93%	631.559,30	410.584,24	-29,63%	758.560,60	450.783,50	20,11%	671.857,30	376.777,52	-11,43%	2.345.587,76
	EDUCAÇÃO	1.289.798,00	1.168.653,81	1.394.996,00	1.113.543,78	8,16%	1.519.550,00	987.877,59	8,93%	1.658.374,00	985.508,12	9,14%	1.948.500,00	1.092.718,65	17,49%	5.348.307,94
	SAÚDE	708.948,20	642.360,29	947.286,30	756.167,37	33,62%	1.040.615,00	676.516,23	9,85%	1.203.321,00	715.087,56	15,64%	1.470.331,00	824.561,51	22,19%	3.614.692,95
TOTAL		2.430.348,70	3.926.673,81	3.239.722,90	4.611.440,35	149,71%	3.191.724,30	3.700.032,70	-10,85%	3.620.255,60	3.836.268,67	44,88%	4.090.688,30	4.090.688,30	28,25%	20.165.103,83

Tabela 10 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Pequenos 1.

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	2001 (original)	2001 (corrigido)	2002 (original)	2002 (corrigido)	%	2003 (original)	2003 (corrigido)	%	2004 (original)	2004 (corrigido)	%	2005 (original)	2005 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS	1.719.313,00	1.557.826,64	3.088.772,00	2.465.599,46	79,65%	1.886.858,00	1.226.668,90	-36,91%	2.483.728,00	1.475.984,37	31,63%	2.389.552,00	1.340.060,58	-3,79%	8.066.139,95
	EDUCAÇÃO	3.936.277,00	3.566.562,45	4.648.680,00	3.710.789,56	18,10%	3.065.009,00	1.992.598,92	-34,07%	5.910.509,00	3.512.389,00	92,84%	7.148.281,00	4.008.755,43	20,94%	16.791.095,36
	SAÚDE	2.112.808,00	1.914.362,65	2.549.166,00	2.034.961,20	20,65%	5.435.734,00	3.533.835,53	113,24%	3.557.513,00	2.114.093,65	-34,55%	4.301.773,00	2.412.433,96	20,92%	12.009.587,00
TOTAL		7.768.398,00	7.038.751,75	10.286.618,00	8.211.250,21	118,40%	10.387.601,00	6.753.103,36	40,26%	11.951.750,00	7.102.467,03	89,92%	13.839.606,00	7.761.249,97	38,07%	36.866.822,31
NORDESTE	INVESTIMENTOS	1.036.885,00	939.495,65	1.855.670,00	1.481.280,89	78,97%	1.333.011,00	866.606,36	-28,17%	1.487.863,00	884.179,97	11,62%	1.429.344,00	801.576,00	-3,93%	4.973.138,86
	EDUCAÇÃO	4.146.879,00	3.757.383,67	4.378.345,00	3.494.995,76	5,58%	4.870.667,00	3.166.478,73	11,24%	5.426.875,00	3.224.983,65	11,42%	6.544.405,00	3.670.101,81	20,59%	17.313.943,83
	SAÚDE	2.020.738,00	1.830.940,32	2.434.368,00	1.943.224,17	20,47%	2.821.835,00	1.834.508,60	15,92%	3.258.277,00	1.936.269,16	15,47%	4.048.375,00	2.270.328,38	24,25%	9.815.270,64
TOTAL		7.204.502,00	6.527.819,64	8.668.383,00	6.919.506,83	105,02%	9.025.513,00	5.867.593,70	-1,00%	10.173.015,00	6.045.432,98	38,50%	12.022.124,00	6.742.006,20	40,91%	32.102.353,34
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS	1.417.634,00	1.284.482,82	2.795.651,00	2.231.616,83	97,21%	2.119.247,00	1.377.747,76	-24,19%	2.567.538,00	1.525.789,44	21,15%	2.434.061,00	1.365.021,22	-5,20%	7.784.658,08
	EDUCAÇÃO	4.537.634,00	4.111.437,04	4.557.776,00	3.638.225,81	0,44%	4.903.367,00	3.187.737,39	7,58%	5.769.897,00	3.428.828,68	17,67%	6.522.973,00	3.658.082,75	13,05%	18.024.311,68
	SAÚDE	2.675.785,00	2.424.462,08	3.354.655,00	2.677.839,46	25,37%	3.817.930,00	2.482.081,85	13,81%	4.549.032,00	2.703.315,40	19,15%	5.468.652,00	3.066.819,62	20,22%	13.354.516,40
TOTAL		8.631.053,00	7.820.381,94	10.708.082,00	8.547.682,11	123,02%	10.840.544,00	7.047.567,01	-2,80%	12.886.467,00	7.657.933,52	57,97%	14.425.686,00	8.089.923,58	28,07%	39.163.488,15
SUDESTE	INVESTIMENTOS	1.559.860,00	1.413.350,26	2.762.681,00	2.205.298,67	77,11%	2.724.234,00	1.771.057,03	-1,39%	3.196.305,00	1.899.441,58	17,33%	3.081.704,00	1.728.219,36	-3,59%	9.017.366,89
	EDUCAÇÃO	5.545.785,00	5.024.897,52	5.119.467,00	4.086.593,33	-7,69%	5.931.416,00	3.856.084,32	15,86%	6.295.011,00	3.740.883,81	6,13%	7.843.726,00	4.398.760,93	24,60%	21.107.219,91
	SAÚDE	3.487.789,00	3.160.198,66	3.839.148,00	3.064.583,99	10,07%	4.539.816,00	2.951.388,55	18,25%	4.868.827,00	2.893.357,31	7,25%	6.116.717,00	3.430.254,42	25,63%	15.499.782,92
TOTAL		10.593.434,00	9.598.446,43	11.721.296,00	9.356.475,99	79,50%	13.195.466,00	8.578.529,90	32,72%	14.360.143,00	8.533.682,70	30,71%	17.042.147,00	9.557.234,71	46,65%	45.624.369,72
SUL	INVESTIMENTOS	1.298.074,00	1.176.152,49	2.181.628,00	1.741.475,52	68,07%	2.081.973,00	1.353.515,49	-4,57%	2.240.546,00	1.331.470,63	7,62%	2.146.070,00	1.203.515,89	-4,22%	6.806.130,01
	EDUCAÇÃO	4.823.972,00	4.370.880,76	4.625.191,00	3.692.035,56	-4,12%	5.525.622,00	3.592.272,79	19,47%	6.240.339,00	3.708.750,89	12,95%	7.238.532,00	4.059.368,18	15,96%	19.423.312,19
	SAÚDE	2.525.384,00	2.288.187,48	2.929.311,00	2.338.310,37	15,99%	3.420.370,00	2.223.623,35	16,76%	4.007.172,00	2.381.308,76	17,16%	5.020.447,00	2.815.466,29	25,29%	12.046.896,25
TOTAL		8.647.430,00	7.835.220,73	9.736.130,00	7.771.825,45	79,94%	11.027.965,00	7.169.411,63	31,66%	12.488.657,00	7.421.530,28	37,72%	14.405.049,00	8.078.350,36	37,05%	38.276.338,45

Tabela 11 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Pequenos 2.

Brasileiros

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	2001 (original)	2001 (corrigido)	2002 (original)	2002 (corrigido)	%	2003 (original)	2003 (corrigido)	%	2004 (original)	2004 (corrigido)	%	2005 (original)	2005 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS	577.248,00	523.030,02	8.013.870,00	6.397.038,54	1288,29%	6.224.152,00	4.046.395,48	-22,33%	7.727.679,00	4.592.263,50	24,16%	8.286.446,00	4.647.038,27	7,23%	20.205.765,81
	EDUCAÇÃO	9.018.842,00	8.171.747,88	10.226.896,00	8.163.577,37	13,39%	10.812.773,00	7.029.512,75	5,73%	12.964.373,00	7.704.230,07	19,90%	17.456.250,00	9.789.463,64	34,65%	40.858.531,71
	SAÚDE	5.903.709,00	5.349.203,53	6.887.378,00	5.457.820,36	16,66%	7.714.850,00	5.015.516,04	12,01%	10.057.923,00	5.577.038,21	30,37%	12.475.815,00	6.996.436,08	24,04%	28.836.014,83
TOTAL		15.499.799,00	14.043.981,44	25.128.144,00	20.058.436,87	1318,35%	24.751.775,00	16.091.424,27	-4,59%	30.749.975,00	18.273.531,79	74,43%	38.218.511,00	21.432.937,99	65,92%	89.900.312,35
NORDESTE	INVESTIMENTOS	2.542.269,00	2.303.486,56	3.676.952,00	2.935.111,70	44,63%	3.001.126,00	1.951.067,82	-18,38%	3.574.439,00	2.124.152,12	19,10%	3.272.493,00	1.835.213,82	-8,45%	11.143.032,03
	EDUCAÇÃO	7.311.910,00	6.625.139,35	7.921.338,00	6.323.175,25	8,33%	9.169.094,00	5.960.937,42	15,75%	9.592.644,00	5.700.540,73	4,62%	12.225.414,00	6.856.011,22	27,45%	31.465.803,97
	SAÚDE	4.558.023,00	4.129.911,00	5.579.550,00	4.453.852,68	22,41%	6.591.527,00	4.285.230,35	18,14%	7.418.052,00	4.408.264,04	12,54%	10.217.244,00	5.729.829,64	37,73%	23.007.087,71
TOTAL		14.412.202,00	13.058.536,91	17.177.840,00	13.712.139,63	75,38%	18.761.747,00	12.197.235,59	15,51%	20.585.135,00	12.232.956,90	36,26%	25.715.151,00	14.421.054,68	56,73%	65.621.923,71
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS	3.639.187,00	3.297.376,61	6.801.643,00	5.429.383,35	86,90%	5.264.492,00	3.422.509,07	-22,60%	5.577.553,00	3.314.526,01	5,95%	5.702.031,00	3.197.696,54	2,23%	18.661.493,58
	EDUCAÇÃO	10.445.163,00	9.464.101,78	10.474.251,00	8.361.027,48	0,28%	11.355.092,00	7.382.080,80	8,41%	12.519.970,00	7.440.138,40	10,26%	17.138.903,00	9.611.495,47	36,89%	42.258.843,92
	SAÚDE	5.833.013,00	5.285.147,65	8.095.192,00	6.461.953,49	38,78%	8.173.322,00	5.313.574,16	0,97%	9.532.971,00	5.665.079,36	16,84%	12.203.971,00	6.843.985,99	28,02%	29.569.740,64
TOTAL		19.917.363,00	18.046.626,04	25.371.086,00	20.252.364,32	125,96%	24.792.906,00	16.118.164,02	-13,22%	27.630.494,00	16.419.743,77	32,84%	35.044.905,00	19.653.179,99	67,14%	90.490.078,14
SUDESTE	INVESTIMENTOS	3.618.491,00	3.278.624,48	6.220.777,00	4.965.709,48	71,92%	5.980.375,00	3.887.913,15	-3,86%	8.117.611,00	4.823.965,15	35,74%	8.880.365,00	4.980.108,00	9,40%	21.336.340,25
	EDUCAÇÃO	13.583.025,00	12.307.240,30	12.851.727,00	10.258.837,65	-5,38%	12.219.659,00	7.944.146,12	-4,92%	16.290.955,00	9.681.090,28	33,32%	19.245.411,00	10.792.824,99	18,14%	50.984.139,54
	SAÚDE	9.698.000,00	8.787.116,01	10.218.865,00	8.157.166,66	5,37%	14.631.870,00	9.512.353,28	43,18%	13.221.424,00	7.856.985,63	-9,64%	16.473.995,00	9.238.615,11	24,60%	43.552.236,69
TOTAL		26.899.516,00	24.372.980,79	29.291.369,00	23.381.713,99	71,90%	32.831.904,00	21.344.412,55	34,40%	37.629.990,00	22.362.061,05	59,42%	44.599.771,00	25.011.548,10	52,13%	116.472.716,48
SUL	INVESTIMENTOS	2.656.499,00	2.406.987,51	4.561.074,00	3.640.858,43	71,69%	5.102.784,00	3.317.380,77	11,88%	6.486.051,00	3.854.411,56	27,11%	5.484.788,00	3.075.868,68	-15,44%	16.295.506,95
	EDUCAÇÃO	9.571.870,00	8.672.832,76	9.812.535,00	7.832.815,42	2,51%	12.129.789,00	7.885.720,56	23,62%	14.238.107,00	8.461.161,38	17,38%	15.375.178,00	8.622.398,62	7,99%	41.474.928,75
	SAÚDE	6.584.276,00	5.965.848,33	7.292.891,00	5.821.520,04	10,76%	8.996.760,00	5.848.901,03	23,36%	10.685.298,00	6.349.863,13	18,77%	12.089.662,00	6.779.881,51	13,14%	30.766.014,03
TOTAL		18.812.645,00	17.045.668,60	21.666.500,00	17.295.193,89	84,97%	26.229.333,00	17.052.002,36	58,86%	31.409.456,00	18.665.436,07	63,26%	32.949.628,00	18.478.148,81	5,69%	88.536.449,73

Tabela 12 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Médios.

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	2001 (original)	2001 (corrigido)	2002 (original)	2002 (corrigido)	%	2003 (original)	2003 (corrigido)	%	2004 (original)	2004 (corrigido)	%	2005 (original)	2005 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS	11.031.767,00	9.995.609,04	22.511.780,00	17.969.935,15	104,06%	13.320.534,00	8.659.838,10	-40,83%	17.961.741,00	10.673.974,37	34,84%	17.629.022,00	9.886.354,16	-1,85%	57.185.710,81
	EDUCAÇÃO	17.205.953,00	15.589.885,04	22.393.426,00	17.875.459,56	30,15%	24.604.770,00	15.995.854,57	9,87%	27.094.576,00	16.101.268,24	10,12%	32.700.807,00	18.338.610,02	20,89%	83.901.077,41
	SAÚDE	15.151.373,00	13.728.281,32	18.413.988,00	14.698.889,65	21,53%	25.372.326,00	16.494.851,88	37,79%	27.399.238,00	16.282.317,19	7,99%	31.562.854,00	17.700.446,06	15,20%	78.904.786,11
TOTAL		43.389.093,00	39.313.775,40	63.319.194,00	50.544.284,36	155,75%	63.297.630,00	41.150.544,54	6,83%	72.455.555,00	43.057.559,80	52,95%	81.892.683,00	45.925.410,24	34,04%	219.991.574,33
NORDESTE	INVESTIMENTOS	10.730.670,00	9.722.792,55	15.312.007,00	12.222.746,17	42,69%	11.141.188,00	7.243.019,26	-27,24%	16.798.487,00	9.982.697,10	50,78%	17.022.121,00	9.546.004,13	1,33%	48.717.259,20
	EDUCAÇÃO	27.326.202,00	24.759.590,34	26.430.550,00	21.098.077,07	-3,28%	30.431.206,00	19.783.690,13	15,14%	34.057.544,00	20.239.093,30	11,92%	40.665.271,00	22.805.080,81	19,40%	108.685.531,64
	SAÚDE	31.537.179,00	28.575.051,61	33.583.681,00	26.808.034,26	6,49%	39.719.639,00	25.822.211,26	18,27%	47.397.604,00	28.166.579,75	19,33%	56.393.651,00	31.625.555,08	18,98%	140.997.431,97
TOTAL		69.594.051,00	63.057.434,50	75.326.238,00	60.128.857,50	45,91%	81.292.033,00	52.848.920,64	6,17%	98.253.635,00	58.388.370,15	82,03%	114.081.043,00	63.976.640,02	39,71%	298.400.222,81
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS	19.996.496,00	18.118.326,48	30.940.015,00	24.697.738,83	54,73%	27.362.522,00	17.788.702,05	-11,56%	32.159.413,00	19.111.106,78	17,53%	26.934.163,00	15.104.676,51	-16,25%	84.820.550,64
	EDUCAÇÃO	38.993.501,00	35.331.039,08	38.086.334,00	30.402.258,37	-2,33%	43.362.995,00	28.190.800,46	13,85%	51.216.828,00	30.436.198,22	18,11%	62.376.409,00	34.980.685,30	21,79%	159.340.981,44
	SAÚDE	35.147.709,00	31.846.462,83	42.015.204,00	33.538.462,58	19,54%	54.592.731,00	35.491.385,83	29,94%	66.450.950,00	39.489.253,15	21,72%	78.583.638,00	44.069.698,06	18,26%	184.435.262,45
TOTAL		94.137.706,00	85.295.828,39	111.041.553,00	88.638.459,77	71,94%	125.318.248,00	81.470.888,34	32,23%	149.827.191,00	89.036.558,15	57,36%	167.894.210,00	94.155.059,87	23,80%	438.596.794,52
SUDESTE	INVESTIMENTOS	14.129.263,00	12.802.172,94	20.659.818,00	16.491.614,15	46,22%	22.306.171,00	14.501.507,83	9,79%	28.160.527,00	16.734.722,07	26,25%	25.976.907,00	14.567.847,42	-7,75%	75.097.864,50
	EDUCAÇÃO	42.472.755,00	38.483.504,38	39.711.631,00	31.699.644,97	-6,50%	46.359.616,00	30.138.339,53	16,74%	52.576.998,00	31.244.495,13	13,41%	60.770.238,00	34.079.344,73	15,58%	165.646.528,75
	SAÚDE	38.791.328,00	35.147.855,16	39.123.284,00	31.229.999,41	0,86%	46.436.647,00	30.189.018,30	18,69%	50.840.716,00	30.212.689,27	9,48%	60.588.700,00	33.378.138,23	19,17%	160.757.700,39
TOTAL		95.393.346,00	86.433.532,48	99.494.733,00	79.421.258,53	40,57%	115.102.434,00	74.829.465,77	43,40%	131.578.241,00	78.191.906,47	49,14%	147.335.845,00	82.625.930,39	27,00%	401.502.093,64
SUL	INVESTIMENTOS	9.655.558,00	8.749.022,80	13.396.757,00	10.693.905,79	38,74%	15.750.861,00	10.239.822,68	17,57%	21.697.362,00	12.893.910,78	37,75%	17.486.614,00	9.806.491,77	-19,41%	52.383.153,82
	EDUCAÇÃO	30.748.808,00	27.860.728,30	30.887.103,00	24.655.502,04	0,45%	38.013.907,00	24.713.294,53	23,07%	40.781.694,00	24.234.997,97	7,28%	46.502.686,00	26.078.702,68	14,03%	127.543.225,52
	SAÚDE	25.530.092,00	23.132.179,65	27.797.281,00	22.189.064,43	8,88%	34.860.212,00	22.663.039,78	25,41%	38.435.318,00	22.840.636,62	10,26%	46.759.133,00	26.222.518,14	21,66%	117.047.438,82
TOTAL		65.934.858,00	59.741.930,75	72.081.141,00	57.538.472,26	48,07%	88.624.980,00	57.616.156,99	66,05%	100.914.374,00	59.969.545,37	55,29%	110.748.433,00	62.107.712,59	16,28%	296.973.818,16

Tabela 13 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Grandes.

Brasileiros

REGIÕES	RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS	2001 (original)	2001 (corrigido)	2002 (original)	2002 (corrigido)	%	2003 (original)	2003 (corrigido)	%	2004 (original)	2004 (corrigido)	%	2005 (original)	2005 (corrigido)	%	SOMA DOS VALORES CORRIGIDOS
NORTE	INVESTIMENTOS	96.875.479,00	87.776.456,24	117.266.243,00	93.607.292,79	21,05%	115.878.259,00	75.333.838,86	-1,18%	93.081.304,00	55.314.652,04	-19,67%	58.886.060,00	33.023.297,86	-36,74%	345.055.537,77
	EDUCAÇÃO	164.984.126,00	149.488.003,21	207.827.594,00	165.897.516,14	25,97%	212.134.641,00	137.911.261,34	2,07%	258.561.040,00	153.652.917,87	21,89%	246.006.862,00	137.960.629,02	-4,86%	744.910.327,58
	SAÚDE	71.793.583,00	65.050.375,61	133.069.697,00	106.222.334,49	85,35%	156.991.526,00	102.062.064,30	17,98%	188.784.272,00	112.187.258,53	20,25%	174.426.798,00	97.818.534,72	-7,61%	483.340.567,65
TOTAL		333.653.188,00	302.314.835,05	458.163.534,00	365.727.143,41	132,37%	485.004.426,00	315.307.164,50	18,87%	540.426.616,00	321.154.828,44	22,46%	479.319.720,00	268.802.461,59	-49,20%	1.573.306.433,00
NORDESTE	INVESTIMENTOS	81.469.819,00	73.817.771,80	74.467.632,00	59.443.478,82	-8,59%	101.532.783,00	66.007.673,73	36,34%	104.267.153,00	61.961.973,45	2,69%	45.963.882,00	25.776.541,44	-55,92%	287.007.439,25
	EDUCAÇÃO	139.063.696,00	126.002.147,83	125.351.055,00	100.060.960,48	-8,86%	166.611.771,00	108.316.300,37	32,92%	246.481.823,00	146.474.702,09	47,94%	197.223.295,00	110.602.808,45	-19,98%	591.456.919,22
	SAÚDE	213.345.592,00	193.307.121,81	155.825.279,00	124.386.883,57	-26,96%	257.362.140,00	167.314.198,10	65,16%	172.695.660,00	102.626.412,94	-32,90%	276.227.961,00	154.908.618,99	59,95%	742.543.235,41
TOTAL		433.879.107,00	393.127.041,44	355.643.966,00	283.891.322,87	-45,42%	525.506.694,00	341.638.172,21	134,42%	523.444.636,00	311.063.088,49	17,73%	519.415.138,00	291.287.968,88	-15,95%	1.621.007.593,88
CENTRO-OESTE	INVESTIMENTOS	66.442.080,00	60.201.512,16	75.068.699,00	59.923.278,06	12,98%	55.055.254,00	35.792.077,55	-26,66%	52.564.877,00	31.237.292,09	-4,52%	74.648.196,00	41.862.702,50	42,01%	229.016.862,36
	EDUCAÇÃO	161.774.350,00	146.579.705,20	188.439.045,00	150.420.687,20	16,48%	263.066.410,00	171.022.612,09	39,60%	186.433.080,00	110.790.035,22	-29,13%	233.317.629,00	130.844.508,15	25,15%	709.657.547,87
	SAÚDE	220.399.268,00	199.698.281,77	222.746.793,00	177.806.704,95	1,07%	177.118.621,00	115.146.928,92	-20,48%	307.032.668,00	182.457.748,93	73,35%	334.958.910,00	187.844.930,60	9,10%	862.954.595,18
TOTAL		448.615.698,00	406.479.499,13	486.254.537,00	388.150.670,21	30,53%	495.240.285,00	321.961.618,57	-7,54%	546.030.625,00	324.485.076,24	39,69%	642.924.735,00	360.552.141,25	76,26%	1.801.629.005,40
SUDESTE	INVESTIMENTOS	164.893.912,00	149.406.262,55	358.804.242,00	286.414.000,10	117,60%	471.390.945,00	306.456.878,06	31,38%	547.891.579,00	325.590.969,89	16,23%	309.663.351,00	173.659.183,09	-43,48%	1.241.527.293,69
	EDUCAÇÃO	665.356.454,00	602.862.894,40	879.681.673,00	702.202.252,04	32,21%	1.001.315.729,00	650.967.303,29	13,83%	1.016.770.990,00	604.228.036,13	1,54%	1.178.381.739,00	660.836.387,33	15,89%	3.221.096.873,19
	SAÚDE	621.669.278,00	563.279.033,42	770.142.755,00	614.763.264,43	23,88%	867.681.036,00	564.089.794,82	12,66%	1.012.430.817,00	601.648.837,63	16,68%	1.103.666.029,00	618.935.822,99	9,01%	2.962.716.753,30
TOTAL		1.451.919.644,00	1.315.548.190,37	2.008.628.670,00	1.603.379.516,57	173,69%	2.340.387.710,00	1.521.513.976,18	57,87%	2.577.093.386,00	1.531.467.843,65	34,45%	2.591.711.119,00	1.453.431.393,41	-18,57%	7.425.340.920,18
SUL	INVESTIMENTOS	87.600.452,00	79.372.585,51	107.577.353,00	85.873.176,47	22,80%	101.733.132,00	66.137.923,01	-5,43%	115.461.804,00	68.614.525,56	13,49%	100.373.318,00	56.289.348,91	-13,07%	356.287.559,46
	EDUCAÇÃO	211.783.319,00	191.891.585,19	240.237.096,00	191.768.266,88	13,44%	301.420.489,00	195.957.056,50	25,47%	275.319.172,00	163.611.633,54	-8,66%	347.832.830,00	195.064.623,94	26,34%	938.293.166,04
	SAÚDE	543.880.030,00	492.796.135,24	425.622.521,00	339.751.414,56	-21,74%	430.606.435,00	279.942.381,46	1,17%	425.412.024,00	252.806.063,84	-1,21%	514.292.733,00	288.415.324,56	20,89%	1.653.711.319,66
TOTAL		843.263.801,00	764.060.305,95	773.436.970,00	617.392.857,91	14,50%	833.760.056,00	542.037.360,97	21,21%	816.193.000,00	485.032.222,93	3,63%	962.498.881,00	539.769.297,40	34,16%	2.948.292.045,17

Tabela 14 – Investimentos, Educação e Saúde depois da LRF dos Municípios Metrôpoles.

5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS ATRAVÉS DE TÉCNICAS DA ESTATÍSTICA DESCRITIVA COM GRÁFICOS *BOX PLOT*

5.2.1 FERRAMENTA GRÁFICA *BOX PLOT*: DESCRIÇÃO DA TÉCNICA

O *Box Plot*, conhecido também como *box* e *whisker plot*, é um método alternativo ao histograma e ao ramo-e-folha para representar os dados. O *Box Plot* é uma ferramenta gráfica que ajuda a identificar a existência de possíveis *outliers* (medidas discrepantes) no conjunto de dados, dessa forma, fornece informação sobre as seguintes características do conjunto de dados: localização, dispersão, assimetria, comprimento da cauda e *outliers*.

Embora o *Box Plot* forneça informação sobre localização e dispersão, seu verdadeiro valor está na informação que fornece sobre a cauda da distribuição. Pontos desgarrados (*Outliers*) podem afetar de forma adversa as decisões a serem tomadas a partir da análise dos dados se não forem devidamente considerados.

Nos gráficos *Box Plot* apresentados neste estudo, estão presentes 6 estatísticas: 1) o mínimo; 2) o primeiro quartil (Q1); 3) a mediana; 4) a média; 5) o terceiro quartil (Q3); e 6) o máximo.

Na Figura 1, apresentamos um exemplo do *Box Plot* “desenhado” com as estatísticas do resumo de cinco pontos, ou seja, exceto a média.

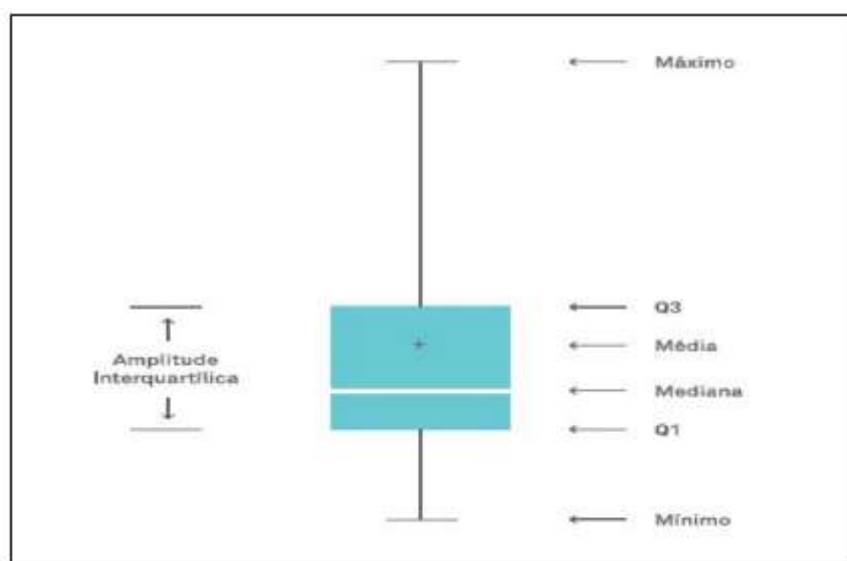


Figura 1 – Exemplo de *Box Plot* e as estatísticas por ele representadas.

Na interpretação de um *Box Plot*, o objetivo principal é verificar a distribuição dos dados. Nessa interpretação, podemos chegar às seguintes conclusões: centro dos dados (a média e a mediana); a amplitude dos dados (valores máximo e mínimo); a simetria ou assimetria do conjunto de dados; e a presença de *outliers*, que são valores discrepantes ao conjunto de dados. O centro da distribuição é indicado pela linha da mediana; a dispersão é representada pela amplitude do gráfico, a qual pode ser calculada como mínimo valor e máximo valor; quanto maior for a amplitude, maior a variação nos dados.

O retângulo formado no *Box Plot* contém 50% (cinquenta por cento) dos valores do elemento de despesa Investimento, bem como dos valores das funções de governo Educação e Saúde. A posição da linha mediana no retângulo informa sobre a assimetria da distribuição, ou seja, se a distribuição for simétrica, a mediana estará localizada no centro do retângulo; se a mediana estiver próxima de Q1 (primeiro quartil), os dados serão positivamente assimétricos; no entanto, se a mediana estiver próxima de Q3 (terceiro quartil), os dados são negativamente assimétricos.

Na Figura 2, apresentamos um exemplo de *Box Plot* com a presença de valores discrepantes (*outliers*), representado pelo ponto no começo do gráfico. O comprimento das linhas fora do retângulo informam sobre a cauda da distribuição.

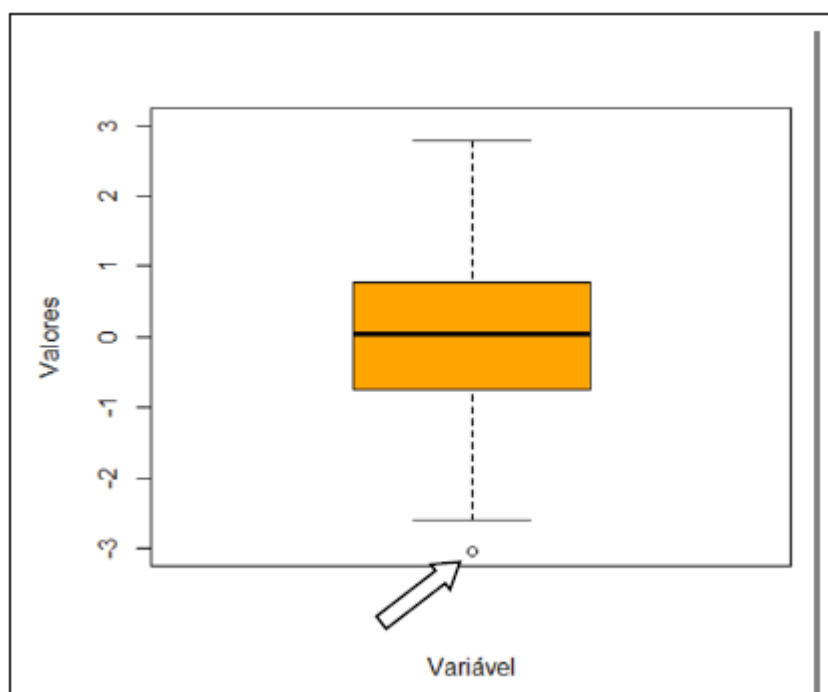


Figura 2 – Exemplo de *Box Plot* com *outlier*.

Neste estudo, utilizamos o “*Box plot* comparativo ou estratificado”, ou seja, além de fornecer informações importantes sobre um conjunto de dados, usamos o *Box Plot* também para comparar graficamente mais de um conjunto de medidas com respeito à mediana, média, dispersão e distribuição. Em cada gráfico apresentamos o comportamento da rubrica orçamentária (Investimento, Educação ou Saúde), estratificada por tamanho de município: Pequeno 1 – Pequeno 2 – Médio – Grande – Metrópole, “Antes da LRF” e “Depois da LRF”, representado respectivamente pela letras “A” e “D”, nas 5 (cinco) regiões do Brasil: 1) Norte; 2) Nordeste; 3) Centro-Oeste; 4) Sudeste; e 5) Sul, de forma a subsidiar a resposta ao problema de pesquisa, formulado no tópico 2, ou seja, Quais os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros, no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*), em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*), especificamente no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde?

Na Figura 3, temos um exemplo de *Box Plot* comparativo ou estratificado.

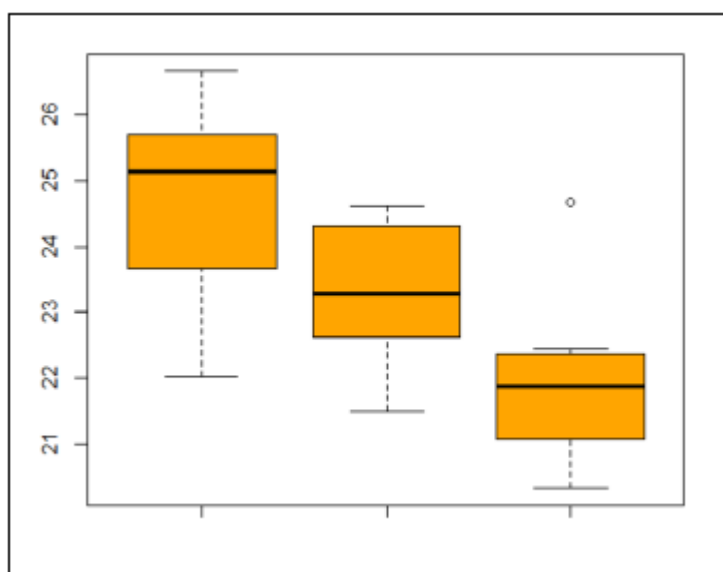


Figura 3 – Exemplo de *Box Plot* estratificado (comparativo).

5.2.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Desenvolvemos a “Análise dos Resultados da Pesquisa na sequência: 1º) Apresentamos os gráficos *box plot* com todos os “*outliers*”; 2º) Identificamos os municípios cujos valores de Investimento, Educação e Saúde são discrepantes em relação aos demais municípios; 3º) Construímos os gráficos *box plot* após a exclusão dos maiores valores “*outliers*” contidos nos primeiros gráficos; 4º) Discorremos sobre

algumas técnicas da estatística descritiva, distribuídas nas medidas de tendência central, dispersão e separatrizes, aplicadas nos valores do banco de dados extraído do FINBRA; 5º) Analisamos as médias de Investimento, Educação e Saúde, categorizadas por tamanho de município (Pequeno 1, Pequeno 2, Médio, Grande e Metrópole), distribuídos nas 5 (cinco) regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul); 6º) Por último, procedemos à análise dos resultados revelados pelos gráficos, quadros e tabelas construídos à luz do problema de pesquisa e dos objetivos geral e específicos definidos anteriormente. Descrevemos a sequência das análises na Tabela 15.

