

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
MESTRADO EM CONTABILIDADE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONTABILIDADE E FINANÇAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM INVESTIMENTOS
REALIZADOS POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS EXTREMAMENTE PEQUENOS

FLÁVIO JOSÉ SOARES

CURITIBA
2012

FLÁVIO JOSÉ SOARES

**INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM INVESTIMENTOS
REALIZADOS POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS EXTREMAMENTE PEQUENOS**

CURITIBA
2012

FLÁVIO JOSÉ SOARES

**INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM INVESTIMENTOS
REALIZADOS POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS EXTREMAMENTE PEQUENOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Programa de Mestrado em Contabilidade – Área de Concentração Contabilidade e Finanças, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Clemente

CURITIBA
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

FLÁVIO JOSÉ SOARES

INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM INVESTIMENTOS
REALIZADOS POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS EXTREMAMENTE PEQUENOS

Dissertação como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Contabilidade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Dr. Ademir Clemente
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Luiz Panhoca
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Romualdo Douglas Colauto
Universidade Federal do Paraná

Prof^a. Dr^a. Leilah Santiago Bufren
Universidade Federal do Paraná

Curitiba (PR), de de 2012

À memória de meus pais Ladércio e Patrocínia: exemplos de vida dedicada à criação dos filhos.

Aos meus irmãos Francisco Otmar, Léa Aparecida, Terezinha das Graças, Bárbara Lia, Plácido Ladércio e Maria de Fátima: fraternos companheiros e privilegiados herdeiros dos mesmos exemplos.

À minha amada Ircineide: filha amorosa, irmã preciosa, esposa carinhosa, e mãe prestimosa.

Aos meus filhos Flávio, Fábio e Fabrício: esperanças do porvir.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação do Mestrado em Contabilidade da UFPR, nas pessoas das doutoras Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo e Simone Bernardes Voese, e dos secretários Márcio Rogério de Souza e Camila Ricari Menon, pela confiança, compreensão, orientação e ajuda gentilmente dispensada ao longo do Curso.

Aos professores do Mestrado em Contabilidade da UFPR, doutores Luciano Márcio, Márcia Maria, Lauro Brito, Ana Paula, Ademir Clemente, Romualdo Douglas e Luiz Panhoca, pelo privilégio da convivência que resultou em profícuo aprendizado.

Aos caríssimos colegas Anderson, Claudinei, Cláudio Marcelo, Jocelino, Leila, Marcelo, Nilson, Raquel, Ricardo e Sônia, fiéis companheiros de jornada, pelo fraternal convívio e precioso auxílio dispensado nos momentos mais difíceis.

Aos mui estimados colegas auditores e contadores do Núcleo de Auditoria e Perícia, do Ministério Público do Paraná, pelo gentil apoio e incentivos dispensados durante a execução dos trabalhos da Dissertação.

Um especial agradecimento ao caríssimo professor Dr. Ademir Clemente, meu guia e orientador, pela paciência e incentivos com que fui agraciado.

O Senhor foi engrandecido, porque habitou no alto: Ele encheu a Sião de juízo e de justiça. E a fé reinará nos teus tempos: a sabedoria e a ciência serão as riquezas da salvação: o temor do Senhor, esse é o seu tesouro.

(ISAÍAS, 33: 5-6)

Ora, aqueles que tiverem sido doutos, esses resplandecerão como os fogos no firmamento: e os que tiverem ensinado a muitos o caminho da justiça, esses luzirão como as estrelas por toda a eternidade.

Tu, porém, Daniel, tem fechadas estas palavras, e põe o selo no Livro até o tempo determinado: muitos o passarão pelos olhos, e a ciência se multiplicará.

(DANIEL, 12: 3-4)

RESUMO

Instituída para conter o déficit público, o endividamento crescente e os progressivos gastos de custeio de pessoal, mediante cumprimento de metas de resultado fiscal, para cuja aferição chegou até mesmo a instituir novos demonstrativos financeiros, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é considerada um marco divisório no aperfeiçoamento da gestão pública brasileira. O objetivo do estudo é verificar se a LRF exerce influência no nível de gastos com investimentos de municípios brasileiros extremamente pequenos (com até 5.000 habitantes), determinando a extensão de eventual influência em termos de quantidade e de coeficiente desses gastos. A pesquisa abrange um universo representado pelos 1.302 municípios brasileiros com população de até 5.000 habitantes no censo 2010 do IBGE. Embora já exista uma quantidade razoável de estudos sobre a LRF, poucos são os que investigam seu impacto em pequenos municípios, razão pela qual os estudos da espécie foram referenciados nesta pesquisa, antecidos de uma descrição histórica da Teoria das Finanças Públicas e do Município, desde a gênese até os dias atuais. Por abordar o Município sob os aspectos jurídico e legal, o referencial teórico é complementado com a legislação brasileira regulamentadora das finanças públicas municipais, não se olvidando de inserir, também, uma análise a respeito da questão populacional, com considerações acerca do papel dos pequenos municípios no equilíbrio demográfico. Metodologicamente, trata-se de pesquisa descritiva empírico-quantitativa, com base bibliográfica e documental, que analisa dados secundários disponíveis na base FINBRA, relativos a uma população pesquisada da ordem de 874 municípios, o que corresponde a 67,1% do universo de 1.302 municípios. Para a seleção desses 874 municípios utilizou-se como critério a remessa de suas informações financeiras à base FINBRA da STN em todos os exercícios do período objeto da análise (1997/2008). A pesquisa compara dois períodos distintos, sendo um anterior (1997/2000) e outro posterior (2005/2008) à vigência da LRF, desconsiderando-se o período intermediário (2001/2004) por ser um interregno de acomodação às normas da LRF. Foram apurados os valores do total de investimentos e do total das despesas orçamentárias de cada município, em todos os exercícios considerados, agrupando-os depois por Estado e por Região, para assim dimensionar esses totais por Estado, Região, e Brasil como um todo, sendo então extraídos os coeficientes de investimentos em cada exercício, e apresentando-os na forma de tabelas e gráficos, como meio para se demonstrar sua evolução de um período para outro. Os resultados das análises indicaram que a LRF exerce influência na capacidade desses municípios para a realização de gastos com investimentos, impactando-a de forma negativa, em vista da redução dos coeficientes de investimentos ocorrida no período posterior à LRF (2005/2008). A análise dos dados revela ainda que em anos eleitorais, seja em nível municipal, seja em nível estadual e federal, ocorre expressiva elevação nos coeficientes de gastos com investimentos, o que permite inferir que períodos eleitorais também influenciam os gastos da espécie, fato que levou à exclusão dos exercícios coincidentes com os anos eleitorais, para assim permitir uma demonstração da influência da LRF livre dessa contingência não prevista pela investigação.

Palavras-chave: Finanças Públicas. Despesas Orçamentárias. Investimentos Públicos Municipais. Pequenos Municípios Brasileiros. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

Instituted to contain the budget deficit, mounting debt and the progressive expenditure costing personnel, upon fulfillment of goals of taxable income, for whose measurement has even set up new financial statements, the Fiscal Responsibility Law (FRL) is considered a landmark in improving public management in Brazil. The objective of the study is to verify that the LRF influences the level of investment spending of extremely small municipalities (with up to 5,000 inhabitants), determining the extent of any influence in terms of quantity and ratio of these expenditures. The survey covers a universe represented by the 1302 Brazilian municipalities with population of 5000 inhabitants in the 2010 census of the IBGE. Although there is already a fair amount of research into the FRL, few are those who investigate its impact on small towns, which is why studies are referenced in this kind of research, preceded by a historical overview of the Theory of Public Finance and the City, from genesis to the present day. By addressing the municipality under the juridical and legal aspects, the theoretical framework is complemented with Brazilian law regulatory municipal public finances, not forgetting to insert also an analysis on the issue of population, with considerations about the role of small municipalities the demographic balance. Methodologically, it is descriptive quantitative empirical-based bibliographic and documentary that analyzes based on secondary data available FINBRA relating to a research population of the order of 874 municipalities, which corresponds to 67.1% of the universe of 1,302 municipalities. For the selection of these 874 municipalities was used as a criterion to remit their financial information based FINBRA the STN in all years in the period object of analysis (1997/2008). The study compares two different periods, one before (1997/2000) and a later (2005/2008) the validity of the FRL, disregarding the interim period (2001/2004) to be an interregnum of accommodation to the norms of FRL. Values were calculated from the total investment and the total expenditure budget of each municipality, considered in all exercises, then grouping them by state and region, thereby scaling these totals by state, region, and Brazil as a whole, and then extracted the coefficients of investments each year, and presenting them in the form of tables and graphs, as a means to demonstrate its evolution from one period to another. The results of the analysis indicated that the FRL influences the ability of these municipalities to conduct investment spending, impacting it negatively, in view of the reduction coefficients of investment in the period after the FRL (2005/2008). Data analysis also reveals that in election years, whether at the municipal level, either at the state and federal occurs significant increase in investment spending coefficients, which allows us to infer that election periods also influence the spending of the species, which has led the exclusion of exercises coincide with election years, thus enabling a demonstration of the influence of FRL free contingency not provided for by this research.

Keywords: Public Finance. Expenditure Budget. Municipal Public Investment. Small Brazilian Municipalities. Fiscal Responsibility Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	21
1.2 OBJETIVOS.....	23
1.3 JUSTIFICATIVA.....	24
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	28
1.5 ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO.....	30
2 REFERENCIAL TEÓRICO	31
2.1 TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	31
2.1.1 Origem e Evolução das Finanças Públicas.....	33
2.1.1.1 As Finanças Públicas na Mesopotâmia e no Antigo Egito.....	33
2.1.1.2 As Finanças Públicas na Antiga Grécia e em Roma.....	36
2.1.1.3 As Finanças Públicas na Idade Média.....	38
2.1.1.4 As Finanças Públicas na Renascença.....	39
2.1.1.5 As Finanças Públicas na Idade Moderna.....	40
2.1.1.6 As Finanças Públicas na Atualidade.....	42
2.1.2 Finanças Públicas no Brasil.....	46
2.1.2.1 Histórico do Desenvolvimento das Finanças Públicas Brasileiras.....	47
2.1.2.2 As Finanças Públicas Brasileiras na Atualidade.....	51
2.1.3 O Papel da Contabilidade no Controle das Finanças Públicas no Brasil.....	52
2.1.4 Finanças Públicas Municipais no Brasil.....	59
2.2 O MUNICÍPIO.....	62
2.2.1 Origem do município.....	62
2.2.2 Gênese do Município Brasileiro.....	64
2.2.3 A Evolução do Município no Brasil.....	66
2.2.3.1 O Município no Período Colonial.....	66
2.2.3.2 O Município na Fase Imperial e a Constituição de 1824.....	67
2.2.3.3 O Advento da República e o Município na Constituição de 1891.....	68
2.2.3.4 O Município na Constituição de 1934.....	69
2.2.3.5 O Município na Constituição de 1937.....	70
2.2.3.6 O Município na Constituição de 1946.....	71

2.2.3.7 O Município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1/1969.....	73
2.2.4 A Situação Atual do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988	74
2.2.4.1 A Autonomia Política do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988	76
2.2.4.2 A Autonomia Administrativa do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988.....	77
2.2.4.3 A Autonomia Financeira do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988	78
2.2.5 A Criação de novos Municípios no Brasil e o Caso dos Municípios Brasileiros Extremamente Pequenos.....	80
2.2.6 O Papel dos Pequenos Municípios Brasileiros no Equilíbrio Demográfico.....	83
2.3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA REGULAMENTADORA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.....	87
2.3.1 A Constituição Federal de 1988	88
2.3.1.1 Normas Constitucionais Relativas ao Sistema Tributário Nacional	89
2.3.1.2 Normas Constitucionais Relativas à Administração Financeira e Orçamentária.....	94
2.3.1.3 O Direito Administrativo, a Administração Pública e o Princípio da Legalidade.....	96
2.3.1.4 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.....	99
2.3.2 A Lei nº 4.320, de 17.03.1964.....	104
2.3.3 O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.1966).....	105
2.3.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000).....	106
2.4 REVISÃO DA LITERATURA.....	112
2.4.1 A Pesquisa de Tomio (2002).....	112
2.4.2 A Pesquisa de Magalhães (2007).....	117
2.4.3 A Pesquisa de Araújo e Loureiro (2005)	120
2.4.4 A Pesquisa de Giuberti (2005).....	122
2.4.5 A Pesquisa de Corbari (2008).....	123
2.4.6 A pesquisa de Chieza (2008).....	126
2.4.7 A Pesquisa de Santolin <i>et al.</i> (2009).....	127
2.4.8 A pesquisa de Ribeiro <i>et. al</i> (2010).....	129
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	131

3.1	CARÁTER TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	131
3.1.1	Teoria de Base.....	131
3.1.2	Construtos e Definições Operacionais das Variáveis	134
3.2	ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO DA PESQUISA.....	135
3.2.1	Abordagem Metodológica.....	136
3.2.2	Abordagem com Relação ao Problema.....	136
3.2.3	Abordagem com Relação ao Objetivo do Estudo.....	136
3.2.4	Abordagem Quanto à Estratégia de Pesquisa.....	137
3.2.5	Abordagem Quanto às Técnicas de Coleta de Dados	137
3.2.6	Abordagem Quanto aos Efeitos do Pesquisador nas Variáveis em Estudo.....	137
3.2.7	Abordagem Quanto à Dimensão de Tempo.....	138
3.2.8	Abordagem Quanto ao Escopo do Estudo.....	138
3.3	POPULAÇÃO TOTAL E POPULAÇÃO PESQUISADA	138
3.3.1	Levantamento dos Dados	140
3.3.1.1	Levantamento dos Dados Relativos à População Total	141
3.3.1.2	Levantamento dos Dados Relativos à População Pesquisada	141
3.3.2	Atualização Monetária dos Dados Relativos à População Pesquisada ..	144
3.4	TRATAMENTO ESTATÍSTICO E ANÁLISE DE DADOS.....	144
4	APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	145
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PESQUISADA.....	145
4.1.1	Região Norte.....	146
4.1.2	Região Nordeste.....	147
4.1.3	Região Sudeste.....	148
4.1.4	Região Sul.....	149
4.1.5	Região Centro-Oeste.....	149
4.2	ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS POR REGIÕES E ESTADOS	150
4.2.1	Região Norte.....	156
4.2.2	Região Nordeste.....	158
4.2.3	Região Sudeste.....	159
4.2.4	Região Sul.....	160
4.2.5	Região Centro-Oeste.....	162
4.3	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA ANÁLISE DOS DADOS E DOS OBJETIVOS DA PESQUISA	163

4.3.1	Discussão dos Resultados da Análise dos Dados	163
4.3.2	Análise dos Objetivos da Pesquisa	167
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	170
5.1	CONCLUSÕES	170
5.2	LIMITAÇÕES DO TRABALHO	172
5.3	SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES	172
	REFERÊNCIAS	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	- Antecipação de Receitas Orçamentárias
CF	- Constituição Federal
DI	- Despesas de Investimento
DO	- Despesas Orçamentárias
DP	- Despesas de Pessoal
DT	- Despesa Total
EC	- Emenda Constitucional
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FINBRA	- Finanças do Brasil
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentária
LQ	- Liquidez
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
NFSP	- Necessidades de Financiamento do Setor Público
PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
RCL	- Receita Corrente Líquida
RGF	- Relatório de Gestão Fiscal
RREO	- Relatório Resumido de Execução Orçamentária
STF	- Supremo Tribunal Federal
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DE PROPRIEDADE E DE SETORES DO ESTADO	98
FIGURA 2 - BASES DO MODELO GERENCIAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	103
FIGURA 3 - DESENHO ESQUEMÁTICO DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO PLURIDIMENSIONAL DA LRF	121

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS NO BRASIL – 1940/2010.....	20
TABELA 2 - MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 5.000 HAB. DISTRIBUÍDOS POR ESTADO/REGIÃO	26
TABELA 3 - MUNICÍPIOS CRIADOS ENTRE 1991 E 1996, INCIDÊNCIA POR FAIXAS DE POPULAÇÃO.....	80
TABELA 4 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NO PERÍODO 1991/2000, POR FAIXAS DE POPULAÇÃO	81
TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL NO PERÍODO 2000/2010, POR FAIXAS DE POPULAÇÃO	82
TABELA 6 - EXEMPLOS DE TRANSGRESSÕES DA LRF E RESPECTIVAS SANÇÕES PENAIS.....	103
TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DOS LIMITES MÁXIMOS DE GASTOS COM PESSOAL, EM PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	105
TABELA 8 - QUANTIDADE, INCREMENTO E POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CRIADOS (POR ESTADOS) – 1988/2000	108
TABELA 9 - MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 5.000 HAB. (CENSO DE 2010 / CRIADOS NO PERÍODO 1988-2000)	110
TABELA 10 - DEMONSTRATIVO DO UNIVERSO DA PESQUISA E RESPECTIVA AMOSTRA, SEGREGADOS POR REGIÕES E ESTADOS	137
TABELA 11 - REGIÃO NORDESTE: UNIVERSO DA PESQUISA E RESPECTIVA AMOSTRA	146
TABELA 12 - REGIÃO SUL: UNIVERSO DA PESQUISA E RESPECTIVA AMOSTRA	147
TABELA 13 - REGIÃO CENTRO-OESTE: UNIVERSO DA PESQUISA E RESPECTIVA AMOSTRA	148
TABELA 14 - VALORES TOTAIS DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E DE INVESTIMENTOS DOS ESTADOS E REGIÕES	150
TABELA 15 - VALORES MÉDIOS DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS E DE INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS, SEGREGADOS POR ESTADOS E REGIÕES	151
TABELA 16 - COEFICIENTES ENTRE AS DESPESAS COM INVESTIMENTOS E TOTAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DAS REGIÕES BRASILEIRAS	152

TABELA 17 - COEFICIENTES ENTRE AS DESPESAS COM INVESTIMENTOS E TOTAL DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS DOS ESTADOS DA REGIÃO NORTE	154
TABELA 18 - DESPESAS TOTAIS E DE INVESTIMENTOS DOS MUNICÍPIOS PARA O PERÍODO 1998/2007	166

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DEMONSTRATIVO DO UNIVERSO E DA AMOSTRA DA PESQUISA, POR REGIÃO BRASILEIRA.....	144
GRÁFICO 2 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO BRASIL	153
GRÁFICO 3 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS, AGRUPADOS POR REGIÕES BRASILEIRAS	153
GRÁFICO 4 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS ESTADOS DA REGIÃO NORTE	154
GRÁFICO 5 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DA REGIÃO NORTE E SEUS ESTADOS	155
GRÁFICO 6 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DA REGIÃO NORDESTE	156
GRÁFICO 7 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS ESTADOS E DA REGIÃO NORDESTE	156
GRÁFICO 8 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DA REGIÃO SUDESTE	157
GRÁFICO 9 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS ESTADOS E DA REGIÃO SUDESTE	158
GRÁFICO 10 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DA REGIÃO SUL	158
GRÁFICO 11 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS ESTADOS E DA REGIÃO SUL	159
GRÁFICO 12 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DA REGIÃO CENTRO-OESTE	159
GRÁFICO 13 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS ESTADOS E DA REGIÃO CENTRO-OESTE	160
GRÁFICO 14 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	162
GRÁFICO 15 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES INV./DESP. DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM EXPURGO DOS ANOS DE ELEIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL	165
GRÁFICO 16 – DEMONSTRATIVO DOS COEFICIENTES “INV./DESP.” DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, COM EXPURGO DE TODOS OS ANOS ELEITORAIS	166

1 INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 a criação de novos municípios nos diversos estados federados do Brasil apresentou um incremento significativo, ao mesmo tempo em que se verificava um sensível progresso e aperfeiçoamento nas práticas de administração pública. Assim, se de um lado a gestão pública evoluiu para uma legislação mais aperfeiçoada, particularmente nos aspectos pertinentes ao controle dos gastos públicos e à responsabilidade na gestão fiscal, por outro, essa criação de novos municípios em grandes quantidades poderia ser caracterizada como um retrocesso em termos de eficiência e eficácia da gestão pública, pois, na maior parte dos casos, atendeu apenas a pretensões políticas.

Dentre os principais avanços verificados na gestão da coisa pública (*res pública*) posteriormente à vigência da Constituição Federal de 1988, podem ser mencionados o Plano Real (1994), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000).

A atual Constituição Brasileira foi promulgada em 05 de outubro de 1988, três anos após o encerramento do ciclo dos governos militares, que teve início em 11 de abril de 1964, com o governo do Marechal Castelo Branco, e encerramento em 15 de março de 1985, ao término do governo do General Figueiredo. Assim, após esse período de exceção, o país retornava à normalidade democrática e foi instalada, em 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de elaborar a nova constituição brasileira, sob a liderança do Deputado Ulysses Guimarães, que denominou a nova Carta Magna de Constituição Cidadã.

Essa nova Constituição, além de restabelecer as liberdades democráticas e dar especial ênfase aos direitos e garantias individuais, trouxe ainda inovações em relação às constituições anteriores, dentre as quais se destaca a ampliação do direito ao voto (analfabetos e menores entre 16 e 18 anos), dos direitos sociais, dos direitos trabalhistas e sindicais, além de também conceder autonomia administrativa, financeira e funcional ao Ministério Público.

Porém, desde o final do ciclo dos governos militares, o Brasil já convivía com altas taxas de inflação, que persistiam mesmo após a aplicação de vários planos econômicos, como o Plano Cruzado (fevereiro de 1986); o Plano Bresser (julho de

1987); o Plano Verão (janeiro de 1989); e o Plano Collor (março de 1990). Assim, a inflação somente veio a ser contida com o Plano Real, considerado o mais bem sucedido de todos os planos lançados nos últimos anos para combater casos de inflação crônica. Combinaram-se condições políticas, históricas e econômicas para permitir que o governo brasileiro lançasse, ainda no final de 1993, as bases de um programa de longo prazo, que foi então organizado em etapas. Esse plano pôs término a quase três décadas de inflação elevada e substituiu a antiga moeda pelo Real, a partir do primeiro dia do mês de julho de 1994.

Ampliados então, por meio da nova Constituição, os direitos à cidadania e à liberdade individual, e uma vez tendo-se conseguido controlar a inflação crônica por meio do Plano Real, restava ainda cuidar da organização do novo Estado brasileiro. Para tanto, a partir de 1995, foi implantado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, com o objetivo principal de estabelecer no Brasil um novo modelo de administração pública: o modelo gerencial.

Conforme exposto no mencionado Plano (BRASIL, 1995), existem três tipos de administração pública, a patrimonialista, a burocrática e a gerencial, sendo que, dessas três formas de administração, o Plano pugna pela manutenção apenas dos modelos gerencial e burocrático, e pela exclusão da administração patrimonialista, considerada pelo mencionado Plano como um símbolo de atraso.

Além desses três tipos de gestão pública, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado trata, ainda, de questões relacionadas com as três formas de propriedade (estatal, pública não estatal e privada), e com os quatro setores que compõem o Estado: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado. Todavia, por se tratar de assunto com estreita vinculação ao tema desta pesquisa, será abordado em maiores detalhes na próxima seção.

Finalmente, tem-se o que é considerado um marco nas boas práticas de gestão pública no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nome pelo qual ficou conhecida a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, que trouxe significativas inovações para a administração pública brasileira, mediante o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, para as três esferas de governo: federal, estadual e municipal, conforme previsto no *caput* de seu art. 1º.

Em seu parágrafo primeiro do mesmo artigo 1º, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define o que pode ser entendido por “responsabilidade na gestão fiscal”, ao estabelecer os seguintes postulados:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; e
- c) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Assim, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se constitui em assunto a ser desenvolvido de forma mais detalhada ao longo desta pesquisa, será também abordada e descrita em maiores detalhes na próxima seção.

Após essa rápida passagem pelas recentes inovações e evoluções positivas ocorridas na gestão pública brasileira, volta-se então à questão da criação de novos municípios a partir da promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, sem detalhar, de momento, a situação que os municípios brasileiros desfrutavam nas cartas magnas anteriormente promulgadas, tem-se que, pela atual, os municípios passaram a gozar de maiores prerrogativas, sobressaindo-se as seguintes:

- a) poder de elaborar sua própria Lei Orgânica;
- b) competências comuns com a União, os Estados e o Distrito Federal;
- c) competências privativas (legislar em assuntos de interesse local); e
- d) ampliação das receitas municipais e maior participação nos impostos federais e estaduais.

No que diz respeito à criação de novos municípios, Tomio (2002) registra que nas décadas de 1980 e 1990 foram criados milhares de municípios no Brasil, sendo que a grande maioria dessas emancipações ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988, o que pode ser mais bem visualizado na Tabela 1, adiante, onde se encontra demonstrada a quantidade de municípios existentes no Brasil, no período compreendido entre 1940 e 2010.

Ainda de acordo com Tomio (2002), a sobreposição desses dados à história política contemporânea brasileira permite fazer uma associação direta entre regime

político e criação de municípios. Ou seja, períodos democráticos, como a república populista (1945-1964), a nova república (anos de 1980) e o período atual, seriam caracterizados por uma descentralização política, institucional e fiscal que parecem levar a uma maior intensidade de emancipações municipais. Ao contrário, períodos ditatoriais, tais como a era Vargas (1930-1945) e o regime militar (1964-1985), em razão de suas características centralizadoras, inibiriam a criação de um grande número de municípios. Esse tipo de correlação é limitado por ser muito genérico e não apresentar os mecanismos políticos e institucionais específicos que agiram em cada regime político para a ocorrência das “ondas” ou “surto” emancipacionistas.

Tabela 1 – Quantidade de Municípios no Brasil – 1940/2010

Número de municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2001	2006	2010
Brasil	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.507	5.561	5.564	5.565
Norte	88	99	120	143	153	298	449	449	449	449
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.792	1.793	1.794
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	446	463	466	466
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668	1.668	1.668
Sul	181	224	414	717	719	873	1.159	1.189	1.188	1.188

Fonte: IBGE

Considerando-se então que antes da Constituição de 1988, no censo do IBGE de 1980, o Brasil contava com 3.974 municípios, e logo após a promulgação da atual Carta Magna, no censo de 1990, já totalizava 4.491 municípios, que ascenderam a um total de 5.561 municípios no censo de 2001, pode-se então deduzir que em um interregno de apenas duas décadas, no período de 1980 a 2001, foram criados 1.587 novos municípios no Brasil, o que representa um acréscimo de 40% no mencionado período.

Ante tal situação, poderia ser o caso de se considerar a oportunidade para levantar uma indagação, no sentido de questionar se os novos municípios criados após a Constituição de 1988, particularmente os que contam com uma reduzida população, dispõem das necessárias condições, tanto para conseguir prover seu auto sustento, como também para efetuar despesas com investimentos, uma vez que essas duas prerrogativas se revelam como imprescindíveis para que se faça possível o progresso e o desenvolvimento nesses novos entes municipais.

No caso específico dos dispêndios com os investimentos, poderia ainda ser apresentado um comparativo entre o nível desses gastos em dois períodos distintos, de forma a que se abrangesse um período anterior e um posterior à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LFR).

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Em vista do anteriormente exposto, seria então o caso de se considerar a conveniência de que a pesquisa se desenvolvesse sobre um segmento específico dos municípios brasileiros. Para tanto, poder-se-ia investigar apenas a situação das despesas com investimentos, antes e após a LRF, que foram levadas a cabo por municípios brasileiros que contam com um pequeno contingente populacional, sendo que, para o mister, considerar-se-iam na investigação somente os municípios com população de até 5.000 habitantes.

Com tal providência, seria extraída para a pesquisa apenas uma parcela dentre os municípios classificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como “municípios de pequeno porte 1”, por serem assim denominados pelo mencionado Instituto os municípios com população até 20.000 habitantes, conforme demonstrado a seguir:

- ◆ **Municípios de Pequeno Porte 1** – população até 20.000 habitantes.
- ◆ **Municípios de Pequeno Porte 2** – população de 20.001 a 50.000 habitantes.
- ◆ **Municípios de Médio Porte** – população de 50.001 a 100.000 habitantes.
- ◆ **Municípios de Grande Porte** – população de 100.001 mil a 900.000 habitantes.
- ◆ **Metrópoles** – população de mais de 900.000 habitantes.

Portanto, em lugar de se tentar identificar todos os municípios que foram criados após a promulgação da Constituição de 1988, opta-se então por estabelecer uma população que contenha todos os municípios brasileiros que apresentaram uma população de até 5.000 habitantes no censo IBGE de 2010, com o que se almeja abranger também um percentual significativo dos municípios criados após aquela Carta Magna.

Tendo em vista, porém, a classificação atribuída pelo IBGE aos municípios com até 20.000 habitantes, seria conveniente, para os fins deste trabalho, adotar um constructo próprio, para criar uma classificação diferenciada, como forma de melhor especificar os entes municipais objetos da análise. Realmente, no caso particular dessas pequeníssimas localidades, seria mais adequado utilizar uma denominação específica, como, por exemplo, a de “*município brasileiro extremamente pequeno*”, principalmente se for levado em conta o fato de que, em levantamentos preliminares já efetuados na base de dados do censo IBGE 2010, constatou-se que muitos dos municípios objetos daquele recenseamento apresentaram população bem inferior a 5.000 habitantes, número estabelecido como marco divisório para esta investigação.

Apenas a título de exemplo e para melhor ilustrar a questão, cabe destacar que os levantamentos preliminares acima citados confirmaram a existência, no censo IBGE 2010, de 284 municípios brasileiros cuja população não atinge 2.500 habitantes. Assim, para facilitar a ideia do significado dessa situação, em termos de população, basta considerar que a atual capacidade do Estádio do Maracanã é de aproximadamente 82.500 pessoas, e que com tal capacidade seria possível abrigar a população de 33 desses municípios com até 2.500 habitantes. Além disso, merece também ser destacado o fato de que, com apenas 9 (nove) estádios de mesma capacidade do Maracanã, já seria possível se acomodar a população de todos esses 284 municípios brasileiros cuja população não atinge os 2.500 habitantes.

Vista a questão populacional dos municípios brasileiros sob esse ângulo, poder-se-ia então considerar como sendo oportuno o desenvolvimento de uma investigação para verificar se houve, e qual teria sido a magnitude, de um possível impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças dos municípios brasileiros extremamente pequenos, particularmente no que se relaciona com a sua capacidade para efetuar gastos com investimentos, uma vez que dispêndios dessa espécie são considerados necessários para que haja progresso e desenvolvimento nessas diminutas localidades. Em vista do exposto, pretende-se assim desenvolver uma investigação para responder à seguinte questão: **Em que extensão a Lei de Responsabilidade Fiscal consegue influenciar o nível dos gastos com investimentos por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos?**

1.2 OBJETIVOS

Verificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teve alguma influência ou conseguiu provocar algum impacto significativo na capacidade dos municípios brasileiros extremamente pequenos para efetuar gastos com investimentos.

Além disso, almeja-se determinar, também, a dimensão de um eventual impacto ou influência, tanto em termos de quantidade monetária dos investimentos, como em termos de percentuais e de coeficientes desses gastos com investimentos.

Especificamente, a investigação pretende verificar a situação dos gastos com investimentos levados a efeito pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, antes e após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mediante análise dos respectivos demonstrativos financeiros.

Essa análise considera dois períodos distintos, sendo um anterior à vigência da LRF (1997-2000), e outro posterior à mesma Lei (2005-2008), de forma a se contemplar, assim, um mandato municipal completo em cada um desses períodos.

Os resultados dessas análises são apresentados em tabelas e gráficos, para permitir uma visualização, tanto em termos quantitativos como percentuais, do nível de gastos com investimentos nos dois períodos considerados.

Objetivamente, a análise tem por escopo:

- a) verificar se houve elevação ou diminuição, como um todo, nos gastos com investimento por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos, após a LRF;
- b) Verificar qual das regiões brasileiras foi a mais beneficiada e qual foi a mais afetada, respectivamente, com eventual elevação ou diminuição no nível dos gastos com investimento por parte dos municípios componentes de seus estados, após a LRF;
- c) Verificar qual dos estados brasileiros foi o mais beneficiado e qual foi o mais afetado, respectivamente, com eventual elevação ou diminuição no nível dos gastos com investimento por parte de seus municípios, após a LRF; e
- d) Verificar quais foram os municípios que apresentaram, respectivamente, os maiores percentuais, de elevação e de redução, no nível de seus gastos com investimento após a LRF.

1.3 JUSTIFICATIVA

Justifica-se a pesquisa pelo fato de tratar de assunto de interesse para os cidadãos residentes nessas pequeníssimas localidades, uma vez que uma eventual redução da capacidade desses diminutos entes municipais para realizar gastos com investimentos pode resultar em queda da qualidade de vida de seus moradores.

Assim, no caso de ocorrer diminuição dos investimentos por parte do poder público municipal, tal situação pode acarretar reflexos negativos na sua capacidade de prestar serviços públicos essenciais à população, tais como saúde, saneamento, educação, segurança, além de outros serviços imprescindíveis à qualidade de vida dos cidadãos.

No que diz respeito aos investimentos públicos municipais e a uma eventual influência da LRF sobre o nível dos gastos com os mesmos, faz-se ainda oportuno destacar o seguinte:

- a) os investimentos são necessários para a manutenção e expansão dos serviços públicos;
- b) os municípios constituem as entidades governamentais mais próximas das comunidades e dos cidadãos;
- c) os municípios extremamente pequenos apresentam graves deficiências financeiras, dependem fortemente de transferências e mal conseguem saldar as despesas correntes;
- d) a LRF constitui um verdadeiro divisor de águas na administração pública brasileira e é valioso saber se ela trouxe elevação nas despesas de investimentos dos municípios extremamente pequenos; e
- e) A LRF não tinha como objetivo promover o equilíbrio espacial da população e das atividades econômicas.

Quanto aos investimentos públicos, cabe lembrar que dentre as políticas econômicas governamentais, eles se inserem no campo das políticas alocativas, as quais, segundo Filellini (1989, p. 52) têm como meta a alocação econômica eficaz, definida como aquela que gera o máximo de valor para a quantidade disponível de recursos, dada uma distribuição de renda e uma estrutura de preferências. Depreende-se assim que é mediante a utilização de políticas alocativas que os governos disponibilizam recursos para os investimentos que se destinam, dentre

outras finalidades, à manutenção e expansão dos serviços públicos, necessários ao atendimento das necessidades coletivas de seus cidadãos.

De acordo com Matias-Pereira (1999, p. 34), as necessidades coletivas são satisfeitas por meio de serviços de interesse geral, que são denominados públicos. Dessa forma, sempre que o Estado presta um serviço de interesse geral, mobilizando pessoas e bens, para satisfazer necessidades coletivas, realiza serviço público. Em decorrência, serviço público é todo aquele imprescindível à coletividade e, como tal, declarado pelos poderes competentes, cuja prestação está a cargo do Estado.

Meirelles (2011, p. 364) lembra que a atribuição primordial da Administração Pública é a de oferecer utilidades aos cidadãos, não se justificando sua presença senão para prestar serviços à coletividade. Esses serviços podem ser essenciais ou apenas úteis à comunidade, daí a necessária distinção entre serviços públicos e serviços de utilidade pública; mas, em sentido amplo e genérico, quando se alude a serviço público está se abrangendo as duas categorias. Assim, serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.

Ressalte-se que as conceituações acima também se aplicam ao âmbito da administração pública municipal, sendo oportuno, assim, discorrer a respeito do município brasileiro, o qual, conforme exposto por Meirelles (2001, p. 125) pode ser conceituado sob três aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico.

Do ponto de vista sociológico, o município brasileiro é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. Sob o aspecto político, o município brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis. Na ordem jurídica ou legal, o município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno, e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (MEIRELLES, 2001, p. 125-126).

Além dos três aspectos conceituais acima, o município brasileiro se destaca também pelo fato de ser a entidade governamental mais próxima das comunidades e dos cidadãos, conforme já acima mencionado. E quando se trata de municípios de pequeno porte, por motivos óbvios, eles são ainda mais próximos dos cidadãos e da comunidade, e essa proximidade se torna mais efetiva à proporção que o município apresente menor quantidade de habitantes.

Para os objetivos almejados por esta investigação, o município brasileiro é abordado sob o aspecto jurídico ou legal, não sem antes fazer uma apreciação prévia de seu desenvolvimento histórico. Cabe lembrar, porém, que este estudo se desenvolve sobre uma parcela específica dos municípios, ou seja, os municípios brasileiros extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes), e que essa abordagem legal tem como principal marco referencial uma lei específica, a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, que ficou conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Embora não se constituam em objetos deste estudo, motivo pelo qual não são abordados nesta investigação, os aspectos políticos e sociológicos não deixam, contudo, de estar presentes, uma vez que é por decisão política que a autoridade municipal decide elevar ou diminuir os gastos com investimentos, e tal decisão tem consequências sociais sobre a população, pois, dependendo das decisões tomadas, os habitantes do município podem contar com mais ou com menos gastos em áreas essenciais ao desenvolvimento da comunidade.

Com o advento da LRF, os gestores municipais se depararam com uma nova e significativa contingência, pois essa Lei se constitui em um verdadeiro divisor de águas na administração pública brasileira, particularmente no caso dos municípios brasileiros extremamente pequenos, considerando-se que eles convivem com graves deficiências financeiras, por dependerem fortemente das transferências federal e estadual, mal conseguindo assim saldar as suas despesas correntes.

Considerando-se então o objetivo da LRF, conforme consta de seu artigo 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”*, é valioso saber se essa Lei trouxe elevação no nível das despesas com investimento em municípios extremamente pequenos, em razão, principalmente, dos limites por ela estabelecidos para o endividamento público e para os gastos com

peçoal, além de também não permitir a transferência de obrigações financeiras para o exercício seguinte, sem que haja prévia disponibilidade de caixa para saldar tais compromissos.

Em vista das contingências trazidas pela LRF, justifica-se assim desenvolver uma pesquisa para verificar se houve, e qual teria sido a magnitude, de um possível impacto dessa Lei sobre as finanças públicas de municípios brasileiros extremamente pequenos, em particular sobre a capacidade dos mesmos para efetuar gastos com investimento.

Ante o exposto, a pesquisa se desenvolve tendo por referencial teórico a teoria das finanças públicas, o município e a legislação brasileira regulamentadora das finanças públicas municipais, pelos seguintes motivos:

- a) no que diz respeito à teoria das finanças públicas, em razão do artigo 1º da LRF, acima transcrito;
- b) em relação ao município, pelo fato de que o objeto da pesquisa são os municípios brasileiros extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes); e
- c) quanto à legislação brasileira regulamentadora das finanças públicas municipais, pelo fato de que nesta pesquisa a abordagem do município brasileiro se dá, principalmente, sob o aspecto jurídico e legal, conforme mencionado acima, tendo como foco principal a LRF.

Como elemento subsidiário ao referencial teórico, abordam-se também os aspectos relacionados à questão populacional, particularmente no que diz respeito ao papel dos pequenos municípios brasileiros no equilíbrio demográfico, uma vez que a LRF não tinha entre seus objetivos promover o equilíbrio espacial da população e das atividades econômicas.

Vistos dessa forma, justifica-se então o desenvolvimento desta pesquisa nos moldes propostos, uma vez que se aborda tema de relevante interesse social, mesmo que sob um ponto de vista mais voltado para os aspectos jurídicos e legais da atuação do município, e com um enfoque predominantemente quantitativo, uma vez que se tem por objetivo geral a verificação e o dimensionamento de um eventual impacto da LRF, positivo ou negativo, sobre o nível de gastos com investimento pelos municípios brasileiros extremamente pequenos.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Relativamente ao seu objeto de estudo, esta investigação delimita-se à verificação da quantidade e do percentual dos gastos com investimentos realizados pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, comparativamente ao total das despesas orçamentárias, em cada um dos exercícios dos períodos considerados na pesquisa.

No que diz respeito à extensão da pesquisa, ela pretende abranger todos os municípios brasileiros com até 5.000 habitantes, do que se depreende então que se almeja pesquisar um total de 1.302 municípios brasileiros que se enquadram nessa faixa populacional, o que corresponde a um percentual de 23,41% da totalidade dos municípios existentes no Brasil, que é de 5.565 municípios, conforme divulgado pelo censo de 2010 do IBGE, e já demonstrado anteriormente, na Tabela 1. Dessa forma, para melhor ilustrar a questão, informa-se que esses 1.302 municípios pesquisados encontram-se distribuídos geograficamente da seguinte forma:

- ◆ **Região Norte:** 86 municípios.
- ◆ **Região Nordeste:** 241 municípios.
- ◆ **Região Sudeste:** 400 municípios.
- ◆ **Região Sul:** 432 municípios.
- ◆ **Região Centro-Oeste:** 143 municípios.

Com vistas a proporcionar uma melhor visualização da quantidade dos municípios objetos desta pesquisa, em relação à distribuição dos mesmos pelos respectivos estados e regiões brasileiras, providenciou-se a montagem da Tabela 2, adiante apresentada.

Conforme revelam os dados apresentados na Tabela 2, verifica-se que a região brasileira que conta com a menor quantidade de municípios extremamente pequenos é a Região Norte, na qual também se localizam dois estados que não contam com nenhum município desse porte: Amazonas e Roraima. Essa situação somente se aplica a mais um estado da federação, o Rio de Janeiro, localizado na Região Sudeste, que também não registra a existência de nenhum município com

população menor do que 5.000 habitantes em seu território, de acordo com o censo IBGE 2010.

Tabela 2 – Municípios brasileiros com população de até 5.000 habitantes distribuídos por Estado/Região

ESTADOS / REGIÕES	QUANT.	ESTADOS / REGIÕES	QUANT.
Acre	1	Alagoas	6
Amapá	4	Bahia	9
Amazonas	0	Ceará	2
Pará	1	Maranhão	6
Rondônia	6	Paraíba	69
Roraima	0	Pernambuco	3
Tocantins	74	Piauí	83
NORTE	86	Rio Grande do Norte	51
Espírito Santo	1	Sergipe	12
Minas Gerais	240	NORDESTE	241
Rio de Janeiro	0	Goiás	100
São Paulo	159	Mato Grosso	36
SUDESTE	400	Mato G. Sul	7
Paraná	98	CENTRO-OESTE	143
Rio Grande do Sul	226	BRASIL	1.302
Santa Catarina	108		
SUL	432		

Fonte: IBGE (Censo 2010)

Sob o enfoque do maior número de municípios, destaca-se a Região Sul, que conta com um total de 432 municípios extremamente pequenos, o que pode ser explicado pelo fato de que os seus três estados componentes contam com uma quantidade significativa de municípios nessa condição. Porém, ao se considerar a unidade federada isoladamente, é o Estado de Minas Gerais, localizado na Região Sudeste, que tem o maior número de municípios com tal característica, pois conta com 240 municípios cuja população não atinge a marca dos 5.000 habitantes.

Quanto ao fator temporal, a pesquisa divide-se em dois períodos, de forma a abranger dois mandatos municipais completos, sendo um anterior (1997-2000) e outro posterior (2005-2008) à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com vistas a permitir, assim, uma comparação do nível dos gastos com investimentos levados a efeito pelos municípios brasileiros extremamente pequenos nos dois períodos considerados, com a consequente exclusão do período relativo ao mandato

municipal intermediário (2001-2004), visto que considerado por esta investigação como um período de acomodação às regras instituídas pela mencionada Lei.