ORDEM	SEQUÊNCIA DE ANÁLISE	TAMANHO DE MUNICÍPIO	RUBRICA ORÇAMENTÁRIA	PERÍODO	REGIAO BRASILEIRA
1	1º) <i>Box plot</i> com outliers 2º) Relação de municípios com valores discrepantes 3º) <i>Box plot</i> sem outliers 4º) Técnicas de estatística descritiva 5º) Análise da medida de tendência central “média” 6º) Análise final dos resultados	1º) Pequeno 1 2º) Pequeno 2 3º) Médio 4º) Grande 5º) Metrópole	1º) Investimento 2º) Educação 3º) Saúde	1º) Antes da LRF (1996 a 2000) 2º) Depois da LRF (2001 a 2005)	1º) Norte 2º) Nordeste 3º) Centro-Oeste 4º) Sudeste 5º) Sul

Tabela 15 – Sequência da análise dos resultados utilizando técnicas da estatística descritiva.

5.2.2.1 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 1”

No Gráfico 3, apresentamos os valores de Investimento dos municípios classificados como “Pequeno 1”, com população até 20.000 habitantes, das cinco regiões brasileiras, onde as inscrições “A” e “D” na parte inferior do gráfico significam “Antes da LRF” e “Depois da LRF” respectivamente. Nesse gráfico, estão presentes também os valores *outliers*, ou seja, os valores discrepantes de alguns municípios em relação aos demais que compõem a população.

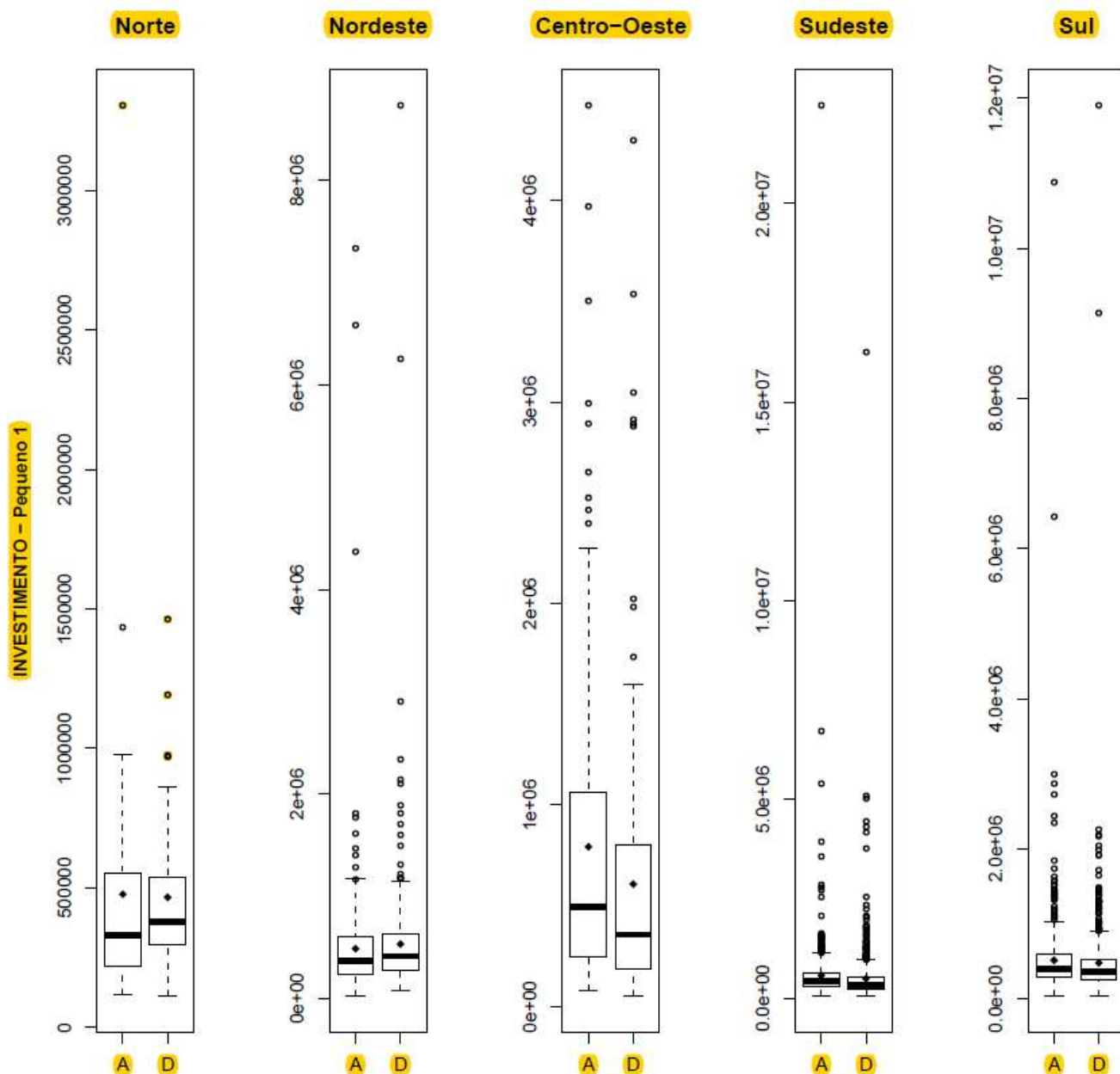


Gráfico 3 – Box Plot de Investimento com todos os outliers dos Municípios Pequeno 1.

Como podemos observar no Gráfico 3, houve diversos *outliers* (marcações “o” que aparecem acima do limite máximo do gráfico), ou seja, valores discrepantes de Investimento de alguns municípios (muito superiores) em relação aos demais municípios de cada região. Como primeiro passo para a análise, visando corrigir distorções provocadas por essas discrepâncias, identificamos cada um desses municípios; na Tabela 16 apresentamos os respectivos municípios, classificados como “Pequeno 1”, com os valores *outliers* de Investimento, antes e depois da LRF, das 5 regiões brasileiras. Cabe salientar que os municípios identificados com valores *outliers* possuem, em sua economia local, alguma atividade específica que contribui expressivamente para o aumento na aplicação de recursos no elemento de despesa Investimento e nas funções de governo Educação e Saúde feito por esses

municípios. Como exemplos dessas atividades específicas podemos destacar: atividade petrolífera, automobilística, produção de energia hidrelétrica, extração de minérios, turística, entre outras atividades que, de uma forma ou de outra, contribuem para aumentar a arrecadação dessas municipalidades.

OUTLIERS – INVESTIMENTO – MUNICÍPIOS PEQUENO 1				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Novo Jardim	TO	R\$ 3.305.564,00	
	Brasiléia	AC	R\$ 1.435.149,00	R\$ 1.190.609,00
	Miracema do Tocantins	TO		R\$ 1.462.168,00
Nordeste	Madre de Deus	BA	R\$ 7.345.576,00	R\$ 8.736.745,00
	Guamaré	RN	R\$ 4.373.252,00	R\$ 6.251.917,00
	Canindé de São Francisco	SE	R\$ 6.588.800,00	
Centro-Oeste	Campo Verde	MT	R\$ 4.471.265,00	R\$ 3.535.723,00
	Goiandira	GO	R\$ 3.967.923,00	
	Campo Novo do Parecis	MT	R\$ 3.500.728,00	
	Lucas do Rio Verde	MT		R\$ 4.297.113,00
	Nova Mutum	MT		R\$ 3.043.708,00
Sudeste	Carai	MG	R\$ 22.470.777,00	
	Quissama	RJ		R\$ 16.265.327,00
Sul	Santa Helena	PR	R\$ 10.873.799,00	R\$ 11.901.267,00
	Itaipulândia	PR	R\$ 6.425.654,00	R\$ 9.132.487,00

Tabela 16 – Valores *outliers* de Investimento dos Municípios Pequeno 1.

Para fins de analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Investimentos dos Municípios “Pequenos 1”, antes e depois da entrada em vigor da LRF, excluimos os valores *outliers* dos Investimentos constantes da Tabela 16 e, após esse procedimento, construímos o Gráfico 4. Convém esclarecer que os valores *outliers* retirados foram os que visualmente estavam atrapalhando a análise, ou seja, em alguns casos retiramos os maiores (os pontos máximos) e deixamos os que eram *outliers* mas que não atrapalhavam a escala do gráfico.

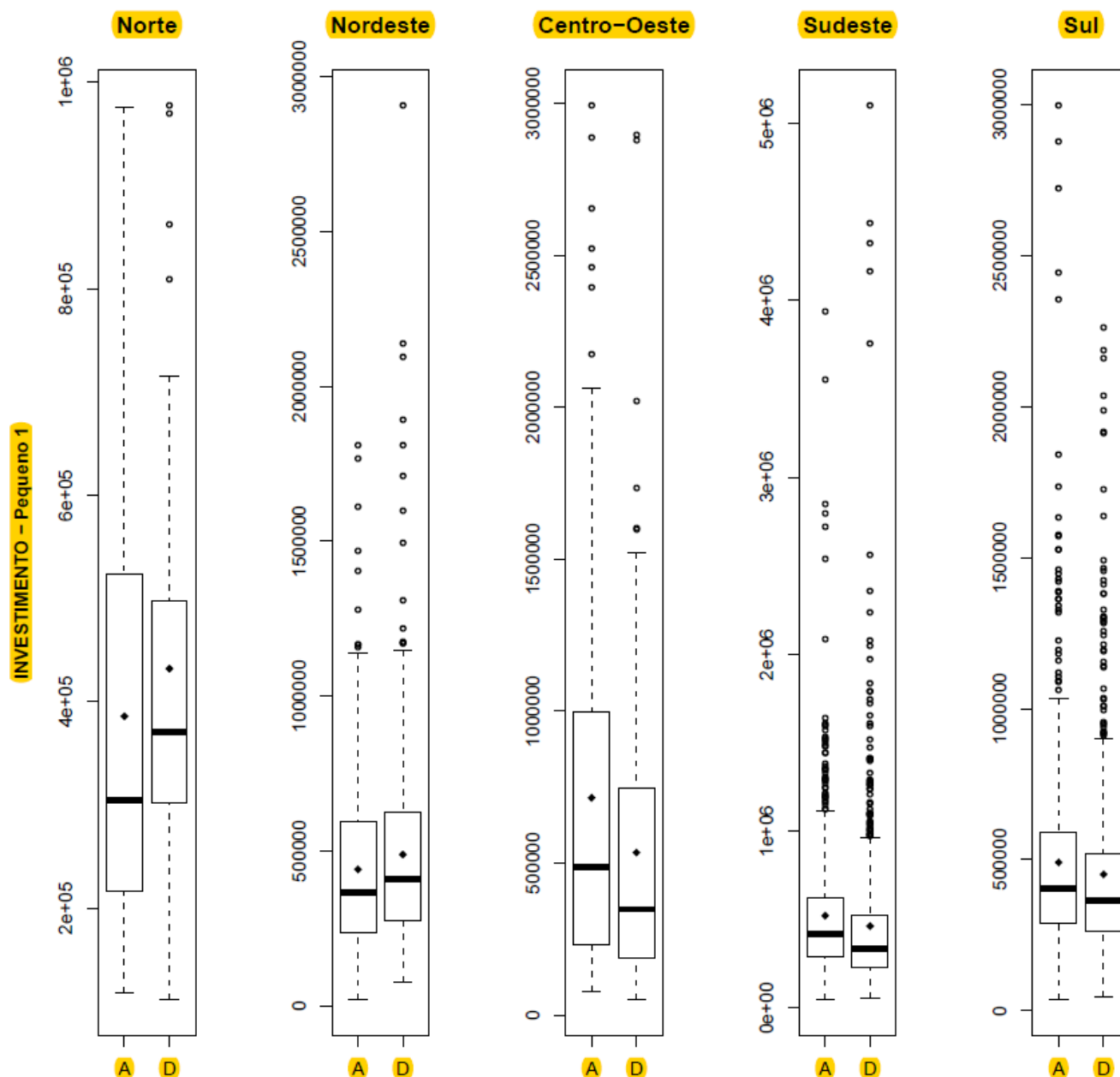


Gráfico 4 – Box Plot de Investimento sem outliers da tabela 16, dos Mun. Pequeno 1.

Na continuidade da análise, calculamos algumas medidas descritivas que podem ser observadas no Quadro 4, a saber: medidas de tendência central (média e mediana); medidas de dispersão (mínimo, máximo e desvio-padrão); e medidas separatrizes (quartil 1, quartil 3, curtose e assimetria). Calculamos essas medidas de acordo com as regiões dos municípios de categoria Pequenos 1, de modo a possibilitar a comparação do “Antes” e “Depois” da LRF.

INVESTIMENTO				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			PEQUENO 1	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	385.814,60	431.954,01
		Mediana:	305.071,09	370.891,16
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	118.327,39	111.724,83
		Máximo:	976.113,39	977.259,34
		Desvio-padrão:	211.946,04	208.624,74
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	216.598,29	302.260,89
		Quartil 3:	523.300,79	498.160,33
		Curtose:	3,07	3,60
		Assimetria:	0,92	1,02
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	440.558,81	488.413,38
		Mediana:	366.116,92	409.664,47
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	20.994,08	78.241,28
		Máximo:	1.810.906,41	2.907.294,58
		Desvio-padrão:	285.010,26	331.741,11
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	234.359,65	277.160,22
		Quartil 3:	596.863,18	625.610,44
		Curtose:	6,20	14,44
		Assimetria:	1,47	2,61
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	714.525,40	534.232,41
		Mediana:	485.732,04	347.830,70
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	78.500,29	51.465,87
		Máximo:	2.992.635,08	2.895.862,28
		Desvio-padrão:	620.017,54	489.890,41
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	231.171,80	186.872,50
		Quartil 3:	999.192,48	747.855,17
		Curtose:	4,98	8,37
		Assimetria:	1,49	1,99
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	521.420,82	462.881,68
		Mediana:	418.357,17	336.616,55
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	48.805,18	54.778,13
		Máximo:	3.940.582,28	5.100.799,68
		Desvio-padrão:	394.006,87	479.578,04
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	287.946,11	226.485,63
		Quartil 3:	620.453,88	523.918,28
		Curtose:	21,40	37,25
		Assimetria:	3,32	4,91
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	490.679,42	451.015,63
		Mediana:	405.024,01	363.997,26
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	37.454,63	45.784,05
		Máximo:	2.996.909,49	2.260.247,61
		Desvio-padrão:	336.395,69	309.291,49
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	290.370,47	263.172,57
		Quartil 3:	590.175,76	520.266,91
		Curtose:	17,79	11,71
		Assimetria:	3,04	2,56

Quadro 4 – Medidas descritivas de Investimentos – Municípios Pequeno 1.

Como último passo da preparação dos dados para análise, fizemos uma classificação por porte de municípios e também por região utilizando-se da medida de tendência central “Média”, classificando-os de “1” a “5” de acordo com o volume de Investimento feito por esses municípios, conforme o Quadro 5.

ANÁLISE DA "MÉDIA" DO INVESTIMENTO		
MUNICÍPIOS "PEQUENO 1"		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	714.525,40	1
SUDESTE	521.420,82	2
SUL	490.679,42	3
NORDESTE	440.558,81	4
NORTE	385.814,60	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	534.232,41	1
NORDESTE	488.413,38	2
SUDESTE	462.881,68	3
SUL	451.015,63	4
NORTE	431.954,01	5

Quadro 5 – Ranking da “Média” de Investimentos dos Municípios Pequeno 1.

Com base nas informações do Gráfico 4, podemos afirmar que os “Investimentos” antes da LRF apresentaram maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores; depois da LRF, a dispersão dos valores dos investimentos foi menor.

Mesmo retirando os municípios com valores outliers contidos no Gráfico 3, continua havendo, no Gráfico 4, valores que ficaram fora da barreira superior de outliers (limite superior), tanto antes como depois da LRF, porém com valores não tão exorbitantes como antes, com exceção apenas da região Norte, antes da LRF, que não apresentou nenhum valor outlier. O referido gráfico mostra ainda que os impactos da LRF foram no sentido de diminuir a dispersão dos valores de investimento, possibilitando uma concentração maior desses valores. No comparativo entre o “Antes” e o “Depois” da LRF, nas regiões Norte e Nordeste a média dos investimentos aumentou, ao passo que nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul a média dos investimentos diminuiu. Podemos observar no gráfico que em todas as regiões o Investimento possui comportamento assimétrico positivo ($média > mediana$), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%) e a cauda superior, que concentra 25% dos valores e apresentou uma

dispersão maior. A assimetria positiva dos valores foi constatada também pelo fato da mediana estar próxima de Q1 (primeiro quartil) em todas as regiões.

A região brasileira que se destacou com valores maiores de investimento, na categoria de município “Pequeno 1”, antes da LRF, foi a região Centro-Oeste, com uma “média” de Investimentos superior a R\$ 700.000,00, com destaque para a concentração de valores (75%) chegando a R\$ 1.000.000,00 (3º quartil). Na sequência, temos as demais regiões, na ordem decrescente de valores de investimento: Sudeste, Sul, Nordeste e, por último, a região Norte. Já depois da LRF, a região Centr-Oeste continua na 1ª classificação, com uma “média” de Investimentos superior a R\$ 500.000,00; na sequência temos as demais regiões, na ordem decrescente de valores de investimento: Nordeste, Sudeste, Sul e por último a região Norte.

5.2.2.2 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 1”

A seguir, apresentamos os dados e a respectiva análise da função de governo Educação dos municípios classificados como “Pequeno 1”.

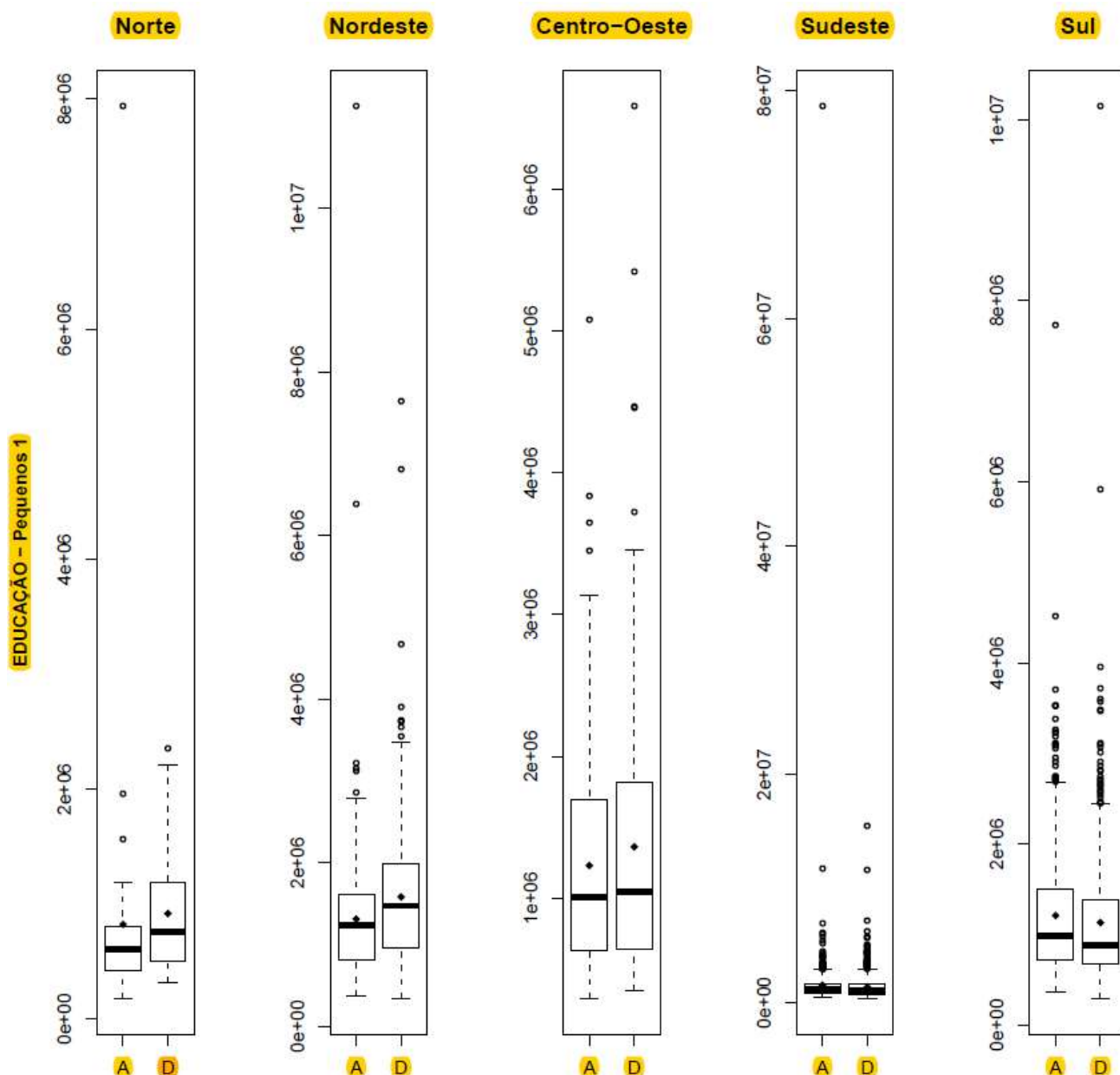


Gráfico 5 – Box Plot de Educação com todos os outliers dos Municípios Pequeno 1.

No Gráfico 5, mostramos diversos valores *outliers*, isto é, valores discrepantes de Educação de alguns municípios em comparação aos demais municípios de cada região. Da mesma forma como fizemos anteriormente, com o objetivo de corrigir distorções provocadas por esses valores discrepantes, identificamos esses municípios, dispostos na Tabela 17.

OUTLIERS – EDUCAÇÃO – MUNICÍPIOS PEQUENO 1				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Novo Jardim	TO	R\$ 7.938.863,00	
Nordeste	Madre de Deus	BA	R\$ 11.247.545,00	R\$ 6.816.226,00
	Canindé de São Francisco	SE	R\$ 6.383.527,00	R\$ 7.643.868,00
Centro-Oeste	Campo Novo do Parecis	MT	R\$ 5.080.851,00	R\$ 6.857.901,00
	Lucas do Rio Verde	MT		R\$ 5.416.592,00
	Nova Mutum	MT		R\$ 4.467.492,00
	Campo Verde	MT		R\$ 4.464.083,00
Sudeste	Carai	MG	R\$ 78.608.141,00	
Sul	Santa Helena	PR	R\$ 7.727.374,00	R\$ 10.148.407,00
	Itaipulândia	PR	R\$ 4.514.904,00	R\$ 5.921.808,00

Tabela 17 – Valores outliers de Educação dos Municípios Pequeno 1.

Com a finalidade de analisar os impactos da LRF na aplicação de recursos na Educação dos municípios classificados como “Pequeno 1”, antes e depois da entrada em vigor da referida Lei, excluimos os valores *outliers* destacados na Tabela 17 e, depois, construímos o Gráfico 6.

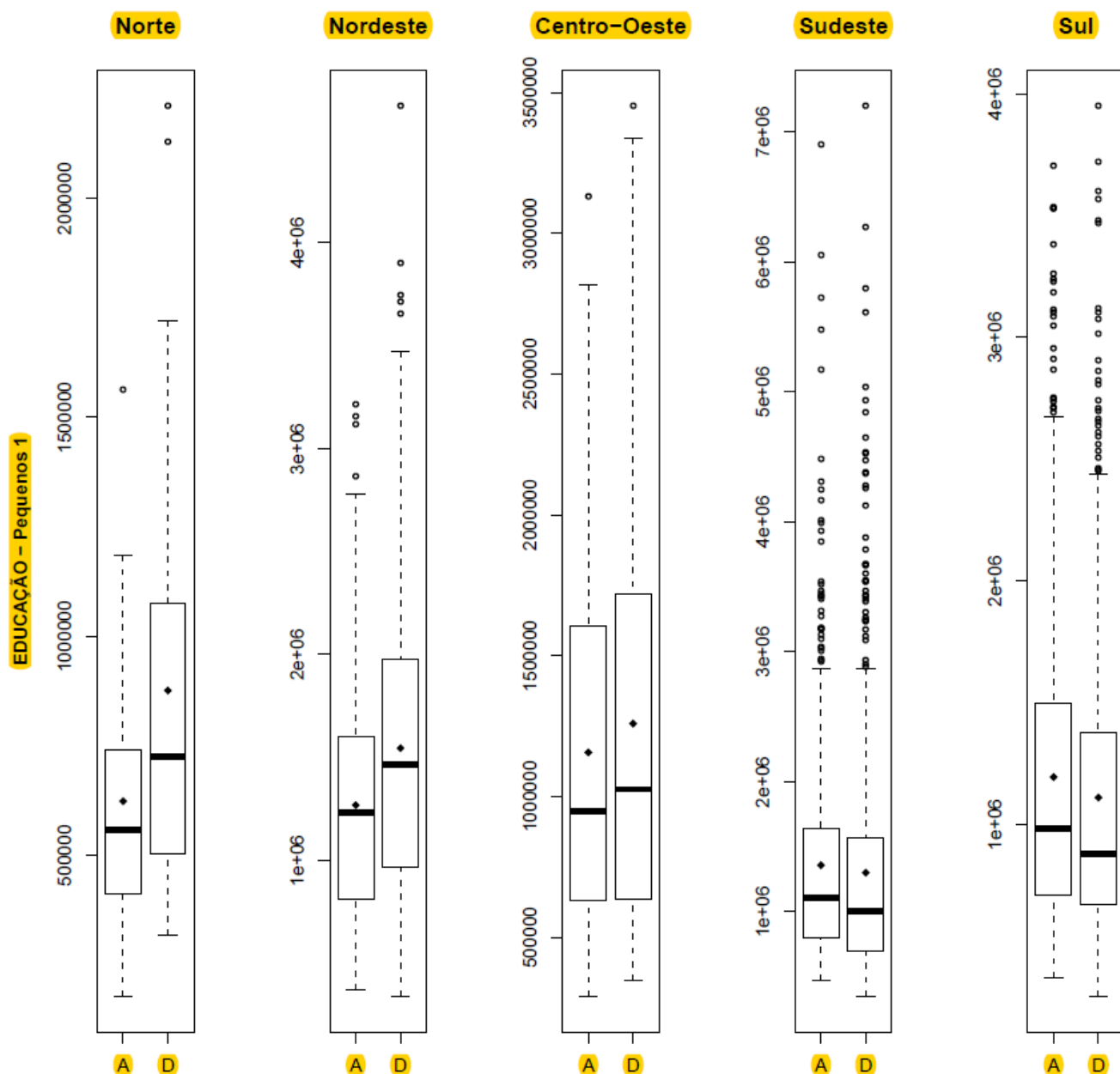


Gráfico 6 – Box Plot de Educação sem os outliers da tabela 17, dos Municípios Pequeno 1.

Para auxiliar na análise, calculamos algumas medidas descritivas (Quadro 6). As medidas descritivas calculadas foram “média e mediana” (medidas de tendência central); “mínimo, máximo e desvio-padrão” (medidas de dispersão); e, por último, “quartil 1, quartil 3, curtose e assimetria” (medidas separatrizes).

E D U C A Ç Ã O				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			PEQUENO 1	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias	623.619,03	876.332,11
		Medianas	558.137,29	726.292,68
		DISPERSÃO		
		Mínimos	178.401,83	317.861,66
		Máximos	1.563.777,13	2.211.304,28
		Desvio-padrão	279.420,97	486.497,89
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1	413.575,14	503.966,14
		Quartil 3	739.377,70	1.076.446,45
		Curtoses	4,50	3,49
		Assimetrias	1,15	1,11
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias	1.268.009,37	1.544.684,93
		Medianas	1.229.261,08	1.467.135,53
		DISPERSÃO		
		Mínimos	370.489,33	339.625,73
		Máximos	3.218.483,53	4.664.782,89
		Desvio-padrão	549.976,01	722.342,45
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1	813.959,51	963.623,77
		Quartil 3	1.603.026,32	1.975.726,81
		Curtoses	3,27	3,77
		Assimetrias	0,68	0,82
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias	1.156.679,96	1.258.881,44
		Medianas	948.746,32	1.026.068,22
		DISPERSÃO		
		Mínimos	291.141,02	345.955,52
		Máximos	3.132.867,03	3.452.519,84
		Desvio-padrão	635.065,73	742.919,13
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1	629.196,34	636.103,13
		Quartil 3	1.605.307,79	1.717.496,86
		Curtoses	2,68	3,11
		Assimetrias	0,76	0,95
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias	1.357.125,24	1.299.015,32
		Medianas	1.109.604,29	1.005.380,53
		DISPERSÃO		
		Mínimos	469.913,98	348.672,61
		Máximos	6.898.831,30	7.198.510,46
		Desvio-padrão	816.295,24	908.747,95
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1	797.290,37	694.213,41
		Quartil 3	1.635.874,01	1.567.063,41
		Curtoses	10,70	10,01
		Assimetrias	2,26	2,28
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias	1.209.205,90	1.109.606,20
		Medianas	984.241,68	879.273,93
		DISPERSÃO		
		Mínimos	370.369,32	293.738,79
		Máximos	7.727.374,53	3.950.348,87
		Desvio-padrão	691.189,04	621.435,84
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1	711.662,00	668.637,12
		Quartil 3	1.502.434,74	1.377.797,80
		Curtoses	16,07	5,33
		Assimetrias	2,45	1,53

Quadro 6 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Pequeno 1.

Por último, realizamos a classificação por porte de municípios e também por região (Quadro 7), fazendo uso da medida de tendência central “Média” e, conforme o volume de gastos com Educação desses municípios, classificaos as regiões brasileiras de “1” a “5”.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA EDUCAÇÃO		
MUNICÍPIOS “PEQUENO 1”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	1.357.125,24	1
NORDESTE	1.268.009,37	2
SUL	1.209.205,90	3
CENTRO-OESTE	1.156.679,96	4
NORTE	623.619,03	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORDESTE	1.544.684,93	1
SUDESTE	1.299.015,32	2
CENTRO-OESTE	1.258.881,44	3
SUL	1.109.606,20	4
NORTE	876.332,11	5

Quadro 7 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Pequeno 1.

No Gráfico 6, apontamos que os gastos com “Educação” apresentaram maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores em todas as regiões, porém ocorreu uma dispersão maior (visivelmente significativa) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, justamente depois da LRF, com exceção da região Sul, cuja dispersão maior ocorreu antes da LRF. Na região Sudeste, não houve diferenças importantes na dispersão ou concentração de valores antes e depois da LRF. Mesmo após excluir os municípios com valores *outliers* (Gráfico 5), continuam aparecendo valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior), tanto antes como depois da LRF em todas as regiões, sem exceção, porém com valores menos expressivos em comparação ao que tínhamos antes. Reportando à questão da pesquisa, o referido gráfico revela que os impactos da LRF foram no sentido de aumentar a dispersão dos valores gastos com Educação apenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ficando indiferente na região Sudeste e diminuindo a dispersão dos valores superiores na região Sul. Podemos confirmar essa observação no Quadro 6, na medida de dispersão “desvio padrão”. Ao compararmos o “Antes” e o “Depois” da LRF, a média (indicado no gráfico pelo símbolo “ $\bar{x}$ ”) dos gastos com Educação aumentou nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; nas regiões Sudeste e Sul, ao contrário, a referida média diminuiu (Quadro 6). Analisando ainda o Gráfico 6, percebemos que em todas as regiões os gastos com Educação possuem comportamento assimétrico positivo ($\text{média} > \text{mediana}$), ou seja, há uma concentração

maior nos valores menores (R\$) dos gastos com Educação entre o limite inferior e o 3º quartil (75%) e a cauda superior, que concentra 25% dos valores e apresenta uma dispersão maior. Podemos verificar a assimetria positiva também em razão da mediana estar próxima de Q1 (primeiro quartil) principalmente nas regiões Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

A região brasileira que se destacou com valores maiores de gastos com Educação na categoria de município “Pequeno 1” antes da LRF foi a região Sudeste, com uma “média” superior a R\$ 1.300.000,00; em seguida, temos as demais regiões, na ordem decrescente de gastos com Educação: Nordeste, Sul, Centro-Oeste e, por último, a região Norte. Depois da LRF, a região Nordeste assume a 1ª classificação, com uma “média” de gastos com Educação superior a R\$ 1.500.000,00; na sequência, temos as demais regiões, na ordem decrescente: Sudeste, Centro-Oeste, Sul, e, também por último, a região Norte.

5.2.2.3 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 1”

Apresentamos, neste subtópico, os dados e a análise da função de governo Saúde dos municípios classificados como “Pequeno 1”.

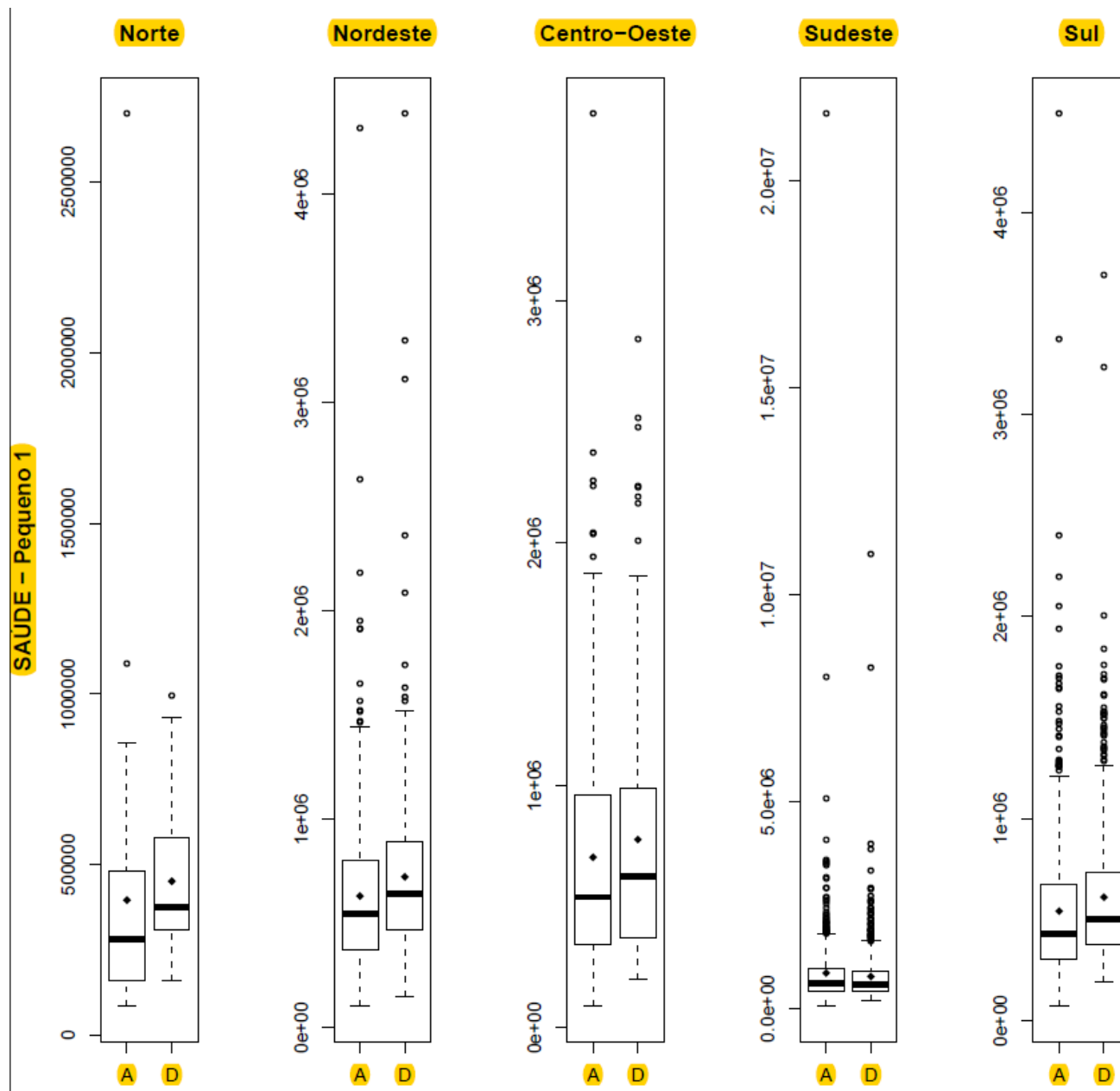


Gráfico 7 – Box Plot de Saúde com todos os outliers dos Municípios Pequeno 1.

No Gráfico 7, mostramos os valores discrepantes de gastos com Saúde (*outliers*) de alguns municípios das cinco regiões brasileiras em comparação com os demais. Para evitar distorções causadas por essas discrepâncias, identificamos esses municípios (Tabela 18).

OUTLIERS – SAÚDE – MUNICÍPIOS PEQUENO 1				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Novo Jardim	TO	R\$ 2.700.279,00	
Nordeste	Madre de Deus	BA	R\$ 4.314.144,00	R\$ 6.275.168,00
	Guamaré	RN		R\$ 3.989.180,00
	Canindé de São Francisco	SE		R\$ 3.887.096,00
Centro-Oeste	Goiandira	GO	R\$ 3.772.458,00	
	São Gabriel do Oeste	MS		R\$ 3.591.578,00
	Campo Verde	MT		R\$ 3.257.743,00
	Campo Novo do Parecis	MT		R\$ 3.214.595,00
Sudeste	Carai	MG	R\$ 21.617.594,00	
	Bertioga	SP	R\$ 8.019.919,00	R\$ 10.423.398,00
	Quissama	RJ		R\$ 13.808.886,00
Sul	Santa Helena	PR	R\$ 4.489.092,00	R\$ 4.800.378,00
	Itaipulândia	PR	R\$ 3.374.153,00	R\$ 4.188.135,00

Tabela 18 – Valores outliers de Saúde dos Municípios Pequeno 1.

Seguindo o mesmo procedimento anterior, visando analisar os impactos da LRF na aplicação de recursos na Saúde dos municípios classificados como “Pequeno 1”, antes e depois da referida Lei, eliminamos os valores *outliers* contemplados na Tabela 18 e em seguida criamos o Gráfico 8.

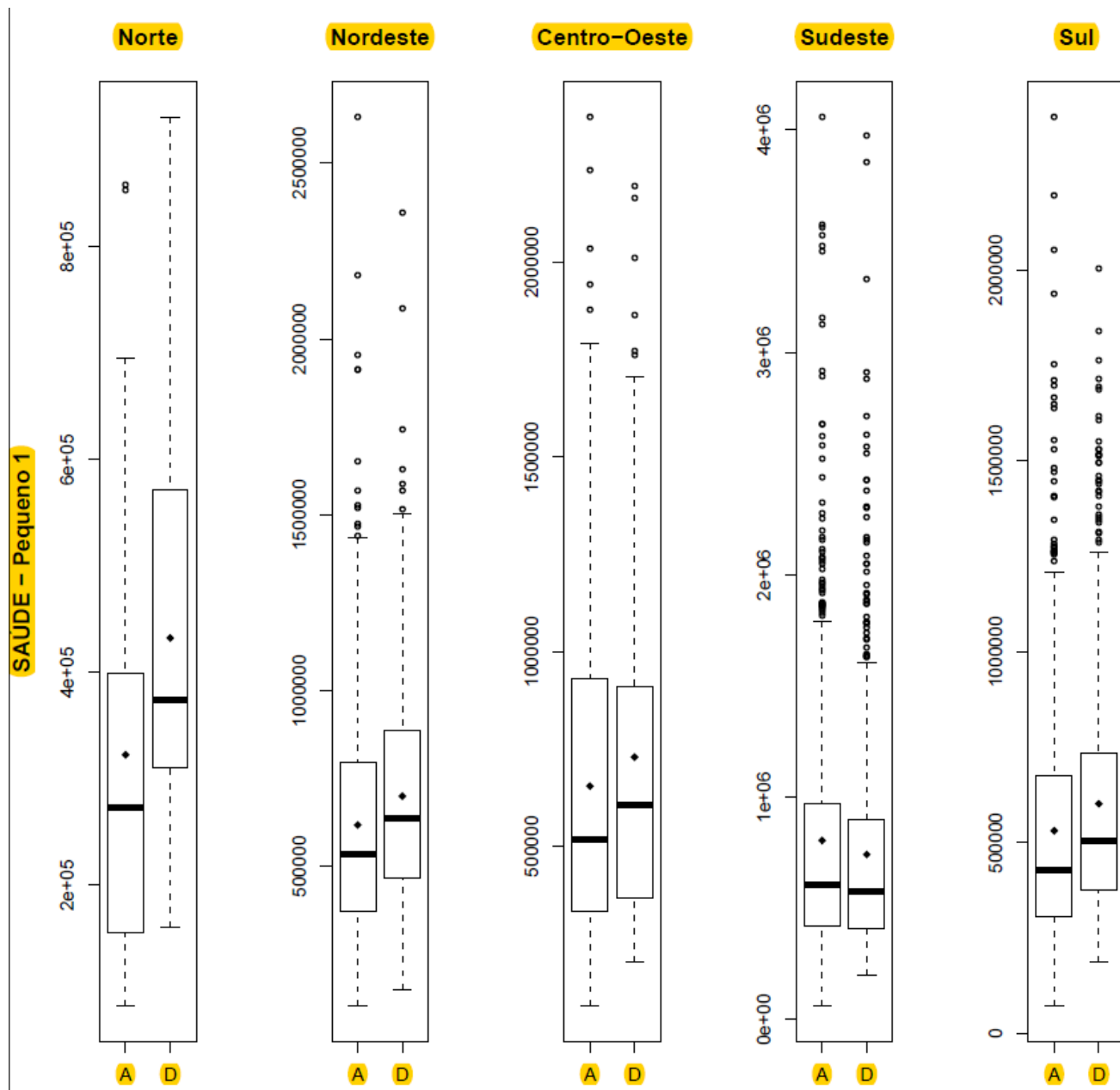


Gráfico 8 – Box Plot de Saúde sem os outliers da tabela 18, dos Municípios Pequeno 1.

Calculamos algumas medidas descritivas como “média e mediana” (medidas de tendência central); “mínimo, máximo e desvio-padrão” (medidas de dispersão); e, por último, “quartil 1, quartil 3, curtose e assimetria” (medidas separatrizes), todas elas técnicas da estatística descritiva(Quadro 8).

S A Ú D E				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			PEQUENO 1	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	322.687,87	432.378,54
		Mediana:	272.852,00	374.756,89
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	87.103,92	161.066,63
		Máximo:	858.870,50	921.794,43
		Desvio-padrão:	206.493,41	184.988,23
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	154.962,49	310.478,73
		Quartil 3:	399.218,16	572.016,85
		Curtose:	3,30	2,84
		Assimetria:	1,05	0,63
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	618.220,92	700.308,75
		Mediana:	534.559,13	636.873,65
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	104.942,06	150.034,60
		Máximo:	2.630.560,82	2.359.983,39
		Desvio-padrão:	354.130,46	317.723,10
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	372.720,28	467.893,32
		Quartil 3:	797.689,99	885.610,42
		Curtose:	7,32	5,55
		Assimetria:	1,65	1,19
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	654.911,50	729.582,88
		Mediana:	517.971,34	605.939,67
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	91.636,52	203.183,91
		Máximo:	2.372.410,93	2.194.989,79
		Desvio-padrão:	450.505,14	433.039,45
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	334.313,09	369.101,02
		Quartil 3:	929.725,09	908.958,15
		Curtose:	4,85	3,89
		Assimetria:	1,39	1,16
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	805.607,56	742.407,54
		Mediana:	608.683,16	574.890,83
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	63.352,81	199.460,55
		Máximo:	4.058.110,21	3.976.521,17
		Desvio-padrão:	576.713,11	502.281,75
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	420.349,77	408.873,49
		Quartil 3:	971.490,25	897.678,65
		Curtose:	8,60	10,38
		Assimetria:	2,08	2,28
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	531.444,50	602.238,49
		Mediana:	429.419,55	503.644,64
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	74.067,40	189.415,81
		Máximo:	2.400.115,91	2.002.217,15
		Desvio-padrão:	325.733,77	312.371,67
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	307.037,46	376.012,51
		Quartil 3:	675.889,44	735.331,40
		Curtose:	7,48	5,06
		Assimetria:	1,79	1,48

Quadro 8 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Pequeno 1.

Por último, fizemos a classificação dos municípios “Pequeno 1” por região usando como parâmetro a medida de tendência central “Média”; dessa forma, conforme o volume de gastos com Saúde desses municípios, classificamos as regiões brasileiras de “1” a “5” (Quadro 9).

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA SAÚDE		
MUNICÍPIOS “PEQUENO 1”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	805.607,56	1
CENTRO-OESTE	654.911,50	2
NORDESTE	618.220,92	3
SUL	531.444,50	4
NORTE	322.687,87	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	742.407,54	1
CENTRO-OESTE	729.582,88	2
NORDESTE	700.308,75	3
SUL	602.238,49	4
NORTE	432.378,54	5

Quadro 9 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Pequeno 1.

Com os valores *outliers* a dispersão dos valores não era tão grande, conforme podemos observar no Gráfico 7, porém os valores *outliers* que eram altos dificultavam a análise desse gráfico. Observando os Gráficos 7 e 8, podemos assinalar que a dispersão com relação a antes e depois é muito próxima, mesmo depois da retirada dos valores *outliers* (Quadro 8).

Ao analisarmos somente a questão da dispersão dos valores superiores (da mediana até o limite superior do *box plot*) dos gastos com “Saúde”, o Gráfico 8 mostra que, antes da LRF, a dispersão é mais acentuada nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; depois da LRF, a dispersão é maior apenas na região Norte. No quesito dispersão *versus* concentração, podemos afirmar que há maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores, isso explica a assimetria positiva. Após a exclusão dos municípios que apresentaram valores *outliers* (Gráfico 7), continua aparecendo, no Gráfico 8, porém não tão exorbitantes como antes, valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior), tanto antes como depois da LRF, com exceção da região Norte, após a LRF, que não apresentou nenhum valor discrepante. O Gráfico 8 explicita ainda que os impactos da LRF contribuíram para diminuir a dispersão dos valores dos gastos com “Saúde” na maioria das regiões, exceto a Norte; no comparativo entre o “Antes” e o “Depois” da LRF, a média dos gastos com “Saúde” aumentou nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, diminuindo na

região Sudeste; com relação à assimetria (medida separatriz), o Gráfico 8 mostrou que em todas as regiões, sem exceção, houve uma assimetria positiva dos gastos com “Saúde” (média > mediana), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos gastos com Saúde (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior. Observamos também que a mediana está próxima de Q1 (primeiro quartil), indicando que os dados são positivamente assimétricos.

A região brasileira que se destacou com valores maiores de gastos com Saúde, na categoria de município “Pequeno 1”, tanto antes como depois da LRF, foi a região Sudeste, com uma “média” superior a R\$ 740.000,00; na sequência temos as demais regiões, na ordem decrescente de gastos com Saúde: Centro-Oeste, Nordeste, Sul e, por último, a região Norte.

5.2.2.4 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 2”

Apresentamos os dados e a análise do elemento de despesa Investimento dos municípios classificados como “Pequeno 2”.

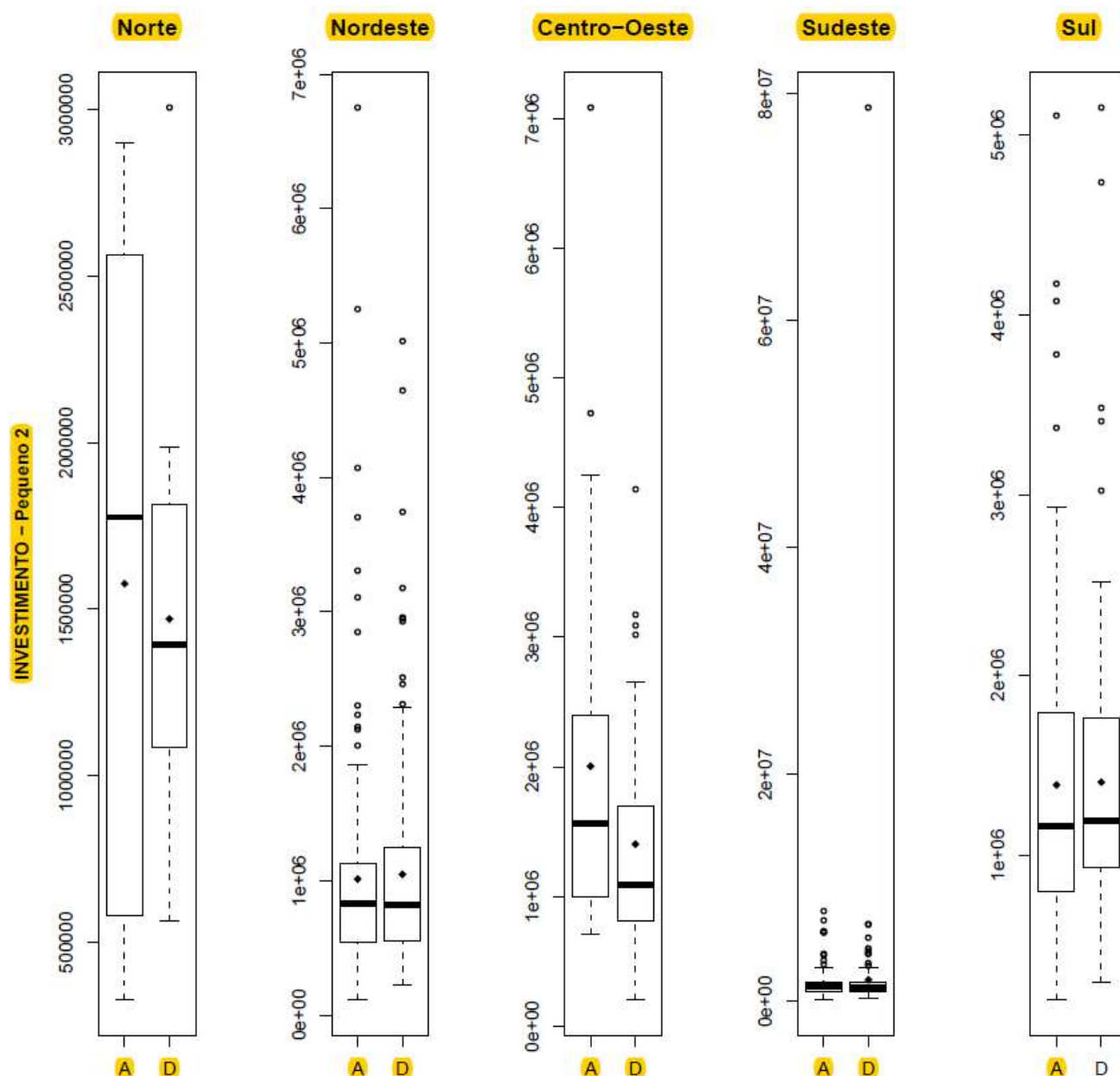


Gráfico 9 – Box Plot de Investimento com todos os outliers dos Municípios Pequeno 2.

O Gráfico 9 revela valores discrepantes de Investimento (*outliers*) de municípios das regiões Nordeste e Sudeste (antes e depois da LRF), da região Centro-Oeste (depois da LRF) e da região Sul (antes da LRF); exceção apenas para a região Norte, onde não houve valores *outliers*. Identificamos esses municípios, para evitar distorções provocadas por essas discrepâncias, conforme descrevemos na Tabela 19.

OUTLIERS – INVESTIMENTO – MUNICÍPIOS PEQUENO 2				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Jaru	RO		R\$ 3.005.337,00
Nordeste	Dias D' Ávila	BA	R\$ 6.750.848,00	R\$ 5.010.992,00
	Sobradinho	BA	R\$ 5.255.304,00	
	Petrolândia	PE	R\$ 4.069.465,00	
	Eusébio	CE		R\$ 4.644.389,00
	São Miguel dos Campos	AL		R\$ 3.746.309,00
Centro-Oeste	Bela Vista de Goiás	GO	R\$ 7.083.619,00	
	Alta Floresta	MT	R\$ 4.724.983,00	
	Primavera do Leste	MT		R\$ 3.043.708,00
Sudeste	Rio das Ostras	RJ		R\$ 78.741.543,00
Sul	São Miguel do Iguaçu	PR	R\$ 5.107.137,00	R\$ 4.736.682,00
	Campina Grande do Sul	PR	R\$ 4.171.008,00	
	Marechal Cândido Rondon	PR	R\$ 4.079.529,00	R\$ 3.419.722,00
	São Francisco do Sul	SC	R\$ 3.780.803,00	R\$ 5.150.331,00
	Guaratuba	PR		R\$ 3.370.811,00
	Itapema	SC		R\$ 3.482.100,00

Tabela 19 – Valores *outliers* de Investimento dos Municípios Pequeno 2.

Da mesma forma como foi feito antes, para analisar os impactos da LRF nos Investimentos dos Municípios classificados como “Pequeno 2”, antes e depois da referida lei, foram retirados do banco de dados os municípios constantes da tabela 19 e, na sequência, foi construído o gráfico 10.

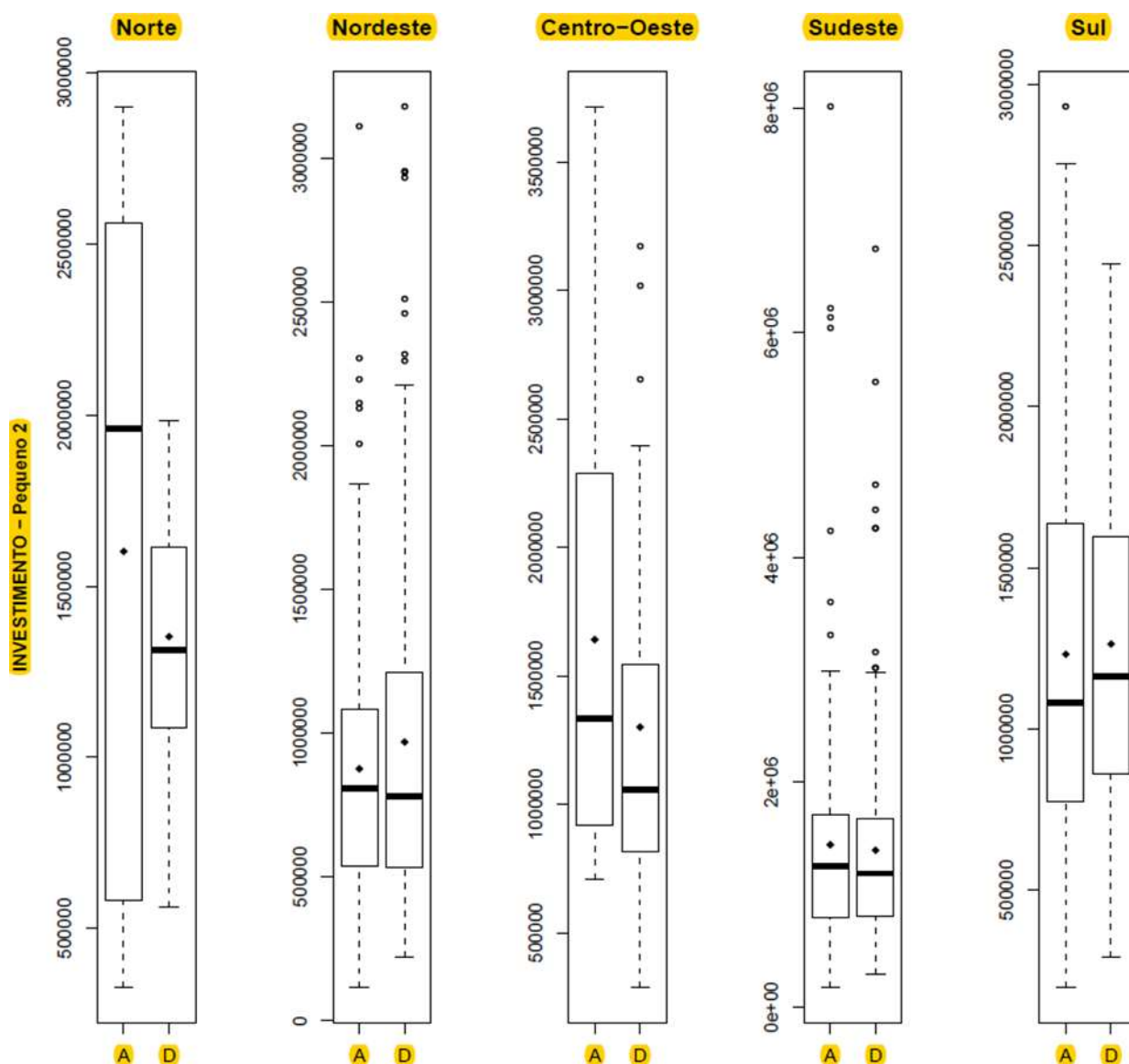


Gráfico 10 – Box Plot de Investimento sem outliers da tabela 19, dos Mun. Pequeno 2.

Sequenciando a preparação dos dados para análise, calculou-se uma série de indicadores da estatística descritiva, conforme evidenciado pelo quadro 10.

I N V E S T I M E N T O				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			PEQUENO 2	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	1.601.722,05	1.352.781,13
		Medianas:	1.961.998,02	1.312.294,35
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	328.659,66	563.394,76
		Máximos:	2.900.845,91	1.984.874,09
		Desvio-padrão:	984.560,45	425.306,08
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	580.545,23	1.087.069,04
		Quartil 3:	2.562.552,25	1.612.025,66
		Curtoses:	1,38	2,16
		Assimetrias:	- 0,18	- 0,02
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	875.532,04	968.900,13
		Medianas:	807.312,10	779.696,22
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	116.159,07	220.152,45
		Máximos:	3.109.182,19	3.178.410,16
		Desvio-padrão:	488.168,90	598.545,63
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	535.133,45	533.020,25
		Quartil 3:	1.082.516,83	1.210.433,74
		Curtoses:	5,85	5,47
		Assimetrias:	1,38	1,59
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	1.640.872,37	1.300.383,40
		Medianas:	1.334.954,21	1.057.651,34
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	709.375,90	288.509,17
		Máximos:	3.715.301,64	3.171.458,55
		Desvio-padrão:	839.207,82	788.481,76
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	918.996,72	814.620,35
		Quartil 3:	2.289.618,60	1.546.321,35
		Curtoses:	3,05	2,96
		Assimetrias:	0,90	0,87
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	1.444.349,93	1.395.385,24
		Medianas:	1.256.436,86	1.189.377,47
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	177.679,28	289.665,65
		Máximos:	8.010.316,82	6.746.715,49
		Desvio-padrão:	1.079.932,81	952.964,11
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	799.809,88	812.228,31
		Quartil 3:	1.706.660,67	1.680.496,94
		Curtoses:	15,83	11,50
		Assimetrias:	3,04	2,49
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	1.231.724,55	1.263.816,90
		Medianas:	1.081.891,36	1.161.565,29
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	198.303,87	291.398,08
		Máximos:	2.931.882,42	2.444.038,20
		Desvio-padrão:	590.223,33	523.039,22
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	774.437,52	860.120,41
		Quartil 3:	1.637.374,32	1.597.230,99
		Curtoses:	2,73	2,45
		Assimetrias:	0,59	0,47

Quadro 10 – Medidas descritivas de Investimentos – Municípios Pequeno 2.

Finalizando a preparação dos dados para análise, foi feito um ranking das cinco regiões brasileiras, classificando-as de “1” a “5”, com a utilização da medida de tendência central “Média”, de acordo com o volume de Investimento feito por esses municípios, como mostramos no Quadro 11.

ANÁLISE DA "MÉDIA" DO INVESTIMENTO		
MUNICÍPIOS "PEQUENO 2"		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	1.640.872,37	1
NORTE	1.601.722,05	2
SUDESTE	1.444.349,93	3
SUL	1.231.724,55	4
NORDESTE	875.532,04	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	1.395.385,24	1
NORTE	1.352.781,13	2
CENTRO-OESTE	1.300.383,40	3
SUL	1.263.816,90	4
NORDESTE	968.900,13	5

Quadro 11 – Ranking da “Média” de Investimentos dos Municípios Pequeno 2.

Ao considerarmos apenas a dispersão dos valores superiores do Gráfico 10 (da mediana até o limite superior do *box plot*), dos Investimentos dos Municípios Pequeno 2, percebemos que, antes da LRF, a dispersão é maior nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul; na região Nordeste, a dispersão é mais acentuada depois da LRF; na Região Sudeste, é exatamente igual, tanto antes como depois da LRF. Sob o prisma de análise entre dispersão *versus* concentração, podemos afirmar que há maior dispersão entre os valores superiores e uma maior concentração entre os valores inferiores, com exceção da região Norte, que apresenta características bem parecidas, tanto de dispersão quanto de concentração de valores. Mesmo depois da exclusão dos municípios que apresentaram valores *outliers* (Gráfico 9), continuam figurando os valores discrepantes no Gráfico 10, mas com valores menos expressivos; esses valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior) apareceram nas regiões Nordeste e Sudeste tanto antes como depois da LRF; na região Centro-Oeste, apareceram depois da LRF e na região Sul, apareceram antes da referida lei; já a região Norte não apresentou nenhum valor discrepante. O Gráfico 10 revela que os impactos da LRF contribuíram para diminuir a dispersão dos valores dos Investimentos nas regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, aumentando na região Nordeste, e permanecendo inalterada na região Sudeste. O Gráfico 10 revelou ainda que em todas as regiões, com exceção da Norte (antes da LRF), houve uma assimetria positiva dos Investimentos (média > mediana), ou seja, há uma concentração maior dos valores menores (R\$)

dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior, o que pode ser vista também pelo fato da mediana estar próxima de Q1 (primeiro quartil); apenas na região Norte ocorreu uma assimetria negativa dos valores de Investimento antes da LRF, como assinalamos, pelo fato de a mediana estar próxima de Q3 (terceiro quartil).

A região brasileira que se destacou com valores maiores de Investimentos, na categoria de município “Pequeno 2”, antes da LRF, foi a região Centro-Oeste, com uma “média” superior a R\$ 1.600.000,00. Na sequência, temos as demais regiões, na ordem decrescente de gastos com Educação: Norte, Sudeste, Sul e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, a região Sudeste aparece na 1ª classificação, com uma “média” de Investimentos superior a R\$ 1.300.000,00; e em seguida as demais regiões, na ordem decrescente: Norte, Centro-Oeste, Sul e, por último, a região Nordeste.

5.2.2.5 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 2”

Apresentamos os dados e a análise da função de governo Educação dos municípios classificados como “Pequeno 2”.

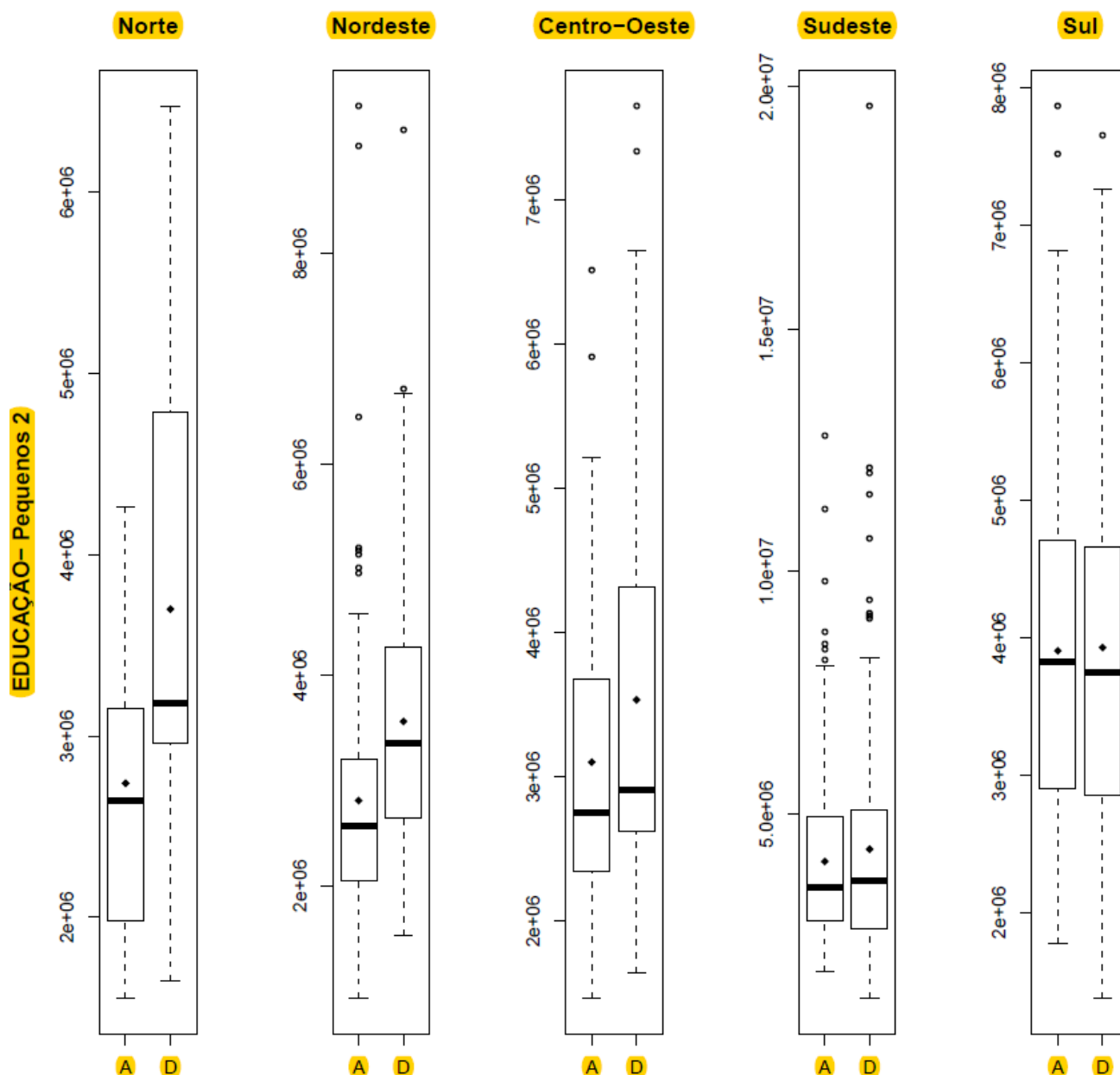


Gráfico 11 – Box Plot de Educação com todos os outliers dos Municípios Pequeno 2.

No Gráfico 11, podemos visualizar os valores *outliers* de Educação dos municípios classificados como Pequeno 2. Na Tabela 20, identificamos esses municípios.

OUTLIERS – EDUCAÇÃO – MUNICÍPIOS PEQUENO 2				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem outliers			
Nordeste	Catu	BA	R\$ 9.402.300,00	
	Dias D' Ávila	BA	R\$ 9.022.731,00	R\$ 9.170.392,00
Centro-Oeste	Primavera do Leste	MT	R\$ 7.651.118,00	
	Alta Floresta	MT		R\$ 7.340.943,00
Sudeste	Cajamar	SP	R\$ 12.811.682,00	
	Congonhas	MG	R\$ 11.292.383,00	
	Rio das Ostras	RJ		R\$ 19.596.320,00
Sul	Não tem outliers			

Tabela 20 – Valores outliers de Educação dos Municípios Pequeno 2.

Com o objetivo de analisar os impactos da LRF na aplicação de recursos na Educação dos municípios classificados como “Pequeno 2”, antes e depois da entrada em vigor da referida Lei, excluimos os valores *outliers* destacados na Tabela 20 e, na sequência, construímos o Gráfico 12.