1.5 ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO

O desenvolvimento dos trabalhos, conforme descrito acima, encontra-se distribuído em cinco seções. Dessa forma, na próxima seção são apresentados os aspectos relacionados com o marco teórico de referência, oportunidade em que são abordados os conceitos pertinentes à teoria das finanças públicas, ao município, e à legislação brasileira regulamentadora das finanças públicas municipais, para então finalizar a seção com uma revisão bibliográfica das pesquisas já levadas a efeito, e que guardam similaridades com esta investigação. A seção 3 descreve e explicita os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa. Na quarta seção se encontram a descrição e apresentação dos dados levantados, a discussão sobre o universo total e a população examinada, bem como a análise dos dados selecionados pelo estudo, encerrando-se a seção com os resultados das análises levadas a efeito sobre os dados selecionados para a pesquisa. Finalmente, na seção 5 são apresentadas as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Uma vez que o presente estudo foi desenvolvido com o foco voltado para questões relacionadas à verificação de um eventual aumento, ou redução, no nível dos gastos com investimentos realizados por municípios brasileiros extremamente pequenos, tendo por marco temporal divisório a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), faz-se assim oportuno discorrer sobre a situação do ente público municipal brasileiro e também do ambiente onde atua.

Em decorrência, faz-se necessário destacar os aspectos relacionados com as finanças públicas, com o governo municipal e com a legislação regulamentadora dessas questões. Assim, nesta seção serão desenvolvidos tópicos específicos abordando cada um desses temas, iniciando-se com a teoria das finanças públicas, para em seguida discorrer sobre o município e sobre a legislação que regulamenta as finanças públicas municipais, para somente então se finalizar o marco teórico com uma revisão bibliográfica dos estudos e pesquisas que guardam relação com o assunto que se constitui em objeto desta investigação.

2.1 TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Em uma acepção ampla, pode-se conceituar “finanças” como o ramo da ciência econômica voltado para o estudo da circulação do dinheiro, o que significa dizer que a carga desse ramo de estudos se encontram, portanto, a análise dos assuntos relacionados com a obtenção, a gestão e a administração de fundos.

À vista do exposto, poderia ser considerado oportuno dar destaque ao fato de que nos dias atuais, devido à necessidade da luta diária pela sobrevivência, agravada ainda mais pelo fato de o dinheiro ser considerado o principal combustível que move o mundo contemporâneo, os problemas atinentes às finanças podem vir a se constituir em motivo de sérias preocupações para todos, indistintamente, seja para o indivíduo considerado isoladamente ou em família, seja para as gigantescas corporações empresariais, ou, até mesmo, para os governos. Quando os problemas relacionados com as finanças se encontram na esfera de atuação dos governos, tem-se então um campo de estudos singular, conhecido como “finanças públicas”.

Pelas razões expostas, e de modo similar ao conceito geral de finanças, infere-se assim que também se encontram a cargo da teoria das finanças públicas o estudo e a análise dos assuntos que se relacionam com a obtenção, a gestão e a administração de fundos, sendo oportuno destacar, porém, o fato de que no campo das finanças públicas tais assuntos se inserem em um contexto bem mais amplo e lidam com valores bem mais significativos, pois se preocupam com o atendimento da demanda de toda a população pelos bens e serviços públicos, visto que:

Deve-se recordar, preliminarmente, que finanças públicas buscam estudar a natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, dos instrumentos fiscais – tributação e gasto, obtenção de empréstimo e sua concessão, compra e venda. Estão incluídas nesse universo as interações das agências do próprio governo, bem como do governo central, dos governos estaduais e municipais em um mesmo país. Assim, as finanças públicas buscam prever, por meio das autoridades públicas, os bens e serviços públicos, ou coletivos, que as pessoas não podem adquirir em pequenas quantidades, como educação, saúde pública, justiça, segurança pública, entre outros; e a maneira pela qual são financiados. Os ingressos públicos responsáveis pelo financiamento dos gastos do Estado provêm dos impostos; atividade produtiva do Estado; e crédito ou empréstimos (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 25).

De acordo com o exposto por Matias-Pereira (1999, p.31), ao encaminhar-se a discussão e a análise sobre a política orçamentária e o processo orçamentário brasileiro, deve-se recordar que finanças públicas se constituem em atividade financeira do Estado orientada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público, podendo assim ser entendidas como a intervenção do Estado para prover essas necessidades da população, as quais se tornam públicas por uma decisão dos órgãos políticos.

Sendo a atividade financeira do Estado orientada para obter recursos que devem ser despendidos em benefício da população, mediante eficaz gestão dos mesmos, cabe destacar que tais questões se inserem na atividade fiscal do Estado, e que essa atividade se divide em dois segmentos específicos, visto que, pelo lado da receita, tem-se a política tributária; e pelo lado da despesa tem-se a política orçamentária. Assim, para melhor abordar essa matéria, esta subseção se segmenta em três tópicos, sendo que o primeiro deles discorrerá sobre origem e evolução das finanças públicas, seguido de outro que abordará as finanças públicas no Brasil, para então finalizar com um tópico que trata das finanças públicas municipais.

2.1.1 Origem e Evolução das Finanças Públicas

Mesmo não se podendo contar com uma quantidade significativa de estudos abordando especificamente as finanças públicas durante a Antiguidade, fato que se agrava ainda mais devido à relativa escassez de documentos confiáveis, que dessa forma poderiam dar suporte às pesquisas dos estudiosos, mesmo assim é possível se inferir que, desde aquela remota época, os Governos de então já se encontravam envolvidos com problemas relacionados com finanças públicas, particularmente os grandes impérios que se desenvolveram na região da Mesopotâmia, tais como os da Suméria, Assíria, Babilônia, Pérsia, etc., sem esquecer, também, do antigo Egito.

2.1.1.1 As Finanças Públicas na Mesopotâmia e no Antigo Egito

A falta de registros e estudos a respeito de finanças públicas poderia ser explicada, presumivelmente, pelo fato de que nos antigos impérios da Mesopotâmia e do Egito eram desconhecidos os princípios da democracia e da separação dos poderes, e que o poder então exercido o era na forma autocrática, onde, não raras vezes, o soberano era considerado como um mandatário dos deuses, como no caso dos impérios da Mesopotâmia, ou, até mesmo, um deus vivente, como no caso dos faraós do Egito. Tal situação pode ser explicada em virtude da importância da religião na vida daquelas antigas civilizações, onde comumente se confundiam as finanças públicas com as finanças do governante, sendo tudo administrado pelo tesoureiro real, sem que o imperador se obrigasse a prestar contas ao povo.

De acordo com Silva (2004-b, p. 195), nas sociedades antigas, o patrimônio público era considerado propriedade exclusiva de quem detinha o poder político e, por conseguinte, o príncipe podia dispor livremente dos bens da comunidade que se confundiam com seus próprios bens. Não existia orçamento público nos moldes atuais, já que não havia limites para gastar e as contribuições dos súditos eram determinadas pela vontade soberana do príncipe. Em decorrência dessa situação, as poucas normas de controle que foram adotadas nas sociedades antigas como Egito, Grécia e Roma obedeciam tão-somente ao interesse do monarca e tinham por objetivo muito mais assegurar a fidelidade dos administradores do que o controle das mutações ocorridas no patrimônio público.

A propósito da religião nos impérios da antiguidade, os estudos de Perry (2002, p. 8) destacam que:

A religião foi a força central nessas civilizações. Ela oferecia explicações satisfatórias para os fenômenos da natureza, contribuía para reduzir o medo da morte e justificava as regras tradicionais da moral. A lei era considerada sagrada, um mandamento dos deuses. A religião unia as pessoas nas tarefas comuns necessárias à sobrevivência – por exemplo, a construção e manutenção de obras de irrigação e o armazenamento de alimentos. A religião também promovia atividades criativas na arte, literatura e ciência. Além disso, o poder dos governantes, considerados como deuses ou agentes dos deuses, vinha da religião.

Discorrendo a respeito do assunto, Gastaldi (1999. P. 40) considera que na Antiguidade clássica, abrangendo as civilizações mais antigas como as da Babilônia, China, Assíria, Mesopotâmia, Egito e outras, desde o ano 4.000 até o ano 1.000 a.C., os fatos e os fenômenos econômicos não mereceram especial atenção, dadas as condições próprias dessas sociedades ainda primitivas, subjugadas por governos teocráticos e com seus povos em regime de escravidão. A atividade econômica ainda não dispunha dos necessários instrumentos e instituições, desenvolvendo-se de forma embrionária, em compartimentos sociais geralmente estanques, com a predominância de uma economia de autossustentação em agrupamentos isolados, com mercados restritos e desprovidos de meios de transporte terrestres e com navegação costeira, ainda não se aventurando ao mar aberto.

De qualquer forma, não se pode descartar a eventual possibilidade de que, já naqueles remotos tempos, esses antigos impérios poderiam sentir a necessidade, no tocante ao aspecto militar, da instituição de tributos para serem cobrados das populações dos territórios conquistados para, dessa forma, poder fazer frente aos gastos com a manutenção de seus numerosos exércitos.

Cabe lembrar, ainda, que nos impérios daqueles tempos, devido à religião ser a força central daquelas civilizações, conforme ressaltado acima, a maior parte desses reinos contava com um panteão de deuses, dentre os quais se sobressaía a figura de seu deus patrono, sendo que o papel de pontífice máximo das religiões de então era comumente exercido pelo próprio imperador ou faraó.

Em decorrência da situação acima descrita, pode-se então presumir que os assuntos relativos ao ofício religioso poderiam resultar na emergência de problemas

os mais variados, dentre os quais alguns poderiam até mesmo demandar a necessidade de uma tomada de decisão por parte do próprio governante.

Dessa forma, não se pode descartar que questões pertinentes à instituição de contribuições ou dízimos (cobrados dos súditos para os serviços dos templos como forma de se angariar recursos para suportar as despesas com a manutenção da casta sacerdotal), ao planejamento e construção de edifícios para os templos, bem como à edificação de estátuas, pirâmides e demais monumentos, seriam considerados assuntos de tal relevância, que poderiam vir a demandar até mesmo a interveniência e opinião do soberano, como se infere que tenha ocorrido no Antigo Egito.

Além da religião, também a irrigação era uma questão importante para os impérios antigos. A respeito do assunto, Perry (2002, p. 9) ensina que no processo de se construir e manter redes de irrigação, o homem aprendeu a formular e a obedecer às regras e desenvolveu sua capacidade administrativa, matemática e de engenharia, do que resultava a necessidade da manutenção de registros, que teriam estimulado a invenção da escrita. Em decorrência dessas respostas criativas aos desafios criados pela natureza, os antigos habitantes da Suméria e do Egito deram o salto para a civilização, alterando com isso o curso do destino humano.

Ainda no tocante à questão da irrigação, também Aydon (2011, p. 63) ao abordar o mesmo assunto, ensina que muito já se debateu sobre o que surgiu primeiro: Estados organizados ou irrigação em larga escala. Segundo opina aquele autor, é uma discussão inútil, pois está baseada na pressuposição de que um fator deve ter sido a causa de outro. E conclui com a ideia de que a única resposta sensata é que a irrigação em larga escala e Estados organizados evoluíram juntos, e foram mutuamente significativos na evolução do outro.

Relativamente à invenção da escrita, também opina Aydon (2011, p. 64), no sentido de que o desenvolvimento desse grupo de cidades-Estado na região da Mesopotâmia meridional, conhecida como Suméria, foi acelerado pela invenção da escrita, em vista de ser impossível organizar grandes projetos utilizando apenas a palavra falada. Em vista da invenção da escrita, estima-se que em torno de 3.500 a.C. moedas de argila passaram a ser usadas como formas de autorização para o fornecimento de bens, e que informações contábeis foram registradas pela primeira vez, em tabuletas de argila.

2.1.1.2 As Finanças Públicas na Antiga Grécia e em Roma

A ideia de um governo democrático somente viria a tomar forma com o advento da civilização grega, que foi das primeiras a aplicar esse regime político no governo de suas cidades-Estados, fazendo assim com que esse ideal democrático viesse a ser difundido entre suas diversas colônias, dentre as quais Roma ocupava lugar de destaque, pois viria a se transformar, posteriormente, em um gigantesco império mundial que seria continuador dos ideais e da civilização grega. A respeito desse assunto escreveu Perry (2002, p.87):

A grande realização de Roma foi transcender a estreita orientação política da cidade-estado e criar um Estado universal que unificou as diferentes nações do mundo mediterrâneo. Considerando a *pólis* como o único caminho para a felicidade, os gregos não almejavam uma unidade política mais ampla e excluíam quase totalmente os estrangeiros da cidadania. Embora os filósofos helenísticos tivessem vislumbrado a possibilidade de uma comunidade mundial, os políticos do período não conseguiram dar forma a essa concepção. Roma, no entanto, ultrapassou as limitações da mentalidade de cidade-estado e desenvolveu um sistema de lei e de cidadania para todo o império. Os hebreus distinguiram-se por seus profetas e os gregos, por seus filósofos; o gênio de Roma encontrou expressão no direito e no governo.

Todavia, mesmo nas antigas civilizações grega e romana ainda persistia a supremacia dos cultos religiosos, conforme relatado por Fustel de Coulanges (1830-1889), em sua obra “A Cidade Antiga”, na qual apresenta um estudo sobre o culto, o direito, e as instituições da Grécia e de Roma:

A comparação das crenças e das leis mostra que uma religião primitiva constituiu a família grega e romana, estabeleceu o matrimônio e a autoridade paterna, definiu os níveis de parentesco, consagrou o direito de propriedade e o direito de herança. Essa mesma religião, depois de ter ampliado e estendido a família, formou uma associação maior, a cidade, e nela reinou como na família. Dela vieram todas as instituições, assim como todo o direito privado dos antigos. Foi dela que a cidade recebeu os seus princípios, as suas regras, os seus costumes e as suas magistraturas. Mas, com o tempo, essas velhas crenças se modificaram ou se eclipsaram; o direito privado e as instituições políticas modificaram-se com elas. Desenvolveu-se, então, a série de revoluções, e as transformações sociais seguiram regularmente as transformações da inteligência (FUSTEL DE COULANGES, 2009, p. 17).

Nesse mesmo estudo, o autor em questão corrobora o que foi anteriormente mencionado, no tocante ao exercício do sacerdócio máximo por parte de reis, faraós ou imperadores, situação essa que se repetia também na Grécia e em Roma:

Assim como na família a autoridade era inerente ao sacerdócio, e o pai, enquanto chefe do culto doméstico, era, ao mesmo tempo, juiz e senhor, assim também o sumo sacerdote da cidade era o chefe político. O altar, segundo a expressão de Aristóteles, conferiu-lhe dignidade e poder. Essa confusão do sacerdócio e do poder nada tem de surpreendente. Reencontramo-la na origem de quase todas as sociedades, tanto porque, na infância dos povos, só a religião pode obter a obediência deles, como porque a nossa natureza sente necessidade de só se submeter ao império de uma ideia moral (FUSTEL DE COULANGES, 2009, p. 193).

Entretanto, nada obstante a pujança de suas civilizações, suportadas por um regime político democrático e contando com uma boa organização governamental, tanto os gregos como os romanos legaram à posteridade poucos estudos ou registros escritos, relacionados com as finanças públicas de seus governos.

Sobre a Antiga Grécia, Gastaldi (1999, p. 41) informa que com a expansão territorial grega para o leste e oeste da área mediterrânea, intensificou-se o comércio não apenas com as ilhas vizinhas, mas também com a África, Ásia Menor e Itália ocidental. O mediterrâneo transformou-se num mundo grego, e colônias gregas foram instaladas nas regiões do mar Báltico, França, Espanha, no Delta do Nilo e norte da África. Em decorrência da expansão colonial grega verificou-se um sensível desenvolvimento do seu comércio e indústria. A cunhagem de dinheiro foi adotada no século VII a.C. O aumento nos custos do governo levou à criação de impostos e de taxas alfandegárias. Prevaleceu a escravatura. O declínio da civilização começou com os conflitos entre suas cidades-Estados. Atenas sucumbiu no ano 404 a.C., Esparta em 371 a.C. e Tebas em 362 a.C. A guerra entre Esparta e Corinto foi um luta cruenta entre a democracia e a oligarquia.

A respeito do Império Romano, informa Gastaldi (1999, p. 42) que na verdade a contribuição de Roma, para o pensamento ocidental, não pode ser comparada à da Grécia, que enriqueceu a civilização com sua literatura, filosofia, escultura, com suas instituições políticas e administrativas. Os romanos foram principalmente estadistas, juristas e construtores de impérios. Os duzentos anos sem guerras de sua história (*Pax Romana*) perdurando do ano 31 a.C. a 180 de nossa era, favoreceu a sua economia e notadamente sua agricultura. A sua expansão agrícola foi uma das

determinantes da expansão do poderio político do império. O declínio da sua agricultura foi a principal causa da sua queda.

Em vista de Roma ter adotado o Cristianismo como religião oficial do Estado a partir do ano de 313 d.C., com a promulgação do edito de Milão pelo imperador Constantino, houve um rompimento com a Antiguidade clássica e uma nova fase na evolução do ocidente. O Cristianismo evoluiu e expandiu-se dentro do cenário de declínio do classicismo e de intensificação do sentimento de transcendentalidade. Assim, como resposta ao helenismo decadente, o Cristianismo oferecia ao mundo greco-romano, espiritualmente desiludido, uma razão para se viver – a esperança da imortalidade pessoal (PERRY, 2002, p. 125).

2.1.1.3 As Finanças Públicas na Idade Média

Uma série de fatores, tais como a pressão das tribos germânicas ao norte do Império, acrescidas de problemas de ordem espiritual, política e militar, que atingiam a população romana, sobretudo sua nobreza, acabou por provocar a queda do Império Romano do Ocidente, no ano de 476 d.C., do que resultou o esfacelamento do antigo império em pequenos reinos, governados pelos invasores bárbaros, dando início assim ao período conhecido como Idade Média, que durou cerca de mil anos, pois teria se estendido, aproximadamente, do ano 500 d.C. até o ano 1500 d.C. (PERRY, 2002, p. 121).

No entanto, nem mesmo a queda do Império Romano conseguiu diminuir a importância do Cristianismo, visto que os reis bárbaros o adotaram como religião. O Cristianismo foi o princípio integrador da Idade Média, tendo a Igreja Católica como sua instituição dominante. Com a decadência do Estado romano e suas instituições, a Igreja cresceu em poder e importância. Sua organização tornou-se mais forte e o número de membros aumentou. Ao contrário do Estado romano, a Igreja era um organismo vigoroso e saudável. A elite do Império Romano havia rompido suas ligações com os valores da civilização clássica, enquanto os líderes da Igreja se dedicavam intensivamente à sua fé (PERRY, 2002, p. 153).

Durante o período da Idade Média desenvolveu-se uma sociedade agrária e feudal, marcada pela existência de pequenos reinos, governados pelo sistema senhorial e pela vassalagem, com a Igreja desfrutando de um poder incontestável,

principalmente por ser, então, a detentora do saber e da instrução. Oportuno se faz lembrar que, nesse período, vigorava uma legislação que tinha por base a religião, sendo que os estudos filosóficos também provinham da Igreja, tendo como principal expressão a filosofia tomista, de São Tomás de Aquino. A respeito desse período, Perry (2002, p. 163) destaca que o senhorialismo e o feudalismo pressupunham uma ordem social hierárquica orgânica e estável: os membros do clero que rezavam, os senhores que lutavam nas guerras e os camponeses que trabalhavam na terra.

De acordo com Gastaldi (1999, p. 46), na Idade Média a terra transformou-se na riqueza por excelência. Retornava-se à economia agrária, acentuada a partir do século VIII. Nascia o regime feudal, caracterizado por propriedades onde os senhores e os trabalhadores viviam indiretamente do produto da terra ou do solo. Tratava-se de médias ou grandes propriedades rurais, que eram autossuficientes econômica e politicamente, obedientes à autoridade do senhor ou proprietário e nas quais os servos exerciam suas atividades agrícolas ou artesanais. Eram então os nobres os senhores, daí se denominarem os feudos baronias ou ducados. Embora o soberano dirigisse o Estado, ele não possuía influência ou poder de decisão nos feudos, onde a autoridade máxima era a do senhor da gleba e onde labutavam, fraternalmente, os seus servos.

Em vista da situação acima descrita, infere-se então que também durante a Idade Média os assuntos ligados a finanças públicas não poderiam ocupar lugar de destaque, haja vista que a sociedade daquela época se encontrava mais voltada para a fé e os assuntos espirituais, com governos locais autônomos (feudos), disso resultando a inexistência de registros detalhados ou de estudos relacionados com a questão financeira dos governos daquela época.

2.1.1.4 As Finanças Públicas na Renascença

Os assuntos relacionados com finanças públicas somente viriam a fazer uma tímida aparição no período conhecido como Renascença (1350-1600), termo esse cunhado em referência à tentativa de artistas e filósofos de recuperar e aplicar a antiga erudição e modelos da Grécia e de Roma, conforme ensina Perry (2002, p.248), que destaca, também, que dos séculos XIII ao XVII surgiu no Ocidente uma nova e singular forma de organização política: o Estado dinástico nacional. Assim, o

Estado-nação utilizou os recursos materiais de seu território, dirigiu as energias da nobreza para o serviço nacional e centralizou cada vez mais a autoridade pública, pois, sendo um produto da consolidação dinástica, o Estado nacional viria a se transformar na principal instituição política do Ocidente moderno. Dessa forma, a desintegração das formas políticas medievais e a emergência do Estado moderno coincidiram com a ruptura gradativa do sistema socioeconômico da Idade Média.

Ainda seguindo o pensamento de Perry, cabe salientar que o início dos tempos modernos assistiu ao crescimento de uma economia de mercado capitalista, cujo foco principal era o indivíduo autossuficiente, diligente, de espírito prático e motivado por interesses pessoais. Então, essa incipiente economia de mercado, fortemente impulsionada pelas viagens de descobrimento e pela conquista e colonização de outras partes do mundo, subverteria a tradicional comunidade medieval. O Estado moderno buscava assim enriquecer os seus tesouros e ampliar o seu poder, mediante a promoção do desenvolvimento comercial e a expansão ultramarina. Em decorrência de tal política, a extensão da hegemonia europeia em grande parte do mundo já se encontrava bem adiantada por volta do século XVIII.

2.1.1.5 As Finanças Públicas na Idade Moderna

Conforme exposto por Perry (2002, p. 273-278), foi nesse período que teve lugar uma série de acontecimentos que viriam contribuir para a emergência do capitalismo mercantil e abririam o caminho para uma economia global. Dentre tais acontecimentos podem ser destacados a revolução dos preços na Europa, a expansão da agricultura e a expansão do comércio e da indústria, sendo oportuno salientar que a Inglaterra e a Holanda foram os países que mais se beneficiaram com o crescimento econômico desse período.

Perry (2002, p. 279) explica também que essas mudanças anteriormente mencionadas ocorreram no período situado entre 1450 e 1600, e representaram uma etapa crucial no desenvolvimento do sistema econômico moderno, conhecido como capitalismo, que vem a ser um sistema de empresa privada: as principais decisões econômicas (o quê, quanto, onde e a que preço produzir, comprar e vender) são tomadas por indivíduos particulares em sua condição de donos, trabalhadores ou consumidores.

Uma das principais consequências das mencionadas mudanças foi ter estimulado os investimentos por parte dos capitalistas, com vistas ao aumento de seus lucros. Todavia, outro estímulo ao investimento partiu do governo, visto que os governos passaram a agir como consumidores gigantescos, cujo apetite crescia durante todo o princípio do período moderno. Em decorrência, os comerciantes forneciam de tudo aos governos – desde canhões a afrescos – e não apenas prosperavam como também foram levados a reinvestir, em vista do constante crescimento da demanda governamental. Os governos também patrocinavam novas formas de investimento, fosse para satisfazer o gosto por novos artigos de luxo na corte real, fosse para atender à necessidade dos militares.

As políticas oficiais, conhecidas como mercantilismo, também visavam o aumento da riqueza e do poderio nacionais. De acordo com a teoria mercantilista, a riqueza proveniente do comércio media-se em ouro e prata, dos quais se acreditava haver um volume mais ou menos fixo. O objetivo do Estado no comércio internacional passou a ser o de vender, mais do que comprar no exterior, isto é, estabelecer uma balança de pagamentos favorável, de forma a aumentar o fluxo de ouro e prata para o tesouro nacional, o que significa também tornar-se autossuficiente na produção dos bens demandados para atender as necessidades do país. Assim, para promover a economia nacional, os governos subvencionaram as indústrias novas, licenciaram as companhias para o comércio ultramarino e acabaram com as barreiras locais ao comércio. A combinação desses três fatores - a revolução dos preços, a concentração da riqueza em mãos privadas e a atividade governamental - constituiu a base para o investimento continuado e o aparecimento do capitalismo mercantil. Essa nova força no mundo não deve ser confundida com o capitalismo industrial, que viria a surgir com a Revolução Industrial na Inglaterra no século XVIII, mas faz-se oportuno destacar que o capitalismo mercantil preparou o caminho para o surgimento do capitalismo industrial (PERRY, 2002, p. 279-280).

A propósito do mercantilismo, destaca Gastaldi (1999, p. 50) que foi um regime de nacionalismo econômico, que se ocupou em fazer da riqueza a principal finalidade do Estado, além de ter ainda assinalado, na história econômica da humanidade, o início da evolução dos Estados modernos e das novas concepções sobre os fatos econômicos, notadamente sobre a riqueza.

Pelo exposto, pode-se assim inferir que somente a partir da Idade Moderna as finanças públicas vieram a se constituir em motivo de preocupação para os governos, mais especificamente com o advento do capitalismo mercantil, quando então se elevou a um patamar de destaque na administração pública.

Conforme ensina Matias-Pereira (2008, p. 213), duas escolas de economia representam a origem do conceito moderno de finanças públicas: a cameralista, que teve vigência na administração pública da Alemanha e da Áustria, do século XVI ao XVIII; e a escola clássica.

Ainda segundo Matias-Pereira (2008, p.213), a escola cameralista, que pode ser considerada uma variante do mercantilismo e que teve como principais expoente Kasper Klock, Johann Joachim Becher e Josep von Sonnenfels, centrava sua análise no terreno concreto da atividade financeira como parte da economia do Estado, de que dependia o desenvolvimento da economia nacional. Sua atenção foi dirigida fundamentalmente ao estudo dos meios pelos quais se pode criar e administrar, a partir do patrimônio social, um patrimônio do Estado.

Contrariando o cameralismo, a escola clássica se opunha à economia de Estado, que deveria ser reduzida aos limites mínimos necessários para assegurar a execução das funções que a ela competiam, tais como a segurança nacional, a justiça, a ordem pública e a educação. Além desse critério, que pode ser chamado de interferência mínima, foram ainda propostos outros dois, que viriam a ser muito atuais nas últimas décadas do século XX: a neutralidade econômica e o equilíbrio orçamentário. Os principais teóricos da escola clássica foram Adam Smith, David Ricardo, Thomas Robert Malthus e John Stuart Mill (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 213).

2.1.1.6 As Finanças Públicas na Atualidade

Nos dias atuais há consenso entre os estudiosos, no sentido de que a Teoria das Finanças Públicas, de maneira geral, se apoia na existência de falhas de mercado, que tornam necessários, tanto a presença do governo, quanto o estudo das funções do governo, da teoria da tributação e do gasto público.

Assim, as finanças públicas podem ser conceituadas como a atividade financeira do Estado direcionada para a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral,

satisfeitas por meio do processo do serviço público. Nesse sentido, as finanças públicas se apresentam como ferramenta indispensável para o funcionamento do Estado, além de assegurar a manutenção da administração e dos serviços públicos, bem como para influenciar a economia do país e corrigir seus desequilíbrios (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 31).

A origem do entendimento da necessidade de intervenção do Estado nos assuntos da economia tem por base os estudos desenvolvidos por Keynes (1983), nos quais foram identificadas falhas de mercado, que necessitariam ser supridas de forma emergencial pelos governos.

Assim, conforme expõe Rezende (2011, p. 27-30), os motivos determinantes das despesas públicas, que levam os governos a intervir na economia são as falhas de mercado, dentre as quais merecem destaque as seguintes:

- a) **a existência de bens públicos**: caracterizados pela não-rivalidade e a impossibilidade de exclusão individual de seu consumo, tais como segurança, defesa nacional, justiça, etc.;
- b) **as externalidades**: caracterizam-se pelo fato de que implicam custo ou benefícios sociais diferentes do custo e do benefício privados, o que torna necessária a presença do governo para incorporar externalidades ao custo privado, mediante tributação ou incentivo fiscal;
- c) **o poder de mercado**: as falhas de mercado levam ao surgimento de uma forma de competição imperfeita, como oligopólios e monopólios, exigindo assim a intervenção do governo para limitar o poder de mercado das firmas; e
- d) **a informação assimétrica**: verificada frequentemente pela existência de assimetria de informações no mercado, pois nem sempre os fabricantes informam aos consumidores todas as características do produto que está sendo comercializado, fato que leva à necessidade de intervenção do governo na regulamentação do acesso a tais informações.

Nesse sentido, estudos desenvolvidos por Musgrave (1980, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 217) destacam que a ação do governo por meio da política fiscal abrange três funções básicas;

- ◆ **Função alocativa** – fornecimento de bens públicos. O governo deve determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e calcular o nível de contribuição de cada consumidor. É importante notar que o financiamento da

produção dos bens públicos depende da obtenção compulsória de recursos, mediante cobrança de impostos.

- ◆ **Função distributiva** – ajustes na distribuição de uma renda justa. Para isso, o governo utiliza alguns instrumentos principais: as transferências, os impostos e os subsídios. Os recursos captados devem promover uma redistribuição de renda da parcela da população de renda mais alta para a de renda mais baixa.
- ◆ **Função estabilizadora** – utilização da política econômica visando a um nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico. A intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscal e monetária.

As funções governamentais descritas acima justificam a intervenção do governo na economia, pois demonstram, deixando de lado questões políticas e ideológicas, que a existência do governo se faz necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Tal constatação é importante à medida que demonstra que a discussão sobre o tamanho adequado do Estado tem a ver mais com questões técnicas do que ideológica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.9).

Ainda conforme o que ensinam Giambiagi e Além (2011, p.17), para poder arcar com essas funções o governo necessita gerar recursos, sendo sua principal fonte de receita a arrecadação tributária. Para se aproximar um sistema tributário do “ideal”, é importante que alguns aspectos principais sejam levados em consideração:

- a) o conceito de equidade, ou seja, a ideia de que a distribuição do ônus tributário deve ser equitativa entre os diversos indivíduos de uma sociedade;
- b) o conceito de progressividade, isto é, o princípio de que se deve tributar mais quem tem uma renda mais alta;
- c) o conceito de neutralidade, pelo qual os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica; e
- d) o conceito de simplicidade, segundo o qual o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

Percebe-se assim que a atividade financeira do Estado evoluiu desde a antiguidade, quando não tinha expressão na ordem dos problemas governamentais, até os dias atuais, quando passou a se constituir, desde a teoria keynesiana, em assunto de destaque na gestão pública.

Ao discorrer sobre o assunto, Matias-Pereira (2008, p. 211-212) ressalta que essa atividade diz respeito ao desempenho das atividades políticas, sociais, econômicas, administrativas, entre outras, que constituem sua finalidade precípua. Consiste, ainda, em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades cuja satisfação está sob sua responsabilidade ou transferidas a outras pessoas jurídicas de direito público. Dessa forma, essa atividade governamental é desenvolvida em quatro áreas: receita pública (obter), despesa pública (despender), orçamento público (gerir) e crédito público (criar), definidas a seguir:

- ◆ **Receita Pública** – ingresso definitivo de recursos ao patrimônio público, sem qualquer compromisso ou obrigatoriedade, aumentando as disponibilidades do tesouro. Subdivide-se em originárias (proveniente dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado) e derivadas (obtidas por meio do poder de coerção do Estado, como impostos, taxas, contribuições, etc.).
- ◆ **Despesa Pública** – conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público para o funcionamento dos serviços públicos.
- ◆ **Orçamento Público** – ato que contém a aprovação prévia das receitas e despesas públicas para um período determinado, que normalmente é de um ano.
- ◆ **Crédito Público** – apresenta-se como um dos processos pelos quais o Estado pode obter uma receita pública. Esta, por sua vez, caracteriza-se como um empréstimo, o qual necessariamente deverá ser reembolsado.

Verifica-se assim que a função principal do Estado-nação no mundo contemporâneo é a de ampliar de forma sistemática as oportunidades individuais, institucionais e regionais, devendo se preocupar, ainda, em gerar estímulos para facilitar a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público que proporcionem as condições exigidas para atender às demandas da sociedade contemporânea (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 240).

2.1.2 Finanças Públicas no Brasil

Os diversos governos do Brasil, desde os tempos coloniais, passando pela fase imperial, pela República Velha, pelo Estado Novo, pela redemocratização de 1945, pelo período de exceção de 1964-1985 e pela nova redemocratização de 1986, sempre apresentaram um ponto em comum, manifestado pela característica singular de não terem dispensado a necessária atenção às questões relacionadas com as finanças públicas, nada obstante a importância de que se revestem para o desenvolvimento de qualquer nação.

Cabe destacar, entretanto, duas medidas positivas que se verificaram logo no início do período de exceção (1964-1985), sendo a primeira delas a elaboração da Lei nº 4.320/64, que estabeleceu normas gerais de direito financeiro referentes ao orçamento, às finanças públicas, à contabilidade e ao controle interno. A segunda medida significativa foi a edição do Decreto-Lei nº 200/67, que tratou da organização da Administração Federal, ao estabelecer diretrizes para a reforma administrativa, e também tratou, nos artigos de seu Título X, de assuntos relacionados com a administração financeira e a contabilidade.

A propósito desse descuido dos governos, Giambiagi e Além (2011, p. 43-44) destacam que pode parecer estranho a um estudante ver manchetes referentes ao tamanho do desequilíbrio entre as receitas e as despesas públicas do Brasil, mas a realidade fiscal brasileira já foi muito pior.

E continuam aqueles autores, lembrando que, de fato, no final dos anos 1970 e o início dos anos 1980, não se sabia sequer com precisão qual era o montante do déficit público. Embora, até o final dos anos 1990, o efeito desse conhecimento ainda não tenha chegado a se refletir em um controle definitivo do déficit público, registrou-se, nada obstante, uma grande evolução na qualidade dos indicadores de aferição da situação fiscal ao longo das duas últimas décadas.

Dessa forma, com o objetivo de ampliar a visão sobre o assunto e permitir assim um melhor entendimento da questão no que diz respeito à situação das Finanças Públicas no Brasil, desenvolver-se-ão, na sequência, dois tópicos distintos, sendo um para discorrer sobre a evolução histórica das finanças públicas em terras brasileiras, e outro para apresentar a sua situação atual.

2.1.2.1 Histórico do Desenvolvimento das Finanças Públicas Brasileiras

Conforme anteriormente descrito, a partir de 1930 registrou-se um sensível aumento no nível de intervenção dos governos na economia, sendo também o Brasil afetado por tal fenômeno. Assim, conforme exposto por Giambiagi e Além (2011, p. 65), ainda que se reconheça que no período anterior a 1930 a intervenção do Estado tenha sido importante para o posterior desenvolvimento industrial, não houve nenhum planejamento nesse sentido. Durante o período colonial, até o século XVII, a intervenção estatal era mínima, devido ao desinteresse de Portugal pela colônia, fato alterado somente com o descobrimento de ouro nesse século, quando a metrópole passou a controlar mais de perto a colônia, tendo ainda aumentado o interesse pelo desenvolvimento do Brasil com a vinda da Corte portuguesa, no início do século XIX, oportunidade em que, além de ter sido criado o primeiro Banco do Brasil, em 1808, foram também introduzidos alguns instrumentos regulatórios tais como a fixação de tarifas, a isenção tributária e os incentivos fiscais.

Durante o período imperial e as primeiras décadas do período republicano, o Brasil teve como principal atividade econômica a agricultura, e os principais objetivos do governo eram a expansão da atividade agrícola, a preservação de boas relações com o capital estrangeiro e a estabilidade econômica. Sendo o café o principal produto agrícola, o governo desenvolveu esforços no sentido de evitar ciclos agudos do café, traduzidos na política de preços mínimos. Em 1906 assinaram o Convênio de Taubaté os três principais estados produtores (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), pelo qual os governos desses estados se engajaram em esquemas de preços mínimos e de controle da produção (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 65).

Ainda conforme os ensinamentos de Giambiagi e Além (2011, p. 66), com a crise de 1930 ocorreu uma verdadeira mudança de mentalidade no comportamento dos governos brasileiros, pois, a partir de então, a industrialização converteu-se de modo crescente em uma preocupação e uma prioridade das autoridades. Em vista dos entraves para as transações comerciais com o exterior, decorrentes da guerra e da depressão dos anos 30, que se refletiram em dificuldades para a importação, sentiu-se a necessidade de impulsionar a industrialização, com o reconhecimento da necessidade de uma diversificação industrial como condição para se atenuar a vulnerabilidade externa, o que estimulou o crescimento da indústria local visando com isso substituir as importações.

No decorrer dos anos de 1940 e 1950 houve um período caracterizado pelo início da formação do setor produtivo estatal, pois existia, à época, a preocupação em garantir o andamento do processo de industrialização, para o que se fazia importante que não houvesse falta de insumos industriais, como os ocorridos com o colapso das linhas de importação decorrentes das crises externas (grande depressão e duas guerras mundiais). Além disso, vigorou também uma justificativa nacionalista para a criação de estatais, no sentido de se garantir o que se entendia então como sendo a segurança e a soberania nacional. Dessa forma, as principais realizações desse período foram a criação de empresas estatais, como a Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), a Cia. Vale do Rio Doce (CVRD), a Fábrica Nacional de Motores (FNM) e a Companhia Nacional de Álcalis. Além disso, podem também ser citados como importantes acontecimentos ocorridos no período a fundação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, que posteriormente se transformaria no atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a criação da Petrobrás em 1953, e o Plano de Metas do Governo Kubitschek, que representou o primeiro grande esforço de planejamento pró-industrialização do país (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 67-68).

Os mesmos autores acima referenciados destacam, ainda, que ao longo das décadas de 1960 e 1970, o setor público prosseguiu ampliando a sua participação direta no setor produtivo a fim de ocupar os “espaços vazios” da estrutura industrial. Neste sentido, continuou sendo fundamental a forte aliança entre militares e tecnocratas. Nessa época ocorreu o auge da intervenção pública através das empresas estatais, ao tempo em que se verificou, também, o início da crise do setor produtivo estatal. Houve um significativo montante de investimentos sob a responsabilidade do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Telebrás e de outras empresas públicas, que representaram o pilar do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento).

Outro acontecimento digno de menção que se verificou nos anos de 1960-1970 foi a entrada em vigência da Lei nº 4.595, de 31.12.1964, que estabeleceu a reforma bancária, normatizou o funcionamento das instituições financeiras no país e criou o Banco Central do Brasil.

Muitos estudiosos consideram a década de 1980 como a “década perdida”. Os motivos para isso se explicam pela drástica redução do crescimento do país,

conforme revelado pela queda das taxas do PIB nesse período. Além disso, ocorreu uma considerável alta nas taxas de inflação, que na segunda metade da década assumiu, de modo inquestionável, uma feição de processo hiperinflacionário, que somente foi amenizado mediante edição de sucessivos planos de estabilização, tais como o Plano Cruzado (fevereiro de 1986); o Plano Bresser (julho de 1987); o Plano Verão (janeiro de 1989); e o Plano Collor (março de 1990).

Nada obstante, oportuno se faz destacar, também, as medidas positivas que foram adotadas no decorrer da década de 1980, tais como a promulgação da nova Constituição do Brasil, em 1988, e a adoção, a partir de 1986, do sistema de “caixa único” para as contas do Tesouro Nacional, com a consequente entrada em operação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda.

As finanças públicas brasileiras entraram em uma fase de estabilização no período de 1995/1998, graças ao sucesso alcançado pelo Plano Real, cujas bases haviam sido lançadas no final de 1993, e cuja vigência teve início no primeiro dia do mês de julho de 1994.

Nada obstante o sucesso do mencionado Plano, Giambiagi e Além (2011, p.139-156) destacam, contudo, a ocorrência de uma série de contratempos nesse período, sobressaindo-se a queda no resultado primário, comparativamente com o período 1991/1994, a crise financeira dos estados, que culminou no refinanciamento de suas dívidas junto à União, e os reflexos dos direitos garantidos pela Constituição de 1988, que resultaram em uma significativa elevação nos gastos do governo. Essa elevação dos gastos governamentais se deu em decorrência de um verdadeiro *boom* de aposentadorias rurais; da implantação do Regime Jurídico Único (RJU) para servidores das três esferas de governo; da possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço, mesmo em idade ainda precoce; e da ocorrência de numerosos pedidos de aposentadoria proporcional, a partir de 1995, quando as discussões em torno da reforma previdenciária ganharam repercussão pública.

Apesar de todos os revezes acima mencionados, paradoxalmente, esse foi um período de estabilidade que perdura até os dias atuais. A explicação para essa situação poderia ser encontrada, ainda de acordo com Giambiagi e Além (2011, p. 135-136), na combinação dos seguintes elementos:

- a) a fase de transição, representada pelos quatro meses de convivência da população brasileira com a URV, que permitiu uma acomodação dos preços relativos, ausente nos planos anteriores de estabilização;
- b) o maior grau de abertura da economia, com a conseqüente pressão que isso representava em termos da concorrência dos produtos importados, como fator inibidor dos reajustes de preços;
- c) o papel da âncora cambial como “balizador” de expectativas;
- d) o excepcional nível de reservas cambiais, suficiente para dar credibilidade à âncora cambial;
- e) a abundância de capitais na economia internacional, entendida como um fator de sustentação das reservas em um nível elevado, o que inibia qualquer tentativa de ataque especulativo contra a moeda nacional; e
- f) as elevadas taxas de juros praticadas durante toda a segunda metade da década de 1990.

No ano de 1999 o governo efetuou um ajuste fiscal, com vistas a conter o crescimento da dívida pública e o déficit em conta corrente, déficit esse que se aproximava do percentual de 5% do PIB. Dentre as medidas então adotadas, figuravam um novo acordo com o FMI e a adoção de reformas estruturais, dentre as quais merecem destaque a reforma na previdência social, consubstanciadas pela aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, que disciplinou a aposentadoria no serviço público, bem como a instituição do “fator previdenciário”, que contribuiu para a “desconstitucionalização” do cálculo das aposentadorias do INSS, remetendo-o para o nível da legislação ordinária.

Assim, pode-se dizer que em 1999 o Brasil passou por um ponto de inflexão importante, conforme o ponto de vista de Giambiagi e Além (2011, p. 185), pela adoção, simultaneamente, de três mudanças que provavelmente ainda moldarão o país por muitos anos. Primeiro, a política fiscal passou a ter por base a definição de metas relativamente rigorosas de superávit primário. Segundo, a taxa de câmbio tornou-se flutuante. E terceiro, a política monetária passou a ser fixada em função do objetivo de cumprir formalmente as metas de inflação. Porém, uma das medidas mais marcantes adotadas pelo governo brasileiro, para colocar ordem nas finanças públicas, viria a se verificar no ano de 2000, com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, que ficou conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.1.2.2 As Finanças Públicas Brasileiras na Atualidade

A partir de 2003 o Brasil apresentou uma melhora inequívoca, de acordo com Giambiagi e Além (2011, p. 192), decorrente da adoção de uma política que, simultaneamente, agradava à grande maioria da população e também aos setores tradicionalmente associados à pregação de teses genericamente vistas como mais ortodoxas, ligadas em particular à estabilização de preços. Assim, os mencionados autores demonstram como foi possível conjugar esses elementos, destacando o contexto macroeconômico em que tal situação ocorreu, mostrando a melhora de diversos indicadores e demonstrando o comportamento das contas públicas depois de 2002.

Iniciando então pelo contexto macroeconômico, Giambiagi e Além (2011, p. 192-198) lembram que no período de 2003/2010, nada obstante a crise econômica mundial de 2009, que não chegou a atenuar as consequências positivas que o ambiente internacional favorável tinha exercido sobre a economia brasileira no período de 2003 a 2008, pode-se concluir que com a melhora do preço das *commodities* que se seguiu, bem como com a recuperação do próprio crescimento da economia mundial a partir de 2010, a comparação dos anos extremos desse processo (2002 ou 2003 e 2010) continuou revelando taxas de expansão expressivas para algumas variáveis determinantes do crescimento econômico do país no período.

Destacam ainda os mencionados autores que o desempenho da economia brasileira, a partir de 2003, foi muito favorecido pelo contexto internacional experimentado pela economia mundial ao longo da década, sendo que o Brasil soube aproveitar por alguns anos essa situação de bonança, marcando a diferença clara em relação a outros momentos positivos da economia mundial, que tinham sido desaproveitados em outras épocas. Cabe destacar, ainda, a tendência à queda da despesa nominal com juros, da qual as contas públicas se beneficiaram. Dessa forma, em termos fiscais, a combinação de juros moderadamente declinantes com uma relação dívida pública/PIB também cedente levou a uma ligeira diminuição da despesa nominal com juros do setor público consolidado, ao longo do tempo.

Quanto à questão da melhora dos indicadores econômicos, Giambiagi e Além (2011, p. 198-205) destacam a queda do “risco país” que, ajudado por um

contexto internacional favorável, recuou de 1.500 pontos no final de 2002 – tomando como referência o prêmio de risco do papel soberano mais longo emitido pela República – para 500 pontos já no final de 2003, continuando a cair nos anos seguintes com ligeiras oscilações, e ficando em torno de 200 a 300 pontos em 2010. No campo social, cabe destacar a valorização do salário mínimo, que apresentou aumento real acumulado de 64% entre o final do Governo FHC e 2010. Merece ainda um especial destaque a queda da dívida pública, visto que em 2002 a dívida total representava 60,6% do PIB, e em setembro de 2010 havia recuado para 41% do PIB.

No que diz respeito ao comportamento das contas públicas depois de 2002, Giambiagi e Além (2011, p. 205-212) apontam para a queda do déficit público, visto que apresentou uma substancial redução entre 2003, quando as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) atingiram um déficit nominal da ordem de 5% do PIB; e 2010, quando as NFSP foram reduzidas para uma média em torno de 3% do PIB. Outro tema destacado pelos autores citados diz respeito à expansão do gasto público, que apresentou no período do Governo Lula um padrão semelhante ao observado durante o Governo FHC, com elevação simultânea tanto da carga tributária como da relação entre a despesa primária e o PIB, o que fez com que o superávit primário do governo central tenha apresentado queda de apenas 0,1% do PIB em relação a 2002, embora com uma contribuição de 0,9% do PIB na capitalização da Petrobrás em 2010.

Finalmente, alertam Giambiagi e Além (2011, p. 212-213) para o fenômeno do baixo investimento, lembrando que no Governo Lula o governo central gastou como proporção do PIB, em média, o mesmo que nos 8 (oito) anos do Governo FHC, onde por sua vez o governo já tinha gasto apenas 2/3 do que se gastou nos anos Collor/Itamar Franco, valores esses que por sua vez ficaram aquém do que se gastava nos anos 1970.

2.1.3 O Papel da Contabilidade no Controle das Finanças Públicas no Brasil

Sendo a contabilidade considerada como a ciência que estuda e pratica as funções de orientação e controle relativas aos atos e fatos administrativos, pode-se, de igual modo, entender a Contabilidade Governamental como uma especialização

voltada para o estudo e a análise dos atos e fatos administrativos que ocorrem na administração pública (SILVA, 2004-b, p. 222).

Conforme conceituado por Rosa (2011, p. 6) a Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionadas ao controle patrimonial de entidades do setor público.

Aquino (2012, p. 1) também se manifesta a respeito do assunto, ao conceituar a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como um ramo da ciência contábil que tem como objeto o patrimônio público, sobre o qual deverá fornecer informações a seus usuários dos atos e fatos e dos resultados alcançados, nos aspectos de natureza física, financeira, orçamentária e econômica, levando em consideração a evidenciação de todas as mutações ocorridas nos processos de gestão, a prestação de contas e o suporte para a tomada de decisão e para o controle social.

Contudo, a conceituação mais completa é a apresentada por Castro (2010, p.92), que esclarece que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público busca explicar, de forma integrada, os efeitos das ações do governo no patrimônio e nas finanças públicas, bem como o reflexo nos resultados, do atendimento às demandas da sociedade, procurando evidenciar:

- a) o plano de governo que, ao ser submetido a voto popular, foi aceito como o melhor pela maioria dos cidadãos votantes e que precisa ser demonstrado para ser comparado com as realizações futuras;
- b) as ações previstas no orçamento e aprovadas pelo Poder Legislativo, as modificações efetuadas pelo Poder Executivo e a execução orçamentária, materializada nas receitas arrecadadas e nas despesas executadas, ambas comparadas com a previsão/autorização;
- c) o Patrimônio apurado frente ao recebido da administração anterior, com destaque para as modificações qualitativas e quantitativas ocorridas no exercício, compatibilizando com a variação das disponibilidades;
- d) o fluxo das finanças do exercício e sua comparação com o exercício anterior, com destaque para as variações provocadas pela execução do orçamento;
- e) o Resultado Econômico do Exercício, separando o resultado das ações desenvolvidas dos resultados alheios à vontade do administrador;

- f) o Resultado Fiscal do Exercício, destacando os limites impostos pela legislação, o grau de solvência dos compromissos para serem honrados no futuro, comparado com os compromissos recebidos da administração passada; e
- g) os custos advindos dos programas e ações do Governo e das entidades responsáveis por sua execução.

Dentre as conceituações expendidas pelos autores acima mencionados, ficou evidenciado que todos eles, à exceção de Silva, cuja obra é de 2004, utilizam a denominação de “Contabilidade Aplicada ao Setor Público” para se referirem à contabilidade pública. Tal situação pode ser explicada pelo fato de já se encontrar normatizado o processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade (IFRS), uma vez que o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), em 21.11.2008, por meio de suas Resoluções de n.º 1.128 a 1.137, aprovou as NBC T, de números 16.1 a 16.10, que normatizam o processo de convergência às aludidas Normas no âmbito da contabilidade pública, e, ao assim proceder, denominou esse segmento da contabilidade de “Contabilidade Aplicada ao Setor Público”.

Assim, as citadas Resoluções e NBC T expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade tratam dos seguintes assuntos:

- ◆ Resolução CFC nº 1.128 - NBC T 16.1 - Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação;
- ◆ Resolução CFC nº 1.129 - NBC T 16.2 - Patrimônio e Sistemas Contábeis;
- ◆ Resolução CFC nº 1.130 - NBC T 16.3 - Planejamento e seus Instrumentos;
- ◆ Resolução CFC nº 1.131 - NBC T 16.4 - Transações no Setor Público;
- ◆ Resolução CFC nº 1.132 - NBC T 16.5 - Registro Contábil;
- ◆ Resolução CFC nº 1.133 - NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis;
- ◆ Resolução CFC nº 1.134 - NBC T 16.7 - Consolidação das Demonstrações Contábeis;
- ◆ Resolução CFC nº 1.135 - NBC T 16.8 - Controle Interno;
- ◆ Resolução CFC nº 1.136 - NBC T 16.9 - Depreciação, Amortização e Exaustão;
- ◆ Resolução CFC nº 1.137 - NBC T 16.10 - Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos;

Dentre as normas acima relacionadas merecem destaque especial, no que diz respeito ao papel da contabilidade no controle das finanças públicas, a NBC T 16.2, que trata do patrimônio e sistemas contábeis, e a NBC T 16.8, que trata do controle interno, motivo pelo qual serão comentadas a seguir.

Iniciando com a NBC T 16.2 e lembrando que a Contabilidade é considerada como a ciência do patrimônio, e que o patrimônio público se reveste de significativa importância no âmbito da Administração Pública, faz-se oportuno, então, destacar o contido no seu item 3, que conceitua o patrimônio público como sendo “...o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações”.

No tocante ao sistema contábil, o item 10 da mesma NBC T 16.2 estabelece que ele representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social. Essa mencionada “estrutura de informações” é conceituada no item 11, o qual prevê sua organização na forma de um sistema de informações, cujos subsistemas, conquanto possam oferecer produtos diferentes em razão da respectiva especificidade, convergem para o produto final, que é a informação sobre o patrimônio público.

Ao definir a estrutura desse sistema contábil, o item 12 dessa NBC T 16.2 estabelece que é constituído pelos seguintes subsistemas de informações:

- a) Orçamentário – registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados ao planejamento e à execução orçamentária;
- b) Financeiro – registra, processa e evidencia os fatos relacionados aos ingressos e aos desembolsos financeiros, bem como às disponibilidades no início e no final do período;
- c) Patrimonial – registra, processa e evidencia os fatos não financeiros relacionados com as variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público;

- d) Custos – registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública; e
- e) Compensação – registra, processa e evidencia os atos de gestão, cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, bem como aqueles com funções específicas de controle.

Dentre os subsistemas acima especificados ressalta-se a inovação trazida pelo mencionado normativo, na forma da inserção do subsistema de Custos dentro da estrutura do sistema contábil, considerando-se que tal sistema não consta das normas emanadas pela Lei nº 4.320/64, uma vez que em seus artigos 101 a 106 são previstos apenas os balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e as contas de compensação.

Ao abordar a questão dos custos, a Lei 4.320/64 determina sua aplicação apenas no controle de custo dos serviços industriais, conforme seus artigos 85 e 89. Inovando nesse particular, as novas normas de convergência às IFRS estabelecem um subsistema de custos que deve medir, além dos custos incidentes sobre os bens produzidos, industriais ou não, também aqueles custos decorrentes da prestação de serviços públicos.

Ressalte-se, ainda, que a existência de um sistema de custos encontra-se determinado no §3º do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece: *“A administração pública manterá sistemas de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”*.

Encerrando essa abordagem às normas da NBC T 16.2, não poderiam ser olvidadas as disposições de seu item 13, onde se determina que os subsistemas contábeis, acima especificados, devem ser integrados entre si e também a outros subsistemas de informações, de modo a subsidiar a administração pública sobre:

- a) desempenho da unidade contábil no cumprimento de sua missão;
- b) avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade;
- c) avaliação das metas estabelecidas no planejamento; e
- d) avaliação dos riscos e das contingências.

No que diz respeito às normas emanadas da NBC T 16.8, que tratam do controle interno, também elas vieram trazer um aperfeiçoamento significativo, em comparação com as normas previstas na Lei 4.320/64. Com efeito, a mencionada Lei, em seu artigo 75, trata tão somente do controle da execução orçamentária, ao estabelecer que esse controle compreenderá a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes e o cumprimento dos programas de trabalho. Em seguida, normatiza o controle interno no capítulo II, por meio dos artigos 76 a 80, e o controle externo no capítulo III, pelos artigos 81 e 82.

Quanto ao controle interno, todavia, continua a abordá-lo apenas no tocante ao controle orçamentário, ao estabelecer, no artigo 76, que os três tipos de controle previstos no artigo 75 serão exercidos pelo Poder Executivo. Em seguida, o artigo 77, determina que a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Na sequência, os artigos 78, 79 e 80 tratam, respectivamente, da prestação e tomada de contas anual, da responsabilidade pela fiscalização do item III do artigo 75, e da verificação da exata observância na utilização das cotas trimestrais do orçamento. Assim, ao se comparar esses normativos da Lei 4.320/64 com as normas da NBC T 16.8, em especial com o que determinam seus itens 2 e 3, que tratam da abrangência da atuação do controle interno, pode-se então verificar que essas novas normas levaram a uma considerável ampliação do campo de atuação do controle interno no setor público. Com vistas a permitir uma melhor comparação dos normativos sob análise, segue a transcrição dos itens 2 e 3 do NBC T 16.8:

2. Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:
 - a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
 - b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
 - c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;
 - d) estimular adesão às normas e às diretrizes fixadas;
 - e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
 - f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

3. O controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público, compreendendo:
 - a) a preservação do patrimônio público;
 - b) o controle da execução das ações que integram os programas;
 - c) a observância às leis, aos regulamentos e às diretrizes estabelecidas.

Ao abordar a questão da estrutura do órgão de controle contábil, Silva (2004-b, p. 217) defende o ponto de vista de que uma Controladoria no setor público deve atuar como parte integrante do sistema de informações. E prossegue, explicando que a melhoria das informações no setor governamental passa, necessariamente, pela integração plena da execução orçamentária e financeira de caixa e, paralelamente, pela implantação de um sistema gerencial de custos que venha a possibilitar:

- a) a apuração do resultado financeiro e econômico (déficit ou superávit);
- b) o controle analítico das operações; e
- c) o auxílio ao processo decisório;

Complementando seu raciocínio, Silva (2004-b, p. 218) pondera que é fora de dúvida que os sistemas de controle tradicionais existente no Brasil não têm conseguido atingir este objetivo e que isso somente será possível com implantação de sistemas de controle interno integrado, conforme preconizou acima. E conclui, afirmando que, sob o aspecto da Controladoria como parte integrante do sistema de informações, podem ser identificados os cinco vetores seguintes:

- a) aperfeiçoamento dos sistemas de planejamento e programação financeira;
- b) economicidade das operações exigidas pelo sistema de controle interno;
- c) capacidade de resposta à demanda dos produtos do sistema;
- d) integração do sistema de controle ao sistema geral de informações; e
- e) atendimento pleno aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fica assim evidenciado que a aprovação das NBC T 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público em data de 21.11.2008, pelo Conselho Federal de Contabilidade, com a finalidade de atender a convergência às normas da IFRS, trouxe significativos avanços para reforçar o papel da contabilidade no

controle das finanças públicas no Brasil. Além disso, permitiu também que se concretizasse a sugestão apresentada por Silva (2004-b, p. 217), conforme já acima mencionado, no sentido de se integrar os sistemas contábeis (Controladoria) aos demais sistemas de informações, conforme prevê o item 12 da NBC T 16.2.

2.1.4 Finanças Públicas Municipais no Brasil

No Brasil, além de não existir um Poder Judiciário em nível municipal, também o ato de legislar sobre assuntos relacionados com orçamento, finanças e tributação se encontra vedado aos municípios, fazendo assim com que as finanças públicas municipais venham a ser regidas pelas normas previstas na legislação federal e, de modo concorrente, também pelas normas da legislação do Estado onde localizado o município, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 24, parcialmente transcrito a seguir:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

...

V - produção e consumo;

...

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

...

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. **(grifos nossos)**

Verifica-se, assim, que em assuntos pertinentes às finanças públicas e seus correlatos, o município se obriga a seguir as normas federais e estaduais, podendo

apenas legislar de forma suplementar, quando cabível, caso venha a se verificar alguma lacuna nas legislações federal ou estadual. Para melhor ilustrar o assunto, segue a transcrição integral do artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que normatiza essa questão:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Nada obstante as limitações acima listadas, é inegável o fato de que os municípios brasileiros, na atualidade, desfrutam de mais prerrogativas do que em qualquer outro período da história do Brasil, em decorrência do que prevê o novo ordenamento constitucional, assunto esse que será mais detalhado na subseção seguinte, que trata especificamente do Município.

Mesmo não podendo legislar sobre finanças públicas, os municípios detêm a prerrogativa do “poder impositivo”, conforme Meirelles (2001, p. 148), que explica que esse poder advém de sua autonomia financeira, conforme estabelece o item III do artigo 30 da Constituição da República, transcrito acima, que lhe assegura a instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação das rendas locais. Decorre daí a ampla capacidade impositiva das municipalidades brasileiras no que tange aos tributos que lhe são próprios e à utilização de todos os recursos financeiros provindos de seus bens e serviços privativos.

No uso de seu poder de tributar e da faculdade de aplicar suas rendas, o Município não encontra outras limitações além daquelas que emanam dos princípios tributários adotados pela Constituição Federal para todas as entidades estatais. Limitações genéricas, evidentemente, que não constituem restrições à autonomia local, mas tão somente normas constitucionais de direito fiscal destinada a todas as esferas tributárias, federal, estadual e municipal (MEIRELLES, 2001, p. 149).

Destaca ainda Meirelles (2001, p 149) que em face do sistema adotado pela Constituição da República, não é possível ao Estado-membro interferir na autonomia financeira de seus Municípios, quer condicionando a instituição dos tributos locais; quer restringindo sua majoração; quer concedendo isenções de tributos municipais; quer impondo condições para a aplicação das rendas próprias do Município. Nesse sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que já sumulou: “A Constituição Estadual não pode estabelecer limite para o aumento dos tributos municipais” (Súmula 69 do STF).

Também os Municípios se sujeitam aos controles interno e externo, pois, conforme Castro (2010, p.305), o Prefeito executa funções de agente político e gestor administrativo ao mesmo tempo. Isso porque perante a Constituição Federal, que definiu níveis de competência e atribuições distintas entre Câmaras Legislativas e Tribunais de Contas, o Prefeito é julgado como político pelo Legislativo e como gestor administrativo pelo Tribunal de Contas. A constituição Federal definiu ainda, em seu artigo 31, abaixo transcrito, que o Município, a exemplo do Governo Federal, deve também instituir o seu controle interno, como órgão de apoio ao controle externo:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

Uma vez demonstrada a importância das finanças públicas municipais, aqui se interrompe a abordagem desse assunto, para retomá-lo adiante, de forma mais detalhada e em uma subseção específica, onde analisar-se-á a legislação brasileira que trata da regulamentação das finanças públicas municipais. Antes, necessário se faz uma apreciação a respeito do município.

2.2 O MUNICÍPIO

Há um relativo consenso entre os historiadores e estudiosos do assunto, quanto ao fato de que o Município, tal como se apresenta atualmente, não existia na antiguidade, não havendo assim similaridades ou semelhanças entre a configuração do atual município e a cidade antiga, muito embora já existissem aglomerações humanas, tais como vilas, aldeias, burgos e condados.

Conforme o ensinamento de Jacques (1970, *apud* MARCO, 2005), esses aglomerados urbanos poderiam, então, ser considerados como o embrião dos atuais municípios, pois o Município seria uma instituição social, e até mesmo natural, antes de o ser político-jurídica, por resultar do agrupamento de várias famílias em um mesmo local, unidas por interesses comuns, o que permite assim inferir que a família e a propriedade seriam fenômenos sociais que teriam precedido, do ponto de vista sociológico, o advento do Estado. Opinião semelhante manifesta Braz (1994, *apud* MARCO), no sentido de que o Município seria então uma criação jurídica que se assenta em um princípio de direito natural.

2.2.1 A Origem do Município

No que diz respeito à origem do Município, verifica-se, também, que há concordância entre os estudiosos da questão, quanto ao fato de que teria tido seu nascedouro na Roma Antiga, como forma de manter uma dominação pacífica das cidades conquistadas.

A propósito, a própria etimologia da palavra remete ao latim, de onde teria se originado, pois, conforme citado por Birkholz (1979, *apud* FÁVERO, 2004) a palavra teria sido formada a partir da junção dos vocábulos: *munia* (prerrogativa) e *capere*

(conservar), do que se depreende então que a palavra “**Município**” tem o significado de “**conservar as suas prerrogativas**”.

Assim, a partir da República Romana, pode-se afirmar que o Município surgiu como unidade político-administrativa. O verdadeiro interesse dos romanos era manter, pacificamente, as cidades que os seus exércitos estavam conquistando (MEIRELLES, 2001).

A respeito dessa origem histórica, Edson Fávero, em sua tese de doutorado apresentada à Escola Politécnica da USP, cita que:

... os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado Romano, mas, em troca de sua sujeição e fiel observância das leis romanas, a República lhe concedia certas prerrogativas. Estas prerrogativas variavam desde a garantia de simples direitos privados (jus connubii, jus commercii), até o privilégio de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade (jus suffragii).

...

as comunidades que gozavam destas prerrogativas eram consideradas Municípios (Municipium). Nestas cidades o governo era eleito pelos homens livres, considerados cidadãos do Município (cives municipales), em contraste com os estrangeiros (incolae) que, por serem originários da região dominada, eram tidos como peregrinos, sem direito a voto (BIRKHOLZ, 1979, *apud* FÁVERO, 2004).

Percebe-se, assim, que o governo da antiga Roma já adotava uma política de descentralização administrativa, uma vez que, conforme exposto acima, concedia uma relativa autonomia às cidades conquistadas. Com efeito, e ainda seguindo a explanação de Birkholz (1979, *apud* FÁVERO, 2004), o governo destas cidades era eleito pelos cidadãos do município e se constituía por dois ou quatro magistrados, investidos do supremo poder local, encarregados, principalmente da administração da justiça, sendo que para as outras funções os municípios eram dotados das figuras do **aediles** (funções administrativas e policiais); **exator** (arrecadador de tributos); **curator** (fiscal dos negócios públicos); **defensor civitatis** (defensor da cidade); **actuarii** (escrivãos e notários); e **scribe** (escriturários). As leis locais emanavam do Conselho Municipal (**Ordo Decurionum**), constituído de elevado número de cidadãos do município, que eram escolhidos periodicamente e com funções assemelhadas ao Senado Romano.

Em vista da extensão do Império Romano naquela época, esse regime municipal foi, inicialmente, estendido a todas as colônias da Itália por uma lei de Júlio César. Mais tarde o mesmo sistema de governo foi também adotado nas províncias conquistadas da Grécia, Gália e Península Ibérica. Em decorrência, o regime municipal chegou à França, Espanha e Portugal e paulatinamente foi se modificando sob a dominação bárbara, que sucedeu à romana, resultando assim que, na idade média, o Conselho de Magistrados foi substituído pelo “Colégio dos Homens Livres”, com tríplices funções administrativas, policiais e judiciais. No caso da Península Ibérica houve ainda a influência árabe, que induziu a algumas modificações, tais como: o pagamento de tributos pelos munícipes (Monera) e a criação do cargo de Alcaide (Governador), Alvazis (Primeiro Magistrado) e Almotacéis (Provedores). Nestas condições, a comuna portuguesa, como o município romano, passou a desempenhar funções políticas, a editar suas próprias leis e a exercer funções administrativas e judicantes que lhe eram reconhecidas pelos senhores feudais (FÁVERO, 2004).

2.2.2 A Gênese do Município Brasileiro

Em Portugal, antes do descobrimento do Brasil, conforme exposto por Fávero (2004), o município era chamado Conselho e era assim constituído:

- ◆ Um **alcaide** – com funções administrativas e judiciais representando o poder central.
- ◆ Os **juízes** – escolhidos dentre os “homens bons”, que deliberavam e julgavam junto com o alcaide.
- ◆ Os **“homens bons”** – constituíam um órgão consultivo do Conselho. Eram homens experientes, livres e idôneos, radicados no local.
- ◆ Os **almotacéis** – com funções de policiamento de ruas e estradas, aferição de pesos e medidas, conservação de vias, etc. A almotaçaria era um Tribunal, presidido por um *almotacel*, para dirimir questões de tributos.
- ◆ Os **procuradores** – dois “homens bons” que representavam o Conselho junto à Coroa, em Corte, que era uma espécie de Terceiro Estado.

Essa configuração sofreu alterações no século XIV, quando apareceram os representantes da Coroa nos Conselhos, que faziam com que fossem observadas,

nesses Conselhos, as Leis Gerais do Reino. Esses representantes eram chamados de Juízes de Fora, sendo que cada Conselho tinha um Juiz de Fora. No século XV as Ordenações Afonsinas criaram a figura do **vereador**, que surgiu com algumas funções dos almotacés e outras dos “homens bons”. Os juízes e vereadores formavam a Câmara do Conselho, à qual competia o governo econômico das cidades e vilas. Os homens bons passam a escolher, pelo voto, os juízes e vereadores, sendo que, no princípio, cada homem bom era assessorado por três vereadores (FÁVERO, 2004).

Considerando-se o fato de o Brasil ter sido colonizado por Portugal, seria de se esperar que tal modelo de governo local, denominado Conselho, fosse para aqui transplantado com a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais. Entretanto, conforme exposto por Fávero (2004), esse modelo sofreu algumas alterações ao ser transportado para o Brasil, sobressaindo-se a alteração do nome do território governado pelo Conselho, que passou a ser chamado de Município, que, como visto anteriormente, trata-se de nome derivado das antigas comunas romanas, e que passou a contar com a seguinte formação:

- ◆ Um **alcaide** – com funções administrativas e judiciais representando o poder central.
- ◆ **Juízes ordinários**.
- ◆ **Vereadores** (já reunidos em Câmaras).
- ◆ **Juiz de Fora**
- ◆ **Procurador** (advogado e representante do Município)
- ◆ **Homens bons**.

Assim, o município foi introduzido no Brasil no princípio do regime colonial, com base nas Ordenações Filipinas, que transformaram os conselhos em câmaras, compostas por vereadores, com funções administrativas, por um procurador, espécie de advogado do município, por almotacéis, com funções executivas subalternas, e por juízes ordinários, com jurisdição cível e criminal (MELLO, 2001).

Mais especificamente, o primeiro município criado no Brasil foi o de São Vicente, no estado de São Paulo, que foi fundado em 22 de janeiro de 1532, por Martim Afonso de Sousa, por ordem do Rei de Portugal, D. Manuel. Assim, a Vila de

São Vicente, atual município de São Vicente (SP), detém o título de “*Célula Mater da Nacionalidade*”, por ser a primeira cidade do Brasil.

2.2.3 A Evolução do Município no Brasil

Após a fundação da Vila de São Vicente, atual município de São Vicente (SP), foram fundados outros povoados, conforme se desenvolvia a colonização do Brasil, sendo de se destacar, como os mais antigos, os seguintes:

- ◆ 1535 – Igarapu (PE) e Olinda (PE).
- ◆ 1536 – Vila Velha (Pereira-BA); Nazaré (MA); e Santos (SP).
- ◆ 1537 – Iguape (SP).
- ◆ 1540 – Vitória (Ilha de Santo Antônio-ES).
- ◆ 1549 – Salvador (BA) e Itanhaém (SP).
- ◆ 1553 – Santo André (Santo André da Borda do Campo-SP).
- ◆ 1554 – São Paulo (São Paulo de Piratininga-SP)

Apresentar-se-á a seguir um histórico do desenvolvimento das prerrogativas legais do Município no Brasil, abrangendo desde o período colonial, sob a tutela da Metrópole, passando pela fase imperial, quando os municípios eram regulamentados pela Constituição de 1824, e prosseguindo pelas diversas Constituições da fase republicana, ou seja, as de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, com sua Emenda nº 1, de 1969, para somente então, no tópico seguinte, abordar a situação dos municípios brasileiros sob as normas da atual Constituição, promulgada em 05.10.1988.

2.2.3.1 O Município no Período Colonial

Desde o descobrimento e no decorrer do período colonial, o Brasil esteve sujeito às leis e normas emanadas da Metrópole, ou seja, Portugal. Nada obstante, na medida em que a colonização se desenvolvia, novos povoados eram fundados, particularmente devido à ação dos bandeirantes que, durante suas andanças por territórios ainda desconhecidos, iam estabelecendo novas povoações pelo interior do Brasil. Mais tarde, esse povoados eram elevados à categoria de “Vila”, oportunidade em que adquiriam o “*status*” de municípios e eram assim criadas as instituições

governamentais, conforme anteriormente descrito, pois somente nas vilas era permitido a instalação de câmaras municipais.

Em decorrência, conforme ensina Cunha (2003), consta que as câmaras exerciam diversas funções, desde a aplicação da lei até a cobrança de multas. Eram elas também que faziam o policiamento e a arrecadação de impostos. Suas competências eram variadas, mas sem a ideia moderna de separação de poderes, que faz distinção entre o caráter administrativo, o político e o judiciário.

Se, por um lado, as instituições locais portuguesas se caracterizavam pela sua relativa uniformidade, por estarem sujeitas a um único marco legislativo, por outro, a realidade local mostrava a fragilidade dessa legislação, a começar pela dimensão dos territórios, onde os minúsculos conselhos eram regidos por vereadores iletrados. Muitos desses conselhos eram presididos por juízes de fora; mas a maioria, no entanto, era presidida por juízes ordinários de eleição local, como é o caso da maioria dos municípios instalados no Brasil colonial (CUNHA, 2003).

Durante o período colonial votavam nas eleições municipais somente os então chamados “homens bons”, ou seja, os que possuíam propriedades rurais, sendo assim excluídas quase todas as demais categorias (MELLO, 2001).

Naquele período, as câmaras municipais tinham função de legislar, fiscalizar as cidades e vilas e aplicar a justiça. Entre os séculos XVI e XVIII, os presidentes das câmaras municipais eram também juízes ordinários em suas comunidades e as Casas do Conselho podiam funcionar como prisões. Com a proclamação da independência, em 1822, verificaram-se mudanças nesse panorama.

2.2.3.2 O Município na Fase Imperial e a Constituição de 1824

Em vista da proclamação da independência, surgiu a primeira constituição do Brasil, outorgada que foi pelo imperador D. Pedro I, em 24 de março de 1824. Essa constituição, segundo Mello (2001), estabeleceu que deveria haver em todas as cidades e vilas uma Câmara, à qual competia o governo econômico e municipal. As Câmaras eram eletivas e o exercício das funções municipais, não definidas, consistia na formulação de posturas policiais, na aplicação das rendas do município e na discussão das próprias atribuições, que seriam estabelecidas por uma lei regulamentar. Não foi, porém, assegurada nessa Constituição de 1824, nem mesmo

na legislação regulamentar, a autonomia do município, no sentido que veio a ter posteriormente.

Ao abordar essa questão de forma mais detalhada, Fávero (2004) cita que as prerrogativas da Constituição Imperial foram regulamentadas pela Lei de 01.10.1829 que disciplinou as eleições de vereadores e juizes da paz, estabeleceu as respectivas atribuições, eliminou a autonomia municipal e submeteu as câmaras municipais, política e administrativamente, aos presidentes das províncias. Para desfazer essa situação que impopularizava o Império, baixou-se o Ato Adicional que reformou a Constituição, através da Lei nº 16, de 12.08.1834, onde se estabeleceu a descentralização administrativa, embora subordinando as municipalidades às Assembleias Legislativas Provinciais, em questões de exclusivo interesse local.

O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que, distantes do poder central, e desajudadas pelo governo da Província, minguavam no seu isolamento, enquanto os presidentes provinciais cortejavam o imperador, e o imperador desprestigiava os governos regionais, na ânsia centralizadora que impopularizava o Império (MEIRELLES, 2001, p. 37).

Na organização das municipalidades brasileiras, à época, ainda não havia a figura do prefeito. Esse cargo só foi criado na Província de São Paulo em 1835, por nomeação do Presidente da Província. Esta inovação foi estendida aos outros municípios do país, por recomendação do governo central na época da Regência (BIRKHOLZ, 1979, *apud* FÁVERO, 2004).

2.2.3.3 O Advento da República e o Município na Constituição de 1891

Com a proclamação da República, em 15.11.1889, encerrava-se a fase do Império do Brasil e se iniciava a era republicana, sendo editado, na mesma data, o Decreto nº 1, declarando os Estados-Membros soberanos, em virtude de se haver adotado o regime federativo para o novo regime que se iniciava. Em decorrência, as antigas províncias do Império passaram a se constituir em Estados da Federação, elevando assim seu grau de autonomia em relação ao poder central.

A nova ordem imposta pela Constituição de 24.02.1891 foi inspirada no modelo norte-americano. Operou tríplice transformação: a forma de governo, de

monárquica passa a republicana; o sistema de governo, de parlamentar transmuda-se em presidencial; a forma de estado, de unitária, converte-se em federal (BARROSO, 1993, *apud* MARCO, 2005).

De acordo com o regime federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem “*de forma a assegurar a autonomia municipal em tudo quanto respeite ao peculiar interesse.*” Essa liberdade veio a permitir que as Constituições Estaduais modelassem os seus municípios, de modo a assegurar a autonomia prevista na Constituição Federal (FÁVERO, 2004).

Nada obstante essa previsão constitucional sobre a autonomia municipal, esta, na verdade, foi apenas simbólica, visto que durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 2001, p. 39).

Em decorrência do fato de que nem a Constituição de 1891 nem qualquer lei complementar definiu o conceito de peculiar interesse dos municípios, a autonomia destes foi extremamente débil em quase todos os estados da Federação, com exceção notável do Rio Grande do Sul que, na sua Constituição de 1892, concedeu a seus municípios o direito de adotarem suas próprias leis orgânicas. Houve predominância, no período da Constituição de 1891, do poder dos Estados no sistema governamental do País, o que levou à reforma constitucional de 1926. Entre outras limitações ao poder estadual, esta reforma estabeleceu a intervenção da União nos estados para assegurar a autonomia municipal, pois os governos estaduais, principalmente os governadores ou presidentes estaduais, abusavam excessivamente de seus poderes em relação aos municípios (MELLO, 2001).

2.2.3.4 O Município na Constituição de 1934

A Revolução de 30 foi desencadeada em 3 de outubro de 1930, liderada por Getúlio Vargas, que assumiu o poder em 3 de novembro do mesmo ano. Essa revolução colocou um término à chamada “República Velha” e iniciou uma nova fase política no Brasil.

Em consequência da Revolução de 1930 foi adotada, em 1934, uma nova Constituição, que fortaleceu em muito os governos municipais. Além de dizer que os municípios seriam organizados de forma que lhes ficasse assegurada a autonomia em tudo o que dissesse respeito ao seu peculiar interesse, essa Constituição explicitou as formas pelas quais a autonomia se manifestaria: eletividade do prefeito e dos vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; decretação dos impostos e taxas e arrecadação de suas rendas; organização dos serviços de sua competência. O prefeito poderia ser nomeado pelo governador do estado no município da capital e nas estâncias hidrominerais (MELLO, 2001).

Ainda de acordo com Mello (2001), foram também definidos pela primeira vez na Constituição os tributos municipais: impostos (predial e territorial urbano, sobre diversões públicas, sobre a renda de imóveis rurais) e taxas sobre serviços municipais. Outra inovação importante foi a participação dos municípios em 50% do imposto estadual de indústrias e profissões, o primeiro caso de tributos compartilhados. Finalmente, essa Constituição definiu as duas únicas situações em que os estados poderiam intervir no município: para regularizar as finanças municipais, quando se verificasse impontualidade no pagamento de empréstimos garantidos pelo estado; e por falta de pagamento por dois anos consecutivos de dívida contraída.

Opinião não muito diferente é apresentada por Marco (2005), ao afirmar que o constituinte de 1934 consignou, enfim, de forma mais clara, os parâmetros da autonomia municipal. Além disso, constou expressamente no texto constitucional a eletividade de prefeitos e vereadores, podendo aqueles serem eleitos por estes. Ao Município foi, atribuída renda própria, podendo ele decretar os "seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas", bem como "a organização de serviços de sua competência". Contudo, o mesmo autor alerta que não foi possível aferir os resultados práticos de tais alterações, haja vista que a Carta de 1934 durou pouco mais de três anos, quando foi revogada pela Carta promulgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937.

2.2.3.5 O Município na Constituição de 1937

Com o golpe de estado dado por Getúlio Vargas, em 10.11.1937, impôs-se novo regime político no Brasil, que ficou conhecido pela designação de Estado

Novo. Assim, o Estado Novo caracterizou-se pela concentração de poderes nas mãos do Ditador, seguindo-se um regime interventorial nos Estados e Municípios. O Interventor era um preposto e os Prefeitos, prepostos do Interventor. As Câmaras são extintas. Todas as atribuições municipais estavam restritas ao Prefeito, sendo que acima dele pairava soberano o “Conselho Administrativo Estadual”, órgão controlador de toda atividade municipal (FÁVERO, 2004).

Nesse período, conforme ressaltado por Marco (2005), as Câmaras Municipais perderam totalmente sua função democrática, visto que todo o poder decisório estava atrelado unicamente ao Prefeito.

Além disso, segundo a opinião de Meirelles (2001, p.41) pode-se afirmar, sem vislumbre de erro, que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial. A propósito desse assunto, conforme esclarece Marco (2005), o autor municipalista (Meirelles) afirma isso porque, na Monarquia, as Câmaras deliberavam as necessidades locais, levando os pedidos aos Presidentes de Província, enquanto que, no regime em comento, o Prefeito agia discricionariamente, sem qualquer colaboração.

Assim, a autonomia municipal também foi vítima do autoritarismo e da centralização impostos durante a era Vargas. A falta de observância dos preceitos legais conquistados pela movimentação social teria prejudicado o ente municipal e, por via de consequência, também os cidadãos, conforme se infere ter ocorrido durante a ditadura (MARCO, 2005).

2.2.3.6 O Município na Constituição de 1946

Em 1945 encerrou-se a era Vargas, com a deposição do ditador Getúlio Vargas pelas forças armadas brasileiras, fato esse que permitiu o renascimento do movimento democrático, e que levou à promulgação de uma nova constituição em 18 de setembro de 1946.

No que diz respeito a essa Constituição, Birkholz (1979, apud FÁVERO, 2004), assinala que os Constituintes promoveram a equitativa distribuição dos poderes, descentralizaram a administração, repartindo-a entre a União, os Estados-Membros e os Municípios. Idêntico critério foi adotado quanto à repartição das rendas públicas, que foram discriminadas na Constituição para que o legislador

ordinário não modificasse seu destino. No âmbito político, integrou o município ao sistema eleitoral do país e dispôs os seus órgãos (legislativo e executivo) em simetria com os Poderes da nação. Além das rendas exclusivas do município, a Constituição de 1946 lhe deu participação em alguns tributos arrecadados pelo estado e pela União. A Constituição de 1946, na distribuição da competência administrativa, manteve o princípio dos poderes enumerados, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao estado e ao município na órbita governamental.

Sobre esse assunto, Celso Ribeiro Bastos (*apud* MARCO, 2005) cita que "o período róseo do municipalismo brasileiro é vivido por ocasião do texto constitucional de 1946." O mesmo autor ainda noticia que nessa Constituinte, a corrente municipalista foi forte, revivendo o tradicional conceito de *peculiar interesse*. E prossegue, destacando que o peculiar interesse municipal, por força de uma interpretação jurisprudencial encampada na década de 30, deixa de ser a expressão de uma ideia vaga e imprecisa, para significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do município.

No que se relaciona à questão tributária, Mello (2001), destaca que os tributos municipais foram ampliados, compreendendo os seguintes impostos: predial e territorial urbano; de indústrias e profissões; de licença; sobre atos de sua economia e assuntos de sua competência. Quanto às taxas, os municípios poderiam cobrá-las pelo exercício de seu poder regulamentar ou pela prestação de certos serviços. Foi também introduzida a contribuição de melhoria, de competência dos três níveis de governo.

Todavia, em 31 de março de 1964 eclode a revolução que colocou um término a esse período democrático, e que veio a implantar, conseqüentemente, um regime de exceção que perduraria até uma nova redemocratização, ocorrida em 1986. A respeito desse assunto, Marco (2005) registra que:

Em 1964, a revolução armada lançou por terra grande parte dessas conquistas municipais. As ditaduras sempre tiveram como destaque a centralização do poder e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos poderes locais.

Primeiro foi "a criação de municípios tidos por relevantes para a segurança nacional e a proliferação daqueles considerados estâncias hidrominerais", como artifícios – segundo Celso Bastos – para infirmar a locução peculiar interesse, visto que os interesses passavam a ser nacionais e não mais locais, sonhando assim a autonomia aos Municípios. (1993, p. 217)

Posteriormente, o governo central retirou dos Municípios os meios financeiros de que dispunham. Através da Emenda Constitucional n.º 18, de 1.12.1965, foi revogado o artigo 29 da Constituição de 1946, o qual previa a participação dos Municípios na receita Estadual e da União. Informa Celso Ribeiro Bastos que "do total da arrecadação tributária brasileira, apenas 7% era atribuído ao Município. Mais de 60% destinava-se aos cofres da União" (BASTOS, 1993, p. 217).

Assim, a expectativa em torno da municipalização ficou afetada pelo total desrespeito às normas constitucionais, bem como pela facilidade com que as vantagens eram oferecidas e seguidamente retiradas das comunidades locais.

Em vista desse novo regime de exceção, a Constituição de 1946 não atendia ao ponto de vista dos novos governantes, motivo pelo qual foi elaborada uma nova Carta Magna, que passou a vigorar a partir de 1967.

2.2.3.7 O Município na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1/1969

Durante o período do regime militar entrou em vigência uma nova Carta Magna, que foi promulgada em 24.01.1967, e que veio a sofrer alterações por meio da Emenda Constitucional nº 1, de 17.11.1969. Cabe ressaltar que foi na vigência dessa Constituição que se alterou o nome do Brasil de "Estados Unidos do Brasil" para "República Federativa do Brasil".

Fávero (2004) destaca que essa Constituição limitou liberdades municipais nos aspectos político, administrativo e financeiro. Desde a criação de municípios até as atividades rotineiras de administração local, dependia-se de legislação federal, além de se sujeitar os municípios à fiscalização e controle de órgãos centrais da União e Estados, tais como Tribunal de Contas, Ministérios e Secretarias.

A autonomia municipal foi mantida, entretanto tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional; sujeitou a remuneração dos vereadores a limites e critérios estabelecidos em Lei Complementar Federal; limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local; ampliou os casos de intervenção do Estado no Município; impôs a fiscalização financeira e orçamentária, mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal e limitou a criação de Tribunais de Contas nos Municípios (FÁVERO, 2004)

No que se refere à receita tributária, Mello (2001), destaca que os municípios tiveram seus impostos reduzidos a três: sobre propriedade predial e territorial urbana, sobre a propriedade territorial rural, e sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União ou dos estados. Quanto à participação em impostos federais e estaduais, houve inovações, inicialmente importantes para a receita municipal, como a distribuição de 10% do imposto federal sobre a renda e proventos de qualquer natureza e produtos industrializados (o Fundo de Participação dos Municípios — FPM) de acordo com o nível de população do município, dando-se às capitais um tratamento diferenciado, para compensar os estados mais pobres pela eliminação do imposto estadual sobre indústrias e profissões. Além dessa participação, os municípios e os estados, tinham direito ao imposto de renda, cobrado na fonte, dos seus funcionários.

2.2.4 A Situação Atual do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988

Sob a regência da Constituição atualmente vigente, os municípios passaram a desfrutar de maiores prerrogativas, inclusive, recuperando algumas daquelas que já detinham durante a vigência da Constituição de 1946. Assim, conforme a atual Lei Maior, os municípios detêm a competência para cuidar de sua própria organização. Quanto à criação de novos municípios, porém, a Constituição estabelecia, quando de sua promulgação, as exigências previstas no § 4º de seu artigo 18:

Art. 18 [...] [...] **§ 4º** A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Sobre essa questão, Jorge (2010) ressalta que a nova norma traz, portanto, imposição no sentido de que, para a criação de novos municípios, os Estados observassem, além do plebiscito de consulta às populações dos municípios diretamente envolvidos, também a divulgação de Estudo de Viabilidade Municipal que deveria observar a forma prevista em lei, e o período estabelecido por Lei Complementar Federal.

Também Costa (2010, p. 86) se manifestou a respeito da criação de novos municípios, argumentando que, de modo geral, eram criados a partir da emancipação

de distrito, onde eles existem, ou de povoado, elevando-os à condição de pessoa jurídica de direito público interno, mediante a outorga de autonomia por lei estadual. Existiam quatro fases no procedimento de criação, sendo a primeira a representação formulada à Assembleia Legislativa para comprovar a existência dos requisitos mínimos exigidos pela Constituição e por lei complementar estadual. Depois, em seguida, determinação do Legislativo Estadual para a realização do plebiscito, caso atendidas as exigências formais. Depois de cumpridas essas exigências, o Tribunal Regional Eleitoral marcava a data do plebiscito, que era efetivado pelos juízes eleitorais. Por fim, havia a promulgação da lei criadora do município.