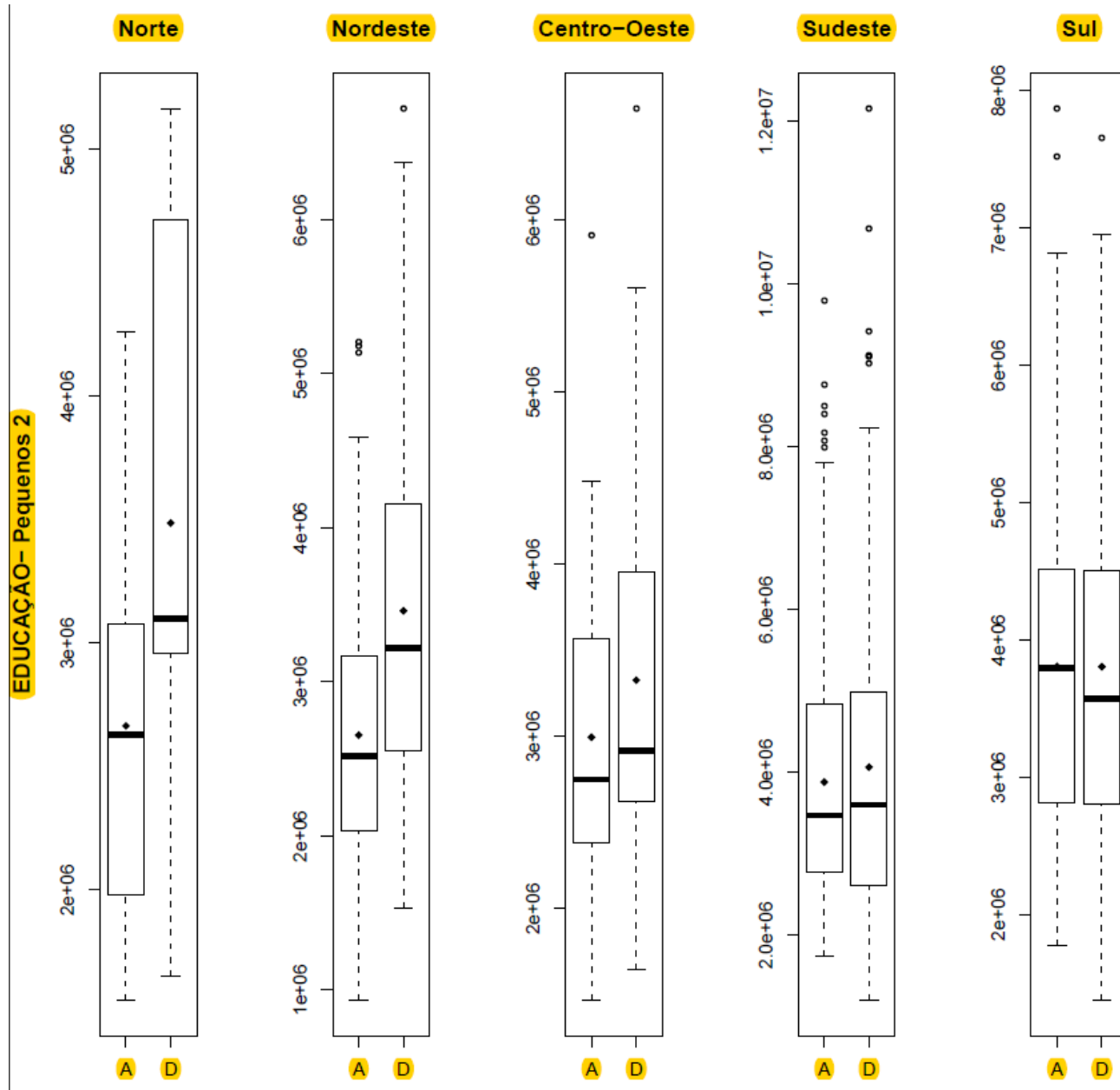


Gráfico 12 – Box Plot de Educação sem outliers da tabela 20, dos Municípios Pequeno 2.

O Quadro 12 mostra uma série de indicadores da estatística descritiva visando à preparação dos dados para análise.

E D U C A Ç Ã O				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			PEQUENO 2	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.664.721,15	3.486.639,02
		Mediana:	2.628.176,01	3.098.492,92
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.554.332,09	1.649.687,83
		Máximo:	4.262.071,75	5.165.467,13
		Desvio-padrão:	827.056,17	1.067.529,40
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.980.890,24	2.959.931,41
		Quartil 3:	3.078.161,24	4.716.399,30
		Curtose:	2,54	2,03
		Assimetria:	0,57	0,23
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.654.365,09	3.461.471,20
		Mediana:	2.516.835,23	3.221.892,17
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	934.335,19	1.528.504,98
		Máximo:	5.208.375,39	6.721.904,50
		Desvio-padrão:	790.540,55	1.137.041,10
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.036.418,38	2.555.101,67
		Quartil 3:	3.163.557,85	4.154.842,13
		Curtose:	3,77	2,91
		Assimetria:	0,82	0,71
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.996.098,66	3.327.475,03
		Mediana:	2.750.704,32	2.914.789,84
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.469.115,58	1.645.738,63
		Máximo:	5.910.951,72	6.648.491,71
		Desvio-padrão:	962.908,18	1.221.967,14
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.380.425,63	2.621.717,76
		Quartil 3:	3.565.763,08	3.958.526,70
		Curtose:	4,08	3,28
		Assimetria:	0,83	0,93
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	3.882.389,17	4.065.553,37
		Mediana:	3.472.897,26	3.603.491,48
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.744.779,46	1.206.301,36
		Máximo:	9.792.952,99	12.151.695,16
		Desvio-padrão:	1.647.161,07	1.989.113,07
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.780.805,93	2.606.626,83
		Quartil 3:	4.843.467,15	4.986.776,37
		Curtose:	4,21	4,70
		Assimetria:	1,21	1,27
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	3.904.717,88	3.804.631,11
		Mediana:	3.826.467,79	3.570.683,30
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.772.610,91	1.376.053,53
		Máximo:	7.871.158,70	7.660.619,56
		Desvio-padrão:	1.297.935,30	1.298.999,52
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.917.140,01	2.805.901,71
		Quartil 3:	4.707.387,59	4.505.113,25
		Curtose:	3,14	3,25
		Assimetria:	0,63	0,86

Quadro 12 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Pequeno 2.

No Quadro 13, classificamos as regiões em uma sequência de “1” a “5”, com a utilização da medida de tendência central “Média”, de acordo com o volume de gastos com Educação feito pelos municípios Pequeno 2.

ANÁLISE DA "MÉDIA" DA EDUCAÇÃO		
MUNICÍPIOS "PEQUENO 2"		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUL	3.904.717,88	1
SUDESTE	3.882.389,17	2
CENTRO-OESTE	2.996.098,66	3
NORTE	2.664.721,15	4
NORDESTE	2.654.365,09	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	4.065.553,37	1
SUL	3.804.631,11	2
NORTE	3.486.639,02	3
NORDESTE	3.461.471,20	4
CENTRO-OESTE	3.327.475,03	5

Quadro 13 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Pequeno 2.

Ao analisarmos o Gráfico 12, chegamos às seguintes conclusões: depois da entrada em vigor da LRF, a dispersão dos valores superiores dos gastos com Educação (da mediana até o limite superior do *box plot*) é maior em todas as regiões brasileiras, considerando os municípios classificações como Pequeno 2. Na ótica da dispersão *versus* concentração, há maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, tanto antes como depois da LRF; na região Norte, a concentração se dá nos limites inferiores (antes da LRF) e depois da LRF a concentração se inverte, ocorrendo nos limites superiores; já na região Centro-Oeste, antes da LRF é indiferente, sendo igual nos limites inferiores e superiores. Com relação aos valores *outliers*, continuam aparecendo no Gráfico 12 apenas nas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul; já na Região Norte não apareceu nenhum *outliers*, porém com valores menos discrepantes como apareciam no Gráfico 11. Uma das revelações do Gráfico 12 foi que os impactos da LRF contribuíram para aumentar a dispersão dos valores dos gastos com Educação (limite superior) em todas as regiões. Outra informação trazida pelo Gráfico 12 é que em todas as regiões, exceto na Norte (antes da LRF) e na Sul (também antes da LRF), houve uma assimetria positiva dos Investimentos (média > mediana), ou seja, há uma concentração maior dos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma

dispersão maior. Notamos que os dados são positivamente assimétricos em razão da mediana estar mais próxima de Q1 (primeiro quartil) do que de Q3 (terceiro quartil). Nas regiões Norte (antes da LRF) e Sul (também antes da LRF), houve uma assimetria negativa dos Investimentos.

A região brasileira que se sobressaiu com valores maiores de gastos com Educação na categoria de município “Pequeno 2” antes da LRF foi a região Sul, com uma “média” superior a R\$ 3.900.000,00; na sequência, temos as demais regiões, na ordem decrescente de gastos com Educação: Sudeste, Centro-Oeste, Norte e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, a região Sudeste ocupa o 1º lugar na classificação, com uma “média” de gastos com Educação superior a R\$ 4.000.000,00; em seguida as demais regiões, nessa ordem decrescente: Sul, Norte, Nordeste e, por último, a região Centro-Oeste.

5.2.2.6 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “PEQUENO 2”

Apresentamos, na sequência deste trabalho, os dados e a análise da função de governo Saúde dos municípios classificados como “Pequeno 2”.

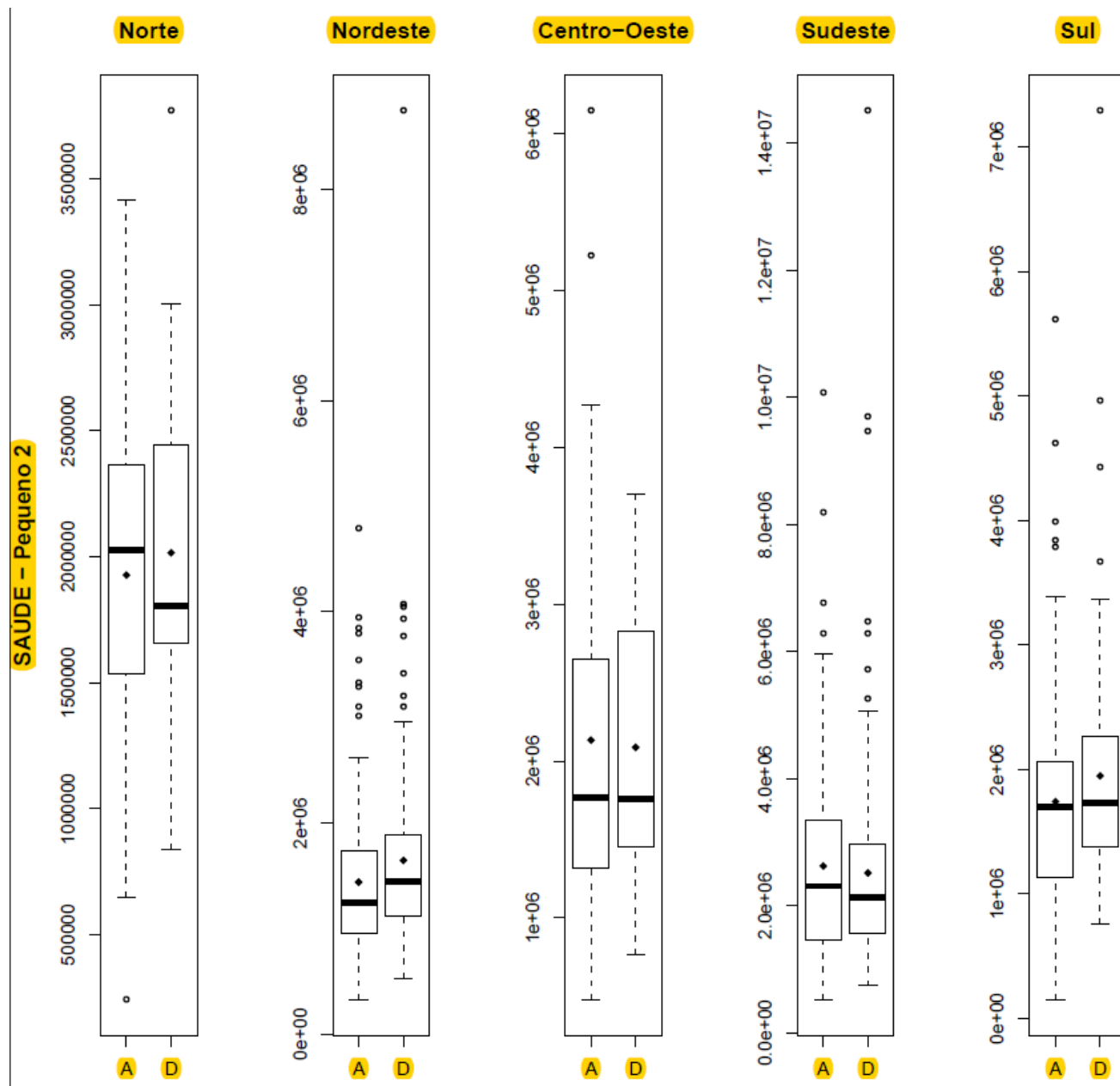


Gráfico 13 – Box Plot de Saúde com todos os outliers dos Municípios Pequeno 2.

O Gráfico 13 contempla os *box plot* com todos os *outliers* de gastos com Saúde dos municípios classificados como Pequeno 2. Em seguida, identificamos esses municípios, os quais estão contemplados na Tabela 21.

OUTLIERS – SAÚDE – MUNICÍPIOS PEQUENO 2				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Jaru	RO		R\$ 4.837.066,00
	Catu	BA	R\$ 4.788.220,00	
Nordeste	Barbalha	CE		R\$ 11.146.625,00
	Bela Vista de Goiás	GO	R\$ 6.145.084,00	
Centro-Oeste	Uruaçu	GO	R\$ 5.224.179,00	
	Cajamar	SP	R\$ 10.079.318,00	R\$ 11.825.594,00
Sudeste	Jaguariúna	SP	R\$ 8.187.491,00	R\$ 12.026.892,00
	Rio das Ostras	RJ		R\$ 19.343.867,00
Sul	Panambi	RS	R\$ 5.611.884,00	R\$ 5.697.822,00
	São Francisco do Sul	SC	R\$ 4.621.282,00	R\$ 6.200.487,00
	Rio do Sul	SC		R\$ 9.320.388,00
	Rio Negrinho	SC		R\$ 4.569.147,00

Tabela 21 – Valores outliers de Saúde dos Municípios Pequeno 2.

Para analisar os impactos da LRF na aplicação de recursos na Saúde dos municípios classificados como “Pequeno 2”, antes e depois da LRF, retiramos os municípios com valores *outliers* destacados na Tabela 21; após esse procedimento, construímos o Gráfico 14.

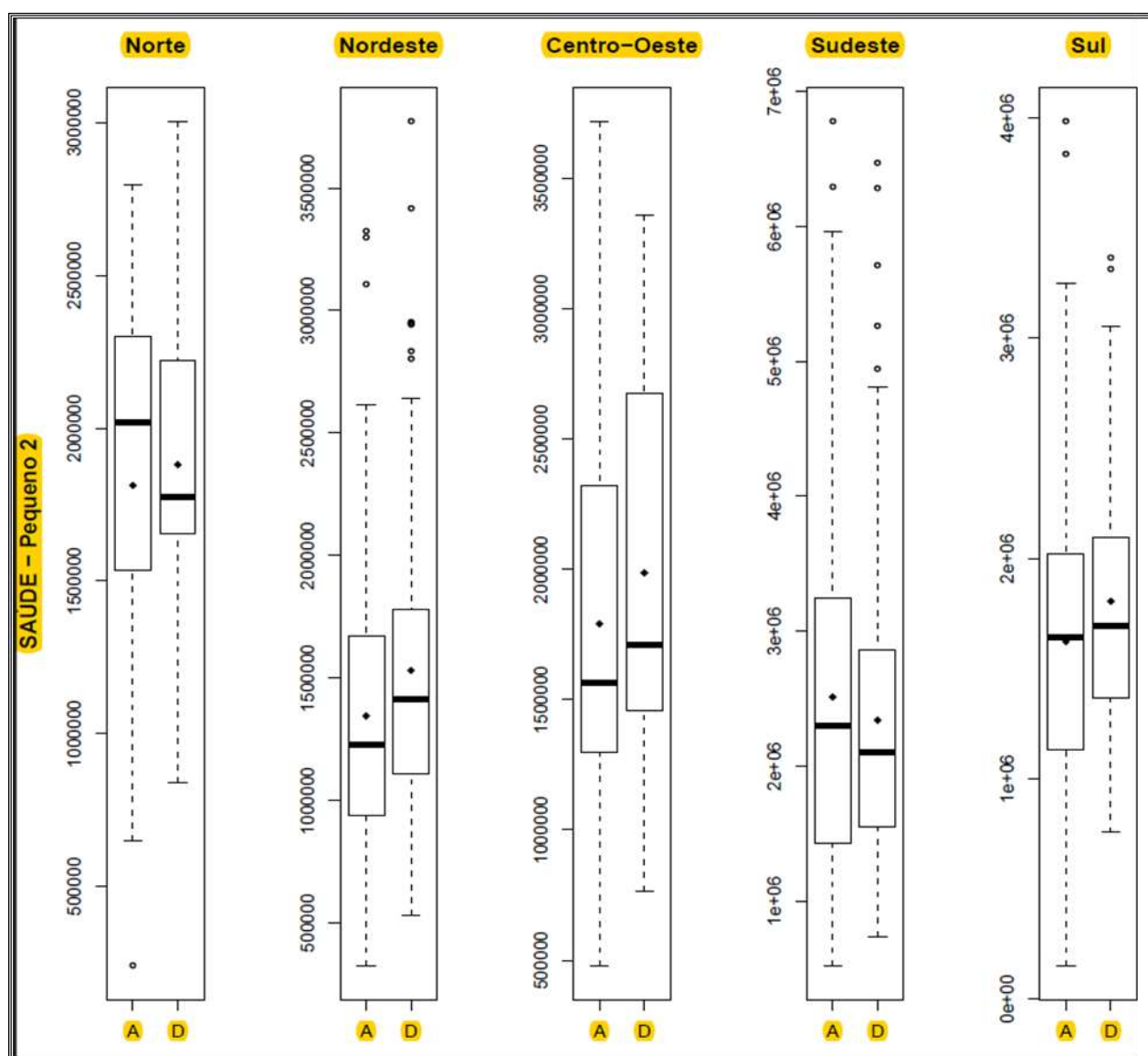


Gráfico 14 – Box Plot de Saúde sem os outliers da tabela 21, dos Municípios Pequeno 2.

Para facilitar a análise, calculamos vários indicadores através das técnicas da estatística descritiva (Quadro 14). Tais indicadores foram “média e mediana” (medidas de tendência central); “mínimo, máximo e desvio-padrão” (medidas de dispersão); e, por último, “quartil 1, quartil 3, curtose e assimetria” (medidas separatrizes).

S A Ú D E				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			PEQUENO 2	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	1.812.802,66	1.880.704,35
		Mediana:	2.018.499,13	1.774.323,90
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	241.557,53	839.023,83
		Máximo:	2.796.545,98	3.004.311,62
		Desvio-padrão:	725.910,12	602.825,28
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.536.083,41	1.654.906,01
		Quartil 3:	2.299.269,29	2.220.111,47
		Curtose:	3,03	2,43
		Assimetria:	- 0,88	0,15
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	1.345.682,87	1.531.346,90
		Mediana:	1.227.134,06	1.415.484,88
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	326.831,27	530.425,15
		Máximo:	3.324.072,40	3.772.340,97
		Desvio-padrão:	595.788,68	574.192,29
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	941.679,00	1.111.190,77
		Quartil 3:	1.674.430,19	1.777.905,77
		Curtose:	3,75	4,50
		Assimetria:	0,92	1,17
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	1.791.252,59	1.987.057,24
		Mediana:	1.564.134,28	1.709.565,14
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	479.544,20	767.174,89
		Máximo:	3.719.438,43	3.359.526,55
		Desvio-padrão:	741.801,17	730.280,56
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.300.541,08	1.457.256,53
		Quartil 3:	2.320.765,85	2.674.262,16
		Curtose:	2,89	1,79
		Assimetria:	0,61	0,19
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.512.523,79	2.340.392,88
		Mediana:	2.299.393,85	2.103.413,94
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	521.218,82	738.825,27
		Máximo:	6.779.647,21	6.469.343,67
		Desvio-padrão:	1.327.448,48	1.113.116,75
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.424.894,13	1.546.964,69
		Quartil 3:	3.242.269,39	2.861.843,90
		Curtose:	3,31	4,45
		Assimetria:	0,87	1,17
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	1.622.139,73	1.806.074,35
		Mediana:	1.642.049,85	1.692.140,15
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	150.961,04	755.608,45
		Máximo:	3.985.824,76	3.365.609,68
		Desvio-padrão:	723.589,42	610.328,53
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.130.469,06	1.367.909,81
		Quartil 3:	2.019.900,98	2.097.338,29
		Curtose:	3,88	2,71
		Assimetria:	0,62	0,66

Quadro 14 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Pequeno 2.

No Quadro 15, procedemos à classificação por porte de municípios e também por região fazendo uso da medida de tendência central “Média” e, conforme o volume de gastos com Saúde desses municípios, classificamos as regiões brasileiras de “1” a “5”.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA SAÚDE		
MUNICÍPIOS “PEQUENO 2”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	2.512.523,79	1
NORTE	1.812.802,66	2
CENTRO-OESTE	1.791.252,59	3
SUL	1.622.139,73	4
NORDESTE	1.345.682,87	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	2.340.392,88	1
CENTRO-OESTE	1.987.057,24	2
NORTE	1.880.704,35	3
SUL	1.806.074,35	4
NORDESTE	1.531.346,90	5

Quadro 15 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Pequeno 2.

Com base nas revelações do Gráfico 14, podemos afirmar que os gastos com “Saúde” antes da LRF apresentaram maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores, com exceção da região Norte, em que ocorreu justamente o contrário; depois da LRF, a dispersão dos valores dos gastos com Saúde foi menor, exceto na região Norte. Mesmo retirando os municípios com valores *outliers* contidos no Gráfico 13, continua havendo, no Gráfico 14, valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior), tanto antes como depois da LRF, apenas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, porém com valores não tão exorbitantes como anteriormente. O Gráfico 14 mostra ainda que os impactos da LRF foram no sentido de diminuir a dispersão dos gastos com Saúde, possibilitando uma concentração maior desses valores. Comparando o “Antes” e o “Depois” da LRF, a média dos gastos com Saúde aumentou nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, diminuindo na região Sudeste. Outra constatação foi que nas regiões Norte (depois da LRF), Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul (depois da LRF) houve uma assimetria positiva dos valores (média > mediana e mediana localizada próxima do primeiro quartil - Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos gastos com Saúde (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior; nas regiões Norte e Sul, antes da LRF, aconteceu uma assimetria negativa (média < mediana e mediana localizada próxima do terceiro quartil – Q3).

A região brasileira que se destacou com valores maiores de gastos com Saúde na categoria de município “Pequeno 2” antes da LRF foi a região Sudeste, com uma média superior a R\$ 2.500.000,00, seguida das regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, o panorama é o seguinte: na 1ª classificação, temos a região Sudeste novamente, com uma média de gastos com Saúde superior a R\$ 2.300.000,00, e as regiões Centro-Oeste, Norte, Sul e Nordeste, ocupando o 2º, 3º, 4º e 5º lugares, respectivamente.

5.2.2.7 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “MÉDIO”

A partir do Gráfico 15, apresentamos os dados e a análise do elemento de despesa Investimentos dos municípios classificados como “Médio”.

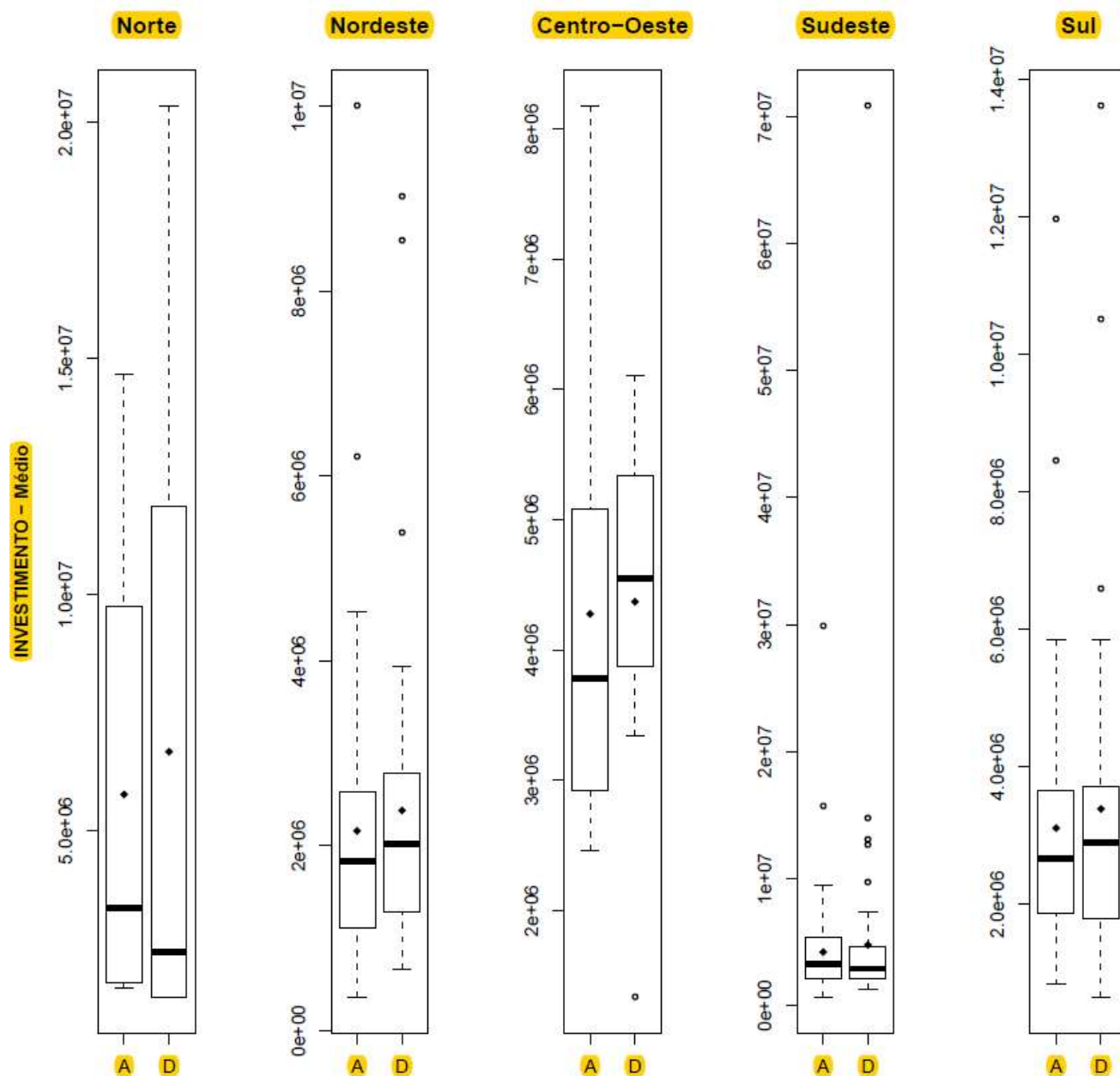


Gráfico 15 – Box Plot de Investimento com todos os outliers dos Municípios Médio.

O Gráfico 15 contempla os *box plot* com todos os valores *outliers* de Investimento dos municípios classificados como Médio. Na Tabela 22, identificamos os municípios com valores discrepantes, e em seguida, os excluimos do banco de dados.

OUTLIERS – INVESTIMENTO – MUNICÍPIOS MÉDIO				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem <i>outliers</i>			
Nordeste	Paulo Afonso	BA	R\$ 10.003.557,00	R\$ 8.553.732,00
	Candeias	BA	R\$ 6.209.369,00	R\$ 5.388.634,00
	Ipojuca	PE		R\$ 9.023.348,00
Centro-Oeste	Não tem <i>outliers</i>			
Sudeste	Paulínia	SP	R\$ 29.849.634,00	R\$ 70.860.271,00
	Itanhaém	SP	R\$ 15.756.761,00	
	Angra dos Reis	RJ		R\$ 14.761.542,00
	Nova Lima	MG		R\$ 13.041.356,00
	Santana de Parnaíba	SP		R\$ 12.667.395,00
Sul	Araucária	PR	R\$ 11.965.712,00	R\$ 10.512.685,00
	Campo Mourão	PR	R\$ 8.449.656,00	
	Brusque	SC		R\$ 13.613.468,00

Tabela 22 – Valores *outliers* de Investimento dos Municípios Médio.

Para analisar os impactos da LRF nos Investimentos dos municípios classificados como “Médio” antes e depois da vigência da LRF, retiramos os municípios com valores *outliers* destacados na Tabela 22 e, na sequência, criamos o Gráfico 16.

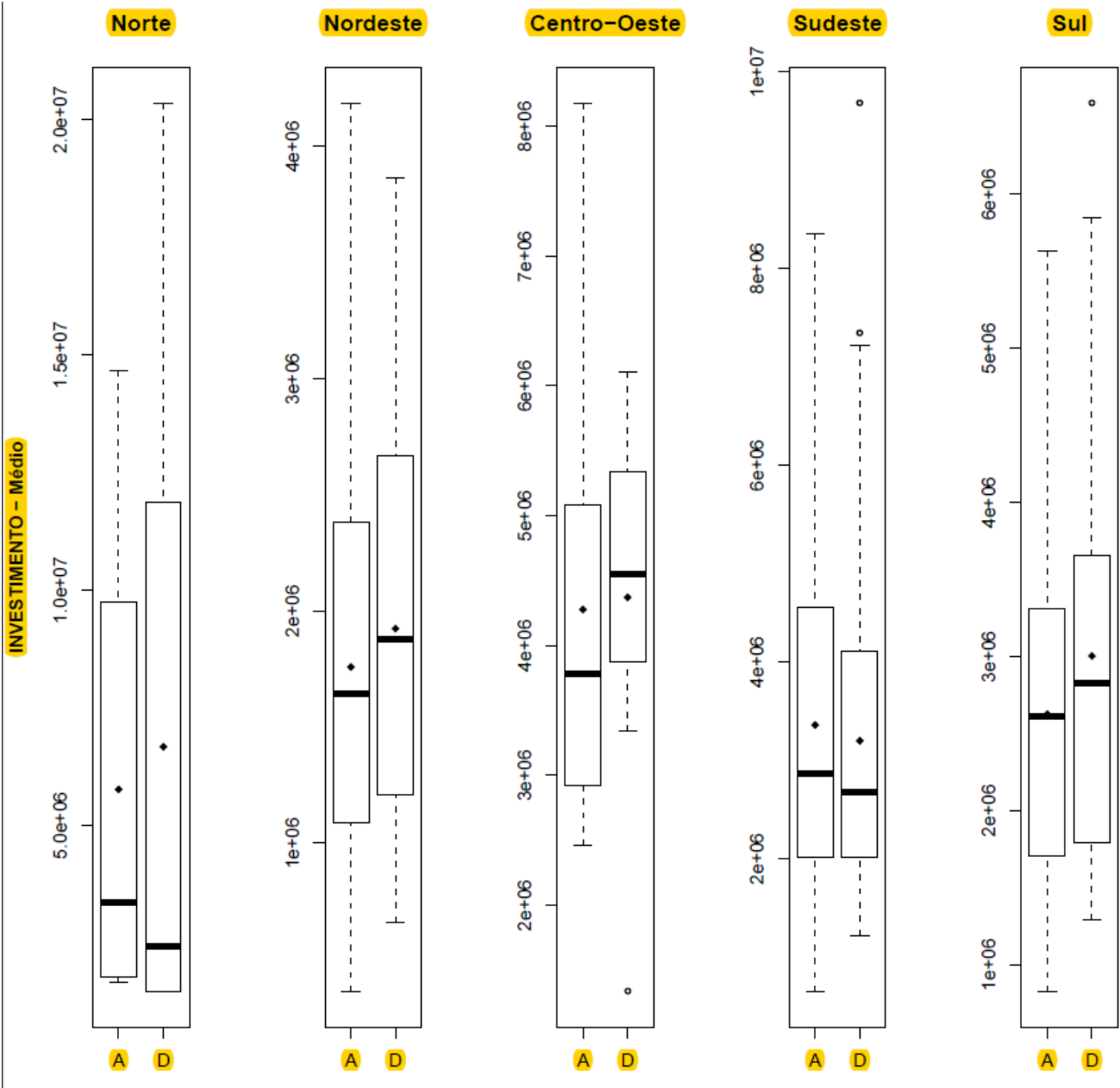


Gráfico 16 – Box Plot de Investimento sem outliers da tabela 22, dos Mun. Médio.

No Quadro 16, calculamos vários indicadores utilizando-se técnicas da estatística descritiva com o objetivo de subsidiar a análise.

INVESTIMENTO				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			MÉDIO	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	5.759.030,95	6.665.532,72
		Mediana:	3.353.815,78	2.420.940,42
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.653.607,47	1.464.058,79
		Máximo:	14.674.884,74	20.356.191,24
		Desvio-padrão:	6.114.358,98	9.170.560,47
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.836.864,85	1.475.176,11

2) NORDESTE	MEDIDAS DE	Quartil 3:	7.275.981,87	7.611.297,04
		Curtose:	2,17	2,31
		Assimetria:	0,98	1,12
		TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	1.758.958,96	1.924.198,87
		Mediana:	1.644.662,09	1.879.042,84
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	362.914,20	660.713,36
		Máximo:	4.186.275,78	3.861.519,53
		Desvio-padrão:	881.022,47	846.756,39
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.094.284,50	1.227.658,12
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	Quartil 3:	2.355.853,15	2.635.946,46
		Curtose:	2,96	2,31
		Assimetria:	0,62	0,38
		TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	4.276.761,14	4.370.170,88
		Mediana:	3.785.101,25	4.547.182,02
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	2.457.750,95	1.334.653,80
		Máximo:	8.178.619,19	6.103.684,89
		Desvio-padrão:	1.873.967,84	1.506.279,12
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	3.003.620,19	4.146.281,63
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	Quartil 3:	4.828.917,95	5.050.795,75
		Curtose:	3,35	3,19
		Assimetria:	1,16	0,90
		TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	3.355.383,00	3.195.369,83
		Mediana:	2.859.860,37	2.671.028,25
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	647.226,38	1.217.968,46
		Máximo:	8.352.274,24	9.680.104,79
		Desvio-padrão:	1.704.120,78	1.714.489,31
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.036.735,30	2.019.556,54
5) SUL	MEDIDAS DE	Quartil 3:	4.495.277,99	4.067.293,16
		Curtose:	2,86	5,56
		Assimetria:	0,76	1,57
		TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.624.548,39	3.002.154,39
		Mediana:	2.607.104,49	2.826.840,40
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	825.241,56	1.290.437,14
		Máximo:	5.631.644,45	6.591.416,19
		Desvio-padrão:	1.109.156,82	1.371.750,31
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.726.035,62	1.807.456,48
		Quartil 3:	3.280.377,51	3.597.024,11
		Curtose:	3,09	2,99
		Assimetria:	0,56	0,88
		TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.624.548,39	3.002.154,39
		Mediana:	2.607.104,49	2.826.840,40
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	825.241,56	1.290.437,14
		Máximo:	5.631.644,45	6.591.416,19
		Desvio-padrão:	1.109.156,82	1.371.750,31
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.726.035,62	1.807.456,48

Quadro 16 – Medidas descritivas de Investimento – Municípios Médio.

O Quadro 17 mostra a classificação das regiões brasileiras de “1” a “5”, por porte de municípios, fazendo uso da medida de tendência central “Média” com base no volume de investimentos.

ANÁLISE DA "MÉDIA" DO INVESTIMENTO		
MUNICÍPIOS "MÉDIO"		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORTE	5.759.030,95	1
CENTRO-OESTE	4.276.761,14	2
SUDESTE	3.355.383,00	3
SUL	2.624.548,39	4
NORDESTE	1.758.958,96	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORTE	6.665.532,72	1
CENTRO-OESTE	4.370.170,88	2
SUDESTE	3.195.369,83	3
SUL	3.002.154,39	4
NORDESTE	1.924.198,87	5

Quadro 17 – Ranking da “Média” de Investimento dos Municípios Médio.