No que se refere à competência para sua organização, a prerrogativa mais importante se relaciona à possibilidade de editar a sua própria lei orgânica. Assim, conforme citado por Meirelles (2001, p. 84), nos regimes constitucionais anteriores a quase totalidade dos Municípios Brasileiros – à exceção do Estado do Rio Grande do Sul – adotava o sistema de leis orgânicas estaduais para reger a organização e administração de todos os seus Municípios. A Constituição de 1988, porém, ao ampliar a autonomia municipal e incluir o município como peça essencial da Federação, concedeu-lhe, também, o poder de editar sua própria lei orgânica, conforme estabelecido em seu artigo 29. , a seguir transcrito:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: . . .

Na sequência, esse artigo da Constituição prevê, em seus diversos itens e alíneas, questões pertinentes à eleição e posse de prefeitos e vice-prefeitos; eleição de vereadores e composição das câmaras municipais; subsídios de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores; percentual máximo da receita do município a ser gasto com remuneração de vereadores; proibições e incompatibilidades no exercício da vereança; julgamento do prefeito perante do Tribunal de Justiça; e perda do mandato de prefeito. Além do que, prevê, ainda, prerrogativas e direitos, tais como a inviolabilidade de vereadores no exercício do mandato; a organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; e a iniciativa popular de projetos de lei

de interesse específico do Município, cidade ou bairros, por meio de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Conforme previsto no dispositivo acima, pode-se inferir que na Constituição de 1988 se encontra assegurado ao Município Brasileiro uma tríplice autonomia: política, administrativa e financeira.

2.2.4.1 A Autonomia Política do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988

A autonomia política do Município implica a qualidade atribuída para poder estruturar os Poderes Políticos locais, bem como o relacionamento entre eles. A municipalidade tem a capacidade, então, para organizar e constituir o seu próprio governo. Em que pese não haver uma hierarquia entre as três entidades federadas, deve haver uma limitação à forma de organização, pois são obrigatórios princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual (COSTA, 2010, p. 109).

Entendimento semelhante é o manifestado por Meirelles (2001, p. 94), ao considerar que a autonomia política implica na capacidade de auto-organização e na prerrogativa de eleger seus governantes (prefeito, vice-prefeito e vereadores), além do poder de editar a legislação local.

Sobre a legislação local, Meirelles (2001, p. 108-109) esclarece que essa expressão abrange não só as leis votadas pela Câmara e promulgadas pelo prefeito como, também, regulamentos expedidos pelo Executivo em matéria de sua alçada. Em decorrência, a Constituição Federal de 1988, ao integrar o Município na Federação, conforme seus artigos 1º e 18, considerando-o entidade estatal de terceiro grau, pôs fim à polêmica até então existente, se o Município era ente político-administrativo ou simplesmente administrativo. Agora essa discussão está eliminada, pois a Câmara é considerada Poder Legislativo, e a Prefeitura, Poder Executivo, independentes e harmônicos entre si, à semelhança dos Poderes da União e dos Estados (artigo 2º da CF), inclusive quanto às restrições de exercício e de indelegabilidade recíproca de funções. Daí porque quem for eleito para função legislativa não pode exercer qualquer função do Executivo, e vice-versa.

Além de sua competência exclusiva para legislar sobre as matérias citada no artigo 30 da Constituição Federal, o município ainda conta com a competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal, para legislar sobre os assuntos

que constam do artigo 23. Porém, o exercício de tal competência deverá ser normatizado em lei complementar federal, conforme prevê o parágrafo único do mesmo artigo.

Com vistas a um maior detalhamento dessa prerrogativa, transcreve-se a seguir, na íntegra, o citado artigo 23 da Constituição Federal de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

2.2.4.2 A Autonomia Administrativa do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988

No que concerne à questão relacionada com a autonomia administrativa, cabe destacar que a Constituição de 1988 a consagra em seu artigo 30, ao garantir ao Município a administração própria naquilo que concerne ao *interesse local*, a

organização e execução dos serviços públicos de sua competência, e a ordenação urbanística de seu território.

O conceito de *administração própria* não oferece dificuldade de entendimento e delimitação – é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro. Mas a cláusula limitativa dessa administração exige exata interpretação, para que o município não invada competência alheia, nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de “interesse local” (MEIRELLES, 2001, p. 109).

Continuando com o raciocínio acima, Meirelles (2001, p. 109) esclarece que *interesse local* não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se fosse exigida essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inserido como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do município sobre o do Estado ou o da União.

No tocante à *organização dos serviços públicos locais*, prerrogativa também assegurada pela Constituição Federal de 1988, lembra Meirelles (2001, p. 111) que na atribuição genérica da organização dos serviços públicos locais foi deferido aos municípios não só os serviços públicos propriamente ditos como, também, os serviços de utilidade pública, isto é, aqueles serviços que o município mantém com seu pessoal e os que mantêm através de concessionários ou permissionários de sua exploração.

2.2.4.3 A Autonomia Financeira do Município Brasileiro Conforme a Constituição de 1988

O município faz sua própria administração em razão de sua autonomia em matéria de interesse local, mas esta só se efetiva se também lhe for concedido o poder para ter sua renda, independentemente de outras entidades federadas. O

poder para arrecadar os seus tributos e aplicar as suas rendas, de acordo com os respectivos orçamentos, vem a se constituir na autonomia financeira. A competência tributária exclusiva é essencial para se assegurar a organização dos serviços públicos locais (COSTA, 2010, p. 103-104).

No entanto, conforme ressaltado por Meirelles (2001, p. 112), o município não pode criar impostos além dos que lhe estão constitucionalmente destinados, seja na totalidade, seja em percentual. Em matéria de impostos, pode-se dizer que a competência do município é meramente regulamentar daqueles que se acham instituídos na Constituição da República ou que lhe forem atribuídos em lei federal ou estadual. Na expressão “instituir tributos”, utilizada pelo constituinte, não se compreende a criação do imposto, mas sim a fixação do *quantum* a ser arrecadado e a forma de sua arrecadação, para atender ao preceito que veda a exigência, a elevação e a cobrança de tributos sem lei que as estabeleça, além de vedar a sua cobrança no mesmo exercício da lei que o instituiu ou aumentou (artigo 150 da Constituição Federal, itens I e III, respectivamente).

Quanto às *taxas* a capacidade impositiva do município é ampla, porque amplo é o seu poder de criar serviços públicos, sobre os quais pode cobrar a contraprestação correspondente, sendo também amplo o poder de policiar o seu território (MEIRELLES, 2001, p. 113).

Outra prerrogativa importante do município, conforme lembrado por Meirelles (2001, p. 113), refere-se ao fato de que, uma vez arrecadado o tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria), a aplicação fica ao inteiro critério da Administração local, não dependendo de qualquer consulta ou aprovação do Estado ou da União para o emprego dessa renda. Basta que a lei orçamentária municipal contenha as dotações necessárias para o exercício em que vão ser aplicados, e que sejam respeitados os percentuais vinculados às aplicações específicas (saúde, educação, etc.) previstos na Constituição Federal.

As questões referentes às finanças públicas municipais serão objeto de uma apreciação mais detalhada, adiante, na subseção que tratará da legislação brasileira regulamentadora das finanças públicas municipais.

2.2.5 A Criação de Novos Municípios no Brasil e o Caso dos Municípios Brasileiros Extremamente Pequenos

As normas atuais da Carta Magna que tratam das regras para a criação de municípios foram alteradas pela EC 15/96, por meio da qual o parágrafo 4º de seu artigo 18 passou a estabelecer que: *“A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei”*. Discorrendo a respeito do assunto, Meirelles (2001, p. 68-69) menciona que:

O Município Brasileiro surge sempre do território de outro Município, dando ensejo, conforme o caso, a quatro atos distintos: o desmembramento, a anexação, a incorporação e a fusão de territórios – sempre precedidos de consulta plebiscitária.

Desmembramento é a separação de parte de um Município para se integrar noutro ou constituir um novo Município.

Anexação é a junção da parte desmembrada de um território a Município já existente, que continua com sua personalidade anterior.

Incorporação é a reunião de um Município a outro, perdendo um deles a personalidade, que se integra na do território incorporador.

Fusão é a união de dois ou mais Municípios, que perdem, todos eles, sua primitiva personalidade, surgindo um novo Município.

A forma usual de criação de município é a emancipação do distrito, com sua elevação à categoria de pessoa jurídica de direito público interno, através da outorga de autonomia por lei estadual dentro do período determinado por lei complementar federal, conforme previsto no § 4º do artigo 18, acima transcrito. Para tanto, o distrito que pretende ser elevado a município deverá preencher as condições mínimas estabelecidas por lei complementar estadual e atender às exigências pertinentes, bem como às instruções da Justiça Eleitoral para a consulta plebiscitária, sendo que o plebiscito somente se realizará após a divulgação do Estudo de Viabilidade Municipal apresentado e publicado na forma da lei (MEIRELLES, 2001, p. 69).

Elevado o território a município, continua Meirelles (2001, p. 71), adquire personalidade jurídica, autonomia política e capacidade processual para compor seu governo, administrar seus bens e postular em juízo. Desde a promulgação da lei estadual que reconhece a nova entidade municipal, todas as rendas e bens públicos locais passam a lhe pertencer, salvo os que estiverem vinculados a serviços

públicos do Município primitivo ou a serviços de utilidade pública por ele concedidos e que se situem no território desmembrado, mas sirvam ao primitivo concedente. Quanto às dívidas do município originário, devem ser partilhadas, proporcionalmente, entre ambos, por presumirem resultantes de interesses comuns quando o território ainda se achava unificado. Até a instalação do governo do novo município, seu patrimônio e suas rendas serão administrados pelo antigo, mas nesses poderes de administração não se compreendem os atos de alienar ou onerar bens.

Ressalte-se, porém, que a redação original do mencionado § 4º do artigo 18 exigia uma lei complementar estadual e não federal, como consta atualmente. Foi com a Emenda Constitucional nº 15, de 12.09.1996, que se processou tal alteração. Nada obstante, até o momento ainda não foi editada a lei em questão, motivo pelo qual se tem questionado a constitucionalidade dos municípios criados após a aludida Emenda Constitucional. A respeito desse assunto, Jorge (2010) desenvolveu um trabalho com a seguinte conclusão:

A criação de municípios, mediante a emancipação de distritos, deve-se dar através de lei estadual, após divulgação de Estudos de Viabilidade Municipal e consulta prévia às populações envolvidas mediante plebiscito, e obedecidos os prazos previstos em lei complementar federal ainda não editada, conforme se depreende do texto do art. 18, §4º da Constituição Federal. Essa criação depende, portanto, da edição de lei complementar que supra a omissão legislativa até agora verificada, para que possam ser válidas as normas estaduais criadoras de novas municipalidades. A edição da EC 57/2008, com a convalidação dos municípios até então inconstitucionais, no entanto, não supre a omissão legislativa, que permanece existente, assombrando cada distrito com intenções de emancipação pelo país. O fato de a emenda ter contemplado aqueles municípios até então indefinidos não pode ser levado como precedente para a criação de novos municípios, a partir de 31 de Dezembro de 2006. Esses entes ainda dependem da promulgação da até então inexistente lei complementar.

A propósito, cabe destacar que não somente essas questões de natureza jurídica merecem ser consideradas, mas é imprescindível que se leve em conta, também, as questões de ordem logística, demográfica e econômica para se criar novos municípios. Manifestando-se a respeito, Meirelles (2001, p. 68) lembra que a emancipação dos distritos só se deve verificar quando possuam eles suficiente vitalidade econômica, razoável população e progresso compatível com a vida própria que se vai instaurar nessas novas unidades. Sem esses requisitos a criação do município constitui um mal, por onerar a população local com os encargos de um

governo próprio que nada pode produzir e por permanecer a nova unidade local na dependência dos favores estaduais para a solução de assuntos de seu peculiar interesse.

Embora não mencionado acima, também a questão territorial se reveste de suma importância para a criação de novos municípios. Com efeito, não há sentido em se desmembrar um município cujo território já se encontre em tamanho bastante reduzido, para assim transformá-lo em dois ou mais Municípios com território ainda mais reduzido.

Por outro lado, a facilidade de desmembramento do território de um ou alguns municípios para constituir outro enfraquece a todos e os torna incapazes de realizar o objetivo visado pela autonomia municipal, que é o autogoverno, mas o autogoverno em uma acepção ampla, ou seja, sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. O que mui frequentemente ocorre com as solicitações de elevação de distrito a município é mais a expansão de um bairrismo irrefletido, não raras vezes insuflado mais por interesses políticos subalternos, do que por uma vital necessidade de progresso da localidade (MEIRELLES, 2001, p. 68).

Essas colocações de Meirelles vêm dar substância ao foco desta pesquisa, que também se volta para a questão populacional, visto que pretende dimensionar um eventual impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na capacidade de efetuar gastos com investimentos, quando realizados por municípios extremamente pequenos, ou seja, aqueles com população de até 5.000 habitantes.

Sobre essa questão, fica realmente difícil entender a existência de entes municipais com tão exígua população. E na eventualidade de essas pequeníssimas localidades não disporem de um território de tamanho considerável, que venha a garantir, ao menos, uma grande produção agropecuária, de forma a permitir assim alavancar sua participação na arrecadação do ICMS estadual, fica-se a questionar de onde poderia vir a renda necessária para o sustento da administração local e para fazer face às despesas mais corriqueiras do município.

De fato, os dois impostos de maior importância no âmbito municipal são o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana- IPTU e o Imposto sobre Serviços- ISS, e dado o tamanho dessas cidades, agravado ainda pelo fato de que, de modo geral, sua reduzida população não dispõe de uma renda *per capita* significativa,

pode-se inferir então da impossibilidade de as Prefeituras conseguirem arrecadação suficiente, via recolhimentos desses dois tributos, para assim poderem arcar com todos os gastos necessários.

Assim, em vista da impossibilidade de levantar os fundos necessários para sua manutenção via tributos, pergunta-se de onde viriam os recursos para essas pequeníssimas localidades? A resposta está na existência de peculiaridades típicas da legislação tributária brasileira, que concentra a maior fatia da arrecadação na área federal (União), com os estados federados ficando em segundo lugar no volume de arrecadação, e os municípios em último lugar.

Em decorrência, a legislação tributária, aí incluída a própria Constituição Federal, prevê repasses percentuais da arrecadação dos recursos da União para os estados e também para os municípios, bem como repasses de percentuais da arrecadação dos estados para os seus municípios. Dessa forma, fica evidente que essas pequeníssimas localidades, na prática, sobrevivem com os repasses de recursos que lhe são destinados pela União e pelo estado onde se situam.

Essas peculiaridades da legislação tributária brasileira, bem como outras questões relacionadas com finanças públicas, serão objeto de uma apreciação mais detalhada na subseção seguinte, que irá analisar a legislação que regulamenta as finanças públicas municipais no Brasil.

2.2.6 O Papel dos Pequenos Municípios Brasileiros no Equilíbrio Demográfico.

Conforme já anteriormente exposto na parte introdutória desta investigação, verificou-se um acentuado crescimento na quantidade de municípios no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, sendo que a maioria desses novos entes municipais apresentava população inferior a 5.000 habitantes, quando de sua criação.

Para ilustrar essa assertiva, toma-se por base o trabalho de Fávero (2004), na forma da Tabela 3, adiante apresentada, onde se pode comparar a quantidade de municípios criados no Brasil entre 1991 e 1996, segregados por faixa populacional. Assim, fica visível que desse total de 483 novos municípios criados no período, uma significativa quantidade de 285 municípios, ou o equivalente a 59,01% do total, eram constituídos por municípios com menos de 5.000 habitantes.

Porém, as simples análises quantitativas e percentuais, como a da Tabela 3 abaixo, para período 1991/1996, bem como aquela que já havia sido apresentada na Tabela 2, que mostrou a existência de 1.302 municípios brasileiros com população de até 5.000 habitantes, no censo IBGE 2010, que correspondem a 23,41% do total de municípios brasileiros, não são suficientes para esclarecer uma questão que ainda permanece em aberto.

No caso, trata-se de questionar se esses diminutos entes municipais têm condições para reter esse seu já inexpressivo contingente populacional, ou, em caráter excepcional, até mesmo para elevar a quantidade de seus habitantes.

Tabela 3 – Municípios Criados entre 1991 e 1996, Incidência por Faixas de População

Municípios	Frequência	Frequência %	Frequência Acumulada	Frequência Acumulada %
Com menos de 5.000 hab.	285	59,01%	285	59,01%
Com mais de 5.000 e menos de 20.000 hab.	178	36,85%	463	95,86%
Com mais de 20.000 e menos de 40.000 hab.	13	2,69%	476	98,55%
Com mais de 40.000 hab.	7	1,45%	483	100%
Criados entre 1991/1996	483	100,00%	483	

Fonte: IBGE, Censo de 1991 e Contagem da População 1996 (*apud* FÁVERO, 2004).

Como forma de solver essa questão apresenta-se a seguir a Tabela 4 e a Tabela 5, onde se demonstra a evolução da quantidade de municípios nos censos de 2000 e 2010, segregados por faixas de população, bem como a população referente a cada segmento populacional. Não houve condições para inserir os dados referentes à quantidade de municípios do censo 1991, por indisponíveis, motivo pelo qual se optou por mostrar essa evolução somente para o período 1991/1996, conforme consta da Tabela 3 acima.

De acordo com os dados da Tabela 4, os municípios com população de até 5.000 habitantes destacaram-se como os que apresentam a maior quantidade (1382), e também por apresentarem a menor taxa de crescimento populacional no período de 1991 a 2000 (0,1), a qual se revelou bem inferior à taxa do crescimento populacional do Brasil, que foi de 1,6. Esta, por sua vez, foi superada pela dos

municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes (taxa de 2,1), e entre 100.001 e 500.000 habitantes (taxa de 2,4).

Tabela 4 – Evolução da Taxa de Crescimento Populacional no Período 1991/2000, por Faixas de População

CLASSES DE POPULAÇÃO (Habitantes)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE			Taxa de crescimento 1991/2000
		Total	Urbana	Rural	
Brasil	5.561	169.799.170	137.953.959	31.845.211	1,6
Até 5 000	1.382	4.617.749	2.308.128	2.309.621	0,1
De 5 001 até 10 000	1.308	9.346.280	5.080.633	4.265.647	0,4
De 10 001 até 20 000	1.384	19.654.828	11.103.602	8.551.226	1,1
De 20 001 até 50 000	963	28.831.791	19.132.661	9.699.130	1,5
De 50 001 até 100 000	299	20.786.695	16.898.508	3.888.187	2,1
De 100 001 até 500 000	194	39.754.874	37.572.942	2.181.932	2,4
Mais de 500 000	31	46.806.953	45.857.485	949.468	1,6

Fonte: IBGE, Censo de 2000

Destaca-se ainda o fato de os municípios com mais de 500.000 habitantes terem apresentado taxa de crescimento populacional igual à brasileira, e bem inferior à das duas categorias populacionais imediatamente inferiores, conforme já mencionado.

Verifica-se assim que os municípios de médio e grande porte destacaram-se por apresentar um crescimento populacional superior ao das metrópoles no período 1991/2000. A situação assim demonstrada permite inferir que esses municípios já poderiam estar sofrendo um processo de inchaço populacional, bem como apresentando também os problemas típicos dos grandes centros urbanos, tais como a favelização, a violência, a dificuldades para atender a demanda por serviços de saúde e educação, etc.

No que diz respeito ao censo de 2010, os dados adiante apresentados, na Tabela 5, revelam que o número de municípios no Brasil permaneceu praticamente o mesmo, visto que apresentou um total de 5.565 municípios, em comparação com os 5.561 do censo 2000.

Faz-se relevante destacar, também, que houve redução na quantidade de municípios nos segmentos de até 5.000 habitantes (de 1.382 para 1.302) e de 5.001

a 10.000 habitantes (de 1.308 para 1.213). A partir daí, verificou-se um aumento no número de municípios em todos os segmentos, sendo de se destacar a faixa de 20.001 até 50.000 habitantes, que cresceu na mesma quantidade em que diminuiu a de até 5.000 habitantes, ou seja, 80 municípios, pois passou de 973 em 2000 para 1.043 em 2010.

Os dados apresentados apontam ainda para o fato de que o Brasil reduziu a taxa de crescimento populacional para o período situado entre 2000 e 2010, visto que foi de 1,6 em 2000 e caiu para 1,2 em 2010, havendo, inclusive, o registro de taxas negativas para o segmento populacional de até 5.000 habitantes (-0,5) e para o de 5.001 a 10.000 habitantes (-0,9). Após esses dois segmentos populacionais, e avançando em direção aos municípios de maior porte populacional, verificou-se que suas taxas de crescimento populacional, nada obstante apresentando elevação, cresceram de forma inexpressiva (0,05; 0,9; e 0,7), até o segmento dos municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes, que novamente detiveram a maior taxa (2,2), tendo quase igualado o desempenho apresentado no censo IBGE de 2000, que foi de 2,4.

Tabela 5 – Evolução da Taxa de Crescimento Populacional no Período 2000/2010, por Faixas de População

CLASSES DE POPULAÇÃO (Habitantes)	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO RESIDENTE			Taxa de crescimento 2000/2010
		Total	Urbana	Rural	
Brasil	5.565	190.755.799	160.921.592	29.834.207	1,2
Até 5 000	1.302	4.374.345	2.462.319	1.912.026	-0,5
De 5 001 até 10 000	1.213	8.541.935	5.128.578	3.413.357	-0,9
De 10 001 até 20 000	1.400	19.743 967	12.014.204	7.729.763	0,05
De 20 001 até 50 000	1.043	31.344.671	22.025.900	9.318.771	0,9
De 50 001 até 100 000	324	22.314.204	18.070.042	4.244.162	0,7
De 100 001 até 500 000	245	48.565.171	45.874.661	2.690.510	2,2
Mais de 500 000	38	55.871.506	55.346.314	525.192	1,9

Fonte: IBGE, Censo de 2010

Fica assim evidenciado, então, que os municípios brasileiros extremamente pequenos não estão conseguindo reter seu contingente populacional, em vista da inexpressiva taxa de crescimento populacional (0,1) apresentada para o período 1991/2000, e da taxa negativa (-0,5) para o período 2000/2010.

Oportuno se faz destacar, ainda, que esse esvaziamento populacional dos pequenos municípios poderia estar sendo compensado pelo expressivo crescimento populacional dos municípios de médio e grande porte, que apresentaram taxas de crescimento populacional significativas nos dois períodos, sendo de se destacar o caso do segmento de 100.001 até 500.000 habitantes, que cresceu 2,4 e 2,2 em cada um dos períodos considerados.

2.3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA REGULAMENTADORA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Nesta subseção são apreciados os dispositivos legais que normatizam as finanças públicas no Brasil, normativos esses que, por extensão, se aplicam também aos Estados e Municípios.

Inicia-se, assim, por uma apreciação da Carta Magna, com o foco voltado para os capítulos que tratam da normatização do sistema tributário nacional e das finanças públicas, o que significa dizer os capítulos I e II de seu Título VI - Da Tributação e do Orçamento.

Contudo, mesmo considerando-se que os assuntos ali abordados já tenham sido mencionados em tópicos anteriores deste estudo, faz-se necessário um maior detalhamento das regras estabelecidas em suas normas, uma vez que contemplam questões importantes para os objetivos desta pesquisa.

Assim, as questões acima mencionadas são aqui abordadas em tópicos separados, sendo que o primeiro contempla as normas constitucionais relativas ao Sistema Tributário Nacional, o segundo versa sobre as normas constitucionais pertinentes à administração financeira e orçamentária, o terceiro faz uma análise dos princípios da administração pública (artigo 37 da CF), com especial ênfase ao princípio da legalidade, concluindo-se então com o tópico final, que discorre sobre um assunto que guarda estreita relação com a organização do Estado (título III da CF), pois versa sobre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.

Após a apreciação daqueles dispositivos constitucionais são comentadas, na sequência, duas leis federais que, mesmo sendo anteriores à atual Constituição, foram por ela recepcionadas com o *status* de lei complementar, por regulamentarem

questões que a própria Constituição reserva para as leis complementares. Assim, a Lei nº 4.320/64 estatui normas gerais de Direito Financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assunto esse que a Constituição Federal prevê no seu Capítulo II – Das Finanças Públicas, componente do Título VI - Da Tributação e do Orçamento. De igual modo, também a Lei 5.172/66, conhecida pelo nome de Código Tributário Nacional, ao dispor sobre o Sistema Tributário Nacional e instituir normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, também contempla assunto previsto no mesmo Título VI da Constituição, porém, constante do Capítulo I - Do Sistema Tributário Nacional.

Finaliza a subseção uma abordagem ao normativo que guarda mais estreita relação com os objetivos do estudo: a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, assunto esse também contemplado no já mencionado Capítulo II - Das Finanças Públicas, que se constitui em parte componente do Título VI – Da Tributação e do Orçamento.

2.3.1 A Constituição Federal de 1988

Considerando-se que, segundo opinam os juristas, uma “Constituição” pode ser entendida, e definida, como um conjunto de leis, normas e regras de um país, pode-se então depreender que a Constituição regula e organiza o funcionamento do Estado, podendo assim ser considerada como a lei máxima do país que a promulga. Em sendo assim, uma Constituição tem a prerrogativa de limitar os poderes do governo e de definir os direitos e os deveres dos cidadãos desse país. Dessa forma, uma vez que é considerada a lei máxima de um país, nenhuma outra lei pode entrar em conflito com ela.

Em países que adotam o regime democrático, a Constituição é elaborada por uma Assembleia Constituinte (pertencente ao poder legislativo), eleita pelo povo. A Constituição pode receber emendas e reformas, porém elas possuem também as cláusulas pétreas (conteúdos que não podem ser abolidos). A atual Constituição brasileira foi promulgada pela Assembleia Constituinte em 05 de outubro de 1988.

Em decorrência de ser então a Constituição Federal de 1988 a lei máxima do Brasil, todas as demais leis devem a ela se conformar. Assim, as normas dela emanadas devem ser observadas na elaboração das demais leis. E no que se relaciona ao assunto deste tópico, cabe lembrar que a Constituição de 1988 contém normas regulamentadoras das finanças públicas, que se aplicam também aos entes municipais.

Assim, esses preceitos constitucionais são tidos como balizadores das demais normas relativas ao assunto. E no que diz respeito às questões do sistema tributário nacional e das finanças no setor público, conforme já exposto acima, a Constituição do Brasil cuida de tais assuntos em seus Capítulos I e II do Título VI.

2.3.1.1 Normas Constitucionais Relativas ao Sistema Tributário Nacional

Em relação ao Sistema Tributário Nacional, os princípios gerais que o regem encontram-se na seção I do Capítulo I, sendo oportuno destacar seus artigos 145, 146 e 146-A, conforme transcrição a seguir:

Seção I

DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Art. 146. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;

III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

- a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
- b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
- c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.
- d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

- I - será opcional para o contribuinte;
- II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;
- III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;
- IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.

Conforme previsto no artigo 145, os municípios podem instituir tributos na forma de impostos, taxas e contribuições de melhoria, como forma de arrecadar os recursos necessários para suas despesas.

Cabe destacar também o artigo 146, que atribui à lei complementar a prerrogativa de legislar sobre os assuntos que ali especifica. Assim, uma vez que a Lei em questão ainda não foi elaborada, encontra-se recepcionada pela Constituição de 1988, com o *status* de lei complementar, a Lei nº 5.172/66, conhecida como Código Tributário Nacional, que será apreciada adiante, em tópico específico.

Além da seção I, acima, esse Capítulo I do Título VI da Constituição contém ainda cinco seções, numeradas de II a VI, que tratam, respectivamente, das limitações ao poder de tributar, dos impostos da União, dos impostos dos Estados e do Distrito Federal, dos impostos dos Municípios, e da repartição das receitas

tributárias. Para os objetivos desta investigação interessa apenas as seções que tratam dos impostos dos Municípios e da repartição das receitas tributárias.

Conforme prevê a Constituição Federal, em seu artigo 156, os impostos de competência dos Municípios são os seguintes:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º - O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior.

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Percebe-se assim que os municípios brasileiros podem instituir somente os três impostos autorizados no artigo 156 da Constituição Federal, conforme exposto acima. Contudo, a própria Constituição lhes prevê uma fonte adicional de renda, na forma de repasses da arrecadação da União e dos Estados, conforme previsto no artigo 158, a seguir transcrito:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Além de sua arrecadação própria e dos repasses da União e do Estado onde localizados, os Municípios contam, ainda, com os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme regras estabelecidas no artigo 159 da Constituição Federal, transcrito abaixo:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico, prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Fica consignado, portanto, que conforme estabelece esse dispositivo da Lei Maior, o equivalente a 23,5% da arrecadação da União relativos ao Imposto de Renda (IR) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) se destinam à composição dos recursos do FPM, recursos esses que se segmentam em três partes, para fins de distribuição aos municípios participantes, conforme a seguinte discriminação:

- ◆ 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados;
- ◆ 86,4% aos municípios não capitais; e
- ◆ 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos.

Merece destaque no rol acima, o percentual de 86,4% do FPM que é objeto de distribuição aos demais municípios (não capitais), percentual esse que vem a ser partilhado de acordo com um coeficiente de participação que é fixado conforme a população de cada ente municipal.

Vistos assim os meios para os municípios obterem seus recursos, a seguir discorrer-se-á sobre os gastos dos recursos arrecadados, com observância das normas constitucionais aplicáveis à administração financeira e orçamentária.

2.3.1.2 Normas Constitucionais Relativas à Administração Financeira e Orçamentária

No Capítulo II do Título VI da Constituição, que trata das finanças públicas, constam duas seções, sendo que a primeira volta-se para normas gerais de finanças públicas e a segunda trata dos orçamentos.

Em relação à primeira seção, merece destaque o seu artigo 163, onde se encontra estabelecido que cabe à Lei Complementar dispor 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;
- 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.

Repete-se aqui o mesmo caso já aludido acima, com relação ao artigo 146, visto que, pelo fato de ainda não se ter providenciado a Lei Complementar de que trata esse artigo 163, a Constituição Federal de 1988 também recepcionou, com *status* de Lei Complementar, a Lei nº 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Assim, essa Lei também será objeto de uma apreciação mais detalhada, a seguir, em tópico específico.

Na segunda seção desse Capítulo II encontram-se as normas relacionadas com o processo orçamentário, sendo de se destacar o contido em seu artigo 165, que determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A respeito dessas normas, Andrade (2012, p. 23) ensina que atrelado aos Princípios do Processo de Planejamento, como instrumento de planejamento, a própria Constituição Federal, em seu artigo 165, fixa a hierarquia dos processos de planejamento do orçamento como:

- ◆ **Plano Plurianual:** instrumento que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada;
- ◆ **Lei de Diretrizes Orçamentárias:** compreende as metas e prioridades, além de orientar a elaboração da lei de orçamento anual; e
- ◆ **Orçamento Anual:** dispõe sobre a previsão da receita e a fixação da despesa, contendo programas de ação do governo e os diversos tipos de despesas necessárias a cada um desses programas.

Conforme exposto acima, o orçamento anual deverá prever a receita e fixar a despesa. Em vista disso, oportuno se faz lembrar que, conforme anteriormente mencionado, as receitas provêm basicamente da arrecadação de tributos, sendo que no caso dos Municípios, conta-se ainda com os repasses federal e estadual e com a participação no FPM.

A propósito do conteúdo do orçamento anual, previsto no § 5º do artigo 165, Slomski (2009, p. 306) ensina que a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- a) **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) **orçamento de investimento das empresas** em que a União, os Estados e os Municípios, direta ou indiretamente, detenham a maioria do capital social com direito a voto; e
- c) **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Finalizando-se a apreciação da segunda Seção do Capítulo II, oportuno se faz destacar que ela contempla ainda, em seu artigo 166, o trâmite do processo orçamentário pelo Poder Legislativo, e em seu artigo 167 as vedações que devem ser observadas ao se elaborar a lei orçamentária. Além disso, no artigo 168, está previsto que o Poder Executivo se obriga a entregar, até o dia 20 de cada mês, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias dos demais Poderes. Por fim, o artigo 169 impõe limites aos gastos com pessoal, ativo e inativo, das três esferas de governo, conforme estabelecido em lei complementar. Ressalte-se, por oportuno, que a lei complementar, nesse caso, é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2.3.1.3 O Direito Administrativo, a Administração Pública e o Princípio da Legalidade

No âmbito jurídico, a Administração Pública é o objeto de estudo de um campo específico do direito público, denominado Direito Administrativo.

O Direito Administrativo Brasileiro é conceituado por Meirelles (2011, p. 40) como o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.

Di Pietro (2011, p. 48) define o Direito Administrativo como o ramo do Direito Público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que (o Direito Administrativo) exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Ao discorrer sobre o vocábulo **Administração**, Di Pietro (2011, p. 49) lembra que Oswaldo Aranha Bandeira de Mello indica a existência de duas versões para a sua origem. Para uns, vem de **ad** (preposição) mais **ministro, as, are** (verbo), que significa servir, executar. Para outros, vem de **ad manus trahere**, que envolve idéia de direção ou gestão. Nas duas hipóteses, há o sentido de relação de subordinação, de hierarquia.

Assim, no entendimento de Di Pietro (2011, p. 49) o vocábulo tanto abrange a atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar. Por isso mesmo, alguns autores dão ao vocábulo **Administração**, no direito público, sentido amplo para abranger a legislação e a execução. Outros, nela incluem a função administrativa propriamente dita e a função de governo. A mesma autora (2011, p. 50) esclarece que, basicamente, são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão **Administração Pública**:

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal, ou seja, a função administrativa; e
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelo referidos entes; nesse sentido, a Administração

Pública vem a ser a própria **função administrativa** de que se incumbem, **predominantemente**, o Poder Executivo.

Tomando por base esses dois sentidos utilizados, Di Pietro (2011, p. 57-58) destaca duas definições para a expressão **Administração Pública**:

- a) em sentido subjetivo, pode-se definir **Administração Pública** como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado; e
- b) em sentido material ou objetivo, a **Administração Pública** pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos.

Abordando o mesmo assunto, Meirelles (2011, p. 85) opina que o *conceito de Administração Pública* não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa. Todavia, entende o mencionado autor que, em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a *moral* e a *finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Meirelles (2011, p. 85) explica ainda que no âmbito do Direito Público - do qual o Direito Administrativo é um dos ramos - a locução *Administração Pública* tanto pode designar pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma. Em assim sendo, pode-se falar de *administração pública* aludindo-se, tanto aos instrumentos de governo, como à gestão mesma dos interesses da coletividade.

Em vista do exposto, faz-se oportuno destacar a semelhança entre os dois conceitos acima expendidos para o significado do vocábulo "*Administração Pública*", visto que ambos os autores destacam os dois sentidos, o objetivo e o subjetivo, segundo os quais pode ser utilizado o vocábulo em questão.

Todavia, no que diz respeito à conceituação da lavra de Meirelles (2011, p. 85), ao abordar a administração pública em sentido lato, aquele autor faz alusão à lei, à moral e à finalidade, como elementos que devem balizar a Administração Pública. Oportuno se faz destacar, em decorrência, o que estabelece o artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte...” (**grifos nossos**). Assim, a Carta Magna estabelece a lei e a moral como princípios que devem ser obedecidos na administração pública. No que diz respeito à “finalidade”, citada por Meirelles, embora não conste literalmente na Constituição como um dos princípios a serem observados, cabe destacar, contudo, que há consenso entre os estudiosos do Direito Administrativo, no sentido de que a “finalidade” está contida no princípio da impessoalidade.

É o que se pode depreender dos ensinamentos de Meirelles (2011, p. 93), quando discorre a respeito dos princípios que regem a administração pública:

2.3.3. *Impessoalidade ou finalidade* - O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu *fim legal*. E o *fim legal* é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como o objeto do ato, *de forma impessoal* (**grifos do autor**).

Assim também Matias-Pereira (2012, p. 24-25) ao se referir ao princípio da impessoalidade, denomina-o de “*princípio da impessoalidade, finalidade e isonomia*”, oportunidade em que defende o ponto de vista de que a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação ou favoritismos, visto que a administração deve visar sempre o bem comum, interesse primordial da Administração, fazendo assim que prevaleça o interesse público sobre o particular.

Para um destaque mais acentuado da importância da legalidade e da moralidade na gestão pública, faz-se oportuno destacar os conceitos emitidos por Meirelles, relativamente à natureza e à finalidade da Administração Pública.

A natureza da administração pública é a de um *múnus* público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens,

serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado (MEIRELLES, 2011, p. 86-87).

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não o institui na Administração senão como meio para atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

Para finalizar este tópico, essencial se faz destacar o princípio da legalidade, que vem citado em primeiro lugar no artigo 37, *caput*, da Constituição de 1988. Conforme explanado por Di Pietro (2011, p. 64-65), tal princípio, juntamente com o do controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias do respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que permite fazer tudo o que a lei não proíbe.

2.3.1.4 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

Uma vez abordados os aspectos relacionados com o Princípio da Legalidade na Administração Pública, conforme previsto no artigo 37, Capítulo VII, Título III da Constituição, passa-se agora à abordagem de mais um assunto normatizado nesse mesmo Título III da CF/88, porém, agora o considerando como um todo, visto que se trata da organização do Estado. O assunto a ser examinado, no caso, é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE).

Preliminarmente, cabe lembrar que, desde 1988, a Constituição já havia tratado das garantias aos direitos ligados à cidadania e às liberdades individuais, e que já se havia conseguido conter a inflação crônica desde 1994 com o Plano Real.

Entretanto, restava ainda cuidar da organização do novo estado brasileiro. Para tanto, a partir de 1995, foi implantado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), com o objetivo principal de implantar no Brasil um novo modelo de administração pública, o modelo gerencial.

Pode-se entender por aparelho do Estado a administração pública tomada em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, considerada em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente do que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um território determinado (BRASIL, 1995).

Conforme exposto no mencionado Plano (BRASIL, 1995), a administração pública, no decorrer da história, registra a existência de três tipos de administração: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Para permitir um melhor entendimento dessa questão, apresenta-se a seguir a conceituação e o modo de funcionamento de cada um dos tipos de administração, conforme previsto no PDRAE:

Administração Pública Patrimonialista - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista se torna uma excrescência inaceitável.

Administração Pública Burocrática - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem-se em princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia

funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Administração Pública Gerencial - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser predominantemente orientada pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Assim, dessas três formas de administração, o PDRAE prevê a manutenção apenas dos modelos de administração burocrática e gerencial, eliminando-se então a forma patrimonialista, considerada como um símbolo de atraso. Além disso, trata o PDRAE também da questão das propriedades estatais, considerando a existência de três tipos de propriedade: a estatal, a pública não estatal, e a privada. Quanto aos setores do Estado, o PDRAE considera a existência de quatro setores estatais, conforme especificação apresentada a seguir:

- ◆ **NÚCLEO ESTRATÉGICO.** Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.
- ◆ **ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.
- ◆ **SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado.
- ◆ **PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO.** Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

Como resultado tem-se então que, da junção daquelas duas formas de administração pública aos três tipos de formas de propriedade e aos quatro setores do Estado, surge um esquema integrado desse Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, conforme demonstrado a seguir, na Figura 1.

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			●		●

Figura 1 – Formas de administração pública, de propriedade e de setores do Estado.
Fonte: Presidência da República (Governo Fernando Henrique Cardoso)

A propósito dessa implantação da reforma do aparelho de Estado por meio do PDRAE, Matias-Pereira (2008, p. 108), considera que a partir da decisão do governo de promover a reforma do Estado brasileiro, procurou-se criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado. Inicialmente, sob a responsabilidade do MARE, foram estabelecidas condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com esse propósito, foi elaborado o PDRAE como um instrumento balizador da reforma e modernização do Estado. Constata-se, contudo, que mesmo tendo como foco de sua atenção a Administração Pública Federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas no âmbito estadual ou municipal.

A administração pública moderna, conforme assinalado por Kettl (2005, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 88-89), de cujo enfoque se vale a administração gerencial para priorizar o atendimento às necessidades do cidadão, deve levar em consideração a avaliação do desempenho do aparelho do Estado, pois ao se criar incentivos à eficiência, o resultado necessita obrigatoriamente ser aferido, como forma de servir de orientação às decisões político-administrativas e de se criarem alternativas para o “cidadão-consumidor”. Para tanto, deve o gestor público, na

elaboração de um programa dirigido ao atendimento das necessidades do cidadão, adotar uma série de passos, quais sejam:

- a) definir a missão, que se constitui na razão de ser do órgão, conforme dispõe a lei;
- b) estabelecer metas, que se originam no que determina a missão e no modo pelo qual os formuladores de políticas a interpretam;
- c) traçar objetivos, que orientam a ação dos administradores dos escalões intermediários, até o usuário ou consumidor final do serviço;
- d) aferir a produção, que é realizada através da definição de indicadores específicos, claros e facilmente mensurados, suficientes para que o gestor possa medir o progresso positivo na direção dos objetivos listados; e
- e) aferir os resultados, que responde à pergunta: o programa soluciona o problema para o qual ele foi criado? Em outras palavras, o administrador compara os resultados e metas, a fim de constatar a eficácia do programa.

Assim, conforme exposto por Kettl (2005, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 89) o modelo gerencial de administração pública, em geral, pode ser representado por dois pilares fundamentais: a fixação de objetivos e a realização de avaliação. Cabe ressaltar que decorre da fixação de objetivos a realização do planejamento estratégico, a descentralização administrativa e a delegação de autoridade. Quanto ao fundamento avaliação, há necessidade de levar em consideração os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, conforme ilustra a Figura 2.

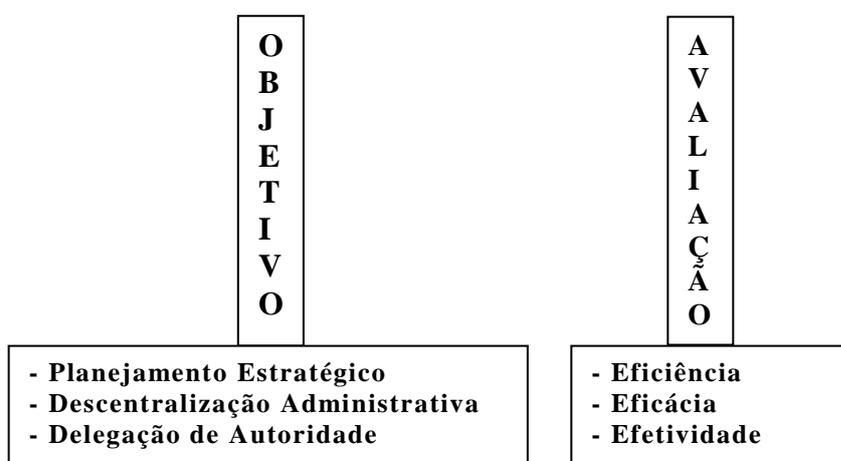


Figura 2 - Bases do modelo gerencial de administração pública.
Fonte: Kettl (2005)

2.3.2 A Lei nº 4.320, de 17.03.1964

Em relação à Lei nº 4.320/64, Rosa (2011, p. 7-8) argumenta que no Brasil o marco normativo inicial da contabilidade pública é representado pela mencionada Lei, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É diploma legal vigente, recepcionado que foi pela Constituição Federal de 1998,, com status de lei complementar, nos termos do § 9º do artigo 165:

§ 9º Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazo, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
- II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Percebe-se, pelo exposto acima, que a Lei 4.320/64 é aplicável a todas as esferas de governo, aí incluídos também os Municípios. Quanto a sua estrutura, Rosa (2011, p. 8) esclarece que nela foi prevista a existência de dois sistemas de informações: o orçamento e a contabilidade. Em seu corpo a lei apresenta disposições relativas ao orçamento, compreendendo desde sua elaboração até o controle de sua execução.