O Gráfico 16 revela que os Investimentos apresentaram maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores em todas as regiões; considerando os impactos da LRF, esse gráfico mostrou o seguinte: antes da LRF, houve uma dispersão maior dos Investimentos (valores superiores) nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste; na região Norte, a aludida dispersão ocorreu depois da LRF; e na região Sul, foi indiferente. Com a exclusão dos municípios com valores *outliers* contidos no Gráfico 15, apareceram valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior depois da LRF apenas nas regiões Sudeste e Sul. De forma geral, o Gráfico 16 mostrou que os impactos da LRF foram no sentido de diminuir a dispersão dos Investimentos, possibilitando uma concentração maior desses valores. Comparando o “Antes” e o “Depois” da LRF, a média dos Investimentos aumentou nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, diminuindo apenas na região Sudeste. Outra constatação que o gráfico nos revelou foi que nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste (antes da LRF) e Sudeste, houve uma assimetria positiva dos valores (média > mediana e a mediana próxima do primeiro quartil – Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior em todas as regiões. Nas regiões Centro-Oeste (depois da LRF) e Sul, os dados são negativamente assimétricos, e a mediana está mais próxima do terceiro quartil – Q3.

A região brasileira que se destacou com valores maiores de Investimentos na categoria de município “Médio” antes da LRF foi a região Norte, com uma média superior a R\$ 5.700.000,00, seguida das regiões Centro-Oeste, Sudeste, Sul e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, a classificação se

manteve exatamente a mesma, cuja média de Investimentos foi superior a R\$ 6.600.000,00 na região Norte.

5.2.2.8 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “MÉDIO”

A partir do Gráfico 17, apresentamos os dados e a análise da função de governo Educação dos municípios classificados como “Médio”.

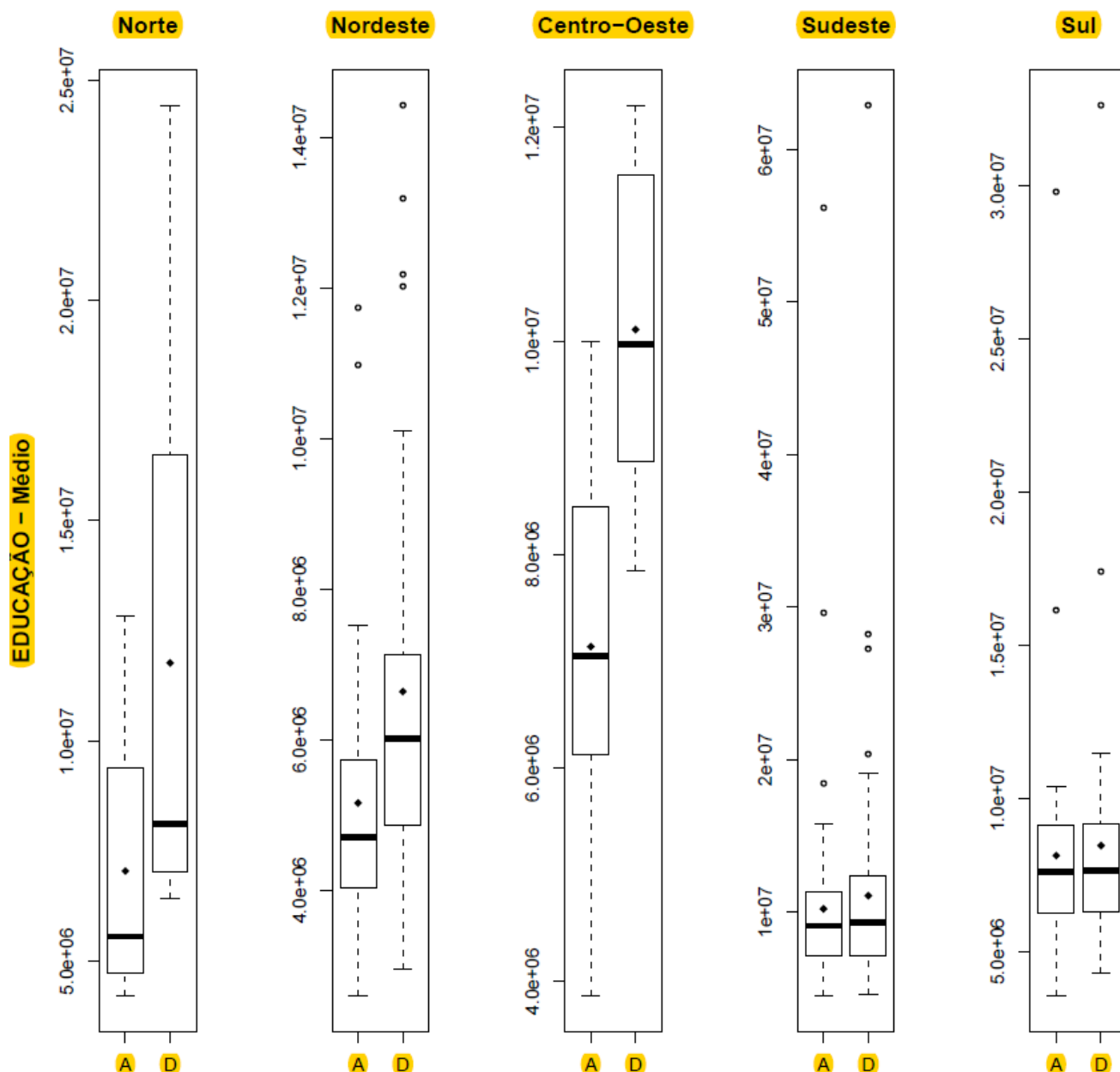


Gráfico 17 – Box Plot de Educação com todos os outliers dos Municípios Médio.

O Gráfico 17 mostra diversos valores *outliers*, isto é, valores discrepantes de gastos com Educação de alguns municípios em comparação aos demais municípios de cada região. Com o objetivo de corrigir distorções provocadas por esses valores discrepantes, identificamos esses municípios, os quais estão dispostos na Tabela 23.

OUTLIERS – EDUCAÇÃO – MUNICÍPIOS MÉDIO				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem outliers			
Nordeste	Candeias	BA	R\$ 11.734.031,00	R\$ 13.182.085,00
	Paulo Afonso	BA	R\$ 10.969.732,00	R\$ 12.173.155,00
	Ipojuca	PE		R\$ 14.421.982,00
	Porto Seguro	BA		R\$ 12.023.229,00
Centro-Oeste	Não tem outliers			
Sudeste	Paulínia	SP	R\$ 56.189.764,00	R\$ 62.918.279,00
	Angra dos Reis	RJ	R\$ 29.661.417,00	R\$ 28.242.383,00
	Valinhos	SP	R\$ 18.403.137,00	
	Santana de Parnaíba	SP		R\$ 27.249.769,00
	Itatiba	SP		R\$ 20.346.459,00
Sul	Araucária	PR	R\$ 29.813.909,00	R\$ 32.613.748,00
	Bento Gonçalves	RS	R\$ 16.149.963,00	R\$ 17.384.852,00

Tabela 23 – Valores outliers de Educação dos Municípios Médio.

Com base na Tabela 23, retiramos os municípios com valores *outliers* visando analisar os impactos da LRF nos gastos com Educação dos municípios classificados como “Médio” antes e depois da vigência da LRF e, na sequência, construímos o Gráfico 18.

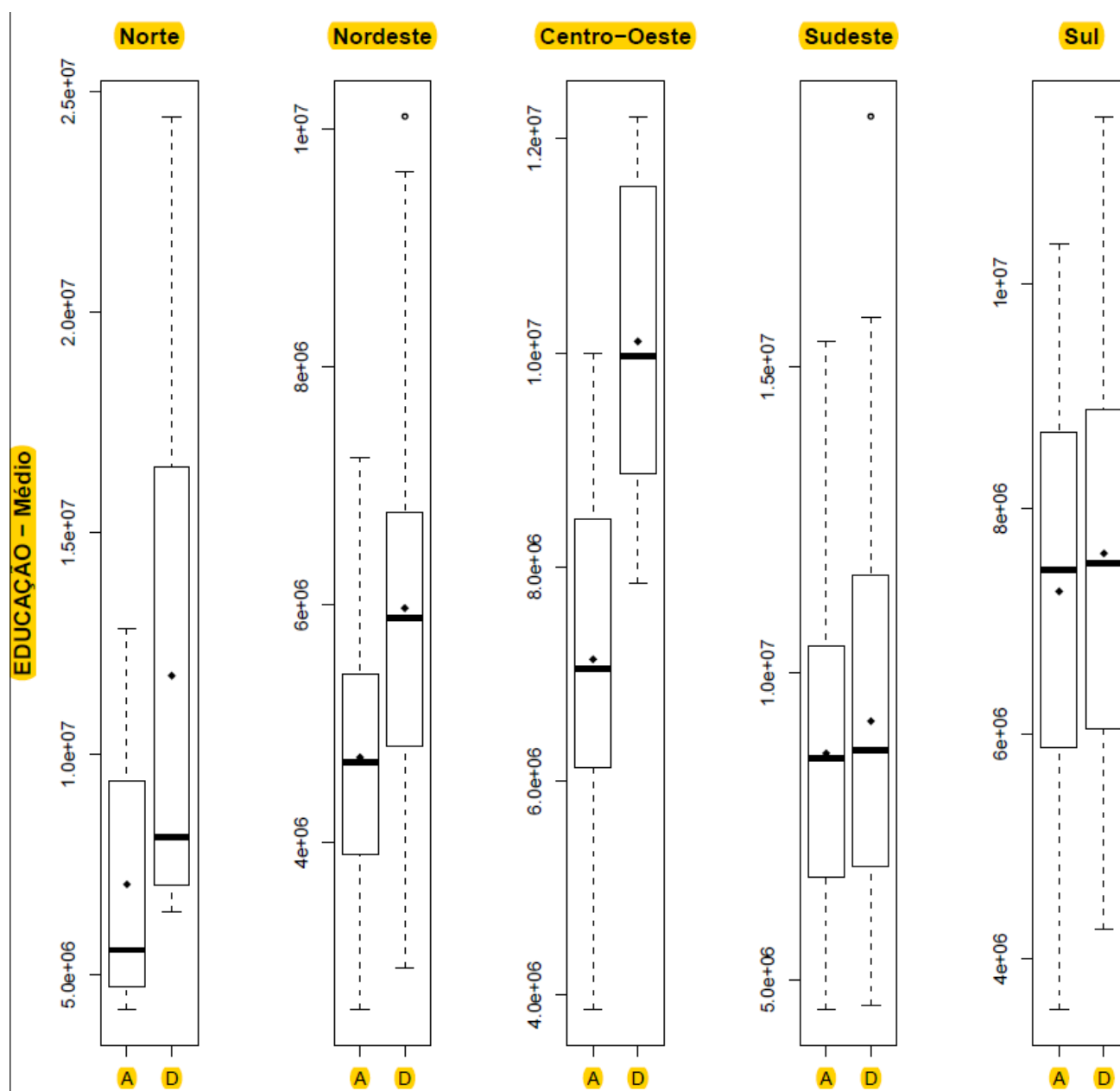


Gráfico 18 – Box Plot de Educação sem os outliers da tabela 23, dos Municípios Médio.

Para subsidiar a análise com indicadores, utilizamos as técnicas da estatística descritiva, conforme o Quadro 18.

E D U C A Ç Ã O				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			MÉDIO	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	7.053.297,67	11.773.594,48
		Mediana:	5.569.697,23	8.121.839,27
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	4.228.750,30	6.429.408,17
		Máximo:	12.845.045,91	24.421.291,22
		Desvio-padrão:	3.922.954,13	8.478.188,10
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	4.972.415,57	7.345.423,39
		Quartil 3:	7.650.579,33	12.550.010,37
		Curtose:	2,26	2,30
		Assimetria:	1,05	1,12
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	4.716.636,41	5.971.643,97
		Mediana:	4.680.302,09	5.891.765,53
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	2.599.270,70	2.948.661,39
		Máximo:	7.242.159,11	10.105.879,64
		Desvio-padrão:	1.122.379,93	1.595.060,02
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	3.933.031,79	4.824.134,80
		Quartil 3:	5.394.911,84	6.772.937,93
		Curtose:	2,62	3,21
		Assimetria:	0,30	0,48
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	7.136.561,15	10.106.427,82
		Mediana:	7.053.631,23	9.970.016,68
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	3.867.920,27	7.851.449,16
		Máximo:	9.992.672,36	12.206.669,24
		Desvio-padrão:	1.928.217,70	1.598.248,36
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	6.279.125,78	8.920.777,91
		Quartil 3:	8.071.584,59	11.417.216,49
		Curtose:	2,39	1,54
		Assimetria:	- 0,12	0,01
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	8.691.928,36	9.217.132,39
		Mediana:	8.606.202,73	8.746.499,39
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	4.515.997,88	4.581.426,13
		Máximo:	15.408.715,68	19.086.596,90
		Desvio-padrão:	2.617.202,94	3.117.658,00
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	6.712.810,94	6.940.473,95
		Quartil 3:	10.404.333,55	11.597.242,75
		Curtose:	2,48	3,33
		Assimetria:	0,34	0,68
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	8.121.753,49	7.601.206,86
		Mediana:	7.581.070,49	7.516.854,69
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	3.552.060,19	4.267.084,42
		Máximo:	29.813.909,51	11.481.264,53
		Desvio-padrão:	4.001.901,47	1.865.766,97
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	6.226.966,35	6.092.244,80
		Quartil 3:	9.091.059,65	8.848.119,22
		Curtose:	20,60	2,25
		Assimetria:	3,71	0,26

Quadro 18 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Médio.

Utilizamos a medida de tendência central “Média”, com base no volume dos gastos com Educação, para classificarmos as regiões brasileiras de “1” a “5”, por porte de municípios(Quadro 19).

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA EDUCAÇÃO		
MUNICÍPIOS “MÉDIO”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	8.691.928,36	1
SUL	8.121.753,49	2
CENTRO-OESTE	7.136.561,15	3
NORTE	7.053.297,67	4
NORDESTE	4.716.636,41	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORTE	11.773.594,48	1
CENTRO-OESTE	10.106.427,82	2
SUDESTE	9.217.132,39	3
SUL	7.601.206,86	4
NORDESTE	5.971.643,97	5

Quadro 19 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Médio.

Com base nas revelações mostradas no Gráfico 18, podemos afirmar que os gastos com Educação, antes da LRF, apresentaram maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste; verificamos o inverso nas regiões Centro-Oeste e Sul. Com a retirada dos municípios com valores *outliers* contidos no Gráfico 17, continua havendo, no Gráfico 18, valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior) apenas depois da LRF nas regiões Nordeste e Sudeste. O referido gráfico mostrou que os impactos da LRF, no caso dos gastos com Educação dos municípios classificados como “Médio”, foi no sentido de aumentar a dispersão dos valores superiores em quatro regiões, com exceção da região Centro-Oeste, onde o efeito foi de diminuição da dispersão. Comparando o “Antes” e o “Depois” da LRF, a média dos gastos com Educação aumentou em todas as regiões. O gráfico mostrou ainda que, antes da LRF, exceto nas regiões Nordeste e Sul, nas demais regiões houve uma assimetria positiva dos valores (média > mediana e mediana mais próxima ao primeiro quartil – Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%); e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior.

A região brasileira que se destacou com valores maiores de gastos com Educação na categoria de município “Médio”, antes da LRF, foi a região Sudeste, com uma média superior a R\$ 8.600.000,00, seguida das regiões Sul, Centro-Oeste, Norte e, por último, a região Nordeste.

Depois da LRF, o panorama é o seguinte: na 1ª classificação, temos a região Norte com uma média de gastos com Saúde superior a R\$ 11.700.000,00; e as regiões Centro-Oeste, Sudeste, Sul e Nordeste ocupam o 2º, 3º, 4º e 5º lugares, respectivamente.

5.2.2.9 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “MÉDIO”

Na sequência dos trabalhos de análise, apresentamos os dados e a análise da função de governo Saúde dos municípios classificados como “Médio”.

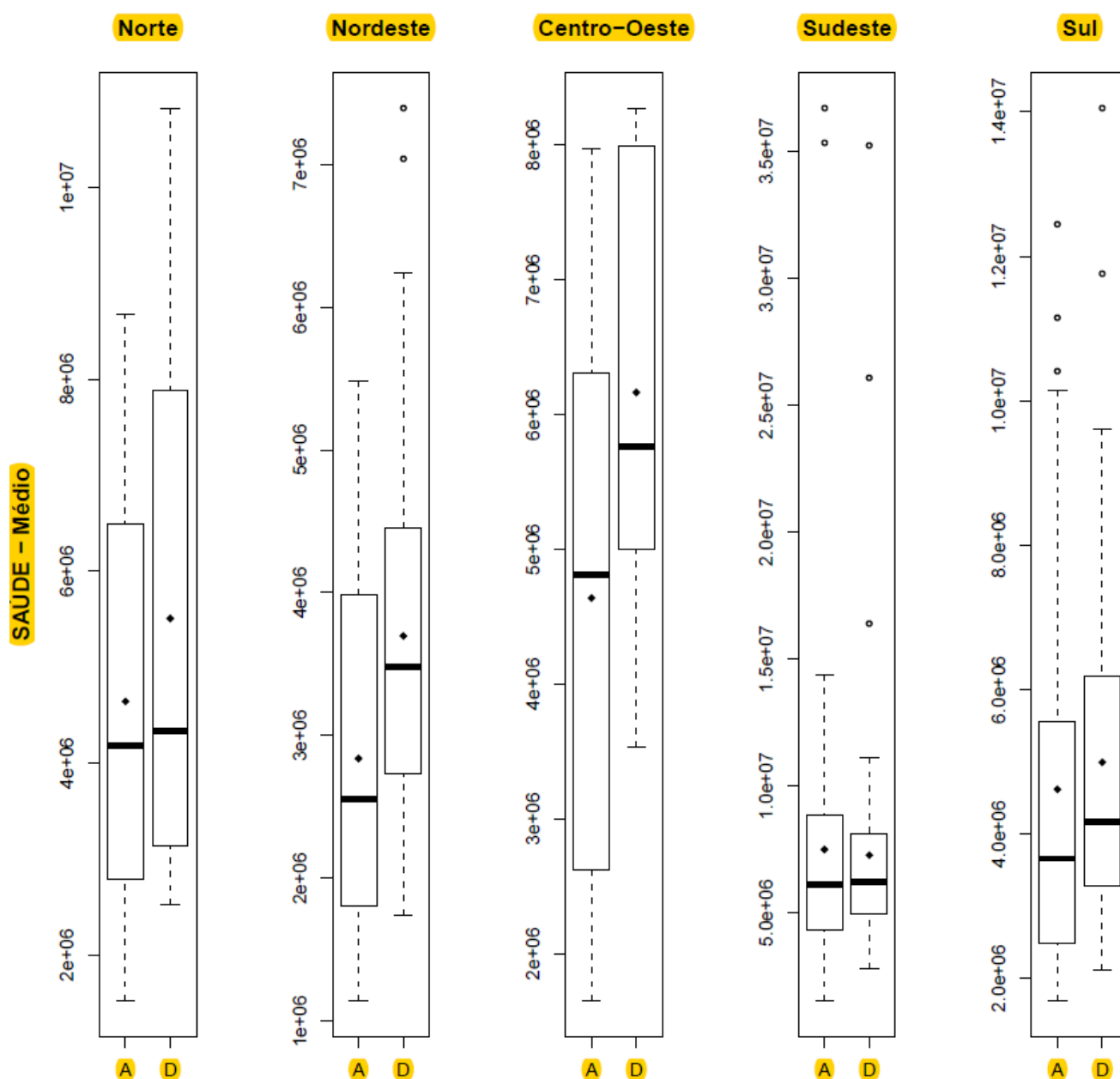


Gráfico 19 – Box Plot de Saúde com todos os outliers dos Municípios Médio.

O Gráfico 19 evidencia diversos valores *outliers* dos gastos com Saúde dos municípios classificados como “Médio”, os quais estão revelados na Tabela 24. Já no Gráfico 20, esses municípios foram eliminados visando evitar distorções na análise.

OUTLIERS – SAÚDE – MUNICÍPIOS MÉDIO				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem outliers			
Nordeste	Ipojuca	PE		R\$ 7.391.515,00
	Porto Seguro	BA		R\$ 7.038.374,00
Centro-Oeste	Não tem outliers			
Sudeste	Paulínia	SP	R\$ 36.685.554,00	R\$ 35.201.970,00
	Angra dos Reis	RJ	R\$ 35.348.416,00	R\$ 26.075.456,00
	Itaperuna	RJ		R\$ 16.388.214,00
Sul	Santa Rosa	RS	R\$ 12.452.782,00	
	Umuarama	PR	R\$ 11.157.566,00	R\$ 11.766.460,00
	Araucária	PR	R\$ 10.401.881,00	R\$ 14.050.695,00
	Cachoeira do Sul	RS	R\$ 10.145.020,00	

Tabela 24 – Valores outliers de Saúde dos Municípios Médio.

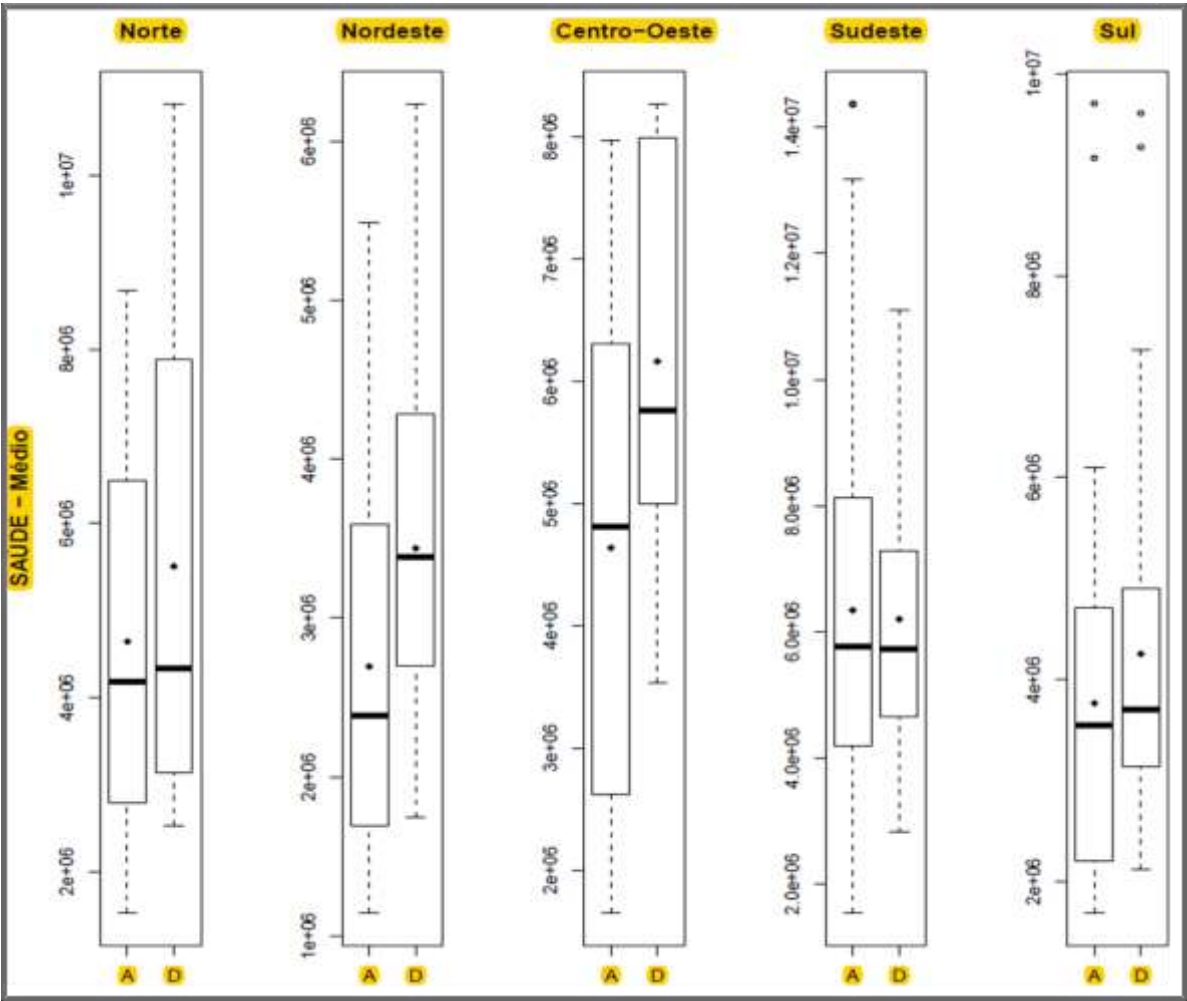


Gráfico 20 – Box Plot de Saúde sem os outliers da tabela 24, dos Municípios Médio.

No Quadro 20, apresentamos os indicadores da estatística descritiva para facilitar a análise.

S A Ú D E				
REGIÃO	TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA		CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			MÉDIO	
		Antes da LRF	Depois da LRF	
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	4.640.601,09	5.505.197,90
		Mediana:	4.178.717,98	4.335.991,60
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.522.955,85	2.525.199,85
		Máximo:	8.682.012,55	10.823.608,57
		Desvio-padrão:	2.972.768,44	3.678.827,86
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	3.418.926,92	3.439.158,10
		Quartil 3:	5.400.392,15	6.402.031,40
		Curtose:	2,06	2,16
Assimetria:	0,52	0,91		
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	2.694.710,11	3.438.596,45
		Mediana:	2.387.198,83	3.386.665,91
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.145.501,69	1.746.841,24
		Máximo:	5.484.103,83	6.235.194,27
		Desvio-padrão:	1.266.138,44	1.165.245,10
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	1.718.258,46	2.707.287,90
		Quartil 3:	3.440.551,55	4.170.097,54
		Curtose:	2,70	2,61
Assimetria:	0,85	0,55		
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	4.636.835,02	6.161.774,52
		Mediana:	4.810.577,97	5.763.059,57
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.651.498,55	3.529.955,75
		Máximo:	7.969.491,78	8.268.977,55
		Desvio-padrão:	2.260.919,28	1.736.779,16
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.830.602,82	5.040.645,18
		Quartil 3:	6.234.919,95	7.946.747,46
		Curtose:	1,64	1,69
Assimetria:	0,03	- 0,00		
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	6.340.032,36	6.198.571,57
		Mediana:	5.767.539,88	5.733.733,52
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.542.429,46	2.818.010,12
		Máximo:	14.376.197,02	11.097.744,88
		Desvio-padrão:	3.064.532,22	2.159.672,56
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	4.203.670,77	4.654.220,70
		Quartil 3:	8.115.490,83	7.253.650,68
		Curtose:	3,29	2,50
Assimetria:	0,87	0,48		
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	3.764.086,22	4.251.730,99
		Mediana:	3.549.502,75	3.698.428,21
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.688.417,26	2.115.947,52
		Máximo:	9.700.583,08	9.605.602,77
		Desvio-padrão:	1.894.023,27	1.769.130,84
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	2.221.465,43	3.163.250,51
		Quartil 3:	4.677.176,91	4.877.599,47
		Curtose:	5,00	4,81
Assimetria:	1,39	1,42		

Quadro 20 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Médio.

No Quadro 21, classificamos as regiões brasileiras de “1” a “5”, por porte de municípios, com o uso da medida de tendência central “Média”, com base no volume dos gastos com Saúde.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA SAÚDE		
MUNICÍPIOS “MÉDIO”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	6.340.032,36	1
NORTE	4.640.601,09	2
CENTRO-OESTE	4.636.835,02	3
SUL	3.764.086,22	4
NORDESTE	2.694.710,11	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORDESTE	3.438.596,45	1
SUL	4.251.730,99	2
NORTE	5.505.197,90	3
CENTRO-OESTE	6.161.774,52	4
SUDESTE	6.198.571,57	5

Quadro 21 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Médio.

Ao analisarmos o Gráfico 20, concluímos que antes da LRF a dispersão dos valores superiores dos gastos com Saúde (da mediana até o limite superior do *box plot*) é maior nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste; depois da LRF, a dispersão apresenta-se mais acentuada nas regiões Norte e Sul. Na ótica da dispersão *versus* concentração, há maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores praticamente em todas as regiões, com exceção apenas da região Centro-Oeste, pós LRF. Com relação aos valores *outliers*, estes estão presentes no Gráfico 20 apenas nas regiões Sudeste e Sul, porém com valores menos discrepantes que os do Gráfico 19. Uma das revelações do Gráfico 20 foi que os impactos da LRF contribuíram para diminuir a dispersão dos valores dos gastos com Saúde (limite superior) em 60% das regiões; outra informação é que em todas as regiões, exceto nas Centro-Oeste e Sul (antes da LRF), houve uma assimetria positiva dos Investimentos (média > mediana e a mediana mais próxima de Q1 do que de Q3), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%) e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior.

Quanto à classificação das regiões brasileiras, a que se sobressaiu com valores maiores de gastos com Saúde na categoria de município “Médio” antes da LRF foi a região Sudeste, com uma “média” superior a R\$ 6.300.000,00. Na sequência, as demais regiões, na ordem decrescente de gastos com Saúde: Norte, Centro-Oeste, Sul e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, a região classificação em 1º

lugar foi a Nordeste, com uma “média” de gastos com Saúde superior a R\$ 3.400.000,00; seguida das regiões, em ordem decrescente: Sul, Norte, Centro-Oeste e, por último, a região Sudeste.

5.2.2.10 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “GRANDE”

Finalizada a análise dos municípios classificados como “Médio”, passamos à apresentação dos dados dos municípios “Grande”, iniciando pelo elemento de despesa Investimento a partir do Gráfico 21.

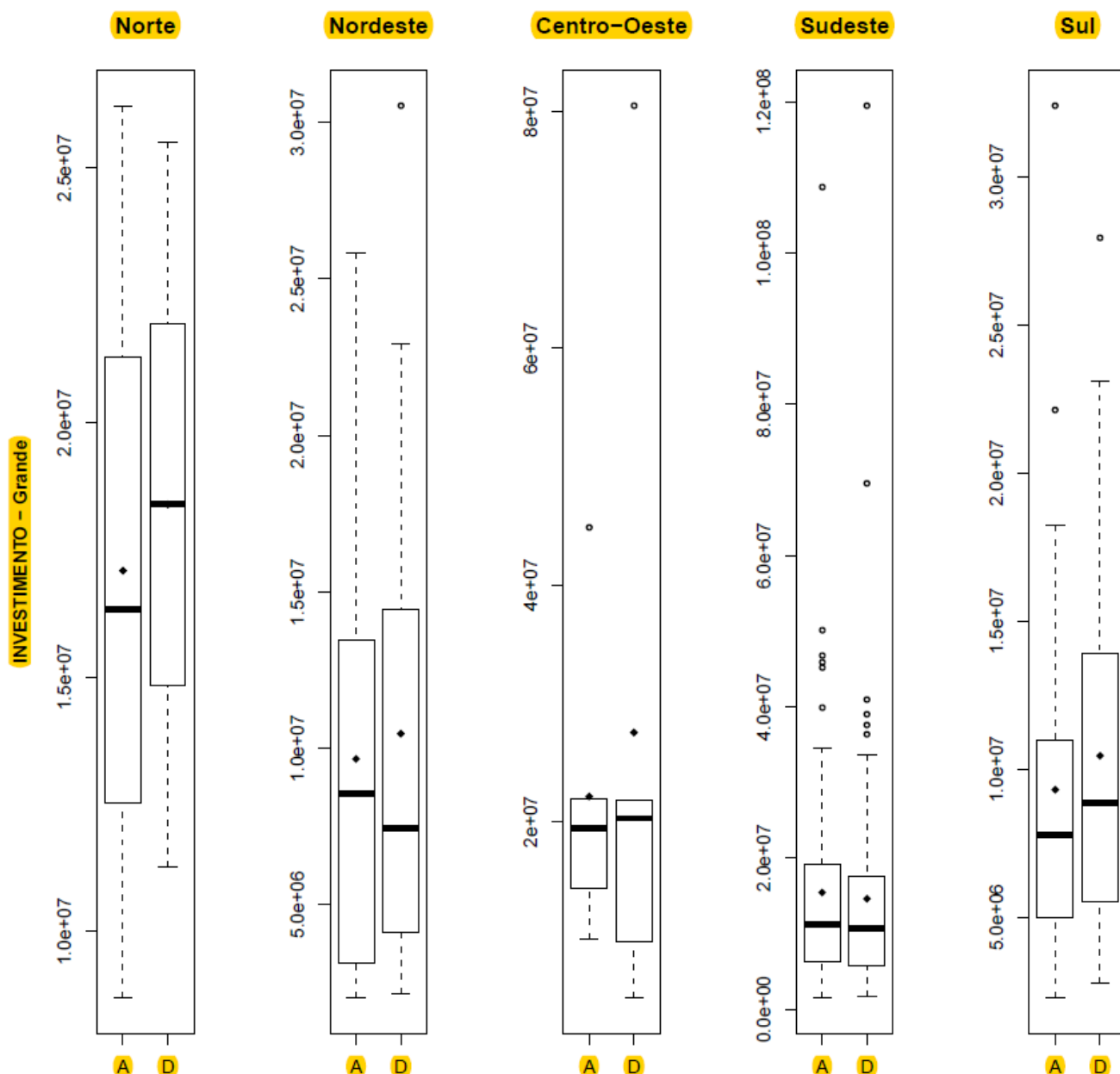


Gráfico 21 – Box Plot de Investimento com todos os outliers dos Municípios Grande.

No Gráfico 21, temos diversos valores *outliers* de Investimento dos municípios classificados como “Grande”; com base nessa evidência, buscamos identificar cada um desses municípios, os quais estão contidos na Tabela 25. Após esse procedimento, para evitar possíveis distorções na análise oriundas dessas discrepâncias de valores, eliminamos esses municípios.

OUTLIERS – INVESTIMENTO – MUNICÍPIOS GRANDE				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem <i>outliers</i>			
Nordeste	São Luís	MA		R\$ 30.521.588,00
Centro-Oeste	Campo Grande	MS	R\$ 44.818.406,00	R\$ 80.503.608,00
Sudeste	São Bernardo do Campo	SP	R\$ 108.757.020,00	R\$ 119.456.165,00
	Santo André	SP	R\$ 50.120.368,00	
	Vitória	ES	R\$ 46.796.768,00	R\$ 40.974.160,00
	Mogi das Cruzes	SP	R\$ 45.863.461,00	
	Volta Redonda	RJ	R\$ 45.117.115,00	
	Betim	MG	R\$ 39.916.133,00	R\$ 38.929.875,00
	Macaé	RJ		R\$ 69.468.166,00
	Praia Grande	SP		R\$ 37.554.655,00
Sul	Sorocaba	SP		R\$ 36.351.505,00
	Joinville	SC	R\$ 32.389.039,00	R\$ 27.940.693,00
	Maringá	PR	R\$ 22.140.241,00	

Tabela 25 – Valores *outliers* de Investimento dos Municípios Grande.