Especificamente em seu Título IX, a lei trata da contabilidade, estabelecendo as disposições gerais, a contabilidade orçamentária e financeira, a contabilidade patrimonial e industrial e os balanços.

Por ser a contabilidade também um instrumento de classificação, deve assim se utilizar de um sistema contábil estruturado para classificação, registro e controle das operações efetuadas em decorrência da arrecadação e aplicação dos recursos públicos oriundos de diversas fontes, de forma a servir como um instrumento de informação para os usuários acerca dos resultados alcançados.

Conforme já mencionado anteriormente, essa Lei nº 4.320/64 encontra-se recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com o *status* de lei complementar, em virtude de conter dispositivos que tratam de matérias que a Constituição considera como sendo de alçada de lei complementar, conforme previsto em seu artigo 165.

Em vista do exposto, até que entre em vigor a lei complementar ali especificada e que irá substituí-la, a Lei nº 4.320/64 permanece vigente com *status* de lei complementar.

2.3.3 O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25.10.1966)

De modo semelhante ao que ocorreu com a Lei nº 4.320/64, também a Lei nº 5.172/66, conhecida como Código Tributário Nacional (CTN), foi recepcionada pela Constituição de 1988 com o *status* de lei complementar, em razão de dispor sobre o Sistema Tributário Nacional e instituir normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso porque a CF-88 estabelece em seu artigo 146:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

- I - dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- II - regular as limitações constitucionais ao poder de tributar;
- III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:
 - a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;
 - b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários;
 - c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

Em razão de a Lei nº 5.172/66 tratar das matérias mencionadas nesse artigo constitucional, ela permanece em vigor com *status* de lei complementar, até que o Congresso Nacional venha a votar um novo código tributário.

Cabe ressaltar que em vista de se tratar de um código nacional voltado aos assuntos de ordem tributária, a Lei nº 5.172/66 (CTN) é aplicável também aos Municípios, que devem observar suas normas ao legislarem sobre seus tributos específicos.

O Código Tributário Nacional (CTN) é composto por dois livros, divididos em títulos, conforme demonstrado a seguir.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

LIVRO PRIMEIRO	LIVRO SEGUNDO
Sistema Tributário Nacional	Normas Gerais de Direito Tributário
Título I - Disposições Gerais	Título I - Legislação Tributária
Título II - Competência Tributária	Título II - Obrigação Tributária
Título III - Impostos	Título III - Crédito Tributário
Título IV - Taxas	Título IV - Administração Tributária
Título V - Contribuição de Melhoria	Disposições Finais e Transitórias
Título VI - Distribuições de Receitas Tributárias	

2.3.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000)

Conforme já ressaltado na parte introdutória deste estudo, o seu referencial teórico de maior importância é a Lei de Responsabilidade Fiscal, nome pelo qual passou a ser identificada a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Essa Lei surgiu devido à necessidade de se regulamentar a Constituição Federal de 1988, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Ressalte-se, por oportuno que essa Lei não substituiu nem revogou, até o momento, a Lei nº 4.320/64, que ainda estabelece as normas de orçamento, contabilidade e finanças públicas no Brasil, para os órgãos das três esferas de governo.

Conforme já destacado na parte introdutória desta investigação, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, conforme previsto no caput de seu art. 1º. Assim, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo define o que pode ser entendido por “responsabilidade na gestão fiscal”, ao estabelecer os seguintes postulados:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; e
- c) garantia de equilíbrio nas contas, por meio do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade,

dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Depreende-se do acima exposto que a LRF se constitui em um mecanismo inibidor do desperdício e do endividamento público, pois preconiza a adoção de medidas destinadas a garantir o equilíbrio das contas públicas. Esse equilíbrio pode vir a contribuir, ainda que de forma involuntária e até mesmo não planejada pelos administradores públicos, em eficiente auxílio para o aprimoramento da governança pública.

Para que essas disposições legais possam vir a apresentar os resultados desejados, faz-se imprescindível que sejam obedecidas, cabendo então aos órgãos de controle do Estado, tanto em nível de controle externo como de controle interno, a incumbência de verificar a correta aplicação das normas ali preconizadas.

Outro aspecto importante abordado pela Lei de Responsabilidade Fiscal se refere à obrigatoriedade da transparência por parte dos órgãos públicos, cujas normas estão especificadas em seu artigo 48, transcrito a seguir:

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:

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;

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;

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.

De acordo com o dispositivo legal acima, as unidades da administração pública estão obrigadas a divulgar os seguintes documentos, que a LRF considera como instrumentos de transparência da gestão fiscal:

- ♦ **Planos (plano plurianual):** é o planejamento de longo prazo para a gestão pública (4 anos), previsto no § 1º do artigo 165 da Constituição Federal.

- ◆ **Leis de diretrizes orçamentárias:** prevista na CF (§ 2º do art. 165), estabelece, dentre outros, as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e orienta a elaboração da lei orçamentária anual.
- ◆ **Orçamentos:** o § 5º do artigo 165 da Constituição Federal normatiza as regras para o orçamento anual, que deve ser estabelecido através de lei própria que contemple os três tipos de orçamento: o fiscal, o de investimentos das empresas estatais e o de seguridade social.
- ◆ **Prestações de contas com parecer prévio:** os artigos 56, 57 e 58 da LRF estabelecem as regras para as prestações de contas.
- ◆ **Relatório Resumido de Execução Orçamentária:** o § 3º do artigo 165 da CF prevê sua publicação pelo Poder Executivo em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre; o artigo 52 da LRF descreve como deve ser elaborado e relaciona todos os documentos que devem entrar em sua composição, além de estender a obrigatoriedade de sua elaboração para todos os poderes e para o Ministério Público.
- ◆ **Relatório de Gestão Fiscal:** no artigo 54 da LRF está prevista sua elaboração ao final de cada quadrimestre, por todos os poderes e pelo Ministério Público, cujos chefes devem assiná-lo em conjunto com os responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno; o artigo 55 da mesma Lei orienta como deve ser elaborado.

Além de estabelecer a divulgação desses documentos, o artigo 48 da LRF prevê, nos três incisos de seu parágrafo único, outras formas para assegurar a transparência. No primeiro inciso prevê o controle social, ao estimular a participação popular e a realização de audiências públicas para discussão dos planos, leis de diretrizes e orçamentos públicos; os dois incisos seguintes preveem as regras para a divulgação dos atos da gestão pública por meios eletrônicos.

Outra importante Inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi a possibilidade de se responsabilizar pessoalmente os gestores públicos, para o que se fez necessário alterar, até mesmo, o Código Penal brasileiro.

Assim é que foram objeto de alteração pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000: o Decreto-Lei nº 2.848, de 07.12.1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento); e o Decreto-Lei nº 201, de 27.02.1967 (trata da responsabilização de prefeitos e vereadores). As eventuais transgressões às normas estabelecidas na LRF que podem vir a acarretar as penalidades mais significativas encontram-se listadas abaixo, na Tabela 6.

Tabela 6 – Exemplos de transgressões da LRF e respectivas sanções penais

INFRAÇÃO	SANÇÃO/PENALIDADE
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 § 2º, art. 59, § 1º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, §1º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei nº 10.028/2000, art. 4º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, § 1º).
Exceder o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, § 4º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2º e 3º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias

Providência importante prevista na LRF, destinada a disciplinar as finanças públicas, é a que estabelece limites rígidos para os gastos com pessoal. Segundo dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no período situado

entre 1996 e 2000, o conjunto dos estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas correntes líquidas com o pagamento de pessoal, o que significa dizer que os gastos com a folha de pagamento se constituem no principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Em vista dessa situação a LRF Fiscal estabeleceu limites máximos para gastos com pessoal, previstos em seus artigos 18, 19 e 20.

No artigo 18 da LRF encontram-se definidos os gastos que devem ser considerados para a composição do gasto total com pessoal. Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal considera, como “Despesa Total com Pessoal”, o somatório dos gastos do ente da Federação com o pessoal ativo, com os inativos e com 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.

No artigo 19 estão estabelecidos os limites máximos dos gastos com pessoal, em comparação com a receita corrente líquida, sendo o limite máximo de 50% para a União e de 60% para os estados e municípios.

No artigo 20 encontra-se delimitada a repartição dos limites globais previstos no artigo 19, entre os diversos órgãos componentes de cada esfera de poder (federal, estadual e municipal), sendo que nenhum deles poderá exceder os limites que lhes estão destinados, incluídos nesses normativos o Tribunal de Contas da União e os tribunais de contas dos estados e do DF, bem como o Ministério Público da União e os ministérios públicos dos estados e do DF. Aos órgãos públicos nas três esferas de governo é vedado ultrapassar o respectivo limite máximo, acima demonstrado. Além disso, no parágrafo único do artigo 22 da LRF encontra-se estabelecido, ainda, um limite prudencial da ordem de 95% do limite máximo. Uma vez atingido esse limite prudencial, o gestor público fica impedido de aumentar gastos com pessoal, a qualquer título. Esses limites estão demonstrados abaixo, na Tabela 7.

Tabela 7 - Distribuição dos Limites Máximos de Gastos com Pessoal, em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL).

UNIÃO – 50%	PERCENTUAL
Para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas	2,5 %
Para o Poder Judiciário	6 %
Para o Ministério Público da União	0,6 %
Para custeio de despesas do DF e de ex territórios	3 %
Para o Poder Executivo	37,9 %
ESTADOS – 60%	PERCENTUAL
Para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas	3 %
Para o Poder Judiciário	6 %
Para o Ministério Público	2 %
Para o Poder Executivo	49 %
MUNICÍPIOS – 60%	PERCENTUAL
Para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, onde houver	6 %
Para o Poder Executivo	54 %

Embora a LRF não contenha normas específicas para as questões dos gastos com investimentos por parte dos órgãos públicos, merece destaque o fato de que estabeleceu normas destinadas à preservação do patrimônio público, conforme previsto nos artigos 44 e 45 transcritos a seguir.

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.

Em vista do exposto, faz-se possível a constatação de que a LRF trouxe mudanças de considerável impacto na gestão das finanças públicas, e esta investigação tem por objetivo analisar o seu impacto na capacidade dos municípios brasileiros extremamente pequenos para a realização de gastos com investimentos.

2.4 REVISÃO DA LITERATURA

Desde que entrou em vigor, a partir de 05.05.2000, a LRF suscitou muitas controvérsias e debates, além de acarretar muitas preocupações e desgastes para os administradores públicos. Por outro lado, foi também tema de muitas pesquisas e estudos, desde os que foram desenvolvidos para uma simples análise da Lei em si mesma, passando por aqueles que foram desenvolvidos para abordar seus efeitos no tocante ao contingenciamento de determinados grupos de despesas (pessoal, endividamento, etc.), e culminando com investigações que procuram confirmar e dimensionar seus efeitos em órgãos, ou grupos de órgãos que compõem esferas de governo. Esta pesquisa se enquadra nesse último tipo de estudo, visto ter seu foco voltado para a verificação e dimensionamento de um eventual impacto da LRF na capacidade de realização de investimento, por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos.

Na sequência, são apresentados estudos já desenvolvidos no Brasil que tiveram a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como tema. Porém, antes de se abordar os estudos que tratam especificamente da LRF, discorrer-se-á previamente sobre duas pesquisas que tratam dos problemas populacionais pertinentes à criação de novos municípios no Brasil, em razão de se tratar de tema de interesse para os objetivos dessa investigação.

Na abordagem descritiva dos estudos que tratam especificamente da LRF, as pesquisas são apresentadas em ordem cronológica, iniciando-se com o ano de 2005 e se finalizando com o ano de 2010, por ser este o último ano em que foram encontrados estudos sobre o tema em questão, não se tendo localizado nenhuma pesquisa com data posterior.

2.4.1 A Pesquisa de Tomio (2002)

Cabe destacar, de início, a pesquisa desenvolvida por Fabrício Ricardo de Limas Tomio, já citada na parte introdutória deste trabalho, nada obstante o fato de se tratar de uma investigação que não tem a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como enfoque principal, visto que sua investigação desenvolve e apresenta uma

análise detalhada do processo de criação de novos municípios no Brasil após a vigência da Constituição de 1988.

A investigação de Tomio (2002), que analisa as emancipações municipais verificadas nas décadas de 1980 e 1990, bem como as estratégias, os atores, e os mecanismos político-institucionais desse processo emancipacionista, concluiu que:

A investigação do processo emancipacionista indica que a intensa divisão municipal brasileira só foi possível devido ao novo arranjo institucional resultante da Constituição de 1988. Em conjunto, vários mecanismos promoveram as bases favoráveis à multiplicação de municípios: a consolidação da descentralização fiscal estimulou as demandas locais pela emancipação de pequenas localidades do interior; a transferência da regulamentação das exigências mínimas às emancipações municipais para o nível estadual, num momento em que os recursos do FPM eram divididos nacionalmente e que democratização e descentralização eram tratados ideologicamente como sinônimos, favoreceu, na relação entre os atores políticos estaduais (executivo e legislativo), a posição que desejava produzir leis mais permissivas à criação de municípios, ampliando a disponibilidade de localidades emancipáveis; os procedimentos necessários à promulgação das leis de criação de municípios atribuíram um papel central aos legisladores estaduais que, em virtude de suas expectativas eleitorais, aprovaram a maior parte das demandas locais emancipacionistas.

Na oportunidade, Tomio (2002) lembra que esse surto emancipacionista levou o governo federal, como na ditadura militar, a intervir no processo para cessar a criação de novos municípios. Sem a necessidade de alteração do regime político, a recentralização das regras pertinentes (emenda constitucional 15/96) alterou o arranjo institucional que favorecia as emancipações municipais.

No entanto, como a maior parte dos estímulos fiscais à criação de municípios foi mantida e as expectativas eleitorais futuras dos parlamentares podem gerar novas decisões favoráveis, é possível que surtos emancipacionistas, mesmo que com intensidade menor, continuem a ocorrer no futuro. Porém, dada as imposições sobre a consulta plebiscitária, as divisões territoriais, provavelmente, deverão ser todas restritas a pequenos e micro municípios do interior (os mais frágeis e dependentes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM), exatamente a situação menos desejada pelo ator político responsável pela formulação da emenda constitucional 15/96 – o executivo federal (TOMIO, 2002).

Ao analisar o surto emancipacionista das décadas de 1980 e 1990, Tomio (2002) elaborou, com base em dados do IBGE, uma tabela para demonstrar o incremento no número de novos municípios naquele período, segregados por estado federado e por tamanho da população dos municípios então criados, dividindo-os nas faixas de menos de 5.000, entre 5.000 e 10.000 e acima de 10.000 habitantes.

Os dados assim levantados podem ser visualizados abaixo, na Tabela 8, onde se pode perceber que, em um intervalo de apenas 12 anos, ocorreu um incremento da ordem de 1.438 novos municípios no Brasil. Isso porque em 1988 havia 4.121 municípios, que ascenderam a um total de 5.559 no ano 2000, registrando-se, assim, uma elevação de 35% na quantidade de municípios brasileiros.

Tabela 8 - Quantidade, Incremento e População dos Municípios Criados (por Estados) – 1988/2000

ESTADOS	MUNICÍPIOS		INCREMENTO		MUNICÍPIOS CRIADOS (por tamanho da população, em mil hab.)							
	1988	2000	Total	%	< 5		5 - 10		> 10		Total	
RS	244	497	253	104%	207	82%	38	15%	8	3%	253	100%
TO	6	139	133	2.217%	83	62%	33	25%	17	13%	133	100%
MG	722	853	131	18%	65	50%	55	42%	11	8%	131	100%
PI	116	222	106	91%	76	72%	27	25%	3	3%	106	100%
SC	199	293	94	47%	71	76%	19	20%	4	4%	94	100%
PR	311	399	88	28%	45	51%	32	36%	11	13%	88	100%
MA	132	217	85	64%	12	14%	38	45%	35	41%	85	100%
SP	572	645	73	13%	51	70%	12	16%	10	14%	73	100%
GO	181	246	65	36%	50	77%	6	9%	9	14%	65	100%
MT	82	139	57	70%	37	65%	12	21%	8	14%	57	100%
PA	87	143	56	64%	4	7%	11	20%	41	73%	56	100%
PB	171	223	52	30%	28	54%	11	21%	13	25%	52	100%
BA	367	417	50	14%	–	0%	12	24%	38	76%	50	100%
RO	18	52	34	189%	7	21%	16	47%	11	32%	34	100%
CE	152	184	32	21%	–	0%	7	22%	25	78%	32	100%
RJ	66	92	26	39%	–	0%	10	38%	16	62%	26	100%
ES	58	78	20	34%	–	0%	9	45%	11	55%	20	100%
PE	167	184	17	10%	–	0%	4	24%	13	76%	17	100%
RN	151	167	16	11%	12	75%	4	25%	–	0%	16	100%
MS	65	77	12	18%	2	17%	9	75%	1	8%	12	100%
AP	5	16	11	220%	7	64%	2	18%	2	18%	11	100%
AC	12	22	10	83%	4	40%	6	60%	–	0%	10	100%
RR	8	15	7	88%	4	57%	3	43%	–	0%	7	100%
AL	96	102	6	6%	–	0%	3	50%	3	50%	6	100%
AM	59	62	3	5%	–	0%	–	0%	3	100%	3	100%
SE	74	75	1	1%	–	0%	1	100%	–	0%	1	100%
TOTAL	4121	5559	1438	35%	765	53%	380	26%	293	20%	1438	100%

Fonte: IBGE, *apud* Tomio (2002)

Além disso, para os objetivos desta pesquisa, faz-oportuno destacar o fato de que, desse total de 1.438 novos municípios criados no Brasil naquele período, 765 deles apresentaram população inferior a 5.000 habitantes, o que corresponde a 53% do total dos novos municípios então criados.

Dentre aqueles que apresentaram população entre 5.000 e 10.000 habitantes, registrou-se um total de 380 novos municípios, ou 26% do total, sendo que somente 20% desses novos municípios contavam com população superior a 10.000 habitantes, ou seja, 293 municípios.

Em termos de comparação por região brasileira, o destaque cabe à Região Sul, que apresentou um somatório de 323 novos municípios com população inferior a 5.000 habitantes, os quais, comparados ao total de novos municípios de todo o Brasil na mesma situação (765), permite concluir que 42% deles se localizavam na Região Sul.

Ao se levar a comparação para o nível estadual, ainda se destaca a Região Sul, visto que um de seus estados componentes, o Rio Grande do Sul, de seus 253 novos municípios então criados, apresentou 82% deles com população inferior a 5.000 habitantes, ou seja, um total de 207 municípios. Outros Estados que também se destacaram nessa mesma comparação são Goiás (77%), Santa Catarina (76%), Rio Grande do Norte (75%), Piauí (72%) e São Paulo (70%).

Comparando-se então apenas os dados que constam da coluna “< 5”, da Tabela 8 acima, que soma um total de 765 municípios que têm população inferior a 5.000 habitantes, e que haviam sido criados no período 1988-2000; com os dados dos 1.302 municípios que no censo de 2010 também apresentavam população inferior a 5.000 habitantes, conforme anteriormente apresentado na Tabela 2, segregados por Estado e Região, fez-se possível montar uma nova tabela, na qual se destaca o fato de que, mesmo decorridos dez anos, a quantidade de municípios com menos de 5.000 habitantes aumentou consideravelmente. Essa situação pode ser mais bem visualizada adiante, na Tabela 9.

Com efeito, à exceção da Região Norte, que teve reduzida a quantidade de municípios dessa categoria, todas as demais regiões apresentaram incremento no quantitativo de municípios com menos de 5.000 habitantes.

Além disso, fora da Região Norte, somente os Estados do Maranhão, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, conseguiram apresentar uma redução na quantidade de municípios com menos de 5.000 habitantes.

Tabela 9 – Municípios com população até 5.000 hab. (Censo de 2010 / Criados no Período 1988-2000)

ESTADOS	MUNICÍPIOS		INCREMENTO		COMPARATIVO- CENSO DE 2010		
	1988	2000	Total	< 5	< 5	Diferença	Percentual
ACRE	12	22	10	4	1	-3	-75%
AMAPÁ	5	16	11	7	4	-3	-43%
AMAZONAS	59	62	3	-	-	-	-
PARÁ	87	143	56	4	1	-3	-75%
RONDÔNIA	18	52	34	7	6	-1	-14%
RORAIMA	8	15	7	4	0	-4	-100%
TOCANTINS	6	139	133	83	74	-9	-11%
NORTE				109	86	-23	-21%
ALAGOAS	96	102	6	-	6	6	-
BAHIA	367	417	50	-	9	9	-
CEARÁ	152	184	32	-	2	2	-
MARANHÃO	132	217	85	12	6	-6	-50%
PARAÍBA	171	223	52	28	69	41	146%
PERNAMBUCO	167	184	17	-	3	3	-
PIAUI	116	222	106	76	83	7	9%
RIO G. NORTE	151	167	16	12	51	39	325%
SERGIPE	74	75	1	-	12	12	-
NORDESTE				128	241	113	88%
ESPIRITO SANTO	58	78	20	-	1	1	-
MINAS GERAIS	722	853	131	65	240	175	269%
RIO JANEIRO	66	92	26	-	-	-	-
SÃO PAULO	572	645	73	51	159	108	212%
SUDESTE				116	400	284	245%
PR	311	399	88	45	98	53	118%
SC	199	293	94	71	227	156	220%
RS	244	497	253	207	108	-99	-48%
SUL				323	433	110	34%
GO	181	246	65	50	100	50	50%
MT	82	139	57	37	36	-1	-3%
MS	65	77	12	2	7	5	250%
CENTRO -OESTE				89	143	54	61%
TOTAL	4121	5559	1438	765	1.303	538	70%

Fonte: IBGE; Tomio (2002)

Da situação demonstrada acima na Tabela 9 infere-se que, antes da criação desses novos municípios, os Estados já contariam com uma quantidade significativa de municípios com menos de 5.000 habitantes, e que o acréscimo dos então criados contribuiu para elevar ainda mais sua quantidade. Quanto aos Estados onde não se criou nenhum município com menos de 5.000 habitantes no período, infere-se que já

dispunham da mesma quantidade que aparece no censo 2010 do IBGE, ou que ocorreu esvaziamento populacional dos municípios devido à migração.

Importante se destacar também a possibilidade de que tenha havido redução populacional em muitos municípios no decorrer dos anos 1980-1990, principalmente na Região Sul, o que poderia explicar o fato de que a Região Norte foi a única que apresentou redução na quantidade de municípios com menos de 5.000 habitantes, pois é notório o fato de que ocorreu, naquele período, um grande fluxo migratório da Região Sul em direção aos Estados de Rondônia, Acre, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

2.4.2 A Pesquisa de Magalhães (2007)

Outra pesquisa que não aborda a LRF, mas também se dirige à análise do processo de criação de novos municípios no Brasil, foi desenvolvida por João Carlos Magalhães e publicada pelo IPEA. Assim o foco dos estudos de Magalhães (2007) se voltou para os municípios que foram criados no período 1984-2000, oportunidade em que constatou um total de 1.405 novos municípios que foram instalados naquele interregno, do que resultou então um número de apenas 33 municípios a menos do que o estudo desenvolvido por Tomio (2002), que foi de 1.438 municípios, conforme já demonstrado anteriormente.

Ao analisar, na parte introdutória de seu trabalho, o perfil dos 1.405 novos municípios, Magalhães (2007, p. 14) esclarece que 94,5% desses 1.405 municípios instalados entre 1984 e 2000 têm menos de 20 mil habitantes. Ao se considerar somente os 1.018 municípios instalados entre 1991 e 2000, são encontrados apenas 40 municípios com mais de 20 mil habitantes. O movimento de emancipação de municípios alterou significativamente a distribuição dos municípios por tamanhos da população e por regiões. Enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente, segundo o IBGE.

Ainda na introdução de sua pesquisa, Magalhães (2007, p. 14) ressalta uma consequência advinda da descentralização e do federalismo municipal, que tem sido o crescimento dos recursos fiscais, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB, disponíveis aos municípios, comparativamente aos recursos disponíveis aos

estados e à União. Esse crescimento vem ocorrendo desde a segunda metade da década de 1960.

Dois pontos são ressaltados pela investigação em questão: os motivos pelos quais os municípios querem emancipar-se e o impacto dessas emancipações nas contas públicas.

Quanto ao primeiro ponto, Magalhães (2007, p. 14-16) menciona, de início, os resultados de pesquisas já desenvolvidas junto aos prefeitos e populações, que tiveram por objetivo apontar os motivos para o desejo de emancipação. As respostas obtidas destacaram como motivos principais aos seguintes:

- a) descaso por parte da administração do município de origem;
- b) existência de forte atividade econômica local;
- c) grande extensão territorial do município de origem;
- d) existência de condições econômicas favoráveis; e
- e) melhorar a vida dos cidadãos dos distritos que se emanciparam

Na mesma linha de raciocínio, o estudo destaca ainda que os mecanismos de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) também se revelam como um grande fator de motivação para o desejo emancipacionista municipal, por favorecerem os municípios menores.

Isso porque o critério de repartição desse Fundo é o seguinte:

- ◆ 10% são divididos entre as capitais dos estados com base na população e no inverso da renda per capita; e
- ◆ 90% são divididos entre os municípios que não são capitais. Destes, 96% são divididos com base na população do município.

Verifica-se assim que dos 90% dos recursos do FPM distribuídos entre os municípios que não são capitais, reservam-se 96% dos recursos, equivalentes a 86,4% do total FPM, para serem distribuídos com base no critério populacional. Para tanto, utiliza-se de um mecanismo constituído pelos seguintes passos:

O mecanismo de divisão pela população é feito em dois passos: i) uma alocação é feita para cada estado com base na proporção da população em termos nacionais; ii) o total de cada estado é dividido com base na população dos seus municípios, favorecendo os municípios menores. Um valor mínimo é

dado para municípios com menos de 10.188 habitantes e um máximo é dado para municípios com 156.216 habitantes. Os 4% restantes são distribuídos para os municípios com mais de 156.216 habitantes com base na sua população e renda per capita. No caso de criação e instalação de novos municípios, os coeficientes de participação das novas unidades devem repercutir somente nos municípios do estado (MAGALHÃES, 2007, p. 16).

A propósito dessas transferências de recursos via FPM, Citadini (1998, *apud* Magalhães, 2007) destaca o fato de que o sistema de transferências constitucionais cria vínculos de dependência que afetam as finanças municipais. Qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações repercute nas transferências municipais e faz que os municípios deixem de receber componentes essenciais dos seus orçamentos. Como a maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência será o desequilíbrio das finanças locais, o déficit de execução orçamentária e o déficit financeiro. Tal dependência faz com que centenas de municípios, em todo o país, se tornem quase que absolutamente inviáveis em termos financeiros, pois têm extrema dificuldade em cobrar adequadamente os tributos de sua competência. Em resumo, os municípios extremamente pequenos dependem fortemente das transferências de impostos.

No que diz respeito ao segundo ponto de sua pesquisa, Magalhães (2007, p. 19-20) toma por base os estudos de Gomes e MacDowell (2000) para demonstrar que o conjunto de municípios de cada estado brasileiro gasta uma parcela maior de sua receita corrente com o Legislativo que os estados e a União. Por suporem a existência de uma relação de proporcionalidade entre gastos com o Legislativo e os outros gastos com a administração, conclui-se que o aumento na proporção de recursos fiscais apropriados pelos municípios, em relação aos estados e à União, eleva o pagamento de salários de prefeitos, vereadores e burocratas em geral e, por outro lado, reduz o orçamento estatal e federal que estaria mais vinculado à prestação direta de serviços e investimentos públicos. Soma-se a isso o fato de que a maior parte dos municípios recentemente criados é pouco povoada; e municípios com menos habitantes tendem a gastar mais, em termos per capita, com seus Legislativos, do que municípios mais populosos.

Além do acima exposto, Magalhães (2007, p. 20) aponta ainda os seguintes impactos nas contas públicas, decorrentes da criação de novos municípios:

- a) a transferência de receitas tributárias originadas nos municípios grandes para os municípios pequenos reduz a capacidade das prefeituras das grandes cidades em realizar programas sociais e suprir serviços, como transporte, saneamento, segurança e pesquisa básica, o que reduz, por consequência, os incentivos à produção;
- b) a maior parte dos recursos recebidos pelos novos municípios destina-se a gastos de pessoal, e essa nova alocação de receitas provavelmente não estimula a produção nos municípios pequenos, na mesma proporção em que deixaram de ser produzidos nos municípios maiores;
- c) os benefícios diretos da criação de municípios atingem uma pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população brasileira que vive nos pequenos municípios, mas prejudica a maior parte da mesma população, que habita os outros municípios, cujos recursos se tornaram mais escassos.

Por fim, Magalhães (2007, p. 21) destaca as providências necessárias para desacelerar o atual processo de criação de novos municípios. Para tal, considera importante que a administração municipal se preocupe com todas as localidades, sendo necessário rever as normas de emancipação, bem como o planejamento de atendimento às localidades menores e mais distantes. Além disso, é necessário cobrar das sedes dos municípios maior atenção com os distritos administrativos. Estes, sendo bem atendidos pela administração municipal, terão menor propensão à emancipação. Por outro lado, uma solução para municípios inviáveis do ponto de vista financeiro, ainda que traumática, é a fusão com outros municípios. Ao se aprimorar a estrutura político-administrativa, de modo que todos os distritos recebam adequada atenção do poder público, a tendência é não haver mais motivos para se reclamar de eventual perda de autonomia. Com um atendimento adequado aos distritos municipais evitam-se emancipações, impedindo assim a duplicação de estruturas administrativas e diminuindo, no conjunto, os gastos públicos.

2.4.3 A pesquisa de Araújo e Loureiro (2005)

De modo diverso ao da maior parte dos trabalhos que analisaram a Lei de Responsabilidade Fiscal, que a enfocaram apenas no que diz respeito a aspectos quantitativos e de controle de gastos, Fernando Cosenza Araújo e Maria Rita Loureiro elaboraram um artigo, publicado em 2005, na Revista de Administração Pública, que

se voltou para uma avaliação pluridimensional da Lei, com o objetivo de contribuir para a construção de uma metodologia mais ampla de avaliação da LRF que venha a incluir o exame de outras dimensões relevantes contidas nessa Lei, tais como o planejamento, a transparência e a responsabilização dos governantes.

Assim, essa proposta metodológica inédita de avaliação da LRF construída por Araújo e Loureiro (2005) pretende enfatizar a eficácia, a eficiência e a efetividade da LRF em relação aos seguintes pontos:

- a) planejamento de receitas, despesas e dívidas;
- b) transparência e publicidade da gestão fiscal;
- c) controle dos gastos e do endividamento;
- d) *accountability* (prestação de contas dos governantes para com os governados e/ou seus representantes); e
- e) eliminação do caráter predatório das relações financeiras existentes na Federação brasileira, pela nova regra de proibição do socorro entre governos.

Para tanto, os autores organizaram o artigo em duas partes, além da introdução e das conclusões finais. Na primeira parte situaram a LRF no contexto da difusão de teorias que enfatizam o peso dos fatores institucionais nos processos de reforma do Estado. Na segunda parte, realizaram uma breve revisão da literatura relativa à avaliação de políticas públicas, inserindo nessa parte, então, a proposta para o seu método de avaliação pluridimensional da LRF.

Na apresentação de sua metodologia, Araújo e Loureiro (2005) esclarecem que, mesmo sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) uma regra jurídica, entenderam-na como sendo, também, uma política pública, em vista do fato de que, em regimes democráticos, as instituições são as mais perfeitas traduções das políticas públicas. Consideram, ainda, que mesmo sendo indispensáveis para o entendimento da questão fiscal, os estudos quantitativos não são capazes de explicar tudo, pois, em geral, são avaliações de processos, que se limitam a aferir a eficácia da LRF, ou seja, se suas metas fiscais foram atingidas e os limites de gastos e endividamentos foram respeitados. Assim, após apresentarem uma série de indicadores para cada um dos cinco quesitos acima especificados, os autores apresentaram o seguinte modelo:

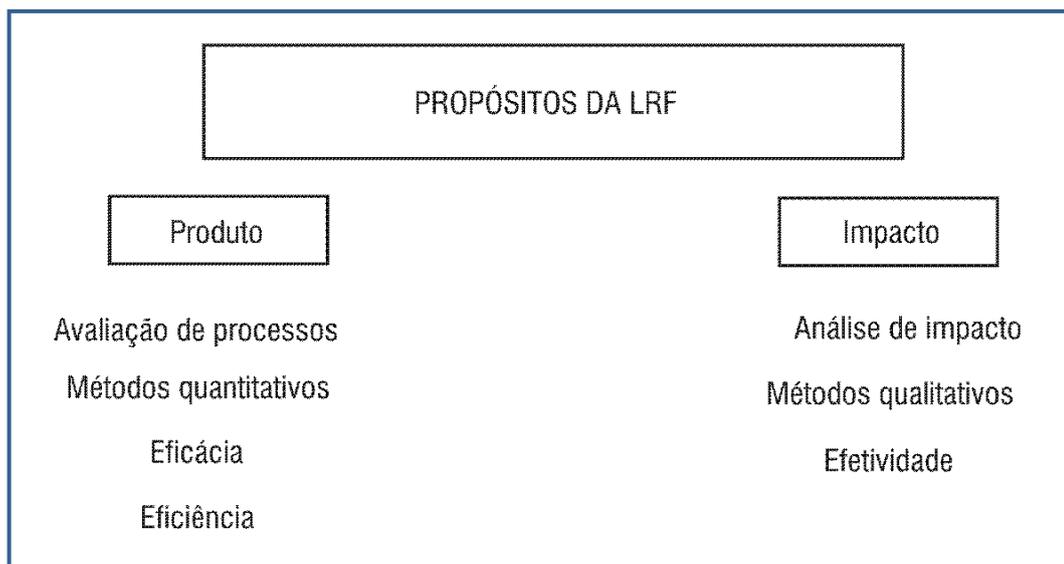


Figura 3 – Desenho esquemático da Metodologia de Avaliação Pluridimensional da LRF
Fonte: Araújo e Loureiro (2005).

2.4.4 A Pesquisa de Giuberti (2005)

Trata-se de uma dissertação de mestrado que tem como enfoque os efeitos da LRF sobre os municípios brasileiros, e foi apresentada por Ana Carolina Giuberti, em 2005, ao Programa de Mestrado em Teoria Econômica da FEA-USP.

Na pesquisa mencionada, Giuberti (2005) analisou os efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos com pessoal nos municípios brasileiros.

Assim, de modo particular, a pesquisa procurou avaliar qual era a situação fiscal dos municípios, e se essa situação necessitava ser controlada através da imposição de uma regra. Além disso, avaliou ainda se o limite imposto sobre as despesas com pessoal afetou esses municípios e contribuiu para a redução do gasto público.

Os dados para a pesquisa de Giuberti (2005) foram coletados da base de dados FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e abrangeu o período de 1997 a 2003. Entretanto, por não haver obrigatoriedade de remessa dos dados à STN, houve uma variação na quantidade de municípios analisados, o que levou à seguinte distribuição de observações ao longo dos anos: em 1997, 5.023 municípios; em 1998, 3.806 municípios; em 1999, 3.836 municípios; em 2000, 4.615 municípios; em 2001, 4.878 municípios; em 2002, 4.130 municípios; e em 2003, 4.744 municípios.

Com vistas a permitir uma análise uniforme, essa amostra foi segmentada, segundo o critério populacional, em municípios com população inferior a 50 mil habitantes; população entre 50 e 300 mil habitantes; população entre 300 mil e 1 milhão de habitantes; e população superior a 1 milhão de habitantes.

Os resultados da análise de Giuberti (2005) permitiram inferir que, em relação à situação fiscal, os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado, pois ambos se restringem a uma pequena parcela dos municípios, o que indica que o limite imposto pela LRF não afeta, na média, os municípios.

A resposta encontrada para a questão de pesquisa mostrou que a Lei de Responsabilidade Fiscal afeta de modo positivo o gasto com pessoal. Isso não deve, contudo, levar à conclusão de que a Lei não está sendo cumprida, pois dado que a despesa com pessoal apresentada pelo conjunto dos municípios brasileiros no período considerado ficou abaixo do limite estabelecido pela LRF, pode-se concluir que há espaço para uma elevação desse gasto sem que isso implique em uma infração à mesma Lei.

Porém, o estudo também analisou o impacto da LRF sobre os municípios que enfrentavam um elevado percentual de gastos com pessoal e, nesse caso, os resultados da análise permitiram concluir que a LRF é relevante para controlar as despesas com pessoal.

2.4.5 A Pesquisa de Corbari (2008)

A pesquisa de Ely Célia Corbari abordou tema relacionado ao impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a estrutura do endividamento dos grandes municípios brasileiros, sendo apresentada em 2008, na forma de dissertação, ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal do Paraná.

O objetivo do estudo de Corbari (2008) foi analisar o endividamento dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes a partir dos dados contábeis dos respectivos balanços, no período de 1998 a 2006, avaliando-se a influência dos indicadores de gestão financeira e da LRF na sua determinação.

Para atingir o objetivo visado pela pesquisa, Corbari (2008) construiu três modelos econométricos, utilizando o Método de Mínimos Quadrados na estimativa das equações. Quanto à técnica estatística, foi utilizada a de Dados em Painel, combinando dados de corte transversal com os dados de séries temporais, com tratamento estatístico simultâneo.

Os dados utilizados na pesquisa de Corbari (2008) caracterizam-se como secundários, por se constituírem em dados já existentes no banco de Dados FINBRA, mantidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que foram extraídos dos balanços orçamentários, financeiros e patrimoniais enviados pelos municípios ao mencionado banco de dados.

Quanto ao universo e à amostra dos dados em questão, Corbari (2008) esclarece que o total de municípios com mais de 100 mil habitantes, que enviaram informações ao banco de dados FINBRA, foi de 248. Todavia, para evitar distorções, a análise estatística desconsiderou 124 municípios, cujos dados orçamentários, financeiros e patrimoniais não estavam disponíveis, no banco de dados FINBRA, para todos os anos no período de abrangência da pesquisa.

Além destes, foram desconsiderados os treze municípios com mais de um milhão de habitantes, com o mesmo propósito de evitar distorções na análise, porque seus dados apresentaram marcantes especificidades, relacionadas com as receitas e as despesas, tanto em questão de volume quanto de comportamento. Peculiaridades como essas podem causar distorções na estimação do modelo, como por exemplo, a média viesada para cima e o desajuste nos parâmetros de regressão.

Dessa forma, essas exclusões fizeram com que restassem 111 municípios que continham dados orçamentários, financeiros e patrimoniais disponíveis no banco de dados FINBRA para todos os anos, no período 1998 a 2006. Com isso, obteve-se um conjunto consistente e homogêneo de observações para análise estatística, formando um painel equilibrado.

A razão de se ter optado pelos municípios com tal característica (população acima de 100.000 hab.) é justificada por Corbari (2008) com o argumento de que esses municípios concentram, em média, 86% do endividamento público municipal no banco de dados FINBRA. Considerando-se então a afirmação de que a LRF foi

criada para conter o endividamento público e seus efeitos macroeconômicos, o conjunto desses municípios se constitui em elemento fundamental para a análise do desempenho fiscal e dos efeitos produzidos pela LRF nas finanças municipais.

Os resultados encontrados por Corbari (2008) indicaram que o endividamento defasado e a estrutura de capital são as variáveis que possuem maior relevância na explicação do endividamento municipal. Os resultados sugerem, também, que os gastos com pessoal possuem relação positiva com o endividamento público, porém, com pequeno poder de influência. A liquidez e o grau de dependência de transferências intergovernamentais pelos municípios revelaram-se negativamente relacionados com o endividamento público: a liquidez, confirmando a previsão inicial, e o grau de dependência, contrariando.

A aplicação dos três modelos utilizados por Corbari (2008) apontou que os resultados do primeiro modelo econométrico, com significância estatística de 1%, comprovaram que as variáveis utilizadas são determinantes do endividamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes, exceto a variável “despesa de investimento”, que não apresentou significância estatística. O segundo modelo econométrico indica, com significância estatística de 1%, que as variáveis “estrutura de capital” e “endividamento defasado” alteraram seu padrão de influência sobre o endividamento público no decorrer dos anos de 1999 a 2001. Por fim, o terceiro modelo econométrico indicou, com nível de significância de 1%, que a Lei de Responsabilidade Fiscal alterou o padrão de influência sobre o endividamento das variáveis preditoras “estrutura de capital” e “endividamento defasado”, variáveis que possuem maior poder de predição sobre o endividamento público.

Finalmente, Corbari (2008) concluiu que as variáveis selecionadas, relativas à gestão financeira e à LRF, mostraram-se estatisticamente adequadas para explicar e prever o endividamento dos municípios com mais de 100.000 habitantes. Os modelos econométricos por ela utilizados apresentaram, em média, coeficiente de determinação ajustado (R^2A) de 0,75, indicando que explicam 75% das variações do endividamento dos municípios analisados, e sugerindo existência de outras variáveis, de natureza não financeira, que não foram consideradas no estudo desenvolvido. Relativamente a essas variáveis, a autora considera como certamente relevantes, as relacionadas com fatores sociais, políticos, culturais e econômicos, dentre outras.

2.4.6 A Pesquisa de Chieza (2008)

Em sua tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, em 2008, Rosa Ângela Chieza desenvolveu uma pesquisa a respeito do ajuste das finanças públicas dos municípios do Rio Grande do Sul à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de analisar o impacto dessa Lei sobre as finanças e a gestão pública dos municípios gaúchos.

Assim, a pesquisa de Chieza (2008) foi dividida em dois pontos específicos, sendo o primeiro voltado à análise do impacto da LRF nas finanças dos Municípios gaúchos, e o segundo para a análise da gestão pública. Quanto à gestão pública, foram avaliados os aspectos relacionados com a gestão orçamentária, a gestão de pessoal, a transparência e participação da sociedade civil, as mudanças na gestão pública devido à LRF, e as inovações da LRF.

Em relação às finanças municipais, foram analisados os dados referentes aos 496 municípios gaúchos, abrangendo o período de 1999 a 2004, sendo que os municípios foram agrupados, de acordo a população, em três grupos, para assim obedecer aos critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, no Grupo 1 ficaram os municípios com população inferior a 50.000 habitantes; no Grupo 2 os municípios com população entre 50.000 e 200.000 habitantes; e no Grupo 3 municípios com mais de 200.000 habitantes. Quanto à localização geográfica, agruparam-se os municípios em seus respectivos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), e em relação ao aspecto financeiro, utilizou-se como indexador o IPCA/IBGE.

No que diz respeito à análise da gestão pública, os dados foram obtidos mediante entrevistas, estruturadas e não estruturadas, com gestores públicos de 15 (quinze) municípios gaúchos, sendo três servidores públicos em cada município, perfazendo assim o total de 45 (quarenta e cinco) entrevistados. Em cada município foram selecionados um servidor da Secretaria de Administração, um da Secretaria da Fazenda, e um do órgão responsável pela elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA, sendo que todos se encontravam lotados nos respectivos órgãos desde antes da entrada em vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relativamente aos aspectos relacionados com a análise do impacto da LRF nas finanças dos Municípios gaúchos, os resultados da pesquisa de Chieza (2008)

apontam para o fato de que o gestor público municipal gaúcho atuou no sentido de atender aos limites de gastos com pessoal previstos na LRF, do que resultou uma redução na razão entre despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL) em todos os grupos de municípios. Além disso, todos os municípios classificados por tamanho apresentaram superávit a partir de 2001. Quanto aos gastos municipais por função, o estudo concluiu que nos municípios com mais de 200 mil habitantes, a partir de 2001, ocorreu queda na participação relativa dos gastos sociais, atingindo, em 2004, níveis inferiores aos registrados nos anos de 1997 a 2000.

Já no que se relaciona à pesquisa de campo, os resultados da investigação apontaram que, se de um lado, os gestores implantaram inovações (como o controle interno) e medidas para a modernização da administração tributária, todas focadas no equilíbrio fiscal exigido pela LRF, de outro, não se faz possível afirmar que essas medidas possibilitaram a racionalização do gasto público e a ampliação da qualidade dos serviços prestados. Além disso, tais medidas também não levaram ao aumento da participação relativa da despesa de capital (investimentos).

2.4.7 A Pesquisa de Santolin *et al* (2009)

Além dos estudos anteriormente mencionados, há ainda um considerável número de investigações desenvolvidas anteriormente que tiveram como tema de pesquisa a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Outro exemplo de pesquisa similar é a que foi desenvolvida por Roberto Santolin, Frederico Gonzaga Jayme Jr. e Júlio César dos Reis, que investigou os possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no comportamento das despesas dos municípios de Minas Gerais, quando foram analisados os cenários anteriores e posteriores à LRF, com base nos quais compararam o comportamento das prefeituras municipais mineiras em relação às suas políticas de gastos.

Os resultados dessa pesquisa de Santolin *et al.* (2009) indicaram, de início, uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros, verificando-se, também, um processo de convergência dos gastos com investimentos.

Segundo os autores já citados, a análise da LRF mostra que, originalmente, sua concepção não deveria conter dispositivos que determinassem níveis ótimos de gastos realizados nos municípios. O ponto básico da LRF é o de regulamentar a

execução orçamentária para evitar abusos por parte de bases governistas quanto à utilização inapropriada de recursos públicos na administração local. Em outras palavras, o objetivo central da LRF é o controle dos gastos públicos na busca de uma administração mais transparente dos recursos.

No entanto, alertam Santolin *et al.* (2009), a junção de elementos pós ano 2000 desencadeou um processo de convergência de gastos com pessoal e austeridade das despesas de investimento em relação à receita total. Diante das análises anteriores, associadas às fundamentações que regem a Lei, é possível detectar três pontos básicos para estes fatos: (I) aumento das transferências das receitas correntes, (II) restrição às operações de crédito, e (III) processo de equalização dos gastos de pessoal pós-promulgação da LRF. (grifos nossos)

A conclusão de Santolin *et al.* (2009) para esta sequência de fatos é que a LRF aumentou a dependência das receitas de transferências correntes. Ao sugerir explicitamente que os municípios poderiam aumentar seus gastos com pessoal até o limite de 60%, a LRF levou os municípios a associarem diretamente aumento das transferências correntes com gastos de pessoal, além de reduzir o vínculo entre a despesa de investimento e a arrecadação tributária. Como a LRF obriga a uma relação de equilíbrio entre receita e despesa orçamentária, associado ao fato de que as despesas com pessoal são de difícil corte, qualquer cenário em que se verifique uma redução das receitas de transferências deverá incidir sobre os gastos com os investimentos. Em outras palavras, em um ambiente de depressão macroeconômica, as rígidas regras e as severas punições previstas na LRF acabam limitando os gastos em investimentos públicos, pois essa é a área mais suscetível a cortes para que os limites fiscais sejam atingidos, uma vez que os demais gastos apresentam uma estrutura mais rígida, sendo mais complicado alterá-los.

No entanto, os autores ressaltaram que relativamente aos resultados obtidos para os municípios com mais de 300.000 habitantes, não houve vinculação direta entre investimento e fontes de receitas, embora tenha havido entre investimento e aumento das receitas totais e queda desta vinculação após a promulgação da LRF, bem como a fatia das receitas tributárias e de transferências direcionadas ao pagamento de pessoal.

Finalmente, Santolin *et al* (2009) alertaram que não se pode associar uma suposta vinculação entre eficiência e eficácia das políticas públicas após a Lei, mesmo porque esta discussão não foi o objetivo do trabalho por eles levado a efeito.

2.4.8 A pesquisa de Ribeiro *et. al* (2010)

Em maio de 2010 o IPEA publicou o Texto para Discussão nº 1497, de autoria de Márcio Bruno Ribeiro, Alessandra dos Santos Ferreira, Hilton Leal Silva e Wanderson Silva Rocha, no qual esses autores desenvolveram pesquisa voltada para discutir a qualidade e propor algumas melhorias nos dados de séries temporais de alta frequência, referentes às despesas de investimento dos governos municipais das capitais dos estados brasileiros. Os dados primários que utilizaram na análise foram obtidos nos relatórios resumidos de execução orçamentária (RREOs) dos governos locais das 26 capitais estaduais brasileiras. Esses relatórios são exigidos pela Constituição Federal, devendo ser publicados por todas as esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios) periodicamente, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre do ano. O poder executivo de cada um desses entes governamentais é o responsável pela elaboração.

Em seguida, foi avaliada a consistência das informações disponíveis quanto a determinados critérios e, diante dos problemas verificados nos dados publicados, foram propostos alguns ajustes com o objetivo de melhorar a confiabilidade das informações. Por fim, apresentaram as séries resultantes e uma breve análise do seu comportamento.

Com essa metodologia, a pesquisa de Ribeiro *et al.* (2010) permitiu concluir que, de modo geral, foi observada a predominância de um padrão sazonal nas séries resultantes. Os maiores valores das despesas de investimento ocorreram no sexto bimestre de cada ano, embora se possa atribuir parte do crescimento dessas despesas no final de ano ao procedimento contábil da liquidação automática, cujo efeito (de superestimação) não se pôde expurgar por completo dos dados. Os testes de consistência aplicados aos dados primários sugerem que a qualidade das informações disponibilizadas nos relatórios resumidos de execução orçamentária (RREOs) ainda pode ser melhorada, principalmente com relação aos valores reportados nos demonstrativos dos resultados primários (DRPs) para a despesa

liquidada. Em grande parte das localidades analisadas, estes valores apresentaram diferenças significativas tanto entre os valores bimestrais e acumulados ao longo do ano como entre estes mesmos valores e suas revisões no ano seguinte. Além disso, em muitos casos os demonstrativos analisados não permitiram diferenciar os valores de empenho e liquidação ao final do ano.

Contudo, Ribeiro *et al.* (2010) destacaram o potencial do RREO como fonte de informação complementar ao banco FINBRA com relação aos registros contábeis municipais. As principais vantagens relativas dos RREOs estão na maior frequência dos dados disponibilizados e no fato de que suas informações sobre as despesas municipais se aproximam mais do conceito econômico. Assim, entendem que a implementação de melhorias visando conferir mais transparência e consistência às informações contidas nos demonstrativos do RREO seria um estímulo importante à pesquisa aplicada no campo das finanças municipais brasileiras.

Por fim, Ribeiro *et al.* (2010) ressaltaram que outro ponto que está a merecer atenção é a ausência de tendência de crescimento na série agregada estimada, o que resulta do fato de que as despesas de investimento cresceram apenas em alguns dos municípios analisados após a entrada em vigor dos limites impostos pela LRF. Com efeito, o investimento é uma das áreas mais suscetíveis a limitações e reduções na gestão das contas públicas, enquanto outros componentes do gasto apresentam uma estrutura mais rígida pela sua própria natureza (caso dos gastos com pessoal) ou estão diretamente vinculados às receitas governamentais (caso de alguns gastos sociais). De qualquer forma, entenderam os mencionados autores que os investimentos públicos continuam sendo primordiais para o atendimento das muitas necessidades ainda presentes nos municípios brasileiros.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos, utilizados na pesquisa e detalhados nesta subseção, contemplam os aspectos relacionados ao caráter teórico-metodológico da investigação, às estratégias para o planejamento da pesquisa, aos instrumentos utilizados no desenvolvimento do estudo, bem como, ainda, à análise da população e respectiva amostra, para, finalmente, detalhar o tratamento estatístico aplicado à análise dos dados.

3.1 CARÁTER TEÓRICO-METODOLÓGICO

Desenvolveu-se esta pesquisa contando com o suporte das teorias que de melhor forma se ajustam aos conceitos de administração pública, finanças públicas e municipalismo, as quais, apoiadas na legislação regulamentadora das finanças públicas municipais e no Princípio da Legalidade que rege a administração pública, se utilizaram daquelas metodologias consideradas como as mais adequadas para as especificidades e as características da gestão pública.

3.1.1 Teoria de Base

Segundo explicações de Marconi e Lakatos (2008, p. 226), a finalidade da pesquisa científica não é apenas um relatório ou descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo, no que se refere aos dados obtidos, fazendo-se necessário, assim, correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que sirva de base para a interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados.

Em vista das explicações acima expendidas, cabe destacar que os dados levantados nesta pesquisa tiveram sua interpretação baseada nas teorias da Economia do Setor Público (BIDERMAN e ARVATE, 2004; FILELLINI, 1989; RIANI, 1997), da administração pública (COSTIN, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2007, 2008, 2010), das finanças públicas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011; GRUBER, 2009; MATIAS-PEREIRA, 1999; REZENDE, 2011), e também da Contabilidade Pública (ANDRADE,

2012; QUINTANA *et al*, 2011; ROSA, 2011; SLOMSKI, 2009). Assim, a investigação se apoia conceitualmente nas mencionadas teorias, por se correlacionarem com o tema desta pesquisa.

Colocado o assunto nesses termos, pode-se dizer que o estudo se orienta por uma descrição amparada em modelo dedutivo, que se inicia pela abordagem da teoria que ocupa contexto mais amplo, e segue por uma ordem sequencial, de forma a contemplar, nesse percurso, as teorias que explicam campos de estudo cada vez mais delimitados. Assim, os conceitos relevantes no campo da gestão pública que orientam a compreensão da matéria abordada neste estudo são a Economia do Setor Público, a Administração Pública, as Finanças Públicas e a Contabilidade Pública, todas essas teorias, no campo de atuação da gestão pública, se apoiam na legislação pertinente e na obediência ao Princípio da Legalidade, que rege as ações e atividades relacionadas com a gestão da coisa pública (*res pública*).

Visto dessa forma, e iniciando-se a abordagem pelo campo mais amplo do referencial teórico, pode-se então entender a economia do setor público como o ramo da economia voltado para o estudo das atividades econômicas do governo, as quais se traduzem, principalmente, na implantação de suas políticas públicas, propiciando assim condições para o acompanhamento dos resultados de suas ações, principalmente naquilo que se relaciona às finanças públicas.

Todavia, sendo as ações governamentais também pautadas pelas normas e práticas da Ciência da Administração, revela-se evidente que ao desenvolver suas atividades administrativas, as ações de governo também se enquadram, ainda que em alguns casos de forma menos intensa do que em atividades privadas, naquelas quatro grandes áreas que compõem o campo de ação da administração, ou seja: produção; *marketing*; finanças; e pessoal.

No tocante à área administrativa da produção no setor público, pode-se dizer que está relacionada, basicamente, à produção de serviços para a comunidade e, em alguns casos, até mesmo na produção de bens por empresas públicas. Já com respeito à área de *marketing*, nela estariam inseridos os esforços do governo para vender uma boa imagem aos cidadãos, mediante propaganda de seus feitos. Em relação às finanças, trata-se da área governamental mais conhecida, e que conta com a maior quantidade de estudos e publicações a respeito, geralmente com a denominação de “Finanças Públicas”.

Finalmente, considerando-se que as atividades de serviços se caracterizam por serem as que ocupam a maior quantidade de mão de obra, fato esse que se repete também com relação às atividades governamentais, há que se considerar que a principal atribuição de qualquer governo vem a ser, basicamente, o de prestar serviços aos cidadãos, permitindo-se assim inferir que a administração da área de pessoal nos entes públicos se reveste de considerável nível de complexidade. Tanto é assim que foi necessária até mesmo a edição de uma lei para estabelecer limite máximo de gastos com pessoal, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Faz-se relevante destacar, ainda, o fato de que para poder administrar essas quatro grandes áreas acima especificadas, também o governo observa e se utiliza das quatro funções administrativas: planejamento; organização; direção; e controle.

Em vista do que foi acima exposto, fica então evidenciado que os princípios da teoria geral da administração também são aplicáveis à gestão da coisa pública, do que resulta a emergência de uma teoria específica para esse campo de estudos, denominada teoria da administração pública.

A propósito desse assunto, cabe destacar que na visão de Matias-Pereira (2010), a teoria da administração pública tem como foco o estudo da burocracia governamental dentro de um amplíssimo contexto social. Essa teoria administrativa aplicada à administração pública tem como teóricos principais os nomes de Weber, Marx, Wilson, Fayol, Waldo e Simon, entre outros.

Merece destaque, ainda, o fato de que na visão do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995), somente para o núcleo estratégico, que concentra as atividades típicas de estado (legislativa, judiciária, ministério público, etc.), está prevista a forma de administração pública que contempla um misto de administração burocrática e de administração gerencial, sendo que para as demais atividades estatais está prevista apenas a administração do tipo gerencial, conforme anteriormente demonstrado na Figura 1.

Descendo agora para um contexto mais delimitado, faz-se a abordagem da teoria das finanças públicas, que explica que as atividades financeiras do Estado se fazem necessárias em virtude de falhas no sistema de mercado.

Assim, conforme exposto por Matias-Pereira (2008), a teoria das finanças públicas, de maneira geral, se apoia na existência das falhas de mercado, que tornam

necessários a presença do governo, o estudo das funções do governo, o estudo da teoria da tributação e do gasto público. As falhas de mercado são fenômenos que impedem que a economia alcance o ótimo de Pareto, ou seja, o estágio de *welfare economics* ou estado de bem-estar social por meio do livre mercado, sem interferência do governo.

Finalmente, chega-se à área mais delimitada do campo de estudo, que vem a ser o da contabilidade pública, um dos segmentos da teoria das finanças públicas, que tem a seu cargo a classificação, o registro, a informação, o controle e a análise dos atos e fatos ligados à gestão pública.

Conforme Aquino (2012, p. 1), entende-se a contabilidade das instituições públicas como um ramo da contabilidade geral, em que aparece legalmente a figura do orçamento público, que estima receitas e fixa despesas, planejando suas ações por meio do Plano Diretor, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes orçamentárias e da Lei do Orçamento. A gestão do patrimônio público não visa ao “lucro financeiro”, mas sim, ao “lucro social”. Deve-se, pois, incentivar a criação de mecanismos capazes de realizar controles internos, que sejam capazes de dar confiabilidade indiscutível aos demonstrativos legais, a fim de satisfazer às necessidades de informações corretas e tempestivas perante a administração pública.

3.1.2 Construtos e Definições Operacionais das Variáveis

Para os fins almejados por esta pesquisa, foram observados os seguintes conceitos e definições, aplicáveis às variáveis de estudo:

- a) **Município Extremamente Pequeno:** denominação atribuída na pesquisa aos municípios objeto da investigação, e aplicável aos municípios que apresentaram população de até 5.000 habitantes no censo IBGE 2010;
- b) **FINBRA:** abreviatura de “Finanças do Brasil”, base de dados existente na página da internet da Secretaria do Tesouro Nacional, na qual estão disponíveis os demonstrativos financeiros da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- c) **Despesa Total:** somatório de todas as despesas orçamentárias efetuadas pelo município durante o exercício financeiro, englobando assim tanto as despesas correntes (rubrica 3.0.0.0 / anexo 4 da Lei 4.320/64) como as despesas de capital (rubrica 4.0.0.0 / anexo 4 da Lei 4.320/64);

- d) **Gastos com Investimento:** total das despesas orçamentárias realizadas pelo município no decorrer do exercício financeiro, exclusivamente com investimentos, contabilizadas na rubrica 4.1.0.0, conforme anexo 4 da Lei 4.320/64.
- e) **Quociente de Investimento:** a razão entre os gastos com investimentos sobre a despesa total, de forma a se obter o quociente de investimento em cada exercício financeiro.

3.2 ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO DA PESQUISA

Conforme destacado por Cooper e Schindler (2003, p. 128), existem muitas definições para planejamento de pesquisa, mas nenhuma delas consegue englobar todos os aspectos importantes. Mesmo assim, conforme destacado pelos mesmos autores, pode-se juntar elementos constitutivos de definições já conhecidas para dessa forma se estabelecer os princípios básicos de um planejamento de pesquisa:

- a) é um plano que tem por base as atividades e o tempo;
- b) tem sempre por base a questão de pesquisa;
- c) orienta a seleção de fontes e tipos de informações;
- d) é uma estrutura para especificar as relações entre as variáveis de estudo; e
- e) destaca os procedimentos para cada atividade de pesquisa.

Consideram os autores já citados que o planejamento da pesquisa fornece resposta para muitas questões. E no tocante aos aspectos do planejamento desta pesquisa, foram contempladas as questões pertinentes às abordagens:

- a) metodológica;
- b) com relação ao problema;
- c) com relação ao objetivo do estudo;
- d) quanto à estratégia de pesquisa;
- e) quanto às técnicas de coleta de dados;
- g) quanto aos efeitos do pesquisador nas variáveis em estudo;
- h) quanto à dimensão de tempo; e
- i) quanto ao escopo do estudo.

3.2.1 Abordagem Metodológica

Segundo Cooper e Schindler (2003, p. 46), o empirismo pode ser entendido como uma tentativa de descrever, explicar e fazer previsões com base em informações obtidas através da observação. Pode-se assim deduzir então, que o empirismo denota observações e proposições com base na experiência sensorial e/ou derivadas de tais experiências por métodos de indução lógica, incluindo matemática e estatística.

Considerando-se as explicações anteriormente apresentadas, é possível se concluir que esta investigação se desenvolveu tendo por suporte uma abordagem metodológica empírica, haja vista que baseada no levantamento, na organização e na sistematização de dados secundários já existentes, que se encontram disponíveis para consultas em base de dados do governo federal.

3.2.2 Abordagem com Relação ao Problema

Sob a ótica do problema de pesquisa, pode-se considerar que o mesmo se encontra relacionado ao método quantitativo, pois visa à definição de valores, de percentuais, e de coeficientes de gastos com investimentos, a cargo de municípios brasileiros extremamente pequenos, sem se preocupar com questões de ordem qualitativa, tais como a qualidade dos gastos, a oportunidade ou não de se adquirir ou construir determinado tipo de bem, etc.

3.2.3 Abordagem com Relação ao Objetivo do Estudo

Em relação aos objetivos do estudo, esta investigação pode ser considerada como descritiva, levando-se em conta o fato de que pretende descrever a situação relacionada com os gastos de investimentos realizados pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, de forma a mensurar os investimentos por eles efetuados, em termos quantitativos, percentuais e de coeficientes, e ainda segregados em dois períodos de tempo bem distintos, de forma a contemplar um período anterior e outro posterior à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Poderia ainda, de forma complementar, ser entendida como uma pesquisa exploratória, em vista do objetivo de se pretender explorar um aspecto particular dos gastos efetuados pelos municípios, fazendo uso, para tanto, do levantamento, organização e sistematização de informações relacionadas às despesas desses entes municipais, de forma a que sejam ressaltados os valores relacionados com os gastos em investimento.

3.2.4 Abordagem Quanto à Estratégia de Pesquisa

No tocante à estratégia de pesquisa, a mesma pode ser enquadrada como bibliográfica e documental, uma vez que será desenvolvida mediante consulta aos dados já trabalhados e disponíveis em banco de dados do governo. Além disso, se valerá também de repetidas consultas à legislação disponível, bem como a artigos e obras relacionadas com o tema da pesquisa.

3.2.5 Abordagem Quanto às Técnicas de Coleta de Dados

Quanto à técnica de coleta de dados, pode-se entender que os dados que foram coletados se enquadram na categoria de dados secundários, por terem sido extraídos de um banco de dados já organizado por órgão do governo federal, e que se encontravam disponíveis para consultas públicas. Nada obstante, oportuno se faz ressaltar que os dados em questão ainda serão trabalhados e organizados em uma forma mais sistematizada, para assim se fazer possível a extração de todas as informações requeridas pela pesquisa.

3.2.6 Abordagem Quanto aos Efeitos do Pesquisador nas Variáveis em Estudo

Considerando-se que se trata de uma pesquisa *ex post facto*, e não de uma pesquisa experimental, não houve, conseqüentemente, efeitos de qualquer natureza sobre as variáveis em estudo, por parte do pesquisador. Em vista disso, faz-se cabível dar destaque ao fato de que as variáveis objeto deste estudo se referem a dados quantitativos, que se encontram disponíveis em banco de dados público do governo federal (FINBRA), acessíveis a qualquer interessado, no *site* do órgão

governamental responsável pela coleta e armazenamento dos dados em questão (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda).

3.2.7 Abordagem Quanto à Dimensão de Tempo

Em relação à dimensão de tempo, este estudo pode ser enquadrado na categoria de pesquisa transversal, em vista de não se tratar de estudo de caráter contínuo, mas limitado a uma dimensão temporal específica, e tendo por objetivo apresentar um instantâneo referente a dois momentos específicos, sendo o primeiro momento representado pelo período de um mandato de prefeito anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (1997-2000), e o segundo momento representado por um mandato municipal posterior a vigência da mesma Lei (2005-2008).

3.2.8 Abordagem Quanto ao Escopo do Estudo

No que diz respeito ao escopo desta investigação, cabe destacar que ele se encontra limitado à verificação do nível de gastos com investimentos, que foram levados a efeito pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, antes e após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

3.3 POPULAÇÃO TOTAL E POPULAÇÃO PESQUISADA

A pesquisa se desenvolve sobre um universo representado pelos dados financeiros dos municípios brasileiros extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes), cujo número atinge o total de 1.302 municípios, de acordo com os dados do censo IBGE 2010, e cuja distribuição geográfica já foi anteriormente demonstrada na Tabela 2, constituindo-se então esses municípios na população total da pesquisa.

No que diz respeito à população pesquisada, trata-se daqueles municípios que, fazendo parte da população total, haviam encaminhado os seus demonstrativos financeiros à base de dados FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em todos os exercícios financeiros dos dois períodos objetos da análise (1997-2000 e 2004-2008), resultando assim em uma população pesquisada da ordem de 874

municípios, o que equivale a um percentual de 67,1% de municípios componentes da população pesquisada, comparativamente à população total.

Para uma melhor visualização dessa população objeto da pesquisa, os dados pertinentes ao universo da investigação, conforme demonstrado na Tabela 2, foram transpostos para a Tabela 10, abaixo, na qual foram colocadas, lado a lado, a população total e a população pesquisada, com o respectivo percentual entre elas, sendo oportuno lembrar que a população pesquisada contém os entes municipais que atenderam as condições mencionadas no parágrafo anterior. Esses dados encontram-se segregados por estado e por região, de forma a facilitar a comparação entre eles. Com tais providências fez-se possível a elaboração da Tabela 10 onde se pode visualizar a população total e a população pesquisada, bem como o respectivo percentual, relativamente a cada um dos estados federados, agrupados dentro da respectiva região do Brasil.

Tabela 10 – Demonstrativo da população total e da população pesquisada com o respectivo percentual por regiões e estados.

ESTADOS/REGIÕES	POP. TOTAL	POP. PESQ.	%	ESTADOS/REGIÕES	POP. TOTAL	POP. PESQ.	%
Acre	1			Alagoas	6	3	50,0%
Amapá	4			Bahia	9	2	22,2%
Amazonas	0			Ceará	2	1	50,0%
Pará	1			Maranhão	6	1	16,7%
Rondônia	6	5	83,3%	Paraíba	69	36	52,1%
Roraima	0			Pernambuco	3	1	33,3%
Tocantins	74	40	54,1%	Piauí	83	24	28,9%
NORTE	86	45	52,3%	Rio Grande do Norte	51	20	39,2%
Espírito Santo	1	1	100%	Sergipe	12	7	58,3%
Minas Gerais	240	157	65,4%	NORDESTE	241	95	39,4%
São Paulo	159	137	86,2%	Goias	100	55	55%
SUDESTE	400	295	73,8%	Mato Grosso	36	15	41,7%
Paraná	98	79	80,6%	Mato G. Sul	7	3	42,9%
Rio Grande do Sul	226	190	83,7%	CENTRO-OESTE	143	73	51,0%
Santa Catarina	108	97	89,8%	BRASIL	1.302	874	67,1%
SUL	432	366	84,5%				

Fontes: IBGE (censo 2010)
FINBRA (2011)

Excluindo-se os estados que não apresentavam nenhum município com população de até 5.000 habitantes (Amazonas, Roraima e Rio de Janeiro), bem como aqueles que foram descartados em razão de seus poucos municípios dessa mesma categoria populacional não terem disponibilizado suas informações financeiras em todos os exercícios analisados (Acre, Amapá e Pará), podem ser destacados como estados que apresentaram maior percentual de população pesquisada (acima de 80%), os estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rondônia e Paraná. Em termos de percentual por região brasileira, merecem destaque a Região Sul (84,5%) e a Região Sudeste (73,8%).

3.3.1 Levantamento dos Dados

De início, para se estabelecer e dimensionar o universo pertinente a esta pesquisa, as informações necessárias foram extraídas do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente na parte que mostra os resultados do censo de 2010, que se encontram disponíveis para consulta na página da *internet* do referido órgão governamental. Com essas providências, foi possível a montagem de uma relação contendo todos os municípios brasileiros que naquele censo vieram a apresentar uma população de até 5.000 habitantes, ou seja, aqueles municípios que, para os efeitos desta investigação, são denominados de municípios brasileiros extremamente pequenos.

Na sequência, com vistas a permitir que se definisse a população a ser pesquisada, dentro desse universo representado pela população total, foi acessada a base de dados Finanças do Brasil (FINBRA), disponível na página da *internet* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, para dessa forma se fazer possível localizar quais dentre aqueles municípios que compunham o universo da investigação (população de até 5.000 habitantes) haviam disponibilizado suas respectivas informações financeiras em todos os exercícios destacados para os efeitos desta pesquisa, ou seja, os exercícios contidos no período anterior (1997-200) e no posterior (2005-2008) à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Importante destacar, ainda, que foram também levantados os dados financeiros referentes ao período intermediário aos desta análise (2001-2004), para fins de uma informação adicional, e como forma de assim permitir que se efetuasse a montagem dos gráficos relativos à pesquisa.

3.3.1.1 Levantamento dos Dados Relativos à População Total

Os detalhes referentes à sistemática adotada para se efetuar o levantamento dos dados da população total consistiram, primeiro, em acessar o banco de dados do IBGE, em sua página na internet, para dessa forma poder se coletar, em tabela Excel, os dados populacionais dos municípios brasileiros em cada estado federado, relativamente ao censo de 2010.

Em seguida, fez-se necessário estabelecer a segregação dos municípios que apresentavam uma população de até 5.000 habitantes, para assim ser possível estabelecer o universo da pesquisa. Para tanto, uma vez que as informações de início colhidas mostravam os municípios dispostos em ordem alfabética, fez-se necessário colocá-los em ordem de total da população, da menor para a maior, como forma de permitir a identificação de todos os municípios, em cada estado federado, cuja população se enquadrava nos objetivos da pesquisa.

O passo seguinte foi montar uma tabela Excel para cada estado brasileiro, contendo os respectivos municípios que se enquadravam nos objetivos da pesquisa, ou seja, aqueles que apresentavam população de até 5.000 habitantes, tabela essa que viria a servir de guia quando da extração dos dados na base FINBRA da STN. Nessa primeira etapa dos trabalhos foram identificados e selecionados os 1.302 municípios brasileiros extremamente pequenos, que já foram mostrados na Tabela 2, na parte introdutória do trabalho.

Com as providências acima descritas, foram montadas as duas primeiras tabelas do banco de dados da dissertação, relativamente a cada estado federado e dentro da respectiva região, sendo que a primeira tabela contém todos os municípios de cada estado, com sua respectiva população, e a segunda, após a depuração acima descrita, contém apenas os municípios extremamente pequenos de cada estado, com as mesmas informações populacionais que lhe são pertinentes, sendo que esses municípios vieram a se constituir, dessa forma, na população total da pesquisa.

3.3.1.2 Levantamento dos Dados Relativos à População Pesquisada

Determinada a população total, passou-se à etapa seguinte, que consistiu em extrair dessa população os municípios a serem objetos das análises. Ressalte-

se, porém, que nada obstante a pretensão inicial de se submeter à análise todos os municípios integrantes dessa população total, conforme exposto na parte introdutória do trabalho, tal objetivo não veio a lograr êxito, em razão de se haver constatado, durante a extração dos dados da base FINBRA, a existência de uma significativa quantidade desses entes municipais que não haviam providenciado a remessa de suas informações financeiras em todos os exercícios objetos da investigação, fato que levou à exclusão dos que não contavam com as informações completas em todos os exercícios considerados na pesquisa. Essa situação decorre do fato de não haver obrigatoriedade de os entes públicos encaminharem suas informações financeiras à base de dados FINBRA, motivo pelo qual se excluiu um número razoável de municípios do universo da pesquisa, mas sem prejuízo da confiabilidade da investigação, visto que, conforme já demonstrado na Tabela 7, o percentual de municípios objeto da análise equivale a 67,1% da população total.

Os passos executados para conseguir determinar a população a ser analisada consistiram, inicialmente, em acessar na *internet* a página da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que hospeda o banco de dados da FINBRA, em formato Access, e providenciar a baixa dos arquivos pertinentes a todos os exercícios financeiros objeto da pesquisa (1997 a 2008). Com a baixa dos arquivos da base de dados FINBRA em formato Access já providenciada, passou-se à etapa seguinte, que consistiu em acessar essas informações de cada exercício financeiro (1997-2008), relativamente às despesas de cada Estado, para assim localizar os dados referentes às despesas orçamentárias de todos os seus municípios componentes, sendo então copiados os dados de cada exercício financeiro, de todos os municípios de cada Estado, os quais foram a seguir colados em planilhas Excel.

Uma vez confeccionadas essas planilhas Excel, foi necessário efetuar uma depuração dos dados em cada uma delas, operação essa que, como passo inicial, consistiu em fazer uma comparação com a relação dos municípios com população de até 5.000 habitantes, baixadas da base de dados IBGE, e providenciar o expurgo daqueles que não se encontravam na mencionada relação.

Na sequência, para facilitar os trabalhos, foi necessário excluir as colunas da planilha contendo informações de diversos tipos de despesa, que não interessavam aos objetivos da investigação, de forma a que as planilhas passassem a apresentar somente as informações de interesse, ou seja, o total das despesas orçamentárias e

o total das despesas com investimento, relativamente aos municípios objetos da análise.

Com essa depuração inicial, fez-se também necessário providenciar uma depuração mais complexa, que se traduziu na eliminação daqueles municípios que, mesmo compondo o universo da investigação, não haviam encaminhado seus dados financeiros em todos os exercícios da análise, situação essa que ficou evidenciada ao se copiar as informações anuais dos municípios nas planilhas Excel, uma para cada estado federado, e após efetuar as depurações iniciais, compará-las com a relação contendo os nomes dos municípios que integram o universo da pesquisa.

Em decorrência do fato acima, necessitou-se fazer a depuração daqueles entes municipais que não dispunham dos dados em todos os exercícios financeiros. Para tanto, adotou-se uma sistemática de comparação, com base na função “PROCURA” do Excel, que foi aplicada em todos os exercícios objetos da pesquisa, baixados da base de dados Access da FINBRA.

A depuração se iniciou mediante comparação da relação de municípios do primeiro ano a ser analisado (1997), com a relação de municípios integrantes do universo da pesquisa, em cada Estado. Dessa comparação resultou a constatação de que, já naquele primeiro ano da pesquisa (1997), muitos Estados apresentaram uma redução na quantidade de municípios a serem analisados, por não terem eles encaminhado à base FINBRA da STN os demonstrativos financeiros relativos àquele exercício. Assim, a base de dados desse primeiro exercício financeiro já sofreu desfalque em alguns Estados, visto que contou apenas com os entes municipais que haviam enviado as informações financeiras daquele ano.

Prosseguiu-se com essa depuração mediante comparação de cada exercício financeiro com o subsequente, de forma a que fossem sempre excluídos da amostra aqueles municípios já selecionados em anos anteriores, mas que, eventualmente, no exercício sob análise não haviam encaminhado as informações ao banco de dados FINBRA. Dessa sequência de comparações resultou então que, ao se atingir a comparação com o último ano a ser investigado, haviam restado somente os entes municipais que haviam encaminhado seus dados financeiros em todos os exercícios a serem analisados (1997 a 2008). Concluídas assim as necessárias depurações no universo da investigação, restaram como parte componente da população objeto da análise somente os municípios com dados financeiros na base FINBRA relativos a

todos os exercícios da pesquisa. Além disso, com as exclusões das informações financeiras que não eram de interesse da pesquisa, relativas aos municípios selecionados, restaram na base de dados dos mesmos somente o total da despesa orçamentária e o total da despesa com investimento, em cada um dos exercícios considerados. Em decorrência, ficou assim definida a população da pesquisa e se fez viável o desenvolvimento, sobre essa mesma população, das análises relativas aos objetivos da investigação, que serão detalhadas nas subseções seguintes.

3.3.2 Atualização Monetária dos Dados Relativos à População Pesquisada

Os valores de gastos com investimentos e os relativos ao total das despesas orçamentárias dos municípios selecionados para compor a população pesquisada foram atualizados monetariamente, tomando-se por base o último exercício da análise (2008). Essa atualização monetária foi feita observando-se as normas do Decreto nº 1.544, de 30.06.1995. Assim, segundo estabelece o Decreto em questão, quando não houver disposição expressa sobre qual índice utilizar, deve-se considerar a média aritmética simples do INPC (IBGE) e do IGP-DI (FGV).

Dessa forma, essa média simples foi o índice utilizado para a atualização monetária dos valores objeto desta investigação, tendo-se adotado como marco referencial a data de 31.12.2008, para a qual foram reajustados monetariamente os valores relativos às datas anteriores, em razão de ser essa data a do encerramento do último exercício financeiro da pesquisa.

3.4 TRATAMENTO ESTATÍSTICO E ANÁLISE DE DADOS

Submeteram-se os dados secundários coletados ao processo de seleção, codificação e tabulação, com vistas a facilitar sua análise. Em seguida, no processo de análise dos dados já ordenados, desenvolveu-se análise estatística simplificada sobre os mesmos, na forma de médias, percentuais, quocientes e coeficientes, com o que se fez possível uma interpretação da população pesquisada. Finalmente, as análises assim desenvolvidas permitiram demonstrar os resultados dos estudos na forma de tabelas e gráficos.

4 APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados secundários objetos da análise desta investigação foram colhidos de dois bancos de dados do Governo Federal, que se encontram disponíveis para consulta nas respectivas páginas da internet.

Assim, os dados que constituem a população total foram coletados no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em seu banco de dados pertinente ao censo populacional de 2010; e os dados selecionados para constituir a população a ser examinada foram extraídos da página da *internet* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no bando de dados FINBRA.

Discorre-se a seguir, em subseções específicas, a respeito dos resultados dos trabalhos relativamente à caracterização da população pesquisada, à análise dos dados e respectivos resultados por regiões e estados, e, finalmente à discussão dos resultados das análises levadas a efeito.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA POPULAÇÃO PESQUISADA

Uma vez tendo sido definido que a população objeto da pesquisa compõe-se de todos os municípios brasileiros extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes), cujas informações financeiras relativas a todos os exercícios do período de análise (1997 a 2008) estão disponíveis na base de dados FINBRA, resulta então que essa população, em termos de Brasil, equivale a um percentual de 67,1% da população total, conforme anteriormente demonstrado na Tabela 10.

Em relação às regiões brasileiras é possível se constatar, na mesma Tabela 10, que a Região Sul apresenta a maior população pesquisada, visto que 84,5% de seus municípios integraram essa população. A segunda posição pertence à Região Sudeste, que conta com 73,8% de seus municípios na população pesquisada. Na sequência, a terceira colocada é a Região Norte, com 52,3%, seguida pela Região Centro-Oeste com um percentual amostral de 51%. Por fim, a Região Nordeste, em última posição, por deter um percentual de somente 39,4% de seus municípios na população objeto da pesquisa. A situação dessas regiões, acima descrita, pode ser mais bem visualizada a seguir, no Gráfico 1.

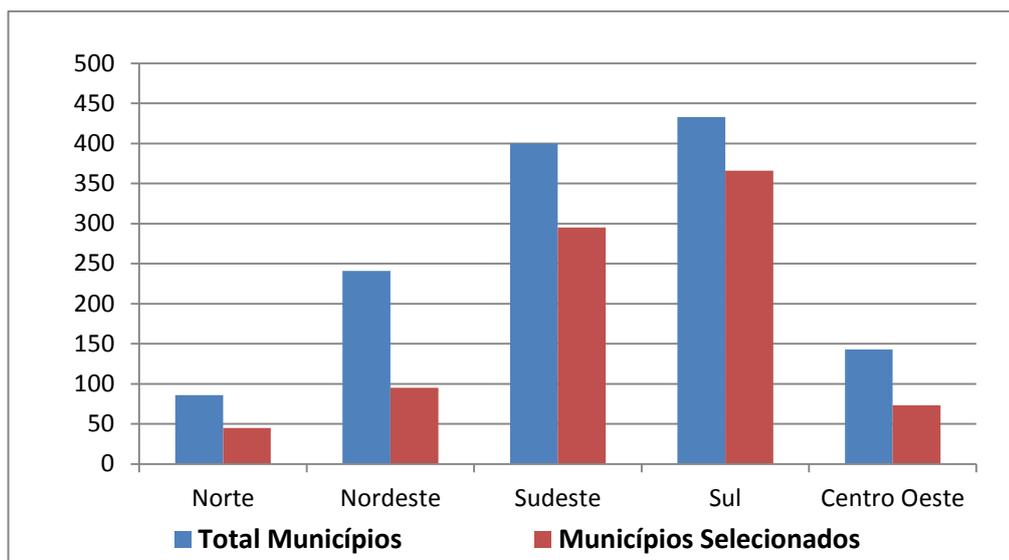


Gráfico 1 – Demonstrativo do universo e da população pesquisada, por região brasileira

Desenvolve-se a seguir uma análise em separado para cada região, onde também se demonstra a situação dos estados componentes de cada região.

4.1.1 Região Norte

A Região Norte apresenta como curiosidade o fato de, nada obstante ser a maior em extensão territorial, ser também a que apresentou o menor quantitativo do universo da pesquisa. Com efeito, mesmo contando com sete Estados, o seu total de municípios com menos de 5.000 habitantes foi de apenas 86, dos quais somente 45 deles encaminharam os demonstrativos financeiros em todos os exercícios objeto da análise, representando assim um percentual equivalente a 52,3% do universo da região.

A delimitação da análise, em termos de estados da Região, aponta para o fato de que há dois estados (Amazonas e Roraima) que não têm municípios com população de até 5.000 habitantes. Além disso, dois outros (Acre e Pará) contam, cada um deles, com apenas um município que atende tal requisito. Porém, no desenvolvimento das ações para se estabelecer a população a ser pesquisada, ambos os municípios foram excluídos por não terem encaminhado as informações em todos os exercícios financeiros objetos da pesquisa. Situação igual ocorreu com o Estado do Amapá, que nada obstante ter inicialmente apresentado um universo de

quatro municípios, teve todos eles sucessivamente excluídos por idênticos motivos. Em decorrência, restaram na Região Norte somente dois Estados (Rondônia e Tocantins) que têm municípios integrando a população objeto da investigação.

O Estado de Rondônia apresentou um universo de apenas seis municípios: Castanheiras, Parecis, Pimenteiras do Oeste, Primavera de Rondônia, Rio Crespo e Teixeirópolis, dos quais se excluiu o município de Rio Crespo, por não ter enviado todas as informações necessárias ao estudo, restando uma população pesquisada que conta com cinco municípios, equivalente a um percentual de 83,3%.

Em relação ao Estado do Tocantins, pode-se dizer que nada obstante ter sido o Estado da Região Norte com a maior quantidade de municípios, tanto em relação à população total (74) como à população pesquisada (40), acabou perdendo em termos percentuais para o Estado de Rondônia, por ter contribuído para a pesquisa com um percentual de somente 54,1% da população total, número esse bem distante dos 83,3% de Rondônia.

4.1.2 Região Nordeste

É a região brasileira que conta com o maior número de Estados, visto que sua composição apresenta um total de 9 (nove) unidades federadas: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

De um modo geral e à exceção, apenas, dos Estados do Piauí, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, todos os demais apresentam uma reduzida população total, bem como um percentual pequeno para a população pesquisada, visto que somente Sergipe e Paraíba conseguiram ultrapassar a barreira dos 50%, por apresentarem, respectivamente, percentuais de 58,3% e 52,1% em sua população pesquisada.

Além desses, verificou-se ainda o caso de dois estados (Alagoas e Ceará) que apresentaram exatos 50% de municípios compondo a população pesquisada. Quanto aos demais estados, o Rio Grande do Norte ainda aparece com 39,2% e Pernambuco com 33,3%. Todos os outros estados apresentaram percentuais abaixo de 30%, merecendo destaque o caso do Maranhão, com um percentual de apenas 16,7%. No cômputo geral, a Região Nordeste apresentou uma população pesquisada de apenas 39,4%, conforme demonstrado na Tabela 11, onde se pode visualizar a população total e a população pesquisada de cada Estado.

Tabela 11 – Região Nordeste: população total e população pesquisada

ESTADOS DA REGIÃO NORDESTE	População Total	População Pesquisada	Percentual %
Alagoas	6	3	50,0%
Bahia	9	2	22,2%
Ceará	2	1	50,0%
Maranhão	6	1	16,7%
Paraíba	69	36	52,1%
Pernambuco	3	1	33,3%
Piauí	83	24	28,9%
Rio Grande do Norte	51	20	39,2%
Sergipe	12	7	58,3%
TOTAL REGIÃO	241	95	39,4%

Fontes: IBGE (censo 2010)
FINBRA (2011)

4.1.3 Região Sudeste

Como fatos marcantes relacionados aos dados da Região Sudeste, cabe destacar três situações. A primeira se refere ao Estado do Rio de Janeiro, que não apresentou nenhum município no universo a ser pesquisado. A segunda situação diz respeito ao Estado do Espírito Santo, que contou somente com o município de Divino de São Lourenço na população total, o qual, porém, havia encaminhado suas informações financeiras em todos os exercícios, o que fez com que fosse incluído na população de pesquisa, a qual veio a atingir assim um percentual de 100%.

Situação também marcante, mas bem diferenciada, ocorreu com o Estado de Minas Gerais, que se revelou como o Estado com o maior número de municípios brasileiros extremamente pequenos em seu universo de pesquisa, com um total de 240, dentre os quais 157 foram selecionados para compor a população pesquisada, resultando assim em percentual equivalente a 65,4% de seu universo de pesquisa. A Região conta ainda com o Estado de São Paulo, que apresentou uma população total de 159 municípios, dos quais 137 foram selecionados para integrar a população de pesquisa desse Estado, significando assim que o seu percentual de população pesquisada atingiu o patamar de 86,2%.

4.1.4 Região Sul

A Região Sul foi destaque em todos os pontos, em razão de ter apresentado a maior quantidade de municípios, tanto para a população total (433) como para a população pesquisada (366), o que lhe permitiu assim apresentar um percentual de 84,5% para a região como um todo. Destaca-se ainda a situação individual de seus três Estados componentes, visto que cada um deles contou com percentual acima de 80% na população pesquisada, conforme exposto a seguir, na Tabela 12.

Tabela 12 – Região Sul: população total e população pesquisada

ESTADOS DA REGIÃO SUL	População Total	População Pesquisada	Percentual %
Paraná	98	79	80,6
Santa Catarina	108	97	89,8
Rio Grande do Sul	227	190	83,7
TOTAL REGIÃO	433	366	84,5%

Fontes: IBGE (censo 2010)
FINBRA (2011)

4.1.5 Região Centro-Oeste

A composição territorial desta Região se dá por meio de três Estados: Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Nesta pesquisa, somente o Estado de Goiás apresentou um número significativo de municípios na população total (100), dentre os quais foram extraídos 55 municípios para compor a população pesquisada, que assim ficou em 55% da população total.

No caso de Mato Grosso, embora contando com uma razoável quantidade de municípios em seu universo de pesquisa (36), foi necessário, contudo, excluir um total de 21 municípios desse universo, em razão de não terem disponibilizado seus dados financeiros em todos os exercícios da pesquisa, restando então somente 15 municípios para a população pesquisada, com um percentual de 41,7% do universo.

Por fim, vem o caso do Mato Grosso do Sul, cuja população total apresentou somente sete municípios, sendo quatro eliminados pelos mesmos motivos acima

descritos, o que reduziu a população de pesquisa para apenas três municípios, ou 42,9% do universo. Na Tabela 13 pode-se visualizar a situação da região e dos seus estados componentes.

Tabela 13 – Região Centro-Oeste: população total e população pesquisada

ESTADOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE	População Total	População Pesquisada	Percentual %
Goiás	100	55	55%
Mato Grosso	36	15	41,7%
Mato Grosso do Sul	7	3	42,9%
TOTAL REGIÃO	143	73	51,0%

Fontes: IBGE (censo 2010)
FINBRA (2011)

4.2 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS POR REGIÕES E ESTADOS

Mesmo levando-se em conta que as regiões e os respectivos estados não conseguiram colocar a totalidade de seus municípios no rol da população pesquisada, pode-se considerar, nada obstante, que a situação do Brasil como um todo resultou em significativo percentual para o mister, eis que atingiu 67,1% da população total.

Ao se efetuar a análise dos dados colhidos na investigação, relativamente a cada Município, mediante comparação do seu total gasto em investimento com o seu total da despesa orçamentária, nos respectivos exercícios financeiros de cada um dos períodos considerados (1997/2000 e 2005/2008), foi possível estabelecer o percentual que cada Município gastou com investimento, em cada um dos exercícios financeiros de cada período considerado.

Uma vez se contando com o total gasto com investimentos e com o total das despesas orçamentárias de cada Município, bem como com o respectivo percentual de gastos com investimento em cada um dos exercícios financeiros, procedeu-se ao agrupamento dos municípios no respectivo Estado, para assim se fazer possível a apuração do total, por Estado, do que foi gasto com investimentos e de quanto foi o somatório das despesas orçamentárias, em cada um dos exercícios financeiros.

Prosseguindo, os estados foram também agrupados dentro da respectiva região, o que permitiu assim a definição do total dos gastos com investimentos e do

total das despesas orçamentárias, para cada região, em cada um dos exercícios financeiros considerados na investigação.

Finalmente, ao se efetuar o agrupamento dos resultados de todas as regiões brasileiras, fez-se possível assim estabelecer, em termos de Brasil, tanto o total das despesas orçamentárias, como o total dos gastos com investimentos, de todos os municípios brasileiros extremamente pequenos, em todos os exercícios financeiros considerados.

Para permitir uma visualização da situação geral do Brasil, relativamente aos gastos com investimentos por parte dos municípios objetos desta pesquisa, foi montada a Tabela 14, onde se pode visualizar o total geral do Brasil, bem como o total por região e por estados, em valores atualizados até a data do encerramento do último exercício financeiro considerado, ou seja, 31.12.2008. Contudo, cabe ressaltar que os números por si sós não conseguem expressar as proporções entre os municípios e respectivas unidades federadas, em vista das diferenças verificadas na quantidade de entes municipais em cada Estado e entre as diferentes regiões.

Em vista disso, foi confeccionada a Tabela 15 para se demonstrar a mesma situação, também segregada por estados e região, mas considerando-se agora os valores médios, com base no número de municípios de cada Estado. A quantidade de municípios foi colocada após o nome da cada unidade federada. Dessa forma, fica assim possibilitada uma visualização, na mencionada Tabela 15, dos valores médios do total das despesas orçamentárias e dos gastos com investimentos, em cada um dos estados da federação e também em cada região brasileira, bem como a média geral do Brasil.

Tabela 14 – Valores totais das despesas orçamentárias e de investimentos dos Estados e Regiões

ESTADOS E REGIÕES	DESPESAS															
	ORÇAM.	INVEST.														
	1997	1997	1998	1998	1999	1999	2000	2000	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008
Rondônia	15.454.856,41	1.477.765,41	17.275.054,72	1.085.877,39	18.853.371,91	2.196.444,77	20.029.694,31	3.169.154,83	28.138.325,94	2.352.903,59	32.806.461,26	5.086.880,55	33.117.439,37	4.463.139,64	40.248.203,93	8.508.256,86
Tocantins	89.843.211,65	11.170.252,96	136.596.950,10	37.092.793,36	114.437.788,27	13.264.298,36	122.332.268,84	16.327.958,49	169.031.581,99	18.914.635,79	202.646.827,77	35.587.717,36	201.806.879,07	19.269.237,28	231.460.350,80	24.644.315,22
REGIÃO NORTE	105.298.068,05	12.648.018,37	153.872.004,82	38.178.670,76	133.291.160,19	15.460.743,13	142.361.963,15	19.497.113,32	197.169.907,93	21.267.539,39	235.453.289,02	40.674.597,91	234.924.318,44	23.732.376,92	271.708.554,73	33.152.572,08
Alagoas	10.474.852,65	1.387.554,50	16.062.493,66	2.739.469,89	14.303.773,72	1.109.062,40	15.566.058,87	1.316.902,99	21.276.406,29	2.154.862,46	24.580.993,73	3.867.588,86	25.623.705,25	2.745.486,67	26.864.189,12	1.511.889,39
Bahia	5.301.562,39	626.050,70	8.535.911,88	1.089.978,77	7.798.169,45	676.515,73	7.229.352,13	627.169,04	11.022.904,46	713.465,39	11.900.723,32	879.423,36	11.984.889,89	789.155,86	13.360.805,74	1.283.562,53
Ceará	4.611.729,50	618.024,89	5.571.054,95	1.327.305,38	5.877.232,77	1.125.473,34	5.370.474,47	809.154,98	6.907.160,38	357.586,86	7.783.145,00	629.416,37	8.076.427,73	452.442,97	8.939.400,59	304.163,68
Maranhão	3.560.304,78	999.672,82	3.839.078,64	782.389,43	3.572.971,45	545.473,13	3.852.727,01	557.326,70	4.843.504,77	1.615.695,44	5.852.424,87	2.084.076,35	6.183.179,24	2.364.389,47	6.551.591,65	2.738.831,90
Paraíba	88.335.134,62	9.596.312,80	123.251.979,36	16.711.314,29	129.339.824,74	12.274.014,20	141.363.499,75	19.392.581,94	167.924.673,77	14.515.299,79	190.439.306,77	20.120.190,92	206.869.867,82	21.156.743,55	231.510.766,19	29.523.732,67
Pernambuco	10.494.209,89	170.958,31	11.522.099,56	477.200,56	10.440.938,41	40.255,32	10.709.187,27	69.762,06	12.847.264,40	474.973,89	15.922.826,74	912.762,18	15.512.140,42	604.609,98	13.699.454,30	244.866,07
Piauí	45.962.375,33	10.097.997,03	73.162.990,85	16.228.273,91	69.791.667,18	11.938.307,26	81.371.117,60	16.106.378,62	100.378.138,17	9.867.589,46	115.507.145,48	12.956.896,98	120.576.078,07	11.657.126,95	142.743.052,77	22.892.258,24
Rio G. do Norte	51.166.808,77	4.412.072,63	71.551.562,19	12.205.971,61	70.865.255,12	5.678.058,40	77.973.956,11	7.085.965,97	104.611.570,38	7.198.961,95	121.332.798,89	12.921.862,64	122.230.702,04	9.714.762,67	138.166.825,29	14.485.965,87
Sergipe	24.953.835,00	2.362.785,23	33.025.847,32	7.340.648,66	27.548.092,94	3.171.153,23	30.033.295,44	2.785.835,35	37.109.799,72	2.439.946,35	42.338.663,76	2.499.627,17	40.625.898,45	1.968.352,87	48.475.538,32	3.817.591,52
REGIÃO NORDESTE	244.860.812,93	30.271.428,92	346.523.018,39	58.902.552,52	339.537.925,77	36.558.313,01	373.469.668,65	48.751.077,65	466.921.422,32	39.338.381,58	535.658.028,56	56.871.844,84	557.682.888,93	51.453.071,00	630.311.623,97	76.802.861,87
Espirito Santo	4.377.485,41	403.542,59	5.732.369,62	495.752,26	4.835.474,72	238.130,83	5.036.203,02	232.764,14	3.087.748,26	142.710,11	9.196.290,37	937.475,59	9.417.412,46	1.355.306,43	10.544.797,39	704.073,04
Minas Gerais	544.172.575,38	66.914.119,14	731.441.419,89	110.050.681,95	687.433.631,27	75.116.519,98	735.472.041,09	79.107.422,53	791.814.533,73	66.870.639,47	933.673.080,52	120.768.836,40	977.080.952,94	108.914.310,30	1.095.363.094,13	150.356.971,30
São Paulo	681.974.377,00	76.224.301,58	826.045.109,73	133.514.891,18	748.465.553,23	63.045.319,21	827.200.872,75	85.549.343,26	833.743.304,88	70.490.365,85	982.130.915,37	128.511.440,54	1.028.741.585,87	119.199.605,74	1.232.386.943,46	218.211.711,67
REGIÃO SUDESTE	1.230.524.437,78	143.541.963,31	1.563.218.899,23	244.061.325,40	1.440.734.659,22	138.399.970,02	1.567.709.116,86	164.889.529,94	1.628.645.586,88	137.503.715,42	1.925.000.286,26	250.217.752,52	2.015.239.951,26	229.469.222,47	2.338.294.834,98	369.272.756,01
Paraná	328.125.488,62	34.927.243,16	442.022.961,98	73.323.471,94	423.276.946,57	52.481.612,71	429.716.553,30	55.142.007,82	458.099.189,45	36.129.261,02	517.371.526,75	47.302.556,87	542.063.759,84	49.950.517,37	609.828.283,62	76.183.063,63
Santa Catarina	373.710.393,64	56.967.112,49	440.033.413,26	62.257.561,51	422.987.893,80	47.068.618,37	439.376.307,32	61.571.046,88	550.246.378,38	80.484.182,97	611.314.543,90	99.332.328,16	632.644.480,02	94.141.204,83	740.440.869,95	159.068.285,59
Rio Grande do Sul	761.351.355,80	112.916.350,77	974.038.597,65	166.921.085,42	895.692.104,38	115.750.413,12	959.438.095,58	134.804.087,01	1.098.957.684,85	115.813.362,41	1.243.564.802,16	163.881.356,93	1.336.392.194,42	182.891.055,75	1.415.321.594,84	258.647.916,85
REGIÃO SUL	1.463.187.238,06	204.810.706,42	1.856.094.972,89	302.502.118,87	1.741.956.944,75	215.300.644,19	1.828.530.956,21	251.517.141,71	2.107.303.252,68	232.426.806,41	2.372.250.872,82	310.516.241,96	2.511.100.434,28	326.982.777,96	2.765.590.748,41	493.899.266,07
Goiás	200.420.412,29	15.967.779,68	247.204.259,34	34.425.723,16	236.155.969,53	24.001.057,52	249.623.480,69	22.535.877,34	149.573.427,90	12.179.867,39	176.395.618,37	17.377.430,69	177.782.316,41	10.610.658,51	194.993.504,78	13.509.348,96
Mato Grosso	73.738.797,46	16.510.159,52	88.022.743,98	21.028.125,37	81.160.505,69	11.156.109,70	87.646.244,39	12.369.017,39	47.825.331,36	7.545.868,59	60.618.007,01	14.691.722,87	63.496.728,52	9.639.586,83	69.105.858,39	9.522.167,96
Mato G. do Sul	14.632.241,77	330.970,06	19.297.319,33	3.039.881,62	17.707.729,95	865.599,39	22.246.318,19	1.625.099,02	11.906.311,46	1.456.853,96	16.253.712,26	2.390.912,70	18.152.119,19	1.179.988,78	22.016.867,85	1.441.670,95
R. CENTRO-OESTE	288.791.451,52	32.808.909,26	354.524.322,65	58.493.730,15	335.024.205,17	36.022.766,61	359.516.043,27	36.529.993,75	209.305.070,72	21.182.589,94	253.267.337,64	34.460.066,26	259.431.164,12	21.430.234,12	286.116.231,02	24.473.187,87
TOTAL BRASIL	3.332.662.008,34	424.081.026,28	4.274.233.217,98	702.138.397,70	3.990.544.895,10	441.742.436,96	4.271.587.748,14	521.184.856,37	4.609.345.240,53	451.719.032,74	5.321.629.814,30	692.740.503,49	5.578.378.757,03	653.067.682,47	6.292.021.993,11	997.600.643,90

Fonte: FINBRA (2011)

Tabela 15 – Valores médios das despesas orçamentárias e de investimentos dos municípios, segregadas por Estados e Regiões

ESTADOS E REGIÕES	Nº MUN	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.	ORÇAM.	INVEST.
		1997	1997	1998	1998	1999	1999	2000	2000	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008
Rondônia	05	3.090.971,28	295.553,08	3.455.010,94	217.175,48	3.770.674,38	439.288,95	4.005.938,86	633.830,97	5.627.665,19	470.580,72	6.561.292,25	1.017.376,11	6.623.487,87	892.627,93	8.049.640,79	1.701.651,37
Tocantins	40	2.246.080,29	279.256,32	3.414.923,75	927.319,83	2.860.944,71	331.607,46	3.058.306,72	408.198,96	4.225.789,55	472.865,89	5.066.170,69	889.692,93	5.045.171,98	481.730,93	5.786.508,77	616.107,88
REGIÃO NORTE	45	2.339.957,07	281.067,07	3.419.377,88	848.414,91	2.962.025,78	343.572,07	3.163.599,18	433.269,18	4.381.553,51	472.611,99	5.232.295,31	903.879,95	5.220.540,41	527.386,15	6.037.967,88	736.723,82
Alagoas	03	3.491.617,55	462.518,17	5.354.164,55	913.156,63	4.767.924,57	369.687,47	5.188.686,29	438.967,66	7.092.135,43	718.287,49	8.193.664,58	1.289.196,29	8.541.235,08	915.162,22	8.954.729,71	503.963,13
Bahia	02	2.650.781,20	313.025,35	4.267.955,94	544.989,39	3.899.084,73	338.257,87	3.614.676,07	313.584,52	5.511.452,23	356.732,70	5.950.361,66	439.711,68	5.992.444,95	394.577,93	6.680.402,87	641.781,27
Ceará	01	4.611.729,50	618.024,89	5.571.054,95	1.327.305,38	5.877.232,77	1.125.473,34	5.370.474,47	809.154,98	6.907.160,38	357.586,86	7.783.145,00	629.416,37	8.076.427,73	452.442,97	8.939.400,59	304.163,68
Maranhão	01	3.560.304,78	999.672,82	3.839.078,64	782.389,43	3.572.971,45	545.473,13	3.852.727,01	557.326,70	4.843.504,77	1.615.695,44	5.852.424,87	2.084.076,35	6.183.179,24	2.364.389,47	6.551.591,65	2.738.831,90
Paraíba	36	2.453.753,74	266.564,24	3.423.666,09	464.203,17	3.592.772,91	340.944,84	3.926.763,88	538.682,83	4.664.574,27	403.202,77	5.289.980,74	558.894,19	5.746.385,22	587.687,32	6.430.854,62	820.103,69
Pernambuco	01	10.494.209,89	170.958,31	11.522.099,56	477.200,56	10.440.938,41	40.255,32	10.709.187,27	69.762,06	12.847.264,40	474.973,89	15.922.826,74	912.762,18	15.512.140,42	604.609,98	13.699.454,30	244.866,07
Piauí	24	1.915.098,97	420.749,88	3.048.457,95	676.178,08	2.907.986,13	497.429,47	3.390.463,23	671.099,11	4.182.422,42	411.149,56	4.812.797,73	539.870,71	5.024.003,25	485.713,62	5.947.627,20	953.844,09
Rio G. do Norte	20	2.558.340,44	220.603,63	3.577.578,11	610.298,58	3.543.262,76	283.902,92	3.898.697,81	354.298,30	5.230.578,52	359.948,10	6.066.639,94	646.093,13	6.111.535,10	485.738,13	6.908.341,26	724.298,29
Sergipe	07	3.564.833,57	337.540,75	4.717.978,19	1.048.664,09	3.935.441,85	453.021,89	4.290.470,78	397.976,48	5.301.399,96	348.563,76	6.048.380,54	357.089,60	5.803.699,78	281.193,27	6.925.076,90	545.370,22
REGIÃO NORDESTE	95	2.577.482,24	318.646,62	3.647.610,72	620.026,87	3.574.083,43	384.824,35	3.931.259,67	513.169,24	4.914.962,34	414.088,23	5.638.505,56	598.651,00	5.870.346,20	541.611,27	6.634.859,20	808.451,18
Espírito Santo	01	4.377.485,41	403.542,59	5.732.369,62	495.752,26	4.835.474,72	238.130,83	5.036.203,02	232.764,14	3.087.748,26	142.710,11	9.196.290,37	937.475,59	9.417.412,46	1.355.306,43	10.544.797,39	704.073,04
Minas Gerais	157	3.466.067,36	426.204,58	4.658.862,55	700.959,76	4.378.558,16	478.449,17	4.684.535,29	503.868,93	5.043.404,67	425.927,64	5.946.962,30	769.228,26	6.223.445,56	693.721,72	6.976.834,99	957.687,72
São Paulo	137	4.977.915,16	556.381,76	6.029.526,35	974.561,25	5.463.252,21	460.184,81	6.037.962,57	624.447,76	6.085.717,55	514.528,22	7.168.838,80	938.039,71	7.509.062,67	870.070,11	8.995.525,13	1.592.786,22
REGIÃO SUDESTE	295	4.171.269,28	486.582,93	5.299.047,12	827.326,53	4.883.846,30	469.152,44	5.314.268,19	558.947,56	5.520.832,50	466.114,29	6.525.424,70	848.195,77	6.831.321,87	777.861,77	7.926.423,17	1.251.772,05
Paraná	79	4.153.487,20	442.117,00	5.595.227,37	928.145,21	5.357.936,03	664.324,21	5.439.450,04	698.000,10	5.798.723,92	457.332,42	6.549.006,67	598.766,54	6.861.566,58	632.285,03	7.719.345,36	964.342,58
Santa Catarina	97	3.852.684,47	587.289,82	4.536.426,94	641.830,53	4.360.699,94	485.243,49	4.529.652,65	634.753,06	5.672.643,08	829.733,85	6.302.211,79	1.024.044,62	6.522.108,04	970.527,88	7.633.411,03	1.639.879,23
Rio G. do Sul	190	4.007.112,40	594.296,58	5.126.518,94	878.532,03	4.714.168,97	609.212,70	5.049.674,19	709.495,19	5.783.987,82	609.544,01	6.545.077,91	862.533,46	7.033.643,13	962.584,50	7.449.061,03	1.361.304,83
REGIÃO SUL	366	3.997.779,34	559.592,09	5.071.297,74	826.508,52	4.759.445,20	588.253,13	4.995.986,22	687.205,31	5.757.659,16	635.045,92	6.481.559,76	848.405,03	6.860.930,15	893.395,57	7.556.258,88	1.349.451,55
Goiás	55	3.644.007,50	290.323,27	4.494.622,90	625.922,24	4.293.744,90	436.382,86	4.538.608,74	409.743,22	2.719.516,87	221.452,13	3.207.193,06	315.953,29	3.232.405,75	192.921,06	3.545.336,45	245.624,53
Mato Grosso	15	4.915.919,83	1.100.677,30	5.868.182,93	1.401.875,02	5.410.700,38	743.740,65	5.843.082,96	824.601,16	3.188.355,42	503.057,91	4.041.200,47	979.448,19	4.233.115,23	642.639,12	4.607.057,23	634.811,20
Mato G. do Sul	03	4.877.413,92	110.323,35	6.432.439,78	1.013.293,87	5.902.576,65	288.533,13	7.415.439,40	541.699,67	3.968.770,49	485.617,99	5.417.904,09	796.970,90	6.050.706,40	393.329,59	7.338.955,95	480.556,98
R. CENTRO-OESTE	73	3.956.047,28	449.437,11	4.856.497,57	801.283,97	4.589.372,67	493.462,56	4.924.877,31	500.410,87	2.867.192,75	290.172,46	3.469.415,58	472.055,70	3.553.851,56	293.564,85	3.919.400,42	335.249,15
MÉDIA BRASIL		3.813.114,43	485.218,57	4.890.427,02	803.362,01	4.565.840,84	505.426,13	4.887.400,17	596.321,35	5.273.850,39	516.841,00	6.088.821,30	792.609,27	6.382.584,39	747.217,03	7.199.109,83	1.141.419,50

Fonte: FINBRA (2011)

Todavia, considerando-se que mesmo com a utilização dos valores médios ainda não se fez possível ter uma ideia clara da proporcionalidade dos investimentos dos municípios, em cada Estado e nas regiões respectivas, foi montada também a Tabela 16, abaixo, onde podem ser visualizados os coeficientes “despesas de investimento/total das despesas orçamentárias” para as cinco regiões brasileiras e o Brasil como um todo.

Destaque-se, por oportuno, que foi inserido na Tabela 16 também o período de 2001-2004, intermediário entre os dois períodos objetos desta investigação (1997-2000 e 2005-2008), com vistas a possibilitar assim uma visão contínua do desempenho de cada Região e do Brasil. Além disso, tal providência permitiu também a confecção dos gráficos em linha, mostrados adiante, na forma dos Gráficos 2 e 3, que se referem aos mesmos dados da mesma Tabela 16.

Tabela 16 – Coeficientes entre as despesas com investimentos e total das despesas orçamentárias das regiões brasileiras

REGIÃO	INV/ DESP											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NORTE	0,1201	0,2481	0,1160	0,1370	0,1763	0,2568	0,1085	0,1367	0,1079	0,1728	0,1010	0,1220
NORDESTE	0,1236	0,1700	0,1077	0,1305	0,1335	0,1974	0,1110	0,1052	0,0843	0,1062	0,0923	0,1218
SUDESTE	0,1167	0,1561	0,0961	0,1052	0,0854	0,1578	0,0989	0,0914	0,0844	0,1300	0,1139	0,1579
SUL	0,1400	0,1630	0,1236	0,1376	0,1125	0,1749	0,1387	0,1201	0,1103	0,1309	0,1302	0,1786
CENTRO-OESTE	0,1136	0,1650	0,1075	0,1016	0,1012	0,1361	0,0826	0,0855	0,0824	0,0906	0,0898	0,1205
BRASIL	0,1272	0,1643	0,1107	0,1220	0,1061	0,1711	0,1159	0,1069	0,0966	0,1268	0,1164	0,1587

Fonte: FINBRA (2011)

Dessa forma, utilizando-se os dados da Tabela 16, foram elaborados os dois gráficos em linha que se encontram demonstrados adiante, com vistas facilitar uma visão de continuidade desses gastos com investimentos, por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos.

Assim, a linha do Gráfico 2 demonstra a evolução dos coeficientes dos gastos com investimentos de todos os municípios do Brasil, para o período de 1997 a 2008. De igual modo, as linhas do Gráfico 3 permitem visualizar a evolução dos mesmos coeficientes, sendo um para cada Região, oportunidade em que se pode perceber que as linhas de todas as regiões apresentam tendência semelhante. Ao se fazer uma comparação entre os dois gráficos, pode-se perceber que a tendência

das linhas das regiões brasileiras se repete também no desempenho apresentado pelo Brasil como um todo.

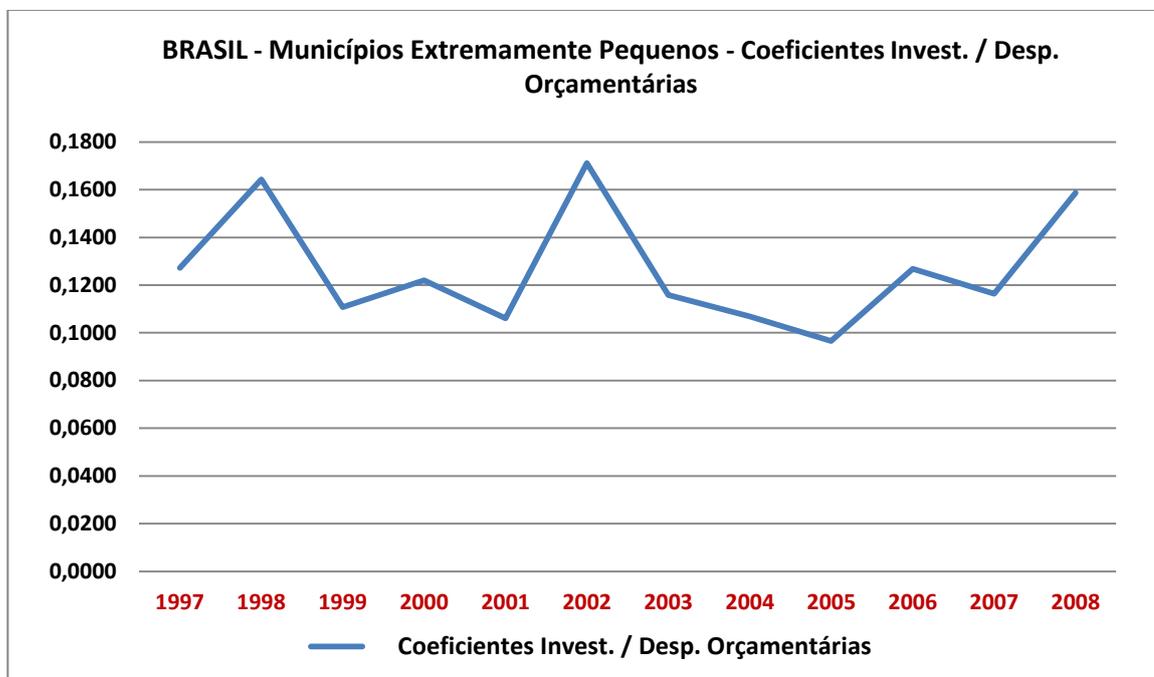


Gráfico 2 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos pequenos Municípios do Brasil

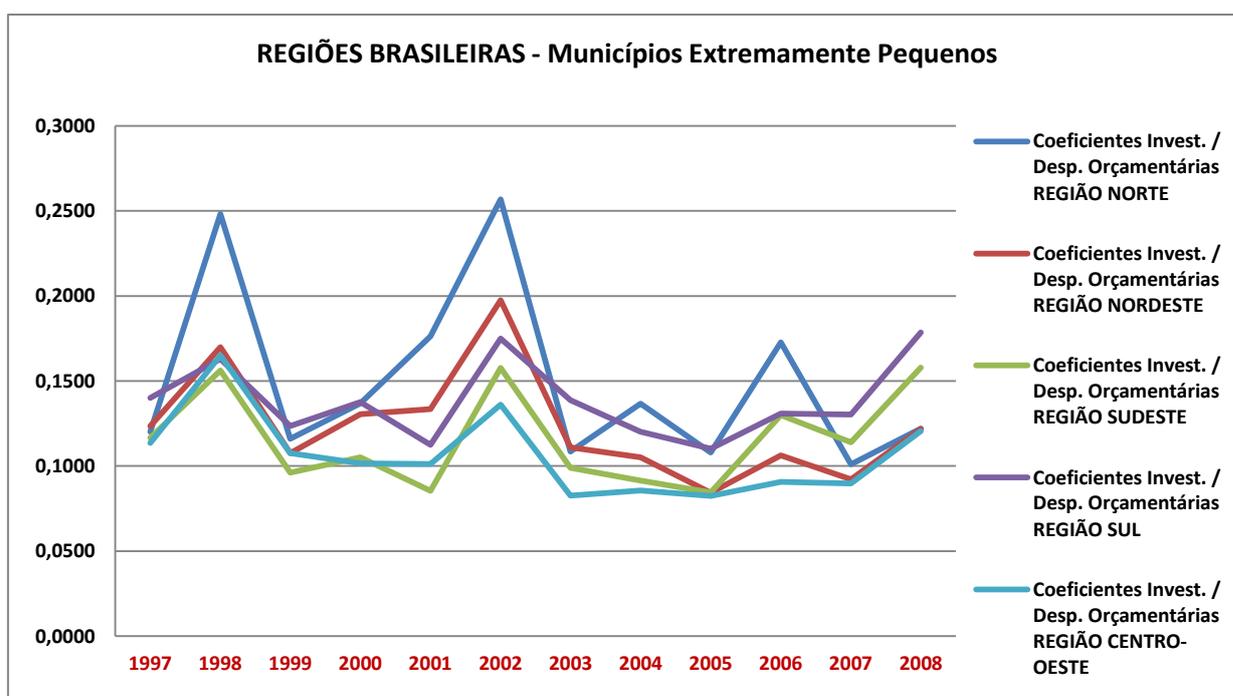


Gráfico 3 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos municípios brasileiros extremamente pequenos, agrupados por regiões brasileiras

Uma vez demonstradas então, nesses gráficos em linha, a evolução dos coeficientes de “gastos com investimentos/despesas orçamentárias totais”, relativos ao Brasil e às regiões brasileiras, nos tópicos seguintes aborda-se a situação de cada região brasileira e dos respectivos estados componentes.

4.2.1 Região Norte

Os dois Estados da Região Norte que foram objeto de análise na pesquisa, Rondônia e Tocantins, apresentaram disparidades não somente em relação aos respectivos universo total e universo pesquisado, mas principalmente nos resultados das análises de seus dados. Assim, o Estado do Tocantins detém coeficientes de investimentos sobre o total das despesas orçamentárias bem mais elevados do que o apresentado pelo Estado de Rondônia, conforme pode ser visto na Tabela 17.

Tabela 17 – Coeficientes entre as despesas com investimentos e total das despesas orçamentárias dos Estados da Região Norte

ESTADOS	INV/ DESP											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RONDÔNIA	0,0956	0,0629	0,1165	0,1582	0,1678	0,1885	0,1122	0,1212	0,0836	0,1551	0,1348	0,2114
TOCANTINS	0,1243	0,2715	0,1159	0,1335	0,1777	0,2661	0,1078	0,1395	0,1119	0,1756	0,0955	0,1065
REGIÃO	0,1201	0,2481	0,1160	0,1370	0,1763	0,2568	0,1085	0,1367	0,1079	0,1728	0,1010	0,1220

Fonte: FINBRA (2011)

Ao se providenciar a transposição dos dados da Tabela 17 para um gráfico em colunas, as diferenças apresentadas entre os dois Estados da Região Norte ficam mais visíveis, conforme demonstrado a seguir, no Gráfico 4.

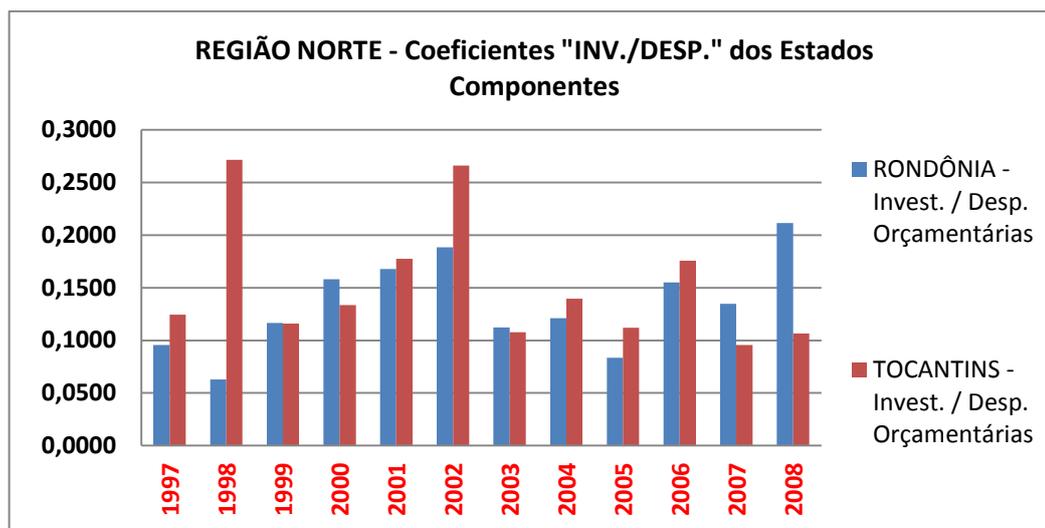


Gráfico 4 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos Estados da Região Norte

A seguir, o Gráfico 5 mostra um comparativo da evolução desse mesmos coeficientes, porém, dessa vez, demonstrando a evolução em conjunto, dos dados relativos a cada Estado e do unificado da Região Norte, sendo assim possível se perceber que somente Rondônia apresentou desvio em relação ao conjunto.

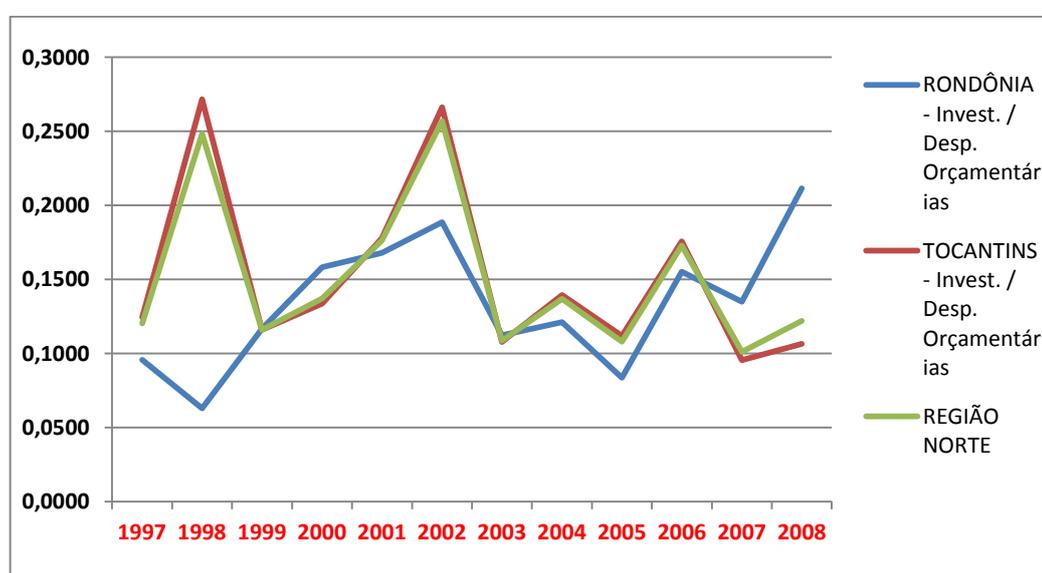


Gráfico 5 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” da Região Norte e seus Estados

Assim, fica visível no Gráfico acima que o Estado do Tocantins, por deter o maior percentual da população total e também da população pesquisada, acabou por exercer influência sobre a tendência da Região Norte, com os dados unificados.

4.2.2 Região Nordeste

Essa região apresentou uma tendência similar entre os dados unificados por região e os pertinentes a cada Estado individualmente, sendo que tal situação pode ser mais bem visualizada nos gráficos apresentados a seguir. Assim, no Gráfico 6 é demonstrada a situação dos dados unificados da Região como um todo, e o Gráfico 7 mostra uma comparação de cada Estado e da Região, uma vez que contém linhas referentes à situação da Região e de cada Estado individualmente.

Fica assim bem visível, no Gráfico 7, que todas as linhas apresentam uma tendência semelhante, com pequenas variações. A situação discordante de maior impacto visual é o do Estado do Maranhão, que apresentou tendência de elevação nos últimos anos da pesquisa, ao contrário dos demais Estados e da Região como um todo, que apresentaram tendência de queda naqueles derradeiros anos da investigação. Essa situação pode ser explicada pelo fato de o Maranhão contar com apenas um município na amostra da pesquisa, e que esse município apresentou a mesma a tendência mostrada no Gráfico 7.

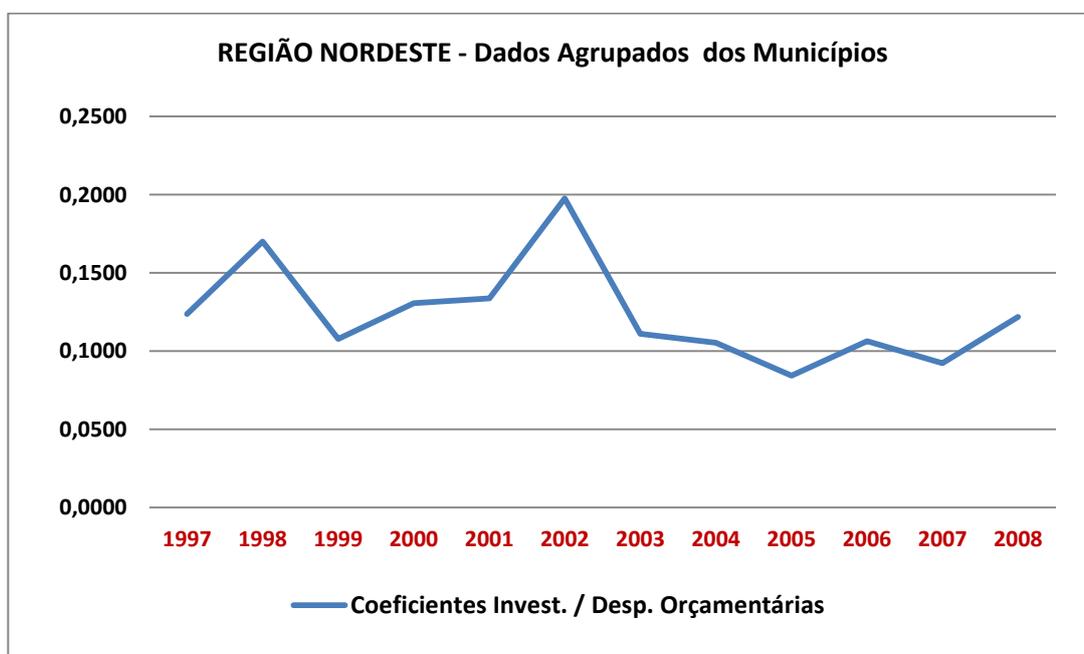


Gráfico 6 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” da Região Nordeste

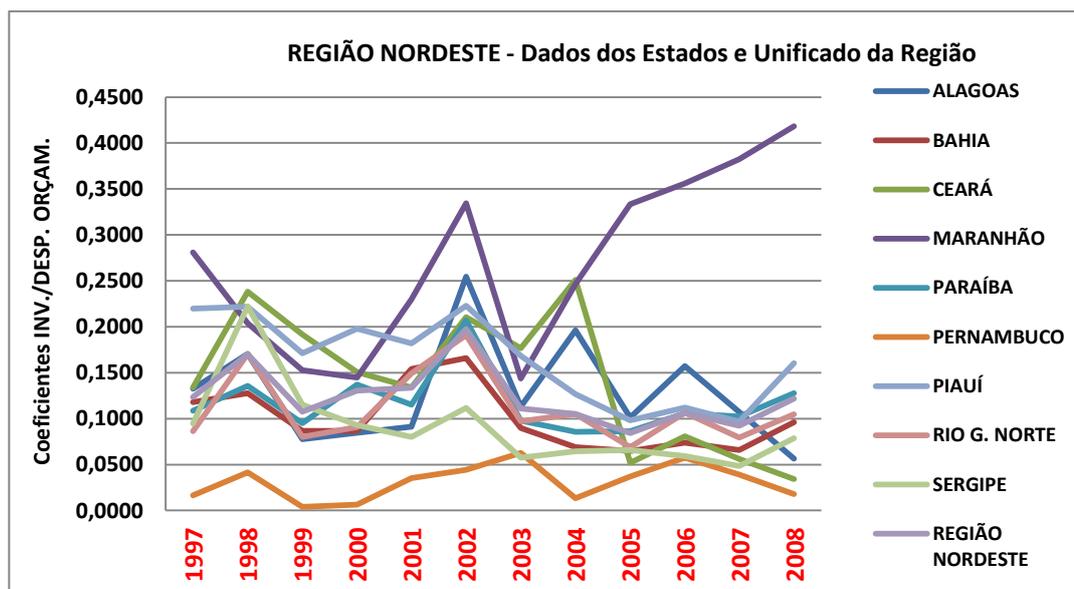


Gráfico 7 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos Estados e da Região Nordeste

4.2.3 Região Sudeste

A análise dos dados pertinentes à Região Sudeste apresentou um resultado semelhante ao da Região Nordeste, inclusive no que diz respeito à tendência da linha do gráfico no período considerado (1997-2008). Essa situação pode ser vista no Gráfico 8, a seguir, o qual, comparado com o Gráfico 6 da Região Nordeste permite confirmar tal assertiva.

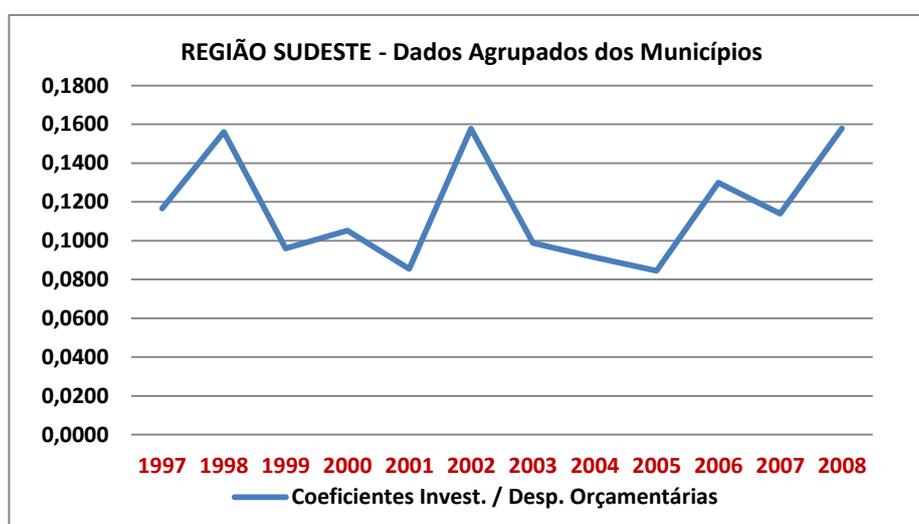


Gráfico 8 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” da Região Sudeste

Na comparação conjunta entre os dados agrupados da região, com os dados relativos a cada Estado, conforme demonstrado no Gráfico 9, abaixo, também se repete a situação de desvio da tendência da linha em um dos entes federados, sendo que dessa vez essa situação se verificou em relação ao Estado do Espírito Santo, o qual também apresentou somente um município na amostra (Divino de São Lourenço), podendo-se dizer, assim, que a tendência mostrada pela linha daquele Estado se refere, na verdade, somente aos dados daquele município.