Na sequência dos trabalhos, construímos o Gráfico 22, após a exclusão dos municípios constantes na Tabela 25, com o objetivo de analisar os impactos da LRF nos Investimentos dos Municípios classificados como “Grande”.

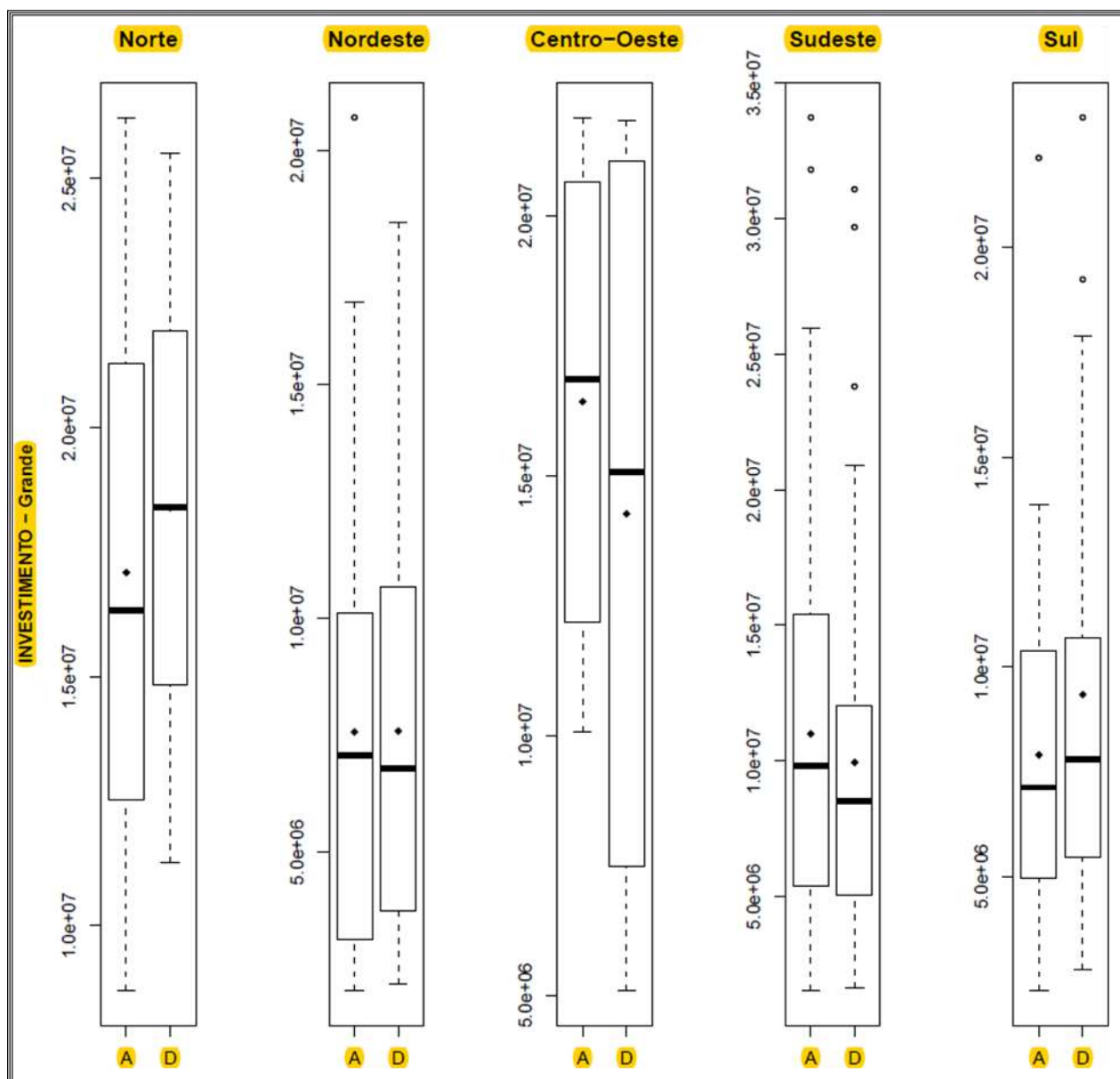


Gráfico 22 – Box Plot de Investimento sem outliers da tabela 25, dos Municípios Grande.

No Quadro 22, calculamos os indicadores através das técnicas da estatística descritiva visando facilitar o trabalho de análise.

INVESTIMENTO				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			GRANDE	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	17.087.002,78	18.385.863,60
		Mediana:	16.339.652,40	18.389.835,85
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	8.707.488,09	11.269.487,24
		Máximo:	26.213.867,86	25.498.267,72
		Desvio-padrão:	8.777.085,66	7.114.391,07
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	12.523.570,25	14.829.661,54
		Quartil 3:	21.276.760,13	21.944.051,78
		Curtose:	1,50	1,50
		Assimetria:	0,16	- 0,00
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	7.561.985,49	7.583.185,76
		Mediana:	7.064.650,73	6.770.312,88
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	2.040.697,92	2.170.762,07
		Máximo:	20.695.691,19	18.453.588,57
		Desvio-padrão:	5.073.108,19	4.633.894,18
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	3.127.210,27	3.783.080,69
		Quartil 3:	9.954.737,60	10.541.838,60
		Curtose:	3,29	2,56
		Assimetria:	0,91	0,76
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	16.415.622,98	14.258.464,93
		Mediana:	16.852.935,37	15.062.446,86
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	10.076.223,26	5.094.541,51
		Máximo:	21.880.397,92	21.814.424,47
		Desvio-padrão:	5.279.161,94	8.089.887,38
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	13.233.840,74	8.674.220,79
		Quartil 3:	20.034.717,62	20.646.691,00
		Curtose:	1,49	1,24
		Assimetria:	- 0,19	- 0,15
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	11.005.434,97	9.952.014,68
		Mediana:	9.818.922,32	8.532.382,90
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	1.549.713,67	1.630.650,52
		Máximo:	33.721.151,28	31.072.774,45
		Desvio-padrão:	7.096.726,00	6.095.122,59
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	5.395.665,45	5.033.786,41
		Quartil 3:	15.409.707,82	12.045.656,32
		Curtose:	3,87	4,99
		Assimetria:	1,03	1,30
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	7.898.508,10	9.338.670,65
		Mediana:	7.125.689,94	7.800.176,84
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	2.289.787,54	2.772.180,90
		Máximo:	22.140.241,76	23.090.668,64
		Desvio-padrão:	4.506.682,58	5.295.783,65
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	4.974.573,00	5.460.735,43
		Quartil 3:	10.390.878,74	10.702.236,04
		Curtose:	4,73	3,28
		Assimetria:	1,15	1,07

Quadro 22 – Medidas descritivas de Investimento – Municípios Grande.

Ao fazermos uso da medida de tendência central “Média”, com base no volume dos Investimentos dos municípios classificados como “Grande”, elaboramos o Quadro 23, com a classificação das regiões brasileiras de “1” a “5”.

ANÁLISE DA "MÉDIA" DO INVESTIMENTO		
MUNICÍPIOS "GRANDE"		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORTE	17.087.002,78	1
CENTRO-OESTE	16.415.622,98	2
SUDESTE	11.005.434,97	3
SUL	7.898.508,10	4
NORDESTE	7.561.985,49	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
NORTE	18.385.863,60	1
CENTRO-OESTE	14.258.464,93	2
SUDESTE	9.952.014,68	3
SUL	9.338.670,65	4
NORDESTE	7.583.185,76	5

Quadro 23 – Ranking da “Média” dos gastos com Investimento dos Municípios Grande.

O Gráfico 22 evidencia que, sob a ótica da dispersão *versus* concentração dos valores de “Investimentos”, há maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul, com exceção da região Centro- Oeste, em que ocorre justamente o contrário. Com referência aos valores *outliers*, estes continuam aparecendo no Gráfico 22 apenas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, porém com menor discrepância do que antes. Outra revelação desse gráfico é que os impactos da LRF contribuíram para diminuir a dispersão dos valores dos Investimentos (limite superior) nas regiões Norte e Sudeste; nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul, após a LRF, houve uma dispersão maior. Outra leitura que o gráfico nos permite é que em todas as regiões, exceto nas regiões Nordeste (antes da LRF) e Centro-Oeste, houve uma assimetria positiva dos Investimentos ($média > mediana$ e mediana situada mais próxima de Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior; nas demais regiões citadas (Nordeste, antes da LRF, e Centro-Oeste), a assimetria dos dados apresenta-se negativa.

Quanto à classificação das regiões brasileiras, a que se destacou com valores maiores de Investimentos na categoria de município “Grande”, antes da LRF, foi a região Norte, com uma “média” superior a R\$ 17.000.000,00; na sequência, temos as demais regiões, na ordem decrescente de gastos com Saúde: Centro-Oeste, Sudeste, Sul e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, a região Norte continua na 1ª classificação, com uma “média” de Investimentos superior a R\$ 18.300.000,00; seguida das regiões, em ordem decrescente: Centro-Oeste, Sudeste, Sul e, por último, a região Nordeste.

5.2.2.11 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “GRANDE”

Cumprida a etapa de análise dos Investimentos dos municípios classificados como “Grande”, o próximo passo é a apresentação dos dados dos gastos com Educação na mesma classificação de municípios, conforme demonstramos no Gráfico 23.

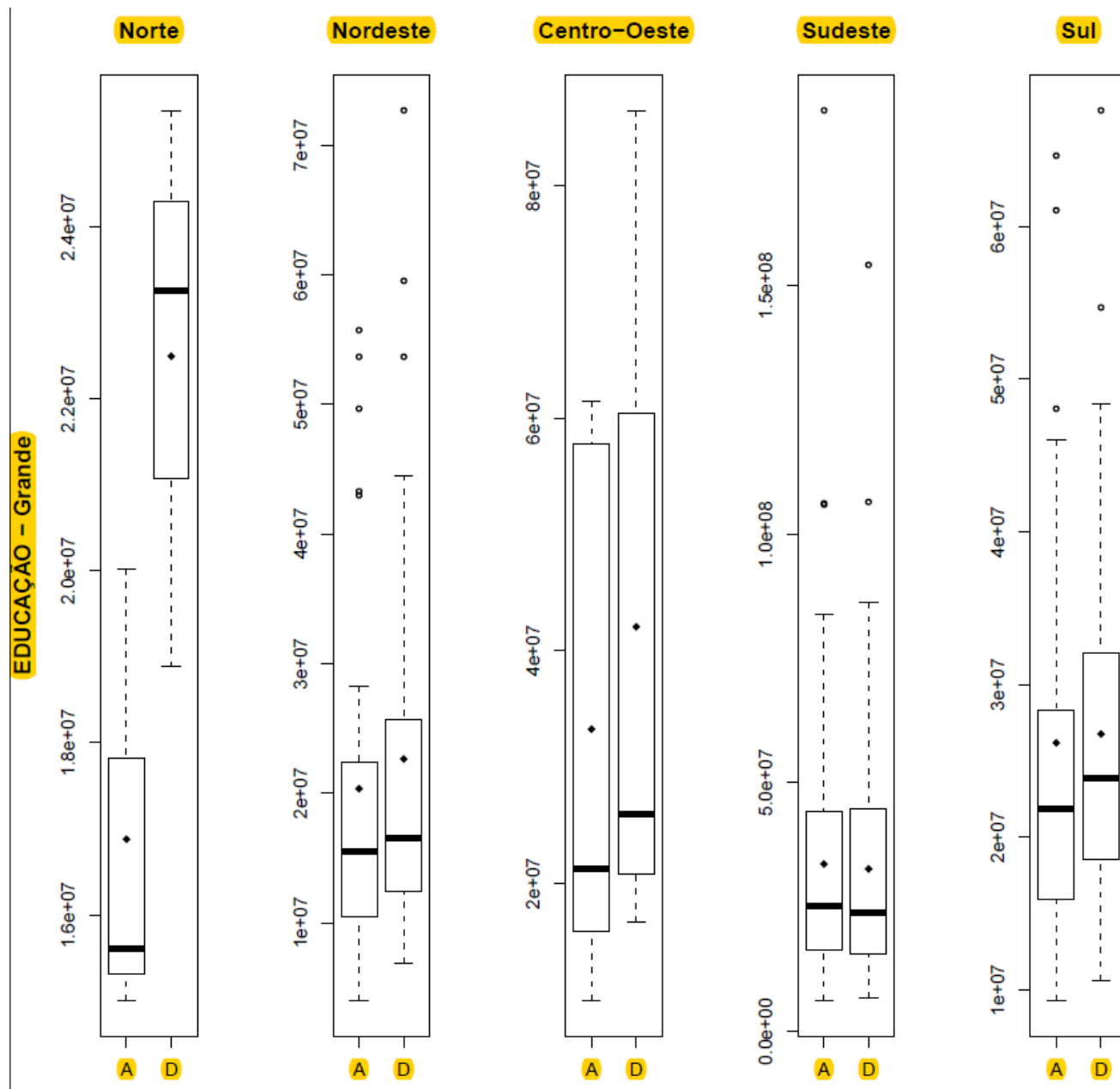


Gráfico 23 – Box Plot de Educação com todos os outliers dos Municípios Grande.

O Gráfico 23 contempla diversos valores *outliers* dos gastos com Educação dos municípios classificados como “Grande”, os quais estão revelados na Gabela 26. No Gráfico 24, eliminamos esses municípios visando evitar distorções na análise.

OUTLIERS – EDUCAÇÃO – MUNICÍPIOS GRANDE				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem outliers			
Nordeste	São Luís	MA	R\$ 55.704.315,00	R\$ 72.655.681,00
	Teresina	PI	R\$ 53.625.568,00	R\$ 53.627.545,00
	Camaçari	BA	R\$ 49.628.294,00	
	Aracaju	SE	R\$ 43.330.489,00	
	Natal	RN	R\$ 43.002.622,00	R\$ 59.548.574,00
Centro-Oeste	Não tem outliers			
Sudeste	São Bernardo do Campo	SP	R\$ 185.243.836,00	R\$ 154.125.061,00
	Santos	SP	R\$ 106.323.775,00	
	Vitória	ES	R\$ 105.923.920,00	
	Duque de Caxias	RJ		R\$ 106.536.584,00
Sul	Joinville	SC	R\$ 64.634.011,00	R\$ 67.581.108,00
	Londrina	PR	R\$ 61.010.477,00	
	Blumenau	SC	R\$ 48.046.311,00	
	Bento Gonçalves	RS		R\$ 54.702.653,00

Tabela 26 – Valores outliers de Educação dos Municípios Grande.

Para fins de análise, construímos o Gráfico 24 após a eliminação dos municípios constantes da Tabela 26, que contém valores *outliers* de Educação dos municípios classificados como “Grande” antes e depois da LRF das 5 regiões brasileiras para evitar problemas de distorções nos resultados.

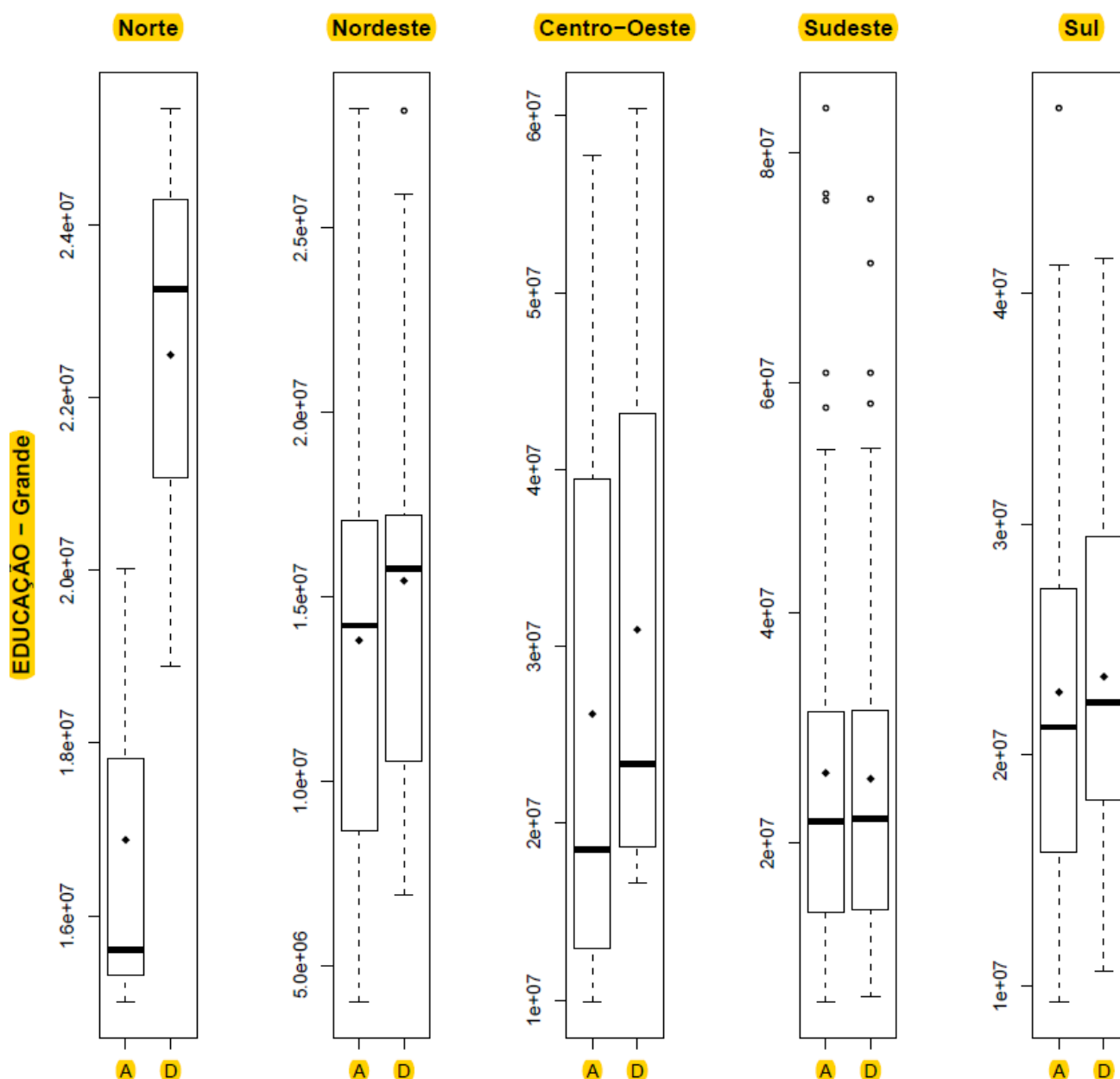


Gráfico 24 – Box Plot de Educação sem os outliers da tabela 26, dos Municípios Grande.

Como podemos observar no Gráfico 24, mesmo com a retirada dos valores *outliers* do Gráfico 23 continuam aparecendo valores de gastos com Educação discrepantes em relação aos demais municípios contemplados no gráfico, porém com discrepâncias menos expressivas que, *a priori*, não prejudicam a análise.

Após esse procedimento de retirada desses valores e construção do Gráfico 24, procedemos ao cálculo de indicadores, oriundos das técnicas da estatística descritiva, para fins de subsidiar a análise com mais informações necessárias ao entendimento do cenário “Antes” e “Depois” da Lei de Responsabilidade Fiscal. Descrevemos esses indicadores no Quadro 24.

E D U C A Ç Ã O				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			GRANDE	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	16.878.165,62	22.492.988,39
		Mediana:	15.612.212,49	23.249.069,65
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	15.005.060,30	18.881.313,26
		Máximo:	20.017.224,05	25.348.582,26
		Desvio-padrão:	2.735.402,05	3.299.262,98
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	15.308.636,40	21.065.191,46
		Quartil 3:	17.814.718,27	24.298.825,96
		Curtose:	1,50	1,50
		Assimetria:	0,67	0,40
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	13.816.172,88	15.435.078,35
		Mediana:	14.218.509,43	15.755.068,11
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	4.009.430,94	6.907.040,45
		Máximo:	28.258.373,15	28.191.070,19
		Desvio-padrão:	6.033.420,84	5.748.968,36
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	8.854.103,60	10.656.146,08
		Quartil 3:	16.885.320,67	17.109.437,24
		Curtose:	3,36	2,88
		Assimetria:	0,68	0,60
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	26.176.539,32	30.941.860,87
		Mediana:	18.527.590,44	23.355.458,26
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	9.912.412,37	16.635.713,09
		Máximo:	57.738.564,03	60.420.813,86
		Desvio-padrão:	21.539.566,59	20.019.089,47
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	14.377.984,06	19.726.222,56
		Quartil 3:	30.326.145,70	34.571.096,57
		Curtose:	2,22	2,24
		Assimetria:	1,00	1,03
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	26.113.313,76	25.609.664,65
		Mediana:	21.934.586,84	22.129.063,77
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	6.229.381,28	6.623.268,57
		Máximo:	83.876.393,95	75.976.073,33
		Desvio-padrão:	17.295.444,65	15.362.105,88
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	14.021.941,12	14.250.613,50
		Quartil 3:	31.390.231,40	31.532.159,16
		Curtose:	4,93	4,37
		Assimetria:	1,46	1,33
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	26.171.915,07	23.402.808,15
		Mediana:	21.834.683,72	22.292.477,60
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	9.306.790,95	10.611.970,23
		Máximo:	64.634.011,63	41.513.993,64
		Desvio-padrão:	14.080.703,86	8.379.901,71
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	15.965.392,99	18.036.403,87
		Quartil 3:	28.195.376,47	29.447.496,78
		Curtose:	4,00	2,44
		Assimetria:	1,28	0,40

Quadro 24 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Grande.

Após calcular as medidas de tendência central, dispersão e separatrizes, no quadro 25 foi utilizada a medida de tendência central “média” para estabelecer um *ranking* entre as cinco regiões brasileiras, por ordem decrescente de gastos com Educação, antes e depois da LRF, das cinco regiões brasileiras.

ANÁLISE DA "MÉDIA" DA EDUCAÇÃO		
MUNICÍPIOS "GRANDE"		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	26.176.539,32	1
SUL	26.171.915,07	2
SUDESTE	26.113.313,76	3
NORTE	16.878.165,62	4
NORDESTE	13.816.172,88	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	30.941.860,87	1
SUDESTE	25.609.664,65	2
SUL	23.402.808,15	3
NORTE	22.492.988,39	4
NORDESTE	15.435.078,35	5

Quadro 25 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Grande.

Com foco nos gastos com Educação, dos municípios classificados como “Grande” e analisando o Gráfico 24 observamos que há maior dispersão entre os valores superiores e maior concentração entre os valores inferiores praticamente em todas as regiões, exceto depois da LRF na região Norte. Os valores *outliers* aparecem, no Gráfico 24, nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, porém com menor discrepância do que antes. Outra revelação do referido gráfico é que os impactos da LRF contribuíram para diminuir a dispersão dos valores dos Investimentos (limite superior) em todas as regiões, exceto na região Sudeste, que manteve-se indiferente aos impactos da Lei. O gráfico revelou ainda que nas regiões Norte (antes da LRF), Centro-Oeste, Sudeste e Sul tivemos uma assimetria positiva dos Investimentos (média > mediana e a mediana próxima de Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior. Nas regiões Norte (depois da LRF) e Nordeste, a referida assimetria foi negativa (mediana > média e mediana próxima ao terceiro quartil – Q3).

No tocante à classificação das regiões brasileiras com relação ao volume de gastos com Educação, a que se sobressaiu, antes da LRF, foi a região Centro-Oeste, com uma “média” superior a R\$ 26.100.000,00; seguida das regiões, em ordem decrescente de gastos com Saúde:

Sul, Sudeste, Norte e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, a região Centro-Oeste mantém-se na 1ª posição, com uma “média” de Investimentos superior a R\$ 30.900.000,00; na sequência aparecem as regiões, em ordem decrescente: Sudeste, Sul, Norte e, por último, a região Nordeste.

5.2.2.12 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “GRANDE”

Como última etapa dos municípios classificados como “Grande”, analisamos agora os gastos com Saúde a partir do Gráfico 25.

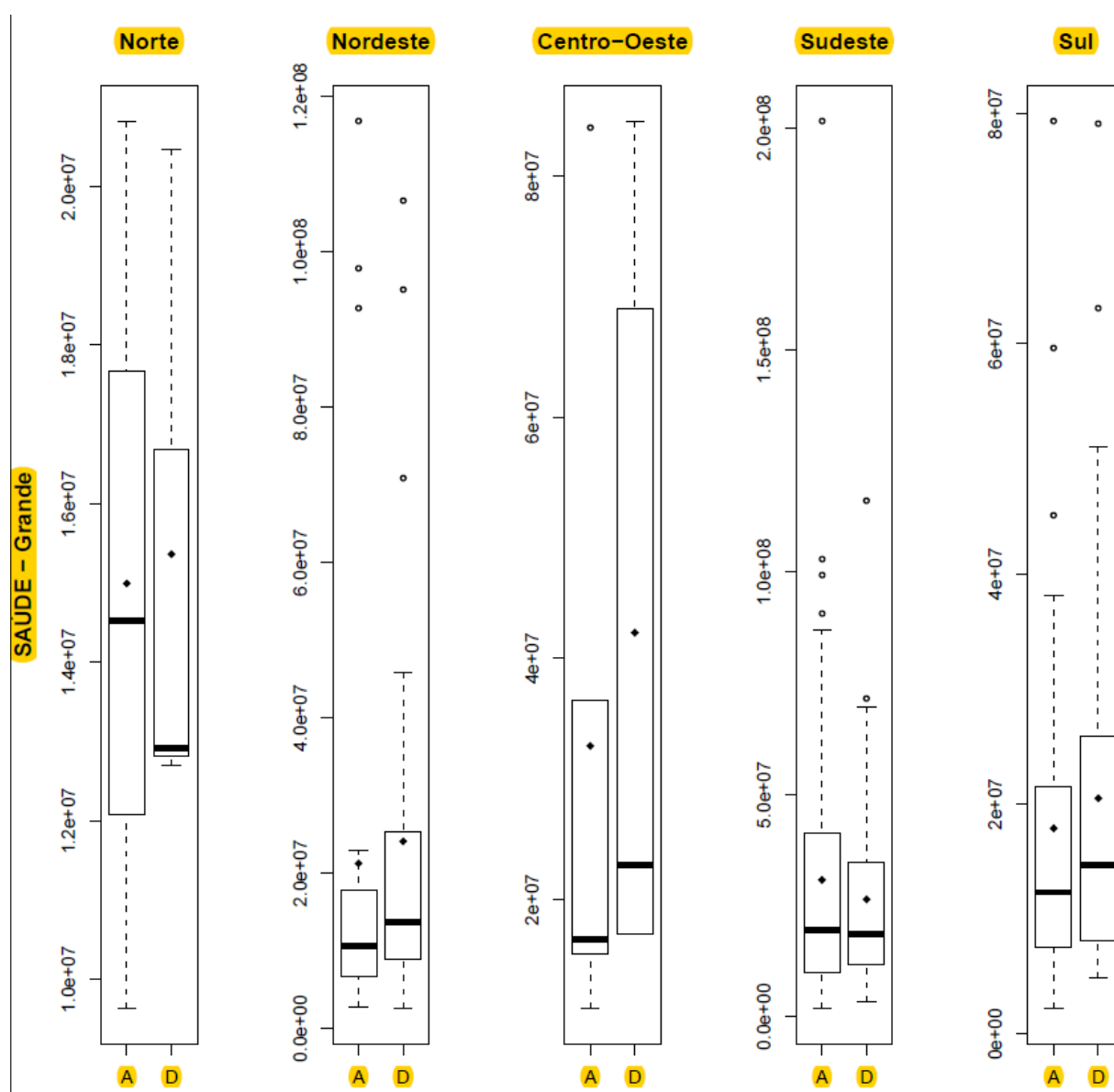


Gráfico 25 – Box Plot de Saúde com todos os outliers dos Municípios Grande.

Como podemos notar, o Gráfico 25 contempla todos os valores *outliers*, isto é, municípios “Grande” cujos valores de gastos com Saúde são muito superiores aos demais municípios, o que acaba comprometendo a análise. Por essa razão, identificamos esses municípios (Tabela 27) e construímos o Gráfico 26.

OUTLIERS – SAÚDE – MUNICÍPIOS GRANDE				
REGIÃO BRASILEIRA	MUNICÍPIO	ESTADO	ANTES DA LRF	DEPOIS DA LRF
Norte	Não tem outliers			
Nordeste	Teresina	PI	R\$ 116.771.318,00	R\$ 95.068.339,00
	Natal	RN	R\$ 97.855.449,00	R\$ 70.803.390,00
	São Luís	MA	R\$ 92.759.480,00	R\$ 106.486.644,00
Centro-Oeste	Não tem outliers			
Sudeste	São Bernardo do Campo	SP	R\$ 201.450.427,00	R\$ 116.186.460,00
	Jundiaí	SP	R\$ 102.844.613,00	
	Santos	SP	R\$ 99.380.447,00	
	Juiz de Fora	MG	R\$ 90.780.425,00	
Sul	Londrina	PR	R\$ 79.315.182,00	R\$ 79.142.612,00
	Joinville	SC	R\$ 59.639.969,00	R\$ 63.030.604,00

Tabela 27 – Valores outliers de Saúde dos Municípios Grande.

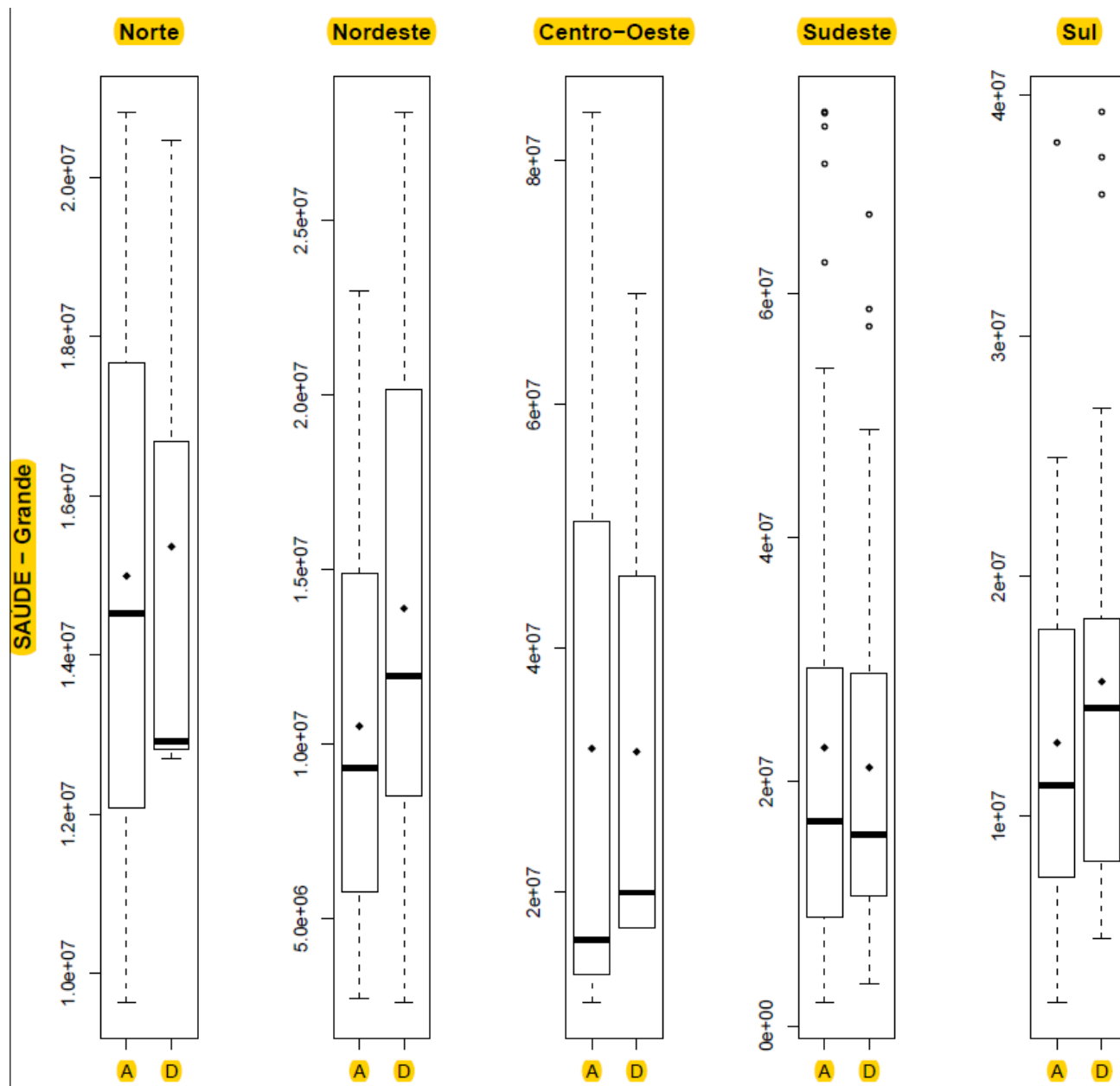


Gráfico 26 – Box Plot de Saúde sem os outliers da tabela 27, dos Municípios Grande.

Após a identificação e retirada dos valores discrepantes do banco de dados, calculamos os vários indicadores da estatística descritiva para apoiar as análises posteriores.

S A Ú D E				
REGIÃO	TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA		CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			GRANDE	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	14.994.187,53	15.363.096,64
		Medianas:	14.520.666,36	12.917.910,61
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	9.638.361,65	12.706.462,33
		Máximos:	20.823.534,59	20.464.916,99
		Desvio-padrão:	5.607.601,10	4.419.570,76
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	12.079.514,01	12.812.186,47
		Quartil 3:	17.672.100,47	16.691.413,80
		Curtose:	1,50	1,50
		Assimetria:	0,15	0,71
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	10.512.124,21	13.885.055,81
		Medianas:	9.309.631,10	11.935.283,92
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	2.732.188,82	2.608.800,93
		Máximos:	22.981.764,99	28.097.522,41
		Desvio-padrão:	5.718.984,05	7.399.046,21
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	5.919.699,52	8.545.475,35
		Quartil 3:	14.684.564,38	19.865.906,30
		Curtose:	2,37	2,07
		Assimetria:	0,66	0,42
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	31.781.307,21	31.512.016,49
		Medianas:	16.083.488,54	19.958.315,88
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	10.963.077,14	17.076.551,71
		Máximos:	83.995.174,61	69.054.882,49
		Desvio-padrão:	34.896.701,41	25.172.235,10
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	14.326.196,23	17.110.012,79
		Quartil 3:	33.538.599,52	34.360.319,58
		Curtose:	2,32	2,30
		Assimetria:	1,14	1,12
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	22.778.262,39	21.154.598,94
		Medianas:	16.738.545,90	15.652.892,74
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	1.929.738,39	3.428.321,50
		Máximos:	74.843.014,98	66.489.405,60
		Desvio-padrão:	18.631.590,92	14.752.318,16
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	8.885.934,11	10.625.024,25
		Quartil 3:	29.264.202,09	28.836.748,98
		Curtose:	4,16	3,58
		Assimetria:	1,37	1,15
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Médias:	13.061.554,59	15.611.289,19
		Medianas:	11.273.612,57	14.511.320,10
		DISPERSÃO		
		Mínimos:	2.263.199,57	4.901.050,11
		Máximos:	38.054.340,04	39.317.399,53
		Desvio-padrão:	8.152.577,52	9.866.033,78
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	7.439.678,44	8.129.171,75
		Quartil 3:	17.761.649,41	18.207.703,18
		Curtose:	4,31	3,39
		Assimetria:	1,14	1,13

Quadro 26 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios Grande.