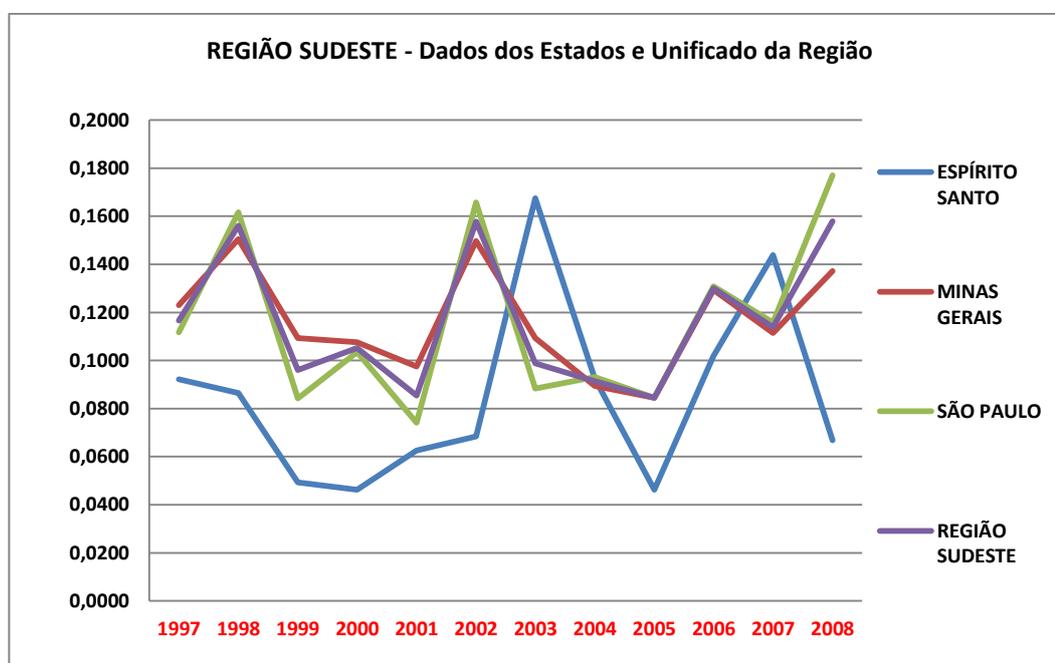


Gráfico 9 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos Estados e da Região Sudeste

4.2.4 Região Sul

Os dados da Região Sul também mostraram tendência semelhante à das demais regiões já analisadas anteriormente. Isso porque, em relação aos dados agrupados da Região, conforme demonstrado a seguir no Gráfico 10, é possível se perceber que a sua linha apresenta tendência semelhante às que já foram antes demonstradas pelas outras regiões analisadas.

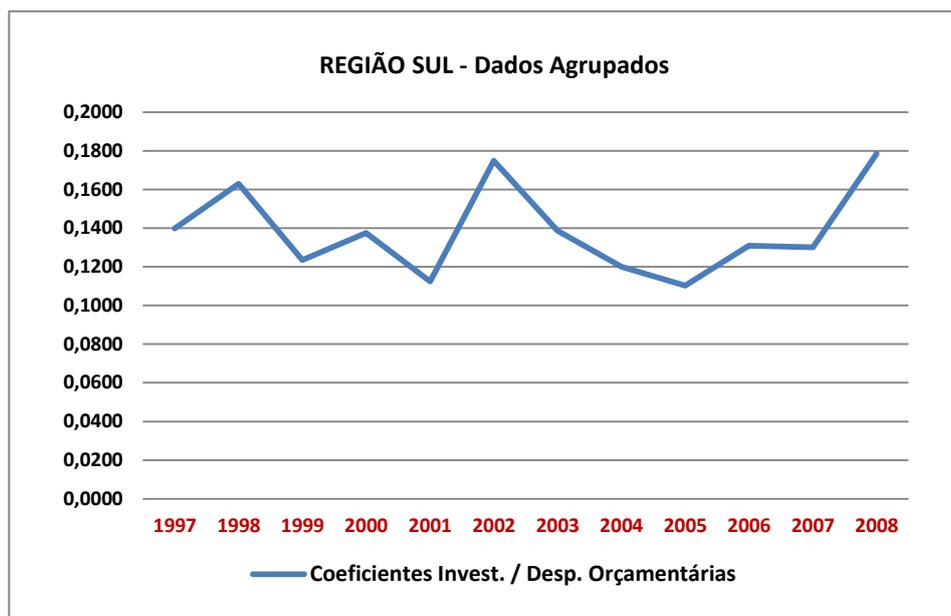


Gráfico 10 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” da Região Sul

No comparativo da tendência das linhas em conjunto, reunindo os mesmos dados agrupados da Região e também os dos Estados, houve uma convergência significativa, pois as linhas mantiveram a mesma tendência, nada obstante o fato de que o Paraná tenha sofrido leve queda nos seus coeficientes e Santa Catarina, ao contrário, tenha registrado significativa elevação, relativamente ao último período objeto da análise (2003-2008), conforme mostra o Gráfico 11, abaixo.

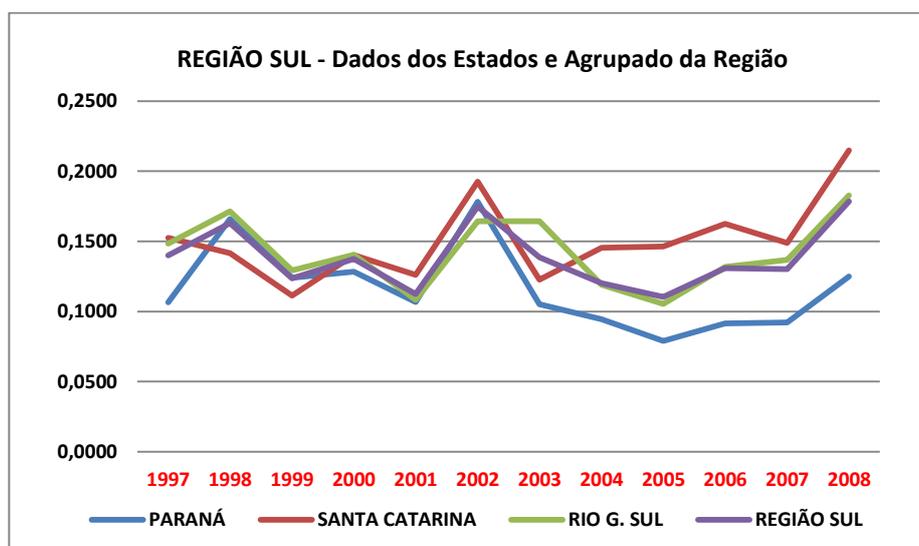


Gráfico 11 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos Estados e da Região Sul

4.2.5 Região Centro-Oeste

A análise dos dados da Região Centro-Oeste permite concluir que sua linha também apresenta tendência semelhante à das demais regiões já anteriormente analisadas, situação essa demonstrada abaixo, no Gráfico 12.

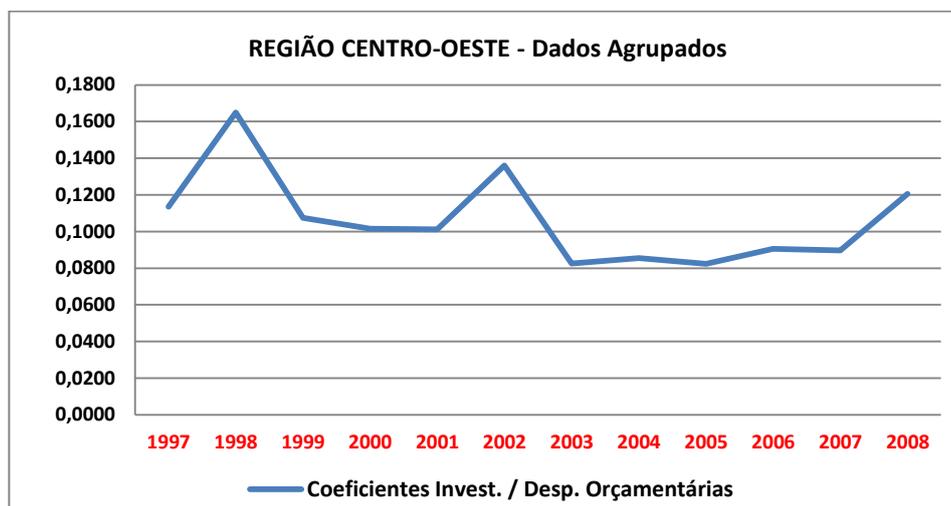


Gráfico 12 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” da Região Centro-Oeste

Ao contrário das outras regiões, no caso da Região Centro-Oeste a análise comparativa dos dados relativos a cada Estado, com os dados agrupados de toda a Região, mostrou tendências diferenciadas no sentido de suas linhas, sendo assim a Região que mostrou maior divergência, conforme mostra o Gráfico 13, abaixo.

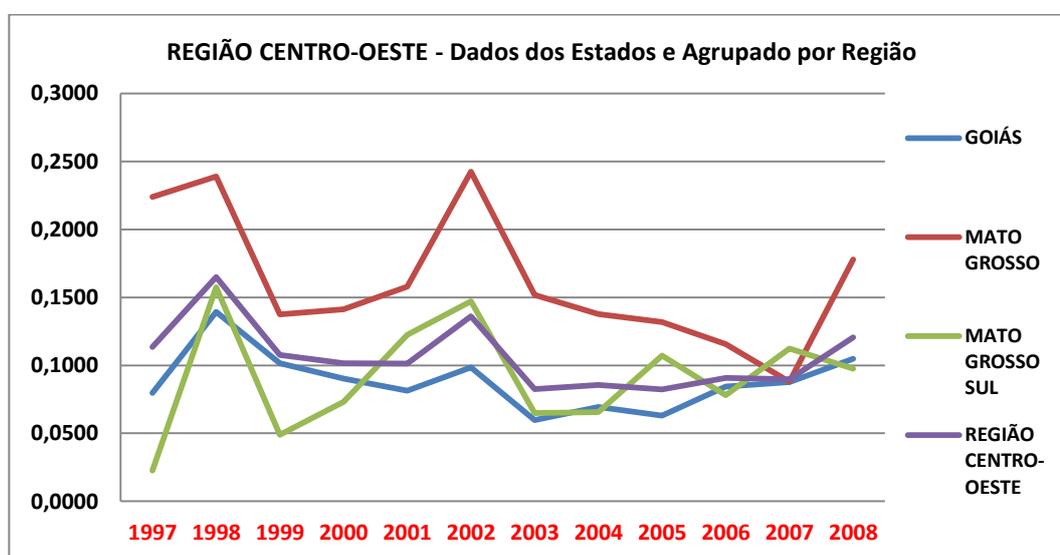


Gráfico 13 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos Estados e da Região Centro-Oeste

4.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA ANÁLISE DOS DADOS E DOS OBJETIVOS DA PESQUISA

Os resultados dos dados analisados na subseção anterior permitem concluir que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teve influência no nível de gastos com investimento por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos.

Em vista dos resultados das análises levadas a efeito nos dados que foram disponibilizados pelos entes municipais objeto desta pesquisa, faz-se a seguir uma apreciação crítica desses resultados, com vistas a estabelecer um dimensionamento do nível de influência exercido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o comportamento dos gastos com investimentos por parte dos entes municipais no período analisado (1997-2008), em tópicos distintos, sendo que o primeiro discute os resultados apresentados pela pesquisa e o seguinte analisa se os objetivos da pesquisa foram atingidos.

4.3.1 Discussão dos Resultados da Análise dos Dados

Os resultados das análises desenvolvidas sobre os dados relacionados com os gastos com investimento, quando levados a efeito pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, em período anterior (1997-2000) e posterior (2005-2008) à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sinalizam para o fato de que a Lei em questão influenciou o nível desses gastos.

Assim, levando-se em conta os coeficientes mostrados na Tabela 16, bem como o percurso demonstrado na linha do Gráfico 2, anteriormente exibidos, pode-se concluir que houve um impacto da LRF sobre a capacidade de investimento por parte desses pequeníssimos entes municipais.

Para proporcionar uma visão mais acurada da situação relativa aos níveis de gastos com investimentos por parte desses diminutos municípios nos períodos analisados, foi montado um gráfico de colunas utilizando os coeficientes mostrados na Tabela 16, do que resultou então o Gráfico 14, adiante apresentado.

Examinando-se detidamente as colunas do Gráfico 14, é possível notar que aquelas referentes ao período anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (1997-2000)

atingem patamares mais elevados do que as que se referem ao período posterior à entrada em vigor dessa Lei, sendo de se destacar, por oportuno, que o coeficiente de nível mais baixo é o do ano de 2005, que vem a ser o ano inicial do período considerado nesta pesquisa como o posterior à vigência da LRF.

O período intermediário (2001-2004) entre os dois que são objeto de análise nesta pesquisa esclarece melhor a situação, pois fica visível que nesse lapso houve uma tendência de queda nos coeficientes de investimentos sobre o total das despesas orçamentárias, sendo única exceção o ano de 2002.

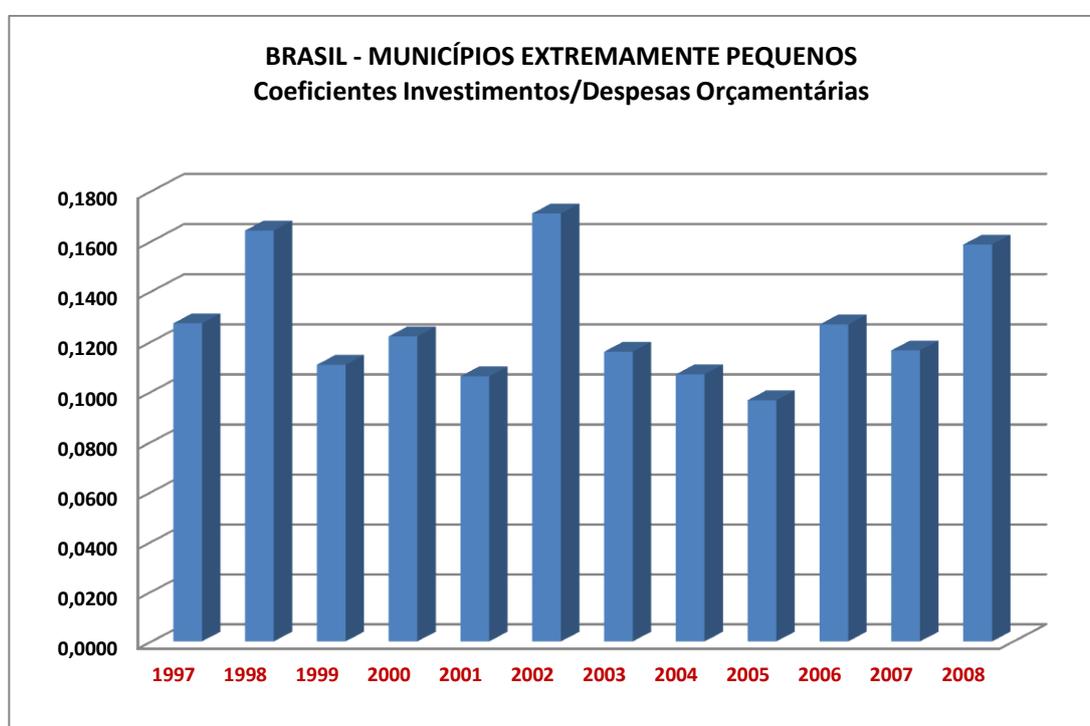


Gráfico 14 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos municípios brasileiros extremamente pequenos

A propósito, faz-se oportuno destacar que os quatro anos que apresentaram os coeficientes mais elevados são os de 1998, 2002, 2006 e 2008, sendo que os três primeiros são anos de eleição geral para as esferas federal e estadual, e o último deles foi ano de eleições municipais.

Assim, nada obstante tratar-se apenas de conjecturas, não se faz de todo impossível imaginar a seguinte situação: aqueles que eram então detentores do

Poder Municipal estariam interessados em se reeleger ou, até mesmo, em eleger seus candidatos, e para isso poderiam estar se utilizando dos recursos da máquina pública para atingir esses objetivos, mediante elevação dos gastos públicos, dentre os quais poderiam se encontrar, também, os gastos com investimentos.

De fato, em vista das peculiaridades do sistema tributário brasileiro, que prevê repasses das esferas federal e estadual para os municípios, e somando-se a isso o fato de que a maior parte desses diminutos municípios sobrevive praticamente com repasses da espécie, não é de causar espanto a ocorrência de elevados gastos com investimentos nos períodos mencionados.

Dessa forma, com o objetivo de se isolar o impacto causado pela situação acima descrita, elaborou-se outro gráfico, agora com a exclusão daqueles anos nos quais ocorreram eleições para as esferas federal e estadual, para permitir assim uma visualização da tendência dos coeficientes analisados, livres daquela variável não prevista pelo estudo, conforme demonstrado no Gráfico 15, abaixo.



Gráfico 15 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos municípios brasileiros extremamente pequenos, com expurgo dos anos de eleições federal/estaduais

Após o expurgo daqueles anos que coincidiram com as eleições federal e estadual, percebe-se que o gráfico acima passou a apresentar uma tendência mais

uniforme. Assim, fica visível que logo após a entrada em vigência da LRF, ou seja, no ano seguinte à sua sanção (2001), já se registrou um queda dos investimentos em relação ao ano de 2000. Nada obstante uma ligeira recuperação em 2003, nos dois anos seguintes verificou-se nova queda, sendo que em 2005 registrou seu nível mais baixo. Mesmo mostrando uma recuperação em 2007, ainda assim não conseguiu voltar aos níveis de 1997 e 2000, ficando apenas um pouco acima de 1999. A discrepância mais significativa que permanece se refere ao ano de 2008, bem acima dos demais.

A explicação mais plausível para essa situação pode estar atrelada ao fato de que, sendo o ano de 2008 um ano de eleições em nível municipal, isso poderia ter levado aqueles prefeitos cujos municípios, ou contam com níveis de arrecadação própria mais elevados, ou têm despesas em níveis mais reduzidos, a elevar de modo significativo seus gastos com investimentos, na tentativa de uma possível reeleição, ou até mesmo a eleição de seu candidato. Assim, não se pode olvidar que eventuais ações nesse sentido poderiam ter elevado esses gastos além do normal.

Em vista de uma possível contaminação dos dados nesses anos eleitorais, e com o objetivo de permitir uma análise livre dessas situações atípicas, foi também providenciada a exclusão dos dados referentes aos anos de 2000, 2004 e 2008, do que resultou a situação demonstrada na Figura 16.



Gráfico 16 – Demonstrativo dos coeficientes “INV./DESP.” dos municípios brasileiros extremamente pequenos, com expurgo de todos os anos eleitorais

Com o expurgo de todos os anos eleitorais, ficou mais bem definida a tendência dos coeficientes sob análise, fazendo-se possível assim um exame sem o viés daqueles exercícios financeiros que apresentaram elevação significativa no nível dos gastos com investimentos, por serem anos de campanhas eleitorais.

Como resultado, pode-se perceber que se registrou redução no coeficiente “investimento sobre despesas orçamentárias”, uma vez que o patamar apresentado no primeiro ano da análise (1997) sofreu reduções continuadas, com exceção somente nos anos de 2003 e 2007, que apresentaram ligeira elevação em relação aos anos 1999, 2001 e 2005, mas sem nem mesmo se igualarem ao nível de 1997.

Em decorrência do comportamento dos dados analisados, faz-se possível inferir que nos exercícios financeiros anteriores à LRF (1997 e 1999), os coeficientes de investimento se apresentaram mais elevados do que nos exercícios posteriores à mencionada Lei, exceto em 2003 e 2007, sem que nesses dois anos, contudo, se conseguisse voltar ao nível de 1997, o que permite assim confirmar que a LRF exerceu influência sobre os investimentos dos municípios brasileiros extremamente pequenos.

4.3.2 Análise dos Objetivos da Pesquisa

Em vistas dos resultados apresentados por este estudo, pode-se deduzir que o objetivo da pesquisa foi atingido, uma vez que se conseguiu comprovar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teve influência e também provocou impacto na capacidade dos municípios brasileiros extremamente pequenos, para efetuar gastos com investimento. Além disso, também foi possível concluir que esse impacto foi negativo, nada obstante ter se dado em dimensões que podem ser consideradas como não sendo de muita magnitude.

Foi possível assim concluir que também se atingiu o objetivo geral do estudo, uma vez que com a investigação levada a efeito se verificou a situação do nível dos gastos com os investimentos realizados pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, antes e após a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que se fez uma comparação entre o período anterior (1997-2000) e o posterior (2005-2008) à vigência da mencionada Lei, em termos quantitativos,

percentuais, e de coeficientes, e se conseguiu também determinar que a influência da LRF sobre a capacidade dessas diminutas localidades, para a realização de gastos com investimentos, foi negativa.

Em relação aos objetivos específicos, pode-se dizer que também lograram ser atendidos, visto que a análise dos dados levada a efeito nesta pesquisa permite concluir que:

- a) não houve elevação, como um todo, nos gastos com investimento por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos, após a LRF;
- b) no geral, verificou-se que houve redução nos gastos com investimento por parte dos pequeníssimos municípios brasileiros após a LRF;
- c) não se verificou nenhum caso de alguma região brasileira que tenha se beneficiado com a elevação dos gastos com investimento por parte dos pequeníssimos municípios de seus estados após a vigência da LRF;
- d) a região brasileira mais afetada pela diminuição do nível dos gastos com investimento por parte dos municípios extremamente pequenos de seus estados, após a LRF, foi a Região Centro-Oeste;
- e) houve um único caso de Estado beneficiado com a elevação no nível de gastos com investimento por parte de seus municípios, após a LRF, que foi o Maranhão. Contudo, trata-se de caso atípico, uma vez que contava com um único município extremamente pequeno em sua amostra;
- f) o Estado que foi mais afetado com diminuição no nível de gastos com investimentos por parte de seus pequeníssimos municípios, após a LRF, foi Pernambuco. Mas trata-se também de um caso atípico, visto que também contou com somente um município extremamente pequeno em sua amostra;
- g) o município extremamente pequeno que apresentou o maior percentual de elevação no seu nível de gastos com investimento, após a LRF, foi São Félix de Balsas, no Maranhão; e
- h) o município extremamente pequeno que apresentou o maior percentual de redução no seu nível de gastos com investimento, após a LRF, foi Itacuruba, em Pernambuco.

Ao se encerrar as atividades de análise dos dados desta pesquisa, fica a conclusão de que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exerceu influência nos investimentos realizados pelos municípios brasileiros extremamente pequenos, e que essa influência se revelou negativa, em vista do fato de que, depois de se ter

expurgado os exercícios financeiros que coincidiram com a realização de eleições, em razão das evidências de que teriam sido contaminados por tais eventos, haja vista a elevação desproporcional dos coeficientes de investimento, em comparação com os demais exercícios, restou a convicção de que nos exercícios posteriores à vigência da LRF houve decréscimo no nível dos investimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou somente um aspecto, dentro de um amplo leque de possibilidades relacionadas com impactos da LRF nas finanças públicas, e que se consubstanciou na verificação de uma eventual influência da LRF nos gastos com investimentos por parte dos municípios brasileiros extremamente pequenos.

5.1 CONCLUSÕES

Os resultados da análise apontaram para o fato de que a LRF exerceu influência nesse nível de gastos, ainda que numa proporção não muito expressiva, uma vez que se configurou um impacto negativo na proporção das despesas com os investimentos, comparativamente ao total de despesas em cada exercício financeiro.

A investigação foi levada a efeito sobre esse conjunto específico dos entes municipais brasileiros (municípios com até 5.000 habitantes) em razão da expressiva quantidade de municípios criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que veio a criar normas facilitadoras para o desmembramento territorial dos municípios, ao delegar para os Estados a prerrogativa de regulamentar, por meio de Lei Complementar, as normas para a criação de novos municípios nos respectivos territórios, prerrogativa essa que, em vista de interesses políticos que contaram com estudos de viabilidade técnica não muito confiáveis, resultou numa profusão de criação de novos municípios.

Essa situação chegou a um ponto tal que, nada obstante as normas da “Constituição Cidadã”, foi necessária a intervenção federal, por meio da Emenda Constitucional 15/96, que retornou à esfera da União a prerrogativa de regulamentar tal matéria, a exemplo do que já se verificava à época do regime militar (1964/1985).

Mesmo tendo cessado a criação desmedida de novos municípios a partir daquela EC, a situação financeira dos que já haviam sido anteriormente criados ainda permanece inspirando cuidados, conforme demonstrado neste estudo, visto que sobrevivem basicamente de repasses estadual e federal, e estão enfrentando um processo contínuo de esvaziamento populacional, visto que as tendências indicam que seu já reduzido contingente populacional está migrando para as cidades de médio e grande porte.

Essas contingências populacionais e financeiras serviram de inspiração para o desenvolvimento dessa investigação, conforme exposto nas justificativas, pois o trabalho avalia o impacto da LRF na capacidade desses diminutos entes municipais para a realização de gastos com investimentos.

Os trabalhos de coleta de dados resultaram na identificação de um universo composto por 1.302 municípios brasileiros com população de até 5.000 habitantes, de acordo com o censo 2010 do IBGE, e ao se levar a cabo a depuração dos dados, com suporte na base de dados FINBRA, restaram, como componentes da população a ser objeto da pesquisa, um total de 874 municípios.

O suporte teórico da pesquisa teve como base os estudos que contemplam o ente municipal e seu ambiente de atuação, o que levou a se discorrer sobre os aspectos relacionados com as finanças públicas, com o ente municipal sob um ponto de vista legal, e com a legislação regulamentadora das finanças públicas municipais, levando-se a efeito, ainda, uma análise retrospectiva de dois estudos demográficos relacionados com a criação de municípios, bem como de seis estudos anteriormente desenvolvidos para analisar o impacto da LRF nas finanças públicas, sob os mais variados aspectos.

A análise dos dados levantados pela pesquisa permitiu concluir que a LRF exerceu influência, ainda que em magnitude discreta, sobre o nível de gastos com investimentos dos municípios brasileiros extremamente pequenos. Em vista dos resultados apontados pela análise dos dados, pode-se concluir que o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa foram atendidos.

Uma situação não considerada na justificativa e nos objetivos da pesquisa acabou por emergir no decurso dos trabalhos, e se refere ao fato de que a análise dos dados levantados destacou uma situação já bem conhecida do senso comum, no sentido de que em anos eleitorais os gastos públicos com investimentos sofrem significativa elevação. Em vista da situação assim detectada, procedeu-se a um expurgo daqueles exercícios financeiros coincidentes com o calendário eleitoral, de forma a se excluir esses exercícios e assim permitir uma análise mais segura do impacto da LRF no nível de investimentos dos municípios pesquisados. Assim, com o enxugamento desses dados, ficou mais bem caracterizada a influência da LRF sobre investimentos realizados por municípios brasileiros extremamente pequenos.

5.2 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

Este estudo apresenta como limitação o fato de ter se voltado para aspectos puramente quantitativos e proporcionais dos gastos com investimentos desses entes municipais, sem considerar os aspectos qualitativos dos gastos por eles efetuados. Seria interessante aprofundar os estudos da espécie, de forma a que se pudesse especificar que tipo de investimento estaria sendo levado a cabo pelos gestores desses municípios extremamente pequenos, principalmente quanto à possibilidade de se confirmar se os investimentos estariam atendendo aos anseios da população local, de forma a que pudessem assim contribuir para a fixação de seus residentes e viessem a evitar seu êxodo para as cidades de médio e grande porte, conforme detectado por esta investigação.

Embora abrangendo um universo considerável e contando com um número significativo de dados na população pesquisada, esta investigação se limitou apenas aos municípios aqui considerados como extremamente pequenos, que apresentam uma população de até 5.000 habitantes no censo 2010 do IBGE.

Em decorrência, os resultados desta investigação não permitem concluir se os impactos negativos da LRF, aqui identificados, seriam ou não passíveis de se repetirem em municípios brasileiros de outros portes populacionais, uma vez que somente mediante replicação desta pesquisa nos mencionados municípios se faria possível tal conclusão.

5.3 SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

Assim, apresenta-se como sugestão para futuras investigações pertinentes ao assunto, que esta pesquisa seja replicada em municípios brasileiros de todos os portes populacionais, bem como sobre os estados federados, para permitir assim uma visualização mais ampla dos efeitos da LRF sobre os investimentos públicos.

Além disso, sugere-se que para futuras pesquisas relacionadas com o tema, sejam também contemplados os aspectos qualitativos desses investimentos públicos, de forma a se fazer possível assim um esclarecimento acerca dos tipos de

investimento que estariam sendo realizados pelos órgãos públicos, particularmente pelos municípios dos mais diversificados portes populacionais, uma vez que os entes municipais se destacam por se encontrarem mais próximos dos cidadãos.

Finalmente, faz-se oportuno recomendar que sejam desenvolvidos estudos interdisciplinares, de forma a que, em futuras pesquisas da espécie, sejam também contemplados os aspectos políticos, sociológicos, econômicos, administrativos, e organizacionais relacionados ao tema, e não somente o ponto de vista das finanças públicas e da contabilidade pública, que foi predominante nesta investigação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa 1967-2007, p. 67-86.

AFONSO, José Roberto R.; JUNQUEIRA, Gabriel G. **Investimento público no Brasil é mais municipal que federal.** Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, ano 55, nº 272, p. 18-25, Out-Dez/2009. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_online.asp?num=272>. Acesso em: 30.10.2011.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE NETO, Otaviano Barbosa de. **Autonomia dos municípios no ordenamento jurídico brasileiro: breve esboço histórico.** Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4345>

ARAÚJO, Fernando Cosenza; LOUREIRO, Maria Rita. **Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 39(6):1231-1252, Nov./Dez. 2005.

ARRAES, Ronaldo A.; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal, desajustes orçamentários e ideologia político-partidária: uma análise regional.** Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, v. 32, n. Especial: p. 592-610, Nov. 2001.

ARRAES, Ronaldo A.; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Leis Fiscais, ideologia política e ajustes orçamentários dos municípios brasileiros.** Centro de Estudos Econômicos. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, nº 35, p. 2-35, Jul. 2001.

AYDON, Cyril. **A história do homem: uma introdução a 150 mil anos de história da humanidade.** Tradução de Cássio Arantes Leite. Rio de Janeiro: Record, 2011.

BAENINGER, Rosana. **São Paulo e suas migrações no final do século 20.** Revista São Paulo em Perspectiva. v. 19, n. 3, p. 84-96, jul./set., 2005.

BARACHO, Maria Amarante Pastor. **A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da *governance* e *accountability*.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 34, n. 1: p. 129-161, Jan./Mar. 2000.

BARCELLOS, Tanya M. **Migrações Internas**: os conceitos básicos frente à realidade da última década. Ensaios FEEE, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 296-398, 1995.

BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BERNARDES, Genilda D'Arc. **Formação das cidades brasileiras**: cidade planejada e o sonho da modernidade. Revista Sociedade e Cultura. Goiânia, v. 2, n. 1/2, p. 01-36, jan./dez. 1999.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Administração pública municipal em debate**. Florianópolis: Insular, 2004.

BIASOTO JR., Geraldo; AFONSO, José Roberto R. **Investimento público no Brasil**: propostas para desatar o nó. Novos Estudos, CEBRAP. São Paulo, 77, p. 7-26, março/2007.

BIDERMAN, Ciro; ARVATE Paulo Roberto (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BIRKHOLZ, L. B. **Planejamento Regional e o Planejamento Local**: Relacionamentos e Condicionantes. FAUUSP, Publicação, São Paulo, 1979.

BLOCH, Renata Arruda de; BALASSIANO, Moisés. **A democratização da gestão pública**: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 93-117, jan. /2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 2ª ed. Tradução de João Ferreira, Carmem C. Variale *et al.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BOTELHO, Milton Mendes. **Manual prático de controle interno na administração pública municipal**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

BOVO, José Murari. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, edição 1/2001: p. 145-64, jan./fev. 2000.

BOWMAN, James S. **Ethical frontiers in public management**: seeking new strategies for resolving ethical dilemmas. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.

BRAGA, Alencar Santana. **O poder político do município no Brasil colônia**. Revista Brasileira de Direito Constitucional. São Paulo, nº 12: p. 169-230, jul./dez. 2008.

BRAGA, Lamartine Vieira *et al.* **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 1, p. 05-21, jan./mar. 2008.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **FINBRA - Finanças do Brasil:** Estados e municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 22.02.2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf>. Acesso em 23.02.2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 11.04.2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento e Finanças. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/Lei_4320.pdf>. Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo 2010:** primeiros dados divulgados. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php>. Acesso em: 22.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros:** finanças públicas 1998-2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/financasmunic/19982000/financasmunic.pdf>>. Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros:** gestão pública 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>> Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros:** gestão pública 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2002/default.shtm> >. Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2004/munic2004.pdf>> Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>> Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2006/munic2006.pdf>> Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>> Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: Câmara da Reforma do Estado**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis orçamentários / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis patrimoniais / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

procedimentos contábeis específicos / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: plano de contas aplicado ao setor público / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Perfil das finanças públicas municipais 1998/2007**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CAETANO, Walter Penninck. **O município e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: MAGEART, 2000.

CARR, David K.; LITTMAN, Ian D. **Excelência nos serviços públicos**: gestão da qualidade total na década de 90. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998.

CARVALHO, Alexandre Xavier Iwata (Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007.

CARVALHO, José Carlos Jacob. **Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

CARVALHO, José Carlos Jacob *et al.* **Finanças públicas brasileiras**: algumas questões e desafios no curto e no médio prazos. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública**: no Governo Federal. São Paulo: Atlas, 2004.

CAULLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauro (Org.). **Gestão pública e reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CERVO, Amado L. *et al.* **Metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público**: fortalecimento dos controles internos. Curitiba: Juruá, 2009.

CHIEZA, Rosa Ângela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal**: os municípios do RS. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdades de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia. Porto Alegre, 2008.

CLEMENTE, Ademir (Org.). **Projetos empresariais e públicos**. São Paulo: Atlas, 1998.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

CORBARI, Ely Célia. **Grandes municípios brasileiros**: estrutura do endividamento e impactos da lei de responsabilidade fiscal. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008. Disponível em:
<<http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/system/files/documentos/Dissertacoes/D016.pdf>>. Acesso em: 27.03.2012.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

COSTIN, Cláudia. **Administração pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

CRUZ, Flávio da (Coordenador). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DRUCKER, Peter. **Managing in turbulent times**. New York: Harper Collins, 2006.

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Thomson Learning, 1999.

ECKSTEIN, Otto. **Public Finance**. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall, 1964.

FAVERO, Edison. **Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios - avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais**. 279 f. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Escola Politécnica da USP, São Paulo, 2004.

FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação**. Tradução de Sara Rejane Freitas de Oliveira; revisão técnica de Tomás de Aquino Guimarães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

FERLIE, Ewan *et al.* **The new public management in action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

FERRARI, Alfonso Trujillo. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

FERREIRA, Afonso Henrique Borges. **Os movimentos migratórios e as diferenças de renda per capita entre os estados no Brasil (1970-1980)**. Revista Brasileira de Estudos Populacionais. Campinas, v. 13, n. 1, p. 67-78, 1996.

FERRER, Florência; LIMA, Cristian. **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: notas essenciais e alguns aspectos da improbidade administrativa**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 21.05.2012

FILELLINI, Alfredo. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1989.

FIORAVANTE, Dea G. *et al.* **Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da lei de responsabilidade fiscal**. In: IPEA. **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2007. p. 53-112.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.

GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de economia política**. São Paulo: Saraiva, 1999.

GERIG, Wilson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. **O comportamento dos indicadores de endividamento nos municípios brasileiros de porte médio pós**

LRF. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 2010, Ponta Grossa. **Artigos.** Ponta Grossa: UEPG, 2010. Disponível em: <<http://admpg.com.br/2010/ensalamento.php?ordem01=autor>>. Acesso em: 27.03.2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIGLIO, Celso. **Municípios e municipalismo:** história e desafios para o século XXI. Osasco, SP: edição do autor, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de responsabilidade fiscal:** efeitos sobre os gastos com pessoal dos municípios brasileiros. Trabalho apresentado no 33º Encontro Nacional de Economia, Natal, 2005.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros.** 2005. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, USP, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/>>. Acesso em 26.03.2012.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Estimativa dos investimentos públicos:** um novo modelo de análise da execução orçamentaria aplicado às contas nacionais. Brasília: ESAF, 2006. 51p. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Brasília (DF).

GONÇALVES, Alfredo José. **Migrações Internas:** evoluções e desafios. Revista Estudos Avançados. v. 15, n. 43, p. 173-184, 2001.

GRUBER, Jonathan. **Finanças públicas e política pública.** 2. ed. Tradução e revisão Antônio Zoratto Sanvincente. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Capítulos da história do Império.** São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. **História do pensamento econômico.** 24. ed. Tradução de Jaime Larry Benchimol. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

JORGE, Kedley Souza. **Análise da constitucionalidade dos municípios criados após a EC 15/96: o caso dos "municípios inconstitucionais"**. Jurisway: Texto enviado em 13/11/2010. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5009>. Acesso em: 24.05.2012.

KANAANE, Roberto *et al.* **Gestão pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas**. São Paulo: Atlas, 2010.

KAUL, Inge; CONCEIÇÃO, Pedro. **The new public finance: responding to global challenges**. New York: Oxford University press, 2006.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultura, 1983.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

KETTL, Donald. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1986.

LEITE, Adailton Amaral Barbosa. **Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências**. Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Brasília, ano III, n. 5, dez. 2008.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade pública: integrando União, estados e municípios (Siafi e Siafem)**. São Paulo: Atlas, 2000.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Fundamentos da auditoria governamental e empresarial**. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do GESPÚBLICA**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Política e reformas fiscais no Brasil recente**. Revista de Economia Política, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

MAGALHÃES, Elizete A. *et al.* **A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais**. Revista Contabilidade Vista & Revista. Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 9-26, dez. 2005.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: IPEA. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007. p. 13-52.

MARCO, Cristhian Magnus de. **Evolução constitucional do município brasileiro.** Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 693, 29 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6798>>. Acesso em: 22.02.2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais.** 2, ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de gestão estratégica na administração pública.** São Paulo: Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 1999.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2007.

MAUSS, César Volnei; SOUZA Marco Antonio de. **Gestão de custos aplicada ao setor público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental.** São Paulo: Atlas, 2008.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas.** São Paulo: Atlas, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito administrativo brasileiro.** 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELO NETO, Francisco Paulo de. **Reengenharia do setor público: as bases para a construção do estado moderno.** Rio de Janeiro: Quartet Ed.; FESP, 1995.

MELLO, Diogo L. de. **Governo e administração municipal**: a experiência brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001.

MILLET, John D. **Management in the public service**: the quest for effective performance. New York: McGraw-Hill, 1954.

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: MacGraw-Hill Book Company, Inc., 1959.

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

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NOGUEIRA, Oracy. **Pesquisa Social**: introdução às suas técnicas. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1964.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. **Controladoria governamental**: governança e controle econômico na implementação das políticas públicas. São Paulo: Atlas, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mário. **Planejamento Governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PATARRA, Neide Lopes. **Movimentos migratórios no Brasil**: tempos e espaços. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas**: controladoria governamental. Curitiba: Juruá, 2002.

PEIXOTO, João Paulo M. (org.). **Governando o governo**: modernização da administração pública no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice)**: uma abordagem neoliberal? Revista Análise Social, v. XXXII, n. 141, 1997 (2.), p. 419-442.

PERRY, Marvin. **Civilização ocidental**: uma história concisa. Tradução Waltensir Dutra, Silvana Vieira. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (Org.). **Administração pública**: coletânea. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2011.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PROCOPIUCK, Mario *et al.* **O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro**. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 58, n. 4, p. 397-415, out./dez. 2007.

QUINTANA, Alexandre Costa *et al.* **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 1987.

REALE, Miguel. **O problema jurídico da criação dos municípios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1948.

REALE, Miguel. O estado moderno, *in* **Obras políticas (1ª fase – 1931/1937)**, vol. II. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

REIS, Heraldo da Costa. **Contabilidade e gestão governamental**: estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

REIS, Heraldo da Costa. **As mudanças na LC 101/2000**. Rio de Janeiro: IBAM, Estudos e Pareceres. Disponível em:
<http://ibam.org.br/media/arquivos/estudos/mudancas_lc101.pdf> Acesso em: 17.04.2012

REIS, Heraldo da Costa. **Custos e controle gerencial na administração municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, Estudos e Pareceres. Disponível em:
<http://ibam.org.br/media/arquivos/estudos/controle3_1.pdf> Acesso em: 17.04.2012

REIS, Heraldo da Costa. **O município no contexto das mudanças no sistema de informações contábeis**. Rio de Janeiro: IBAM, Estudos e Pareceres. Disponível em:
<http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/municipio_mudancas_contabeis.pdf>. Acesso em: 17.04.2012.

REZENDE, Amaury José; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz João. **A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos**: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do Estado de São Paulo. *Revista Universo Contábil*, vol. 1, n. 1, jan./abr. 2005, p. 24-40.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico**: para organizações privadas e públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de sistemas de informação e informática**. São Paulo: Atlas, 2003.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de informações públicas Municipais**: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, Denis Alcides. **Sistemas de informações organizacionais**: guia prático para projetos. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1997.

RIBEIRO, Márcio Bruno *et al.* **Despesas de investimento municipais das capitais brasileiras no período 2001-2008**: o que podemos inferir com base nos dados bimestrais dos relatórios resumidos de execução orçamentária? IPEA, Texto para Discussão n. 1497. Brasília, maio 2010.

ROCHA, Arlindo Carvalho; QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. **Auditoria governamental**: uma abordagem metodológica da auditoria de gestão. Curitiba: Juruá, 2008.

ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade no setor público**. São Paulo: Atlas, 2011.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Atlas, 1988.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

SALVADOR, Ângelo Domingos. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1982.

SAMUELSON, Paul A. **Introdução à análise econômica**. 8. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1979.

SANTOLIN, Roberto *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico**. São Paulo, Revista Estudos Econômicos, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez. 2009.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Cia. das Letras, 2011.

SERRA, Fernando A. Ribeiro *et al.* **Gestão estratégica das organizações públicas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Arídio; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luís Alberto. **Sistemas de informação na administração pública**. Rio de Janeiro: REVAN, 2004.

SILVA, Arídio; RIBEIRO, José Araújo; RODRIGUES, Luís Alberto. **Desvendando o pregão eletrônico: e-gov, cotação eletrônica, registro de preços, internet, administração pública**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

SILVA, César Augusto Tibúrcio (org.). **Custos no setor público**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007.

SILVA, Édson Jacinto da. **O município na Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Leme, SP: Editora de Direito Ltda., 2002.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Maurício Corrêa *et al.* **Divulgação de trabalho: procedimentos metodológicos para a elaboração de projetos de pesquisa relacionados a dissertações de mestrado**

em ciências contábeis. Revista Contabilidade & Finanças - USP, São Paulo, n. 36, p. 97-104, set./dez. 2004.

SILVA, Moacir Marques. **Curso de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2009.

SIMONSEN, Roberto C. **História econômica do Brasil: (1500/1820)**. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, Valmor. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Alceu; CLEMENTE, Ademir. **Decisões financeiras e análise de investimentos: fundamentos, técnicas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1997.

SUTHERLAND, John W. **Management handbook for public administration**. New York: Van Nostrand Reinhold Company, 1978.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, vol. 17, n. 48, p. 61-89. fev. 2002.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul**. Revista Sociologia e Política. Curitiba: n. 24, p. 123-148. jun./2005.

TORRES, Alberto. **A organização nacional**. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.a.

TORRES, Alberto. **O problema nacional brasileiro: introdução a um programa de organização nacional**. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.b.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1964.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **Os construtores do Império: ideias e lutas do Partido Conservador Brasileiro**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

VELOSO, João Francisco Alves (org.). **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**: parte 1. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**: parte 2. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.