Fazendo uso da “média” (uma das medidas de tendência central), estabeleceu-se um *ranking* das cinco regiões brasileiras, com base nos gastos com Saúde, classificando-as do 1º ao 5º lugar, conforme mostra o quadro 27.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA SAÚDE		
MUNICÍPIOS “GRANDE”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	31.781.307,21	1
SUDESTE	22.778.262,39	2
NORTE	14.994.187,53	3
SUL	13.061.554,59	4
NORDESTE	10.512.124,21	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
CENTRO-OESTE	31.512.016,49	1
SUDESTE	21.154.598,94	2
SUL	15.611.289,19	3
NORTE	15.363.096,64	4
NORDESTE	13.885.055,81	5

Quadro 27 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios Grande.

Seguindo a mesma linha das análises anteriores, observando o Gráfico 26, podemos chegar às seguintes conclusões: em 100% das regiões, com relação aos gastos com Saúde, houve maior dispersão entre os valores superiores (entre o 3º quartil e o limite superior) e maior concentração entre os valores inferiores (entre o limite inferior e o 1º quartil). Considerando o “Antes” e o “Depois” da LRF, o gráfico revelou que nas regiões Norte e Nordeste a dispersão dos valores gastos com Saúde foi maior depois do advento da LRF, ao passo que nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, a maior dispersão dos valores ocorreram antes da Lei. Mesmo com a exclusão dos municípios que apresentaram valores *outliers* contidos no Gráfico 25, temos ainda, no Gráfico 26, valores que ficaram fora da barreira superior de *outliers* (limite superior) tanto antes como depois da LRF, porém com valores não tão exorbitantes como antes. Outra constatação trazida pelo referido gráfico foi que em todas as regiões, exceto a região Sul (depois da LRF), se manteve uma assimetria positiva dos valores (média > mediana e a mediana próxima ao primeiro quartil – Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos gastos com Saúde (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior. Na região Sul, a mediana está mais próxima ao terceiro quartil – Q3, significando que os gastos com saúde são negativamente assimétricos.

Na classificação das regiões antes da LRF, o destaque foi para a região Centro-Oeste, que ocupou a 1ª posição, com uma “média” superior a R\$ 31.700.000,00; em seguida as regiões Sudeste, Norte, Sul e Nordeste, na ordem decrescente de gastos com Saúde. Depois da LRF, a região Centro-Oeste continua na 1ª classificação, com uma “média” superior a R\$ 31.500.000,00; na sequência aparecem as regiões, em ordem decrescente: Sudeste, Sul, Norte e, por último, a região Nordeste.

5.2.2.13 ANÁLISE DO ELEMENTO DE DESPESA INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “METRÓPOLE”

Após finalizar a análise dos municípios classificados como “Grande”, passamos aos municípios classificados como “Metrópole”, com a análise do elemento de despesa Investimento a partir do Gráfico 27.

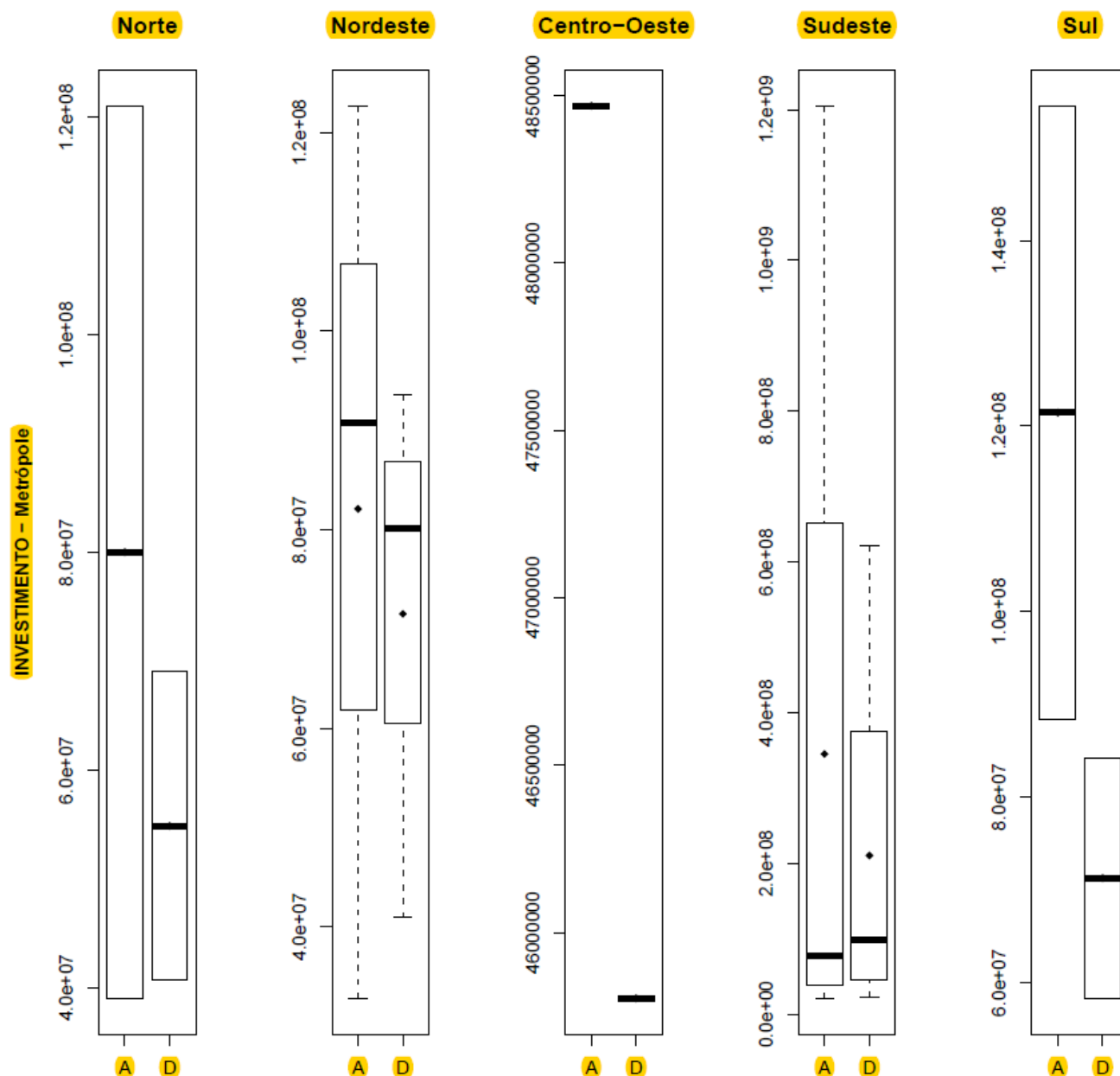


Gráfico 27 – Box Plot de Investimento dos Municípios Metrôpole.

Os municípios classificados como “Metrôpole” não apresentaram valores *outliers* no quesito Investimento. Em razão disso, segue o cálculo de indicadores da estatística descritiva, conforme mostra o Quadro 28.

INVESTIMENTO			
REGIÃO	TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
		METRÓPOLE	
		Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	TENDÊNCIA CENTRAL		
	Médias:	80.009.642,58	54.856.829,32
	Medianas:	80.009.642,58	54.856.829,32
	DISPERSÃO		
	Mínimos:	39.009.070,26	40.702.551,18
	Máximos:	121.010.214,90	69.011.107,45
	Desvio-padrão:	57.983.565,44	20.017.172,10
	SEPARATRIZES		
	Quartil 1:	59.509.356,42	47.779.690,25
	Quartil 3:	100.509.928,74	61.933.968,39
	Curtoses:	1,00	1,00
	Assimetrias:	0,00	-
2) NORDESTE	TENDÊNCIA CENTRAL		
	Médias:	82.100.707,48	71.528.982,45
	Medianas:	90.804.676,79	80.110.692,28
	DISPERSÃO		
	Mínimos:	32.810.051,45	40.933.759,12
	Máximos:	122.687.394,21	93.542.495,95
	Desvio-padrão:	45.566.473,39	27.334.119,80
	SEPARATRIZES		
	Quartil 1:	61.807.364,12	60.522.225,70
	Quartil 3:	106.746.035,50	86.826.594,11
	Curtoses:	1,50	1,50
	Assimetrias:	- 0,34	- 0,52
3) CENTRO-OESTE	TENDÊNCIA CENTRAL		
	Médias:	48.469.985,66	45.803.372,37
	Medianas:	48.469.985,66	45.803.372,37
	DISPERSÃO		
	Mínimos:	48.469.985,66	45.803.372,37
	Máximos:	48.469.985,66	45.803.372,37
	Desvio-padrão:	-	-
	SEPARATRIZES		
	Quartil 1:	48.469.985,66	45.803.372,37
	Quartil 3:	48.469.985,66	45.803.372,37
	Curtoses:	-	-
	Assimetrias:	-	-
4) SUDESTE	TENDÊNCIA CENTRAL		
	Médias:	345.123.423,13	210.413.189,56
	Medianas:	77.339.876,01	98.462.670,66
	DISPERSÃO		
	Mínimos:	20.880.253,51	23.147.956,38
	Máximos:	1.204.933.686,98	621.579.460,54
	Desvio-padrão:	574.085.473,05	277.449.360,43
	SEPARATRIZES		
	Quartil 1:	47.323.802,86	57.495.423,18
	Quartil 3:	375.139.496,28	251.380.437,04
	Curtoses:	2,33	2,27
	Assimetrias:	1,14	1,07
5) SUL	TENDÊNCIA CENTRAL		
	Médias:	121.432.536,67	71.257.511,93
	Medianas:	121.432.536,67	71.257.511,93
	DISPERSÃO		
	Mínimos:	88.346.692,02	58.277.094,76
	Máximos:	154.518.381,32	84.237.929,09
	Desvio-padrão:	46.790.450,23	18.357.082,00
	SEPARATRIZES		
	Quartil 1:	104.889.614,35	64.767.303,34
	Quartil 3:	137.975.459,00	77.747.720,51
	Curtoses:	1,00	1,00
	Assimetrias:	0,00	0,00

Quadro 28 – Medidas descritivas de Investimento – Municípios Metr pole.

Como nos procedimentos anteriores, classificamos as cinco regiões brasileiras de 1 a 5, conforme o volume de Investimento das metrópoles, com o uso da “média” (medida de tendência central), conforme evidenciamos no Quadro 29.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DO INVESTIMENTO		
MUNICÍPIOS “METRÓPOLE”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	345.123.423,13	1
SUL	121.432.536,67	2
NORDESTE	82.100.707,48	3
NORTE	80.009.642,58	4
CENTRO-OESTE	48.469.985,66	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	210.413.189,56	1
NORDESTE	71.528.982,45	2
SUL	71.257.511,93	3
NORTE	54.856.829,32	4
CENTRO-OESTE	45.803.372,37	5

Quadro 29 – Ranking da “Média” de Investimento dos Municípios Metrôpole.

No caso dos municípios “Metrôpole”, com população superior a 900 mil habitantes, as análises do *Box plot* (gráfico 27) das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul ficaram prejudicadas, haja vista a pequena quantidade de municípios enquadrados nesse porte (Tabela 28), o que faz com que as representações gráficas do “limite inferior”, “1º quartil”, “3º quartil” e “limite superior” não apareçam no referido gráfico.

Categoria	Pequenos 1	Pequenos 2	Médios	Grandes	Metrópoles	TOTAL
Norte	43	13	4	3	2	65
Nordeste	369	147	38	22	3	579
Centro Oeste	167	29	8	4	1	209
Sudeste	680	163	60	69	4	976
Sul	649	99	38	27	2	815
TOTAL	1.908	451	148	125	12	2.644

Tabela 28 – Municípios classificados por categoria conforme o PNAS/ 2004.

Com relação às demais regiões, temos as seguintes revelações: na região Nordeste, houve maior concentração entre os valores superiores (entre o 3º quartil e o limite superior) e maior dispersão entre os valores inferiores (entre o limite inferior e o 1º quartil); na região Sudeste ocorreu justamente o contrário, com dispersão maior nos valores superiores e maior concentração nos valores inferiores. Considerando o “Antes” e o “Depois” da LRF, o gráfico revelou que nessas regiões a dispersão dos Investimentos foi menor depois do advento da LRF. Outra constatação trazida pelo referido gráfico foi

que na região Nordeste houve uma assimetria negativa dos valores (média < mediana e mediana mais próxima ao terceiro quartil – Q3), ou seja, há uma dispersão maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma concentração maior. Na região Sudeste, tivemos uma situação de assimetria positiva dos valores (média > mediana e a mediana localizada mais próxima ao primeiro quartil – Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior.

Com relação à classificação das metrópoles por regiões antes da LRF, tivemos o seguinte *ranking*: na 1ª classificação ficou a região Sudeste, cuja média de Investimento ultrapassou o montante de R\$ 345.000.000,00; em seguida as regiões Sul, Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Depois da LRF, a região Sudeste permanece na liderança, com uma “média” de Investimentos superior a R\$ 210.000.000,00; na sequência, aparecem as regiões, em ordem decrescente: Nordeste, Sul, Norte e, por último, a região Centro-Oeste.

5.2.2.14 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO EDUCAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “METRÓPOLE”

Finalizada a análise dos Investimentos dos municípios classificados como “Metrópole”, apresentamos os dados dos gastos com Educação na mesma classificação de municípios, conforme explicitamos no Gráfico 28.

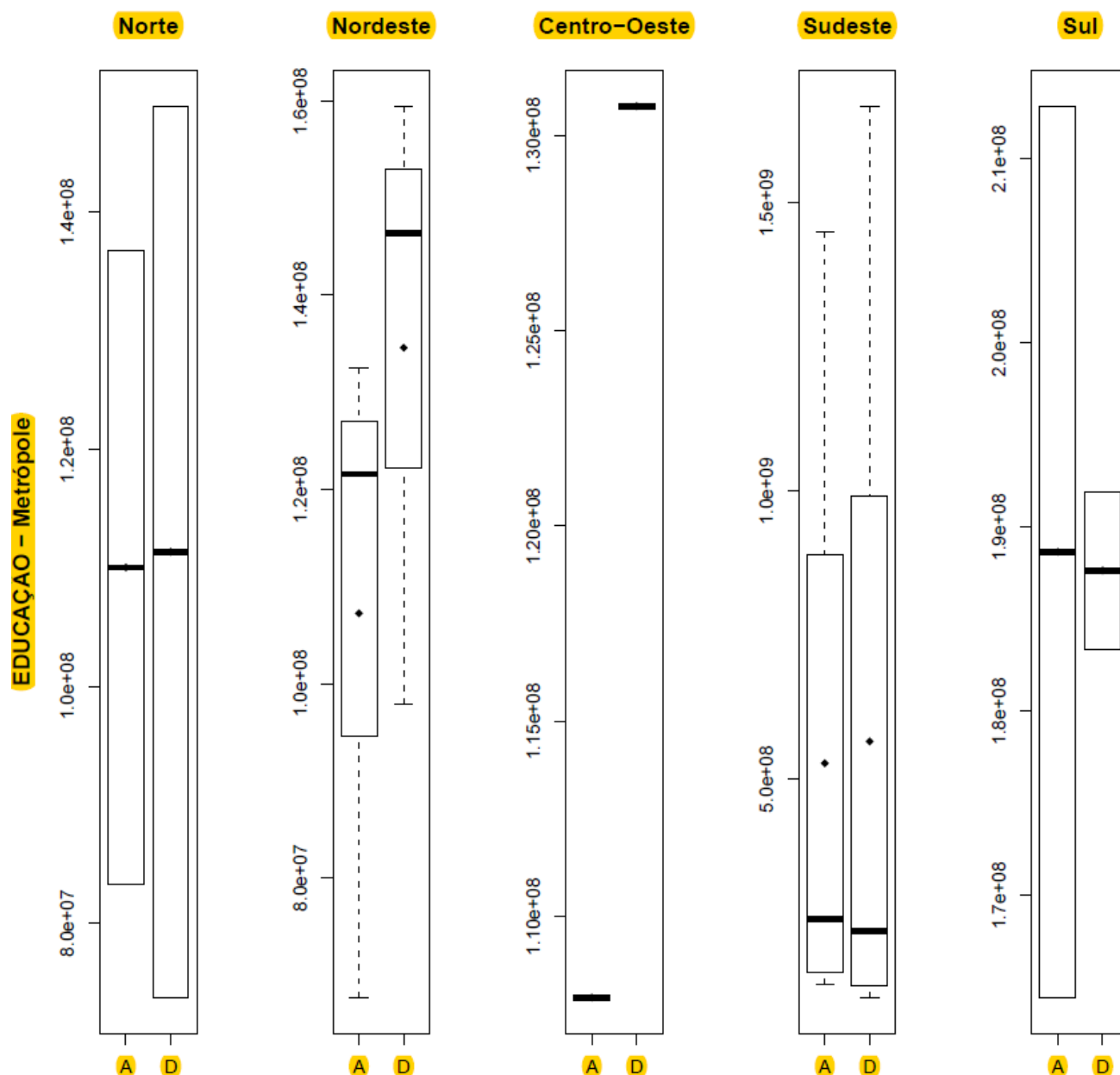


Gráfico 28 – Box Plot de Educação dos Municípios Metrôpole.

Da mesma forma como nos Investimentos, os municípios classificados como “Metrôpole” também não apresentaram valores *outliers* nos gastos com Educação, razão pela qual passamos ao cálculo de indicadores da estatística descritiva, como apontamos no Quadro 30.

E D U C A Ç Ã O				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			METRÓPOLE	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	110.026.964,39	111.350.488,83
		Mediana:	110.026.964,39	111.350.488,83
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	83.317.875,43	73.718.912,20
		Máximo:	136.736.053,36	148.982.065,46
		Desvio-padrão:	37.772.355,85	53.219.086,05
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	96.672.419,91	92.534.700,51
		Quartil 3:	123.381.508,88	130.166.277,14
		Curtose:	1,00	1,00
		Assimetria:	-	0,00
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	107.232.779,39	134.596.009,34
		Mediana:	121.585.498,08	146.428.566,22
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	67.665.659,51	97.883.712,49
		Máximo:	132.447.180,58	159.475.749,30
		Desvio-padrão:	34.693.828,96	32.456.151,98
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	94.625.578,80	122.156.139,35
		Quartil 3:	127.016.339,33	152.952.157,76
		Curtose:	1,50	1,50
		Assimetria:	- 0,63	- 0,58
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	107.926.805,20	130.756.373,04
		Mediana:	107.926.805,20	130.756.373,04
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	107.926.805,20	130.756.373,04
		Máximo:	107.926.805,20	130.756.373,04
		Desvio-padrão:	-	-
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	107.926.805,20	130.756.373,04
		Quartil 3:	107.926.805,20	130.756.373,04
		Curtose:	-	-
		Assimetria:	-	-
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	527.179.027,25	565.281.702,51
		Mediana:	257.538.151,21	236.195.375,36
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	143.196.601,58	120.379.139,12
		Máximo:	1.450.443.205,00	1.668.356.920,20
		Desvio-padrão:	620.703.269,65	740.063.822,54
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	174.491.200,84	149.694.915,26
		Quartil 3:	610.225.977,63	651.782.162,61
		Curtose:	2,29	2,30
		Assimetria:	1,10	1,11
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	188.672.288,93	187.658.633,06
		Mediana:	188.672.288,93	187.658.633,06
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	164.469.202,58	183.367.654,32
		Máximo:	212.875.375,28	191.949.611,80
		Desvio-padrão:	34.228.332,97	6.068.360,33
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	176.570.745,76	185.513.143,69
		Quartil 3:	200.773.832,11	189.804.122,43
		Curtose:	1,00	1,00
		Assimetria:	-	0,00

Quadro 30 – Medidas descritivas de Educação – Municípios Metrôpole.

Dentro da mesma sequência de procedimentos, foi feita a análise da “Média” dos gastos com Educação das cinco regiões brasileiras, classificando-as de 1 a 5, como pode ser visto no quadro 31.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA EDUCAÇÃO		
MUNICÍPIOS “METRÓPOLE”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	527.179.027,25	1
SUL	188.672.288,93	2
NORTE	110.026.964,39	3
CENTRO-OESTE	107.926.805,20	4
NORDESTE	107.232.779,39	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	565.281.702,51	1
SUL	187.658.633,06	2
NORDESTE	134.596.009,34	3
CENTRO-OESTE	130.756.373,04	4
NORTE	111.350.488,83	5

Quadro 31 – Ranking da “Média” dos gastos com Educação dos Municípios Metrópole.

Similar aos Investimentos dos municípios classificados como “Metrópole”, em função da pequena quantidade de municípios enquadrados nesse porte (Tabela 28), dispensamos as análises dos gastos com Educação do *Box plot* (Gráfico 28) das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, pois as representações gráficas do “limite inferior”, “1º quartil”, “3º quartil” e “limite superior” não apareceram no referido gráfico. No que diz respeito à região Nordeste, houve maior concentração entre os valores superiores (entre o 3º quartil e o limite superior) e uma maior dispersão entre os valores inferiores (entre o limite inferior e o 1º quartil); já na região Sudeste observa-se o oposto, com dispersão maior nos valores superiores e maior concentração nos valores inferiores. Considerando o “Antes” e o “Depois” da LRF, o gráfico mostrou que nas regiões Nordeste e Sudeste a dispersão dos Investimentos foi maior depois do advento da LRF. Outra constatação trazida pelo referido gráfico foi que na região Nordeste houve uma assimetria negativa dos valores (média < mediana e mediana próxima a Q3), ou seja, há uma dispersão maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma concentração maior, ao passo que na região Sudeste tivemos uma situação de assimetria positiva dos valores (média > mediana, com a mediana bem próxima a Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior.

Com relação ao *ranking* das metrópoles, por regiões, antes da LRF temos a seguinte classificação: em 1º lugar, encontra-se a região Sudeste, cuja média de gastos com Educação superou o valor de R\$ 520.000.000,00, seguida das regiões Sul, Norte, Centro-Oeste e, por último, da região Nordeste. Depois da LRF, a região classificada em 1ª posição não se altera, ou seja, permanece a região Sudeste, com uma “média” de gastos com Educação ultrapassando os R\$ 560.000.000,00; na sequência temos as regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e, por último, a região Norte.

5.2.2.15 ANÁLISE DA FUNÇÃO DE GOVERNO SAÚDE DOS MUNICÍPIOS CLASSIFICADOS COMO “METRÓPOLE”

Concluídas a apresentação e análise dos gastos com Educação das Metrópoles, apresentamos os dados dos gastos com Saúde na mesma classificação de municípios a partir do Gráfico 29.

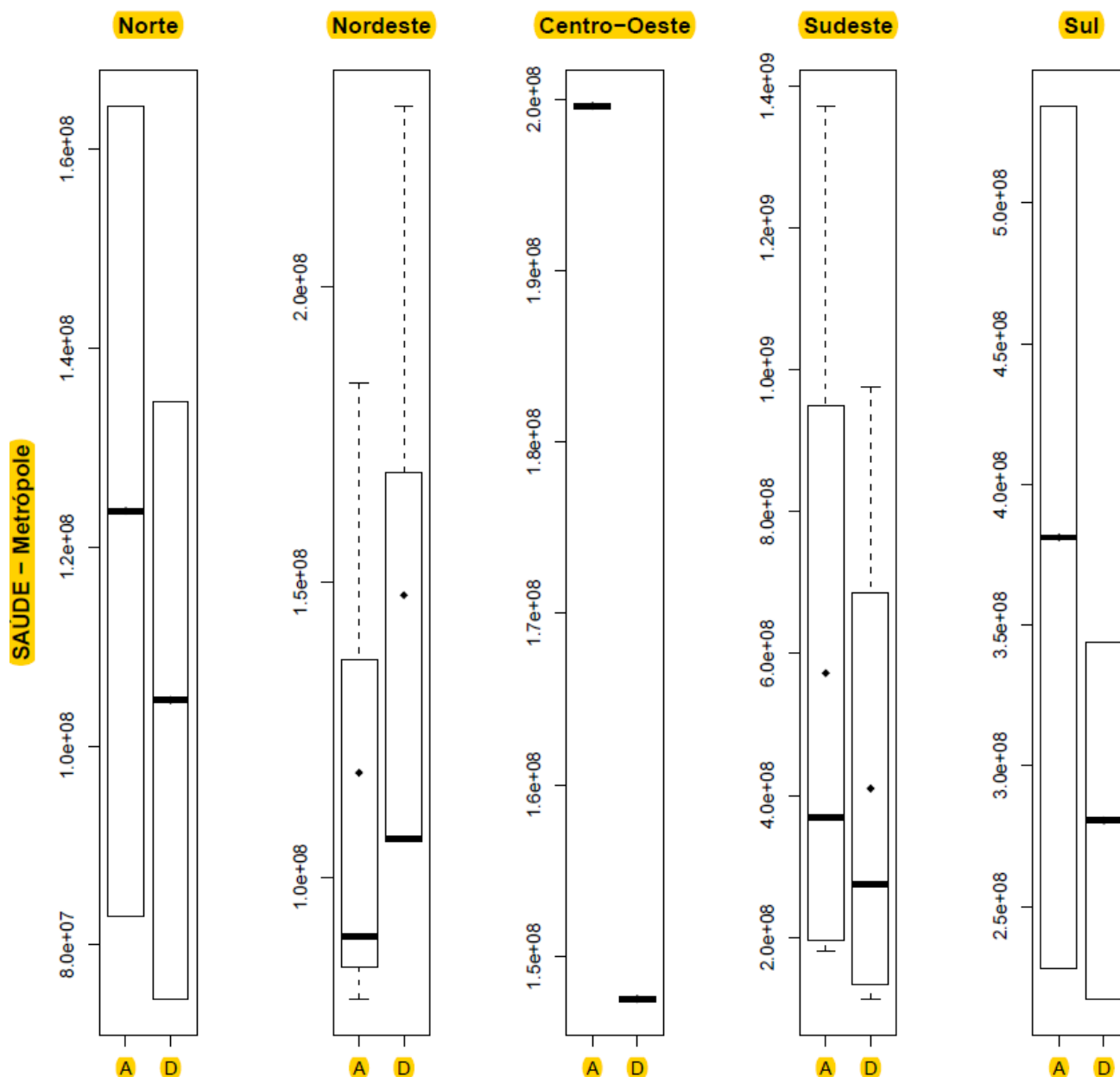


Gráfico 29 – Box Plot de Saúde dos Municípios Metrópole.

Similar à situação dos gastos com Educação, os municípios classificados como “Metrópole” também não tiveram valores discrepantes nos gastos com Saúde; por isso segue o cálculo dos indicadores da estatística descritiva, contemplados no Quadro 32.

SAÚDE				
REGIÃO		TÉCNICAS DE ESTATÍSTICA DESCRITIVA	CATEGORIA DE MUNICÍPIO	
			METRÓPOLE	
			Antes da LRF	Depois da LRF
1) NORTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	123.635.148,06	104.600.046,78
		Mediana:	123.635.148,06	104.600.046,78
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	82.929.203,25	74.559.599,89
		Máximo:	164.341.092,88	134.640.493,66
		Desvio-padrão:	57.566.899,23	42.483.607,40
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	103.282.175,66	89.579.823,33
		Quartil 3:	143.988.120,47	119.620.270,22
		Curtose:	1,00	1,00
		Assimetria:	-	0,00
2) NORDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	117.690.268,76	147.765.676,75
		Mediana:	90.069.488,99	106.512.470,40
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	79.375.233,77	106.149.823,64
		Máximo:	183.626.083,52	230.634.736,20
		Desvio-padrão:	57.351.900,79	71.766.939,74
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	84.722.361,38	106.331.147,02
		Quartil 3:	136.847.786,26	168.573.603,30
		Curtose:	1,50	1,50
		Assimetria:	0,68	0,71
3) CENTRO-OESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	199.596.419,72	147.514.706,86
		Mediana:	199.596.419,72	147.514.706,86
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	199.596.419,72	147.514.706,86
		Máximo:	199.596.419,72	147.514.706,86
		Desvio-padrão:	-	-
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	199.596.419,72	147.514.706,86
		Quartil 3:	199.596.419,72	147.514.706,86
		Curtose:	-	-
		Assimetria:	-	-
4) SUDESTE	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	572.329.964,00	409.545.911,34
		Mediana:	368.279.754,93	274.793.277,75
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	180.605.790,76	112.920.018,06
		Máximo:	1.372.154.555,36	975.677.071,80
		Desvio-padrão:	555.417.661,68	397.835.278,63
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	203.936.366,88	142.452.609,56
		Quartil 3:	736.673.352,05	541.886.579,54
		Curtose:	2,10	2,04
		Assimetria:	0,91	0,85
5) SUL	MEDIDAS DE	TENDÊNCIA CENTRAL		
		Média:	381.136.309,55	280.499.711,12
		Mediana:	381.136.309,55	280.499.711,12
		DISPERSÃO		
		Mínimo:	227.766.466,77	217.069.575,06
		Máximo:	534.506.152,32	343.929.847,18
		Desvio-padrão:	216.897.711,71	89.703.758,68
		SEPARATRIZES		
		Quartil 1:	304.451.388,16	248.784.643,09
		Quartil 3:	457.821.230,93	312.214.779,15
		Curtose:	1,00	1,00
		Assimetria:	-	-

Quadro 32 – Medidas descritivas de Saúde – Municípios MetrÓpole.

Na mesma estrutura de procedimentos, analisamos a “Média” dos gastos com Saúde das cinco regiões brasileiras e, na sequência, ranqueamos nas posições de 1 a 5, conforme o Quadro 33.

ANÁLISE DA “MÉDIA” DA SAÚDE		
MUNICÍPIOS “METRÓPOLE”		
REGIÕES	Antes da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	572.329.964,00	1
SUL	381.136.309,55	2
CENTRO-OESTE	199.596.419,72	3
NORTE	123.635.148,06	4
NORDESTE	117.690.268,76	5
REGIÕES	Depois da LRF	CLASSIFICAÇÃO
SUDESTE	409.545.911,34	1
SUL	280.499.711,12	2
NORDESTE	147.765.676,75	3
CENTRO-OESTE	147.514.706,86	4
NORTE	104.600.046,78	5

Quadro 33 – Ranking da “Média” dos gastos com Saúde dos Municípios MetrÓpole.

Da mesma forma como ocorreu com os Investimentos e com os gastos com Educação dos municípios classificados como “MetrÓpole”, em razão da pequena quantidade de municípios enquadrados nesse porte (Tabela 28), não realizamos as análises dos gastos com Saúde do *Box plot* (Gráfico 29) das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, pois as representações gráficas do “limite inferior”, “1º quartil”, “3º quartil” e “limite superior” não apareceram no referido gráfico. Com relação às regiões Nordeste e Sudeste, houve maior dispersão entre os valores superiores (entre o 3º quartil e o limite superior) e maior concentração entre os valores inferiores (entre o limite inferior e o 1º quartil). Levando-se em conta o “Antes” e o “Depois” da LRF, o gráfico mostrou que na região Nordeste a dispersão dos gastos com Saúde foi maior depois do advento da LRF; na região Sudeste ocorreu o contrário, com uma dispersão maior antes da LRF. Outra revelação do gráfico foi que nessas duas regiões houve uma assimetria positiva dos valores (média > mediana, com a mediana localizada bem próxima de Q1), ou seja, há uma concentração maior nos valores menores (R\$) dos Investimentos (entre o limite inferior e o 3º quartil: 75%), e a cauda superior, que concentra 25% dos valores, apresentou uma dispersão maior.

Ao observarmos a classificação das metrópoles por regiões antes da LRF, temos o seguinte *ranking*: a região Sudeste ficou em 1º lugar, cuja média de gastos com Saúde ultrapassou o montante de R\$ 570.000.000,00; seguida das regiões Sul, Centro-Oeste, Norte, e, por último, a região Nordeste. Depois da LRF, o cenário revela que a região classificada em 1ª posição não se altera, ou seja, permanece a

região Sudeste, com uma “média” de gastos com Saúde superior a R\$ 400.000.000,00; na sequência temos as regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e, por último, a região Norte.

Concluídas a apresentação e a análise dos dados, na sequência tecemos as conclusões e empreendemos as recomendações da pesquisa.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1 CONCLUSÕES

O desenvolvimento deste trabalho representou uma busca do autor, que sempre esteve ancorada na expectativa de que a Lei de Responsabilidade Fiscal tivesse contribuído para alavancar o volume de recursos aplicados no elemento de despesa Investimentos e nas diversas funções de governo, com destaque para Educação e Saúde, objeto do presente estudo, haja vista a limitação que a referida Lei trouxe para os gastos com pessoal e para o controle do endividamento dos municípios brasileiros, ou seja, se o município passou a gastar menos com folha de pagamento (despesas correntes), por força da lei, teoricamente deveria sobrar mais recursos para investimentos em despesas de capital. Aliada a essa expectativa, a pesquisa foi motivada também pela inquietude do pesquisador em conhecer as finanças dos municípios e a disparidade ou homogeneidade que há entre as cinco regiões brasileiras e entre os diversos portes de municípios, classificados em Municípios “Pequenos 1”, com população até 20.000 habitantes; “Pequenos 2”, com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; “Médios”, com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; “Grandes”, com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e “Metrópoles”, com população superior a 900.000 habitantes.

Após a definição do que se pretendíamos fazer, nossa preocupação recaiu sobre a situação-problema a ser investigada, e após inúmeras reflexões e ponderações, culminamos na seguinte indagação: Quais os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*), especificamente no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde?

Após as considerações sobre nossas expectativas e inquietudes e também da definição do problema da pesquisa, passamos a enumerar, a seguir, as conclusões a que chegamos com o desenvolvimento da presente Tese.

Iniciamos pelos objetivos específicos da pesquisa: em nossa visão, estes foram atendidos plenamente, pois identificamos, descrevemos e analisamos a execução orçamentária dos recursos aplicados no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde dos Municípios

Brasileiros no período de 2001 a 2005 (depois da LRF) em relação ao período de 1996 a 2000 (antes da LRF), cuja análise encontra-se descrita na sequência.

No **primeiro objetivo específico**, pretendíamos identificar, descrever e analisar a execução orçamentária dos recursos aplicados no elemento de despesa **Investimentos** dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*). Concluímos, pela análise feita por regiões brasileiras, que a maioria dos municípios das regiões Norte, Nordeste e Sul apresentaram crescimento no volume de Investimentos, isto é, a Média de Investimentos aumentou. Outro efeito positivo da LRF, que aconteceu em 100% das regiões, na maioria dos municípios (nas 5 classificações de porte), foi a redução do nível de dispersão dos Investimentos, ou seja, houve uma redução da diferença entre os menores valores e os maiores valores de Investimento, causando maior concentração, diminuindo a distância entre o “valor mínimo” e o “valor máximo”. Pela ótica da análise feita por categoria de município, nossa pesquisa mostrou claramente que houve redução de Investimentos nos Municípios Pequenos 1 e Pequenos 2, com limite até 50 mil habitantes (na maioria das regiões); nos Municípios Médios, Grandes e Metrôpoles, ou seja, com população a partir de 50.001 habitantes, aumentaram os Investimentos (na maioria das regiões). Ainda na segunda ótica, a dispersão diminuiu nos municípios Pequeno 1, Pequeno 2 e Médio, o que denota um efeito positivo da LRF; no município Grande aumentou a dispersão e nas Metrôpoles a análise ficou prejudicada devido à pequena quantidade de municípios.

Com relação ao **segundo objetivo específico**, que era identificar, descrever e analisar a execução orçamentária dos recursos aplicados na função de governo **Educação** dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*), considerando a análise feita por regiões brasileiras, nossa pesquisa revelou uma performance homogênea nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste na maioria absoluta dos municípios (das 5 classificações), mostrando um aumento da Média, Mediana, Valor Mínimo e Valor Máximo dos gastos com Educação, revelando um aporte maior de recursos para essa área. Como efeito negativo da LRF, nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, na maioria dos municípios (5 classificações de porte), houve um aumento da dispersão dos gastos com Educação, ou seja, aumentou a diferença entre os menores valores e os maiores valores de Investimento, reduzindo a concentração, isto é, aumentando a distância entre o “valor mínimo” e o “valor máximo”. A exceção, nesse objetivo específico, foi a região Sul, que apresentou redução em todas as medidas descritivas de tendência central e de dispersão, significando uma diminuição na aplicação de recursos na função de governo Educação. Na

ótica da análise por categoria de município, a pesquisa revelou praticamente uma unanimidade de comportamento propiciado pela LRF, ou seja, em 100% dos portes de municípios (na maioria das regiões) houve aumento das medidas descritivas Média, Mediana, Valor Mínimo e Valor Máximo, o que nos permite afirmar que em todos os portes de municípios houve um aumento no aporte de recursos destinados à Educação.

No que diz respeito ao **terceiro objetivo específico** da pesquisa, que buscava identificar, descrever e analisar a execução orçamentária dos recursos aplicados na função de governo **Saúde** dos Municípios Brasileiros no período de 2001 a 2005 (*depois da LRF*) em relação ao período de 1996 a 2000 (*antes da LRF*), levando-se em conta a análise feita por regiões brasileiras chegamos à conclusão de que os impactos da LRF foram no sentido de aumentar as aplicações de recursos na Saúde nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul, considerando todos os portes de municípios; percebemos que houve redução apenas na região Sudeste, cuja média diminuiu. No quesito dispersão, a LRF teve impactos positivos nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, onde a dispersão dos gastos com Saúde diminuiu, ou seja, a diferença entre os menores valores e os maiores valores foram reduzidos, aumentando a concentração, cujo reflexo é a redução da distância entre o “valor mínimo” e o “valor máximo”. Nas regiões Norte e Nordeste, o efeito da LRF foi no sentido de aumentar a dispersão dos gastos com Saúde, o que é um fator negativo. Ainda com relação aos gastos com Saúde, porém pelo prisma da análise por categoria de município, os impactos da LRF apareceram positivamente como aumentos na média de gastos com Saúde nos municípios Pequeno 1, Pequeno 2, Médio e Grande, com exceção das Metrôpoles, onde houve redução da Média, Mediana, Valor Mínimo e Valor Máximo. Um outro efeito positivo da referida Lei, nos municípios Pequeno 1, Pequeno 2, Médio e Grande, foi a redução da dispersão (na maioria das regiões), ou seja, a diferença entre os menores valores e os maiores valores foram reduzidos, esse efeito aumenta a concentração, refletindo numa redução da distância entre o “valor mínimo” e o “valor máximo”.

O **quarto e último objetivo específico** da pesquisa pretendia identificar se houve disparidade ou homogeneidade entre os valores aplicados em Investimentos, Educação e Saúde nos diversos portes de municípios (Pequenos 1, Pequenos 2, Médios, Grandes e Metrôpoles) das cinco regiões brasileiras, esse objetivo encontra-se respondido junto com as conclusões acerca do problema de pesquisa e do objetivo geral descritos a seguir.

Ao reportarmo-nos à pergunta central da Tese, representada no problema da pesquisa e considerando também o objetivo geral, podemos verificar que, no âmbito dos 2.644 (dois mil, seiscentos e quarenta

e quatro) municípios pesquisados, de todos os portes e de todas as regiões do Brasil, ficou claro que a LRF provocou vários impactos nas finanças dos municípios brasileiros, mas não houve homogeneidade de comportamento no tocante a crescimento ou decréscimo orçamentário, ou seja, após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal houve municípios em que as aplicações de recursos públicos no elemento de despesa Investimentos e nas funções de governo Educação e Saúde aumentaram significativamente; em outros, aumentaram moderada ou timidamente e, ainda em outros, diminuíram significativa, moderada ou timidamente, não revelando, portanto, um padrão uniforme de realização das aludidas rubricas orçamentárias. Naturalmente, podemos depreender desse fato a questão da heterogeneidade das finanças dos municípios brasileiros, em que alguns se apresentavam bem equilibrados e outros muito endividados antes do advento da referida Lei. Nos primeiros, os impactos da LRF foram positivos no sentido de aumentar os Investimentos e os gastos em Educação e Saúde; nos últimos, os novos gestores, temendo a responsabilidade de seus atos diminuíram os Investimentos e os gastos com Educação e Saúde no intuito de equilibrar as contas públicas.

No que diz respeito às hipóteses da pesquisa, os resultados nos levam a **refutar** a “Hipótese H0: O atendimento aos quesitos obrigatórios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) **PROVOCARAM** uma homogeneidade de comportamento das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros, no período de 2001 a 2005 (depois da LRF), em relação ao período de 1996 a 2000 (antes da LRF), especificamente no elemento de despesa INVESTIMENTOS e nas funções de governo EDUCAÇÃO e SAÚDE.”; e a **aceitar** a “Hipótese H1: O atendimento aos quesitos obrigatórios constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) **NÃO PROVOCARAM** uma homogeneidade de comportamento das variáveis observadas nas finanças dos Municípios Brasileiros, no período de 2001 a 2005 (depois da LRF), em relação ao período de 1996 a 2000 (antes da LRF), especificamente no elemento de despesa INVESTIMENTOS e nas funções de governo EDUCAÇÃO e SAÚDE.”, haja vista que não houve homogeneidade de comportamento no tocante ao crescimento ou decréscimo orçamentário, não havendo, portanto, impactos uniformes, regulares nas rubricas orçamentárias consideradas na pesquisa.

6.2 RECOMENDAÇÕES

A elaboração desta Tese consubstanciou-se em uma tentativa inicial de empreender uma pesquisa empírica, visando entender um pouco mais dos impactos práticos de uma lei considerada importante para o país, que é a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, em que precisamos confrontar a efetividade do texto da lei com as ações dos gestores públicos, procurando verificar os impactos da referida Lei.

Em nossa visão, o trabalho foi inovador na medida em que o desenvolvemos através de uma pesquisa documental, com dados secundários, utilizando de um banco de dados oficial disponibilizado no site http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais (FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios), utilizando de várias técnicas da estatística descritiva, com medidas de tendência central, dispersão e separatrizes e, também, com a utilização da técnica estatística *Box plot*.

Acreditamos que o assunto relativo aos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos municípios brasileiros encontra-se longe de ter sido suficientemente explorado, demandando, portanto, o desenvolvimento de novos trabalhos, inclusive sob outros enfoques, com outras análises capazes de controlar por efeitos exógenos ao modelo utilizado nesta pesquisa, como, por exemplo, uma regressão que possa incluir variáveis como o nível de crescimento do PIB, a proibição de crédito, entre outras. Importante ressaltar também que os anos da amostra da presente Tese, de 1996 a 2005, focalizam anos de crise e choque exógeno nas finanças públicas, que tornam ainda mais importante o resultado deste trabalho como também a necessidade de realizar mais pesquisas com técnicas multivariadas, qualitativas e quantitativas, para controlar por outras explicações, ou seja, das crises serem possíveis causas dos padrões encontrados, o que se denomina “variáveis intervenientes”.

A presente Tese foi apenas um passo que permitirá a realização de novos estudos no futuro como, por exemplo, trabalhos sobre esses dados orçamentários em termos proporcionais, seja pelo PIB ou per-capita populacional, seja pela proporção de investimentos e gastos de saúde e educação como parte do orçamento ou como porcentagem da receita líquida.

7 REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico. 2003. Doctoral Thesis, Instituto de Economia Campinas da Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- ALENCAR, A. A; GOBETTI, S. W. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências. Revista de Sociologia e Política, 2005.
- ANDRADE, Maria Margarida de. Como Preparar Trabalhos para Cursos de Pós-Graduação. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ARRETCHE, Marta. FEDERALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em Perspectiva, 2001.
- ASAZU, Claudia Yukari; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, ideias e incrementalismo. Dissertação de mestrado, FGV, São Paulo. 2003.
- BACKHAUS, Jurgen e WAGNER, Richard (orgs) (2004). Handbook of Public Finance. New York: Kluwer.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, de 5 maio 2000.
- BREMAEKER, F. E. J; Panorama das finanças municipais em 2005. Instituto Brasileiro de Administração Municipal Rio de Janeiro, RJ: October 2006
- CARVALHO, C; PUTOMATTI, G; REINACH, S. Sustentabilidade do endividamento dos governos subnacionais: BIRD x Caso brasileiro. Presentation, FGV-EAESP, March, 2012.
- CASTRO, Cláudio de Moura. *A prática da pesquisa*. São Paulo: McGrawHill do Brasil, 1978.
- CENTRAL BANK OF BRAZIL. Departamento da Dívida Pública, Programa de Refinanciamento das Dívidas Públicas Municipais Relatório das Operações Realizadas. (Resolução nº 37, de 17/09/1999, do Senado Federal – art. 4º). Brasília, DF: 2000.
- CHANDRA, Jha Prakash. Theory of Fiscal Federalism: An Analysis. MPRA Paper nº 41769, posted 15. October 2013.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Uma Proposta para Avaliar a Gestão das Prefeituras: O Índice de Responsabilidade Fiscal, de Gestão e Social dos Municípios. Brasília, DF: 2006.

EATON, K; DICKOVICK, J.T. The politics of recentralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, v. 39, n. 1, p. 90-122, 2004.

FELD, Lars P. James Buchanan's theory of federalism: from fiscal equity to the ideal political order. Springer Science+Business Media, New York, 2014.

FRANZESE, Cibeles; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado, FGV/SP. 2010.

GASPARINI, C.E; MIRANDA, R.B. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios. Brasília: Ipea, Texto para Discussão, n. 1.243, 2006.

GIAMBIAGI, F; BLANCO, F; ARDEO, V. Proposta de recriação de uma dívida estadual e municipal com o setor financeiro privado. *Revista do BNDES*. v. 14, n. 29, p. 365-98, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOMES, José Mauro. A definição do gasto público: aspectos institucionais e a disputa política. Dissertação de Mestrado, FGV-SP, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; e MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MACEDO, Joel de Jesus; CORBARI, Célia Ely. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças – USP*. 2009.

MAGRASSI, M. Sub-national investment needs and financial market response sector study. Washington D.C: Inter-American Development Bank, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; e LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de Pesquisa. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINS, Gilberto de Andrade; e THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, M; MIRANDA, R. B; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, (Textos para Discussão, n. 40), 2008.

METTENHEIM, Kurt Eberhart Von. A BRAZILIAN MUNICIPAL BOND MARKET: THEORY, REPRESSION AND PROSPECTS. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 52, nº 6, nov. /dez. 2012.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. Modelo Brasileiro de Crédito Municipal (2000 a 2006): uma análise de controles governamentais e características da oferta. 2008. Doctoral Dissertation, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social – Métodos e Técnicas. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. RAE – Revista de Administração de Empresas, v. 48, n. 3.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; ALVES, Tiago Wickstrom. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. RAP: Revista Brasileira de Administração Pública, jan/fev2011, Vol. 45.

SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, v. 65, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: Atlas, 2012.

8 APÊNDICES

8.1 APÊNDICE A: LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 27/03/1995 (LEI CAMATA)



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 27 DE MARÇO DE 1995

Revogada pela LCP nº 96, de 31.5.99

Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata)

Vigência

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, inclusive fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, pagas com receitas correntes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderão, em cada exercício financeiro, exceder:

I - no caso da União, a sessenta por cento da respectiva receita corrente líquida, entendida esta como sendo o total da receita corrente, deduzidos os valores correspondentes às transferências por participações, constitucionais e legais, dos Estados, Distrito Federal e Municípios na arrecadação de tributos de competência da União, bem como as receitas de que trata o [art. 239 da Constituição Federal](#), e, ainda, os valores correspondentes às despesas com o pagamento de benefícios no âmbito do Regime Geral da Previdência Social;

II - no caso dos Estados, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados;

III - no caso do Distrito Federal e dos Municípios, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes.

§ 1º Se as despesas de que trata este artigo excederem, no exercício da publicação desta Lei Complementar, aos limites nele fixados, deverão retornar àqueles limites no prazo máximo de três exercícios financeiros, a contar daquele em que esta Lei Complementar entrar em vigor, à razão de um terço do excedente por exercício.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo da execução orçamentária, do mês e até o mês, explicitando, de forma individualizada, os valores de cada item considerado para efeito do cálculo das receitas correntes líquidas, das despesas totais de pessoal e, consequentemente, da referida participação.

§ 3º Sempre que o demonstrativo de que trata o parágrafo anterior, no que tange à despesa acumulada até o mês, indicar o descumprimento dos limites fixados nesta Lei Complementar, ficarão vedadas, até que a situação se regularize, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que impliquem aumento de despesas.

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro exercício financeiro subsequente ao de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 27 de março de 1995; 174º da Independência e 107º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Luiz Carlos Bresser Pereira

8.2 APÊNDICE B: LEI COMPLEMENTAR Nº 96, DE 31/05/1999



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 96, DE 31 DE MAIO DE 1999

Revogada pela Lcp nº 101, de 4.5.2000.

Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º As Despesas Totais com Pessoal não podem exceder a:

I - no caso da União: cinquenta por cento da Receita Corrente Líquida Federal;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Estadual;

III - no caso dos Municípios: sessenta por cento da Receita Corrente Líquida Municipal.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo serão consideradas as despesas e as receitas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidas no todo ou em parte pelo Poder Público.

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei Complementar, consideram-se:

I - Despesas Totais com Pessoal: o somatório das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais da administração direta e indireta, realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, considerando-se os ativos, inativos e pensionistas, excetuando-se as obrigações relativas a indenizações por demissões, inclusive gastos com incentivos à demissão voluntária;

II - Despesas de Pessoal: o somatório dos gastos com qualquer espécie remuneratória, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, provenientes de cargos, funções ou empregos públicos, civis, militares ou de membros de Poder, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza;

III - Encargos Sociais: o somatório das despesas com os encargos sociais, inclusive as contribuições para as entidades de previdência realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;

IV - Receita Corrente Líquida Federal: o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas:

a) as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Estados, Distrito Federal e Municípios;

e b) o produto da arrecadação das contribuições sociais, dos empregados e empregadores, ao regime geral de previdência social e das contribuições de que trata o art. 239 da Constituição;

V - Receita Corrente Líquida Estadual: o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais, deduzidas as repartições constitucionais e legais de sua receita tributária para Municípios;

VI - Receita Corrente Líquida Municipal: o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais.

Art. 3º Sempre que as despesas com pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios estiverem acima dos limites fixados no art. 1º, ficam vedadas:

I - a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título;

II - a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreira;

III - novas admissões ou contratações de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e pelas entidades da administração direta ou indireta, mantidas, no todo ou em parte, pelo Poder Público; e

IV - a concessão a servidores de quaisquer benefícios não previstos constitucionalmente.

Parágrafo único. A vedação a novas admissões e contratações de pessoal de que trata o inciso III não se aplica à reposição decorrente de falecimento ou aposentadoria nas atividades finalísticas de saúde, educação e segurança pública.

Art. 4^a A partir da entrada em vigor desta Lei Complementar, os entes estatais cujas despesas com pessoal estiverem acima dos limites fixados no art. 1^a deverão adaptar-se a estes limites, à razão de, no mínimo, dois terços do excesso nos primeiros doze meses e o restante nos doze meses subsequentes.

Art. 5^a A inobservância do disposto no artigo anterior ou, após o prazo ali previsto, do disposto no art. 1^a, implica, enquanto durar o descumprimento:

I - a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais;

II - a vedação à:

a) concessão, direta ou indireta, de garantia da União; e

b) contratação de operação de crédito junto às instituições financeiras federais.

§ 1^a Observado o disposto no inciso X do art. 167 da Constituição, a vedação constante da alínea "a" do inciso II não se aplica a operações que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 2^a Para os efeitos deste artigo, fica o Ministério da Fazenda responsável por atestar, anualmente, o cumprimento do cronograma de ajuste mencionado no artigo anterior, podendo, para tanto, requerer informações dos órgãos e das entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 6^a Para atender aos limites do art. 1^a, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis;

III - exoneração dos servidores estáveis.

§ 1^a A providência prevista em cada inciso do *caput* somente será adotada se a do inciso anterior não for suficiente para alcançar o limite previsto.

§ 2^a Poderá ser adotada a redução da jornada de trabalho, com adequação proporcional dos vencimentos à jornada reduzida, como medida independente ou conjunta com as referidas neste artigo para atingir o objetivo previsto no art. 1^a.

Art. 7^a A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicarão, em órgão oficial de divulgação, até trinta dias após o encerramento de cada mês, demonstrativo de execução orçamentária, do mês e do acumulado nos últimos doze meses, explicitando, de forma individualizada, os valores de cada item considerado para efeito do cálculo das receitas correntes líquidas e das despesas totais com pessoal.

Art. 8^a Fica o órgão de controle externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsável, na respectiva área de competência, por verificar mensalmente e em relação ao período dos últimos doze meses, o cumprimento desta Lei Complementar, encaminhando o resultado ao Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. No caso de Município que não tenha órgão de controle externo, a responsabilidade pela verificação anual é do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 9^a Ficam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário solidários no cumprimento dos limites estabelecidos no art. 1^a, sujeitando-se às eventuais reduções de despesas totais com pessoal.

Art. 10. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Fica revogada a [Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995](#).

Brasília, 31 de maio de 1999; 178^a da Independência e 111^a da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Pedro Parente

8.3 APÊNDICE C: LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04/05/2000



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1ª Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO

Seção I Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

Seção II Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Seção III Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o [§ 6º do art. 165 da Constituição](#), bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1^a Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2^a O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3^a A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4^a É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5^a A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no [§ 1º do art. 167 da Constituição](#).

§ 6^a Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7^a (VETADO)

Art. 6^a (VETADO)

Art. 7^a O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1^a O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2^a O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3^a Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8^a Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4^a, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. [\(Vide Decreto nº 4.959, de 2004\)](#) [\(Vide Decreto nº 5.356, de 2005\)](#)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9^a Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1^a No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2^a Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3^a No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 4^a Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no [§ 1º do art. 166 da Constituição](#) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5^a No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no [art. 100 da Constituição](#).

Seção I Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: [\(Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001\)](#) [\(Vide Lei nº 10.276, de 2001\)](#)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO IV DA DESPESA PÚBLICA

Seção I Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (Vide Decreto nº 3.917, de 2001)
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no [inciso XIII do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição](#);

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do [§ 5º do art. 195 da Constituição](#), atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

CAPÍTULO V DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

- I - existência de dotação específica;
 - II - (VETADO)
 - III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
 - IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:
 - a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
 - b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
 - c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
 - d) previsão orçamentária de contrapartida.
- § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.
- § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

CAPÍTULO VI DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precipuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

CAPÍTULO VII DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção I Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1^a Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2^a Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3^a Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4^a O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1^a deste artigo.

§ 1^a As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2^a As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3^a Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4^a Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5^a No prazo previsto no art. 5^a, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6^a Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7^a Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Seção III

Da Recondução da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Seção IV Das Operações de Crédito

Subseção I Da Contratação

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#);

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no [inciso III do art. 167 da Constituição](#), consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Subseção II Das Vedações

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contrada anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinar dividas não contradas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no [§ 7º do art. 150 da Constituição](#);

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

Subseção III Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o [inciso III do art. 167 da Constituição](#), desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Subseção IV Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinaranciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Seção V Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Seção VI Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

CAPÍTULO VIII DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seção I Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o [§ 3º do art. 164 da Constituição](#).

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os [arts. 249 e 250 da Constituição](#), ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Seção II Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no [§ 3º do art. 182 da Constituição](#), ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

Seção III Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no [inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição](#).

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

CAPÍTULO IX DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

~~Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.~~

~~Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:~~ (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

§ 1^a A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

~~II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;~~ (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2^o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 3^a Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4^o do art. 32. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 4^a A inobservância do disposto nos §§ 2^a e 3^a ensejará as penalidades previstas no § 2^a do art. 51. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 5^a Nos casos de envio conforme disposto no § 2^a, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

§ 6^a Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o [§ 3º do art. 165 da Constituição](#) abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

- I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;
- II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;
- III - resultados nominal e primário;
- IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;
- V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

- I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;
- II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;
- III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

- I - da limitação de empenho;
- II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

Seção IV Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

- I - Chefe do Poder Executivo;
- II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;
- III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;
- IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

- I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:
 - a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
 - b) dívidas consolidada e mobiliária;
 - c) concessão de garantias;
 - d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
 - e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;
- II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- III - demonstrativos, no último quadrimestre:
 - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
 - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

Seção V Das Prestações de Contas

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Seção VI Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

CAPÍTULO X DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

- I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

- a) (VETADO)
- b) o Relatório de Gestão Fiscal;
- c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

- I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do [art. 250 da Constituição](#), é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do [inciso I](#) e no [inciso II do art. 195 da Constituição](#);

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá-lhe o caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do [inciso X do art. 37 da Constituição](#), até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal); a [Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#); o [Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967](#); a [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#); e demais normas da legislação pertinente.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no *caput* deste artigo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009\).](#)

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

Brasília, 4 de maio de 2000; 179ª da Independência e 112ª da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Martus Tavares

8.4 APÊNDICE D: ÍNDICES DE CORREÇÃO MONETÁRIA

1996					1995				
Mês	Índice		Nº índice desde Dez/1992=1,00	Mês	Índice		Nº índice desde Dez/1992=1,00		
	Do mês	Acumulado			Do mês	Acumulado			
		No ano				Nos 12 meses		No ano	Nos últimos 12 meses
dez/96	0,88	9,3264	9,3264	355,7706	dez/95	0,27	14,7738	14,7738	325,4205
nov/96	0,28	8,3728	8,6654	352,6672	nov/95	1,33	14,4647	15,1171	324,5442
out/96	0,22	8,0702	9,8032	351,6825	out/95	0,23	12,9623	16,4123	320,2844
set/96	0,13	7,8329	9,8141	350,9105	set/95	-1,08	12,7031	19,1068	319,5495
ago/96	0	7,6929	8,4871	350,4549	ago/95	1,29	13,9336	22,2735	323,0383
jul/96	1,09	7,6929	9,8866	350,4549	jul/95	2,24	12,4825	24,7482	318,9242
jun/96	1,22	6,5317	11,1367	346,6761	jun/95	2,62	10,0181	28,6893	311,9368
mai/96	1,68	5,2477	12,6738	342,4976	mai/95	0,4	7,2093	83,8168	303,9727
abr/96	0,7	3,5088	11,2554	336,8387	abr/95	2,3	6,7821	158,0575	302,7616
mar/96	0,22	2,7892	13,0231	334,4973	mar/95	1,81	4,3814	259,3634	295,9547
fev/96	0,76	2,5636	14,8163	333,7630	fev/95	1,15	2,5256	411,2131	290,6931
jan/96	1,79	1,79	15,2607	331,2455	jan/95	1,36	1,36	619,7415	287,3882
Soma dos 12 meses:				4.137,4588	Soma dos 12 meses:				3.724,4682
Média do ano de 1996:				344,7882	Média do ano de 1995:				310,3724

Quadro 34 – Índices de CM: IGP-DI da FGV, dos anos de 1995 e 1996.

Fonte: http://www.portaldefinancas.com/igp_di_fgv.htm

1998					1997				
Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00	Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00
	Do mês	Acumulado				Do mês	Acumulado		
		No ano	Nos 12 meses				No ano	Nos últimos 12 meses	
dez/98	0,98	1,7139	1,7139	388,9508	dez/97	0,69	7,4841	7,4841	382,3970
nov/98	-0,18	0,7267	1,4217	385,1761	nov/97	0,83	6,7476	7,687	379,7766
out/98	-0,03	0,9084	2,448	385,8706	out/97	0,34	5,8689	7,0996	376,6504
set/98	-0,02	0,9387	2,8271	385,9864	set/97	0,59	5,5101	6,9715	375,3741
ago/98	-0,17	0,9588	3,4545	386,0636	ago/97	-0,04	4,8913	6,4823	373,1724
jul/98	-0,38	1,1308	3,5892	386,7211	jul/97	0,09	4,9333	6,5249	373,3217
jun/98	0,28	1,5165	4,0779	388,1962	jun/97	0,7	4,8389	7,5892	372,9860
mai/98	0,23	1,2331	4,5139	387,1123	mai/97	0,3	4,1101	8,1448	370,3933
abr/98	-0,13	1,0008	4,5868	386,2240	abr/97	0,59	3,7987	9,6327	369,2854
mar/98	0,23	1,1322	5,3408	386,7267	mar/97	1,16	3,1899	9,7526	367,1194
fev/98	0,02	0,9002	6,3183	385,8393	fev/97	0,42	2,0066	8,7328	362,9097
jan/98	0,88	0,88	6,7435	385,7621	jan/97	1,58	1,58	9,1009	361,3918
Soma dos 12 meses:				4.638,6292	Soma dos 12 meses:				4.464,7778
Média do ano de 1998:				386,5524	Média do ano de 1997:				372,0648

Quadro 35 – Índices de CM: IGP-DI da FGV, dos anos de 1997 e 1998.

Fonte: http://www.portaldefinancas.com/igp_di_fgv.htm

2000					1999				
Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00	Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00
	Do mês	Acumulado				Do mês	Acumulado		
		No ano	Nos 12 meses				No ano	Nos últimos 12 meses	
dez/00	0,76	9,8007	9,8007	512,4346	dez/99	1,23	19,9882	19,9882	466,6952
nov/00	0,39	8,9725	10,3129	508,5695	nov/99	2,53	18,5303	19,6919	461,0246
out/00	0,37	8,5492	12,6644	506,5937	out/99	1,89	15,6055	16,5283	449,6485
set/00	0,69	8,149	14,3706	504,7263	set/99	1,47	13,4611	14,3325	441,3078
ago/00	1,82	7,4079	15,2566	501,2675	ago/99	1,45	11,8174	12,6536	434,9145
jul/00	2,26	5,488	14,8377	492,3075	jul/99	1,59	10,2192	10,8547	428,6984
jun/00	0,93	3,1567	14,0853	481,4273	jun/99	1,02	8,4941	8,705	421,9888
mai/00	0,67	2,2062	14,187	476,9912	mai/99	-0,34	7,3987	7,9087	417,7280
abr/00	0,13	1,5259	13,0414	473,8167	abr/99	0,03	7,7651	8,5259	419,1531
mar/00	0,18	1,3941	12,9285	473,2015	mar/99	1,98	7,7328	8,3523	419,0274
fev/00	0,19	1,2119	14,9576	472,3513	fev/99	4,44	5,6411	6,493	410,8917
jan/00	1,02	1,02	19,834	471,4555	jan/99	1,15	1,15	1,9861	393,4237
Soma dos 12 meses:				5.875,1426	Soma dos 12 meses:				5.164,5017
Média do ano de 2000:				489,5952	Média do ano de 1999:				430,3751

Quadro 36 – Índices de CM: IGP-DI da FGV, dos anos de 1999 e 2000.

Fonte: http://www.portaldefinancas.com/igp_di_fgv.htm

2002					2001				
Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00	Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00
	Do mês	Acumulado				Do mês	Acumulado		
		No ano	Nos 12 meses				No ano	Nos últimos 12 meses	
dez/02	2,7	26,4118	26,4118	715,1614	dez/01	0,18	10,4022	10,4022	565,7392
nov/02	5,84	23,0885	23,31	696,3597	nov/01	0,76	10,2039	11,0414	564,7227
out/02	4,21	16,2967	17,3915	657,9362	out/01	1,45	9,3726	10,6337	560,4632
set/02	2,64	11,5984	14,2824	631,3561	set/01	0,38	7,8094	9,4559	552,4526
ago/02	2,36	8,728	11,766	615,1170	ago/01	0,9	7,4013	9,7939	550,3612
jul/02	2,05	6,2212	10,1719	600,9349	jul/01	1,62	6,4433	10,795	545,4522
jun/02	1,74	4,0874	9,7077	588,8632	jun/01	1,46	4,7464	11,4928	536,7567
mai/02	1,11	2,3073	9,4057	578,7923	mai/01	0,44	3,2391	10,9104	529,0328
abr/02	0,7	1,1841	8,6808	572,4382	abr/01	1,13	2,7868	11,1644	526,7153
mar/02	0,11	0,4807	9,1448	568,4590	mar/01	0,8	1,6383	10,0651	520,8299
fev/02	0,18	0,3703	9,8971	567,8344	fev/01	0,34	0,8317	9,3882	516,6963
jan/02	0,19	0,19	10,0726	566,8141	jan/01	0,49	0,49	9,2246	514,9455
Soma dos 12 meses:				7.360,0665	Soma dos 12 meses:				6.484,1676
Média do ano de 2002:				613,3389	Média do ano de 2001:				540,3473

Quadro 37 – Índices de CM: IGP-DI da FGV, dos anos de 2001 e 2002.

Fonte: http://www.portaldefinancas.com/igp_di_fgv.htm

2004					2003				
Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00	Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00
	Do mês	Acumulado				Do mês	Acumulado		
		No ano	Nos 12 meses				No ano	Nos últimos 12 meses	
dez/04	0,52	12,1303	12,1303	863,3636	dez/03	0,6	7,663	7,663	769,9644
nov/04	0,82	11,5503	12,2196	858,8973	nov/03	0,48	7,0209	9,9105	765,3722
out/04	0,53	10,643	11,8411	851,9117	out/03	0,44	6,5097	15,7735	761,7159
set/04	0,48	10,0597	11,741	847,4203	set/03	1,05	6,0431	20,1191	758,3791
ago/04	1,31	9,5339	12,3749	843,3722	ago/03	0,62	4,9412	22,0091	750,4988
jul/04	1,14	8,1176	11,6095	832,4668	jul/03	-0,2	4,2946	24,119	745,8744
jun/04	1,29	6,8989	10,1308	823,0837	jun/03	-0,7	4,5036	26,9173	747,3691
mai/04	1,46	5,5375	7,9671	812,6011	mai/03	-0,67	5,2402	30,0359	752,6376
abr/04	1,15	4,0188	5,7005	800,9079	abr/03	0,41	5,9501	32,3661	757,7143
mar/04	0,93	2,8362	4,9272	791,8022	mar/03	1,66	5,5175	32,7484	754,6203
fev/04	1,08	1,8886	5,6861	784,5062	fev/03	1,59	3,7945	30,7244	742,2982
jan/04	0,8	0,8	6,2194	776,1241	jan/03	2,17	2,17	28,9101	730,6804
Soma dos 12 meses:				9.886,4571	Soma dos 12 meses:				9.037,1247
Média do ano de 2004:				823,8714	Média do ano de 2003:				753,0937

Quadro 38 – Índices de CM: IGP-DI da FGV, dos anos de 2003 e 2004.

Fonte: http://www.portaldefinancas.com/igp_di_fgv.htm

2004					2003				
Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00	Mês	Índice			Nº índice desde Dez/1992=1,00
	Do mês	Acumulado				Do mês	Acumulado		
		No ano	Nos 12 meses				No ano	Nos últimos 12 meses	
dez/04	0,52	12,1303	12,1303	863,3636	dez/03	0,6	7,663	7,663	769,9644
nov/04	0,82	11,5503	12,2196	858,8973	nov/03	0,48	7,0209	9,9105	765,3722
out/04	0,53	10,643	11,8411	851,9117	out/03	0,44	6,5097	15,7735	761,7159
set/04	0,48	10,0597	11,741	847,4203	set/03	1,05	6,0431	20,1191	758,3791
ago/04	1,31	9,5339	12,3749	843,3722	ago/03	0,62	4,9412	22,0091	750,4988
jul/04	1,14	8,1176	11,6095	832,4668	jul/03	-0,2	4,2946	24,119	745,8744
jun/04	1,29	6,8989	10,1308	823,0837	jun/03	-0,7	4,5036	26,9173	747,3691
mai/04	1,46	5,5375	7,9671	812,6011	mai/03	-0,67	5,2402	30,0359	752,6376
abr/04	1,15	4,0188	5,7005	800,9079	abr/03	0,41	5,9501	32,3661	757,7143
mar/04	0,93	2,8362	4,9272	791,8022	mar/03	1,66	5,5175	32,7484	754,6203
fev/04	1,08	1,8886	5,6861	784,5062	fev/03	1,59	3,7945	30,7244	742,2982
jan/04	0,8	0,8	6,2194	776,1241	jan/03	2,17	2,17	28,9101	730,6804
Soma dos 12 meses:				9.886,4571	Soma dos 12 meses:				9.037,1247
Média do ano de 2004:				823,8714	Média do ano de 2003:				753,0937

Quadro 39 – Índices de CM: IGP-DI da FGV, dos anos de 2005 e 2006.

Fonte: http://www.portaldefinancas.com/igp_di_fgv.htm

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL A PARTIR DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO SOBRE O IMPACTO DA LRF NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS



conhecimentolivre.org/home



contato@conhecimentolivre.org



[editoraconhecimentolivre](#)

Ângelo Alves da Silva
Antonio Marcos Flauzino dos Santos
Edmilson Aparecido da Silva



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE