

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**VITÓRIO REINALDO BACKES**

**AS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE À LUZ DAS  
TRANSFORMAÇÕES TEÓRICAS E INSTITUCIONAIS DO ESTADO**

**Porto Alegre**

**2014**

**VITÓRIO REINALDO BACKES**

**AS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE À LUZ DAS  
TRANSFORMAÇÕES TEÓRICAS E INSTITUCIONAIS DO ESTADO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre**

**2014**

**VITÓRIO REINALDO BACKES**

**AS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE À LUZ DAS  
TRANSFORMAÇÕES TEÓRICAS E INSTITUCIONAIS DO ESTADO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Aprovada em: Porto Alegre, 03 de dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann  
UFRGS

---

Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comin  
UFRGS

*Do nascimento à morte, nossas vidas são afetadas de inúmeras maneiras pelas atividades do governo. Nascermos em hospitais subsidiados, quando não públicos... Muitos de nós recebemos uma educação pública... Virtualmente todos nós, em algum momento de nossas vidas, recebemos dinheiro do governo, como crianças – por exemplo, através de bolsas de estudos; como adultos, se estamos desempregados ou incapacitados; ou como aposentados; e todos nós nos beneficiamos dos serviços públicos.*

*(Joseph E. Stiglitz, 1986)*

## RESUMO

A partir da segunda metade da década de 1980, importantes conquistas políticas e sociais foram institucionalizadas na legislação brasileira. O objetivo deste trabalho é analisar os impactos das transformações institucionais que ocorreram no Brasil no âmbito das finanças do Município de Porto Alegre, a partir da segunda metade da década de 1980 até o ano de 2013. Uma segunda análise será a abordagem teórica sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos no mundo e a demonstração da ocorrência ou não desta expectativa em Porto Alegre. O estudo das finanças municipais abordará, especialmente, a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando pela entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda pela Lei de Acesso à Informação. Pretende-se estudar o comportamento dos diferentes elementos do orçamento com a finalidade de compreender melhor as receitas e principalmente as despesas da administração municipal.

**Palavras-chave:** Finanças públicas municipais. Constituição Federal de 1988. Lei de Responsabilidade Fiscal. Crescimento dos gastos públicos. Gestão pública municipal.

## **ABSTRACT**

From the second half of the 1980s, important political and social achievements were institutionalized in Brazilian laws. The objective of this paper is to analyze the impacts of institutional changes that have occurred in Brazil in the context of public finance of the Municipality of Porto Alegre, from the second half of the 1980s until 2013. A second analysis will be a theoretical approach to the trend growth of public expenditure in the world and to demonstrate the presence or absence of this expectation in Porto Alegre. The study will be conducted, especially with the promulgation of the Federal Constitution of 1988, through the entry of the Law of Fiscal Responsibility and by the Law on Access to Information. It is intended to study the behavior of the different elements of the budget in order to better understand the income and expenses of the municipal administration.

**Keywords:** Municipal finances. 1988' Federal Constitution. Law of Fiscal Responsibility; Public expenditure growth. Public administration.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A Lei de Wagner .....	36
Figura 2 – O Gasto Público em relação ao PIB no Brasil de 1947 a 1968.....	38
Figura 3 – Relação dos Gastos Públicos com o PIB .....	40
Figura 4 – Evolução dos Gastos Governamentais em Relação ao PIB brasileiro de 1980 a 2006 (%).....	42
Figura 5 – Período de Industrialização e os Gastos Públicos – Modelo de Herber.....	44
Figura 6 – Receita Corrente e Receita de Capital da Administração Consolidada de 1982 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE..	50
Figura 7 – Principais Receitas Correntes da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE.....	52
Figura 8 – Principais Transferências Intergovernamentais da União de 1988 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	54
Figura 9 – Transferências Intergovernamentais do Estado de 1988 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	55
Figura 10 – Receita Tributária da Administração Consolidada de 1988 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	56
Figura 11 – Receita Total da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	57
Figura 12 – Receitas por Departamentos da Administração Descentralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	59
Figura 13 – Despesas por Categoria Econômica da Administração Centralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	61
Figura 14 – Principais Despesas Correntes da Administração Centralizada de 1982 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE.....	64
Figura 15 – Natureza da Despesa Correntes da Administração Centralizada de 2002 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE.....	66

Figura 16 – Despesas por Categoria Econômica da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	67
Figura 17 – Despesas Empenhadas da Administração Descentralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE.....	68
Figura 18 – Gastos Reais por Função da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	73
Figura 19 – Gasto per capita da Administração Centralizada – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	75
Figura 20 – Gasto per capita da Administração Consolidada – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	76
Figura 21 – Gasto Total da Administração Centralizada em Relação ao PIB – 1985-1998 (%) .....	79
Figura 22 – Gasto Total da Administração Consolidada em Relação ao PIB – 2000-2011 (%) .....	80
Figura 23 – Dívida Consolidada Líquida de 2004 a 2013 – em % da RCL .....	83
Figura 24 – Dívida Consolidada Bruta de 2004 a 2013 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE.....	84
Figura 25 – Resultado Primário de 2004 a 2013 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	84
Figura 26 – Destinação de Recursos com ASPS e MDE – em % sobre a Receita de Impostos e Transferências.....	85
Figura 27 – Portal Transparência e Acesso à Informação em 31.10.2014 .....	87
Quadro 1 – Avaliação dos Portais de Transparência – TCE/RS .....	88

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Partilha e distribuição dos Impostos entre União, Estados e Municípios (%).....	21
Tabela 2 – Limites percentuais da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida ....	28
Tabela 3 – Limites da Dívida Consolidada Líquida dos Entes da Federação brasileira .....	29
Tabela 4 – Principais Receitas Correntes da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	51
Tabela 5 – Receitas da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	58
Tabela 6 – Principais Despesas Correntes da Administração Centralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	62
Tabela 7 – Despesas Empenhadas da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	67
Tabela 8 – Gastos Reais por Função da Administração Centralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	70
Tabela 9 – Gastos Relativos por Função da Administração Centralizada (%).....	71
Tabela 10 – Gastos Reais por Função da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	72
Tabela 11 – Gastos Relativos por Função da Administração Consolidada (%).....	74
Tabela 12 – Gasto per capita da Administração Consolidada – .....	76
Tabela 13 – Gastos per capita por Classificação da Despesa por Funções – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	77
Tabela 14 – Gastos Relativos per capita por Classificação da Despesa por Funções (%) .....	78
Tabela 15 – Despesas Totais e PIB de Porto Alegre entre 1982-1998 – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	79
Tabela 16 – Despesas Totais e PIB de Porto Alegre entre 2000-2013 – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE .....	81
Tabela 17 – Despesas com Pessoal no Município nos Poderes Executivo e Legislativo – Valores nominais .....	82

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ASPS	–	Ações e Serviços Públicos da Saúde
BB	–	Banco do Brasil
BCB	–	Banco Central do Brasil
CARRIS	–	Companhia Carris Porto Alegre
CCF	–	Comissão de Coordenação Financeira
CF/1988	–	Constituição Federal de 1988
DCL	–	Dívida Consolidada Líquida
DEP	–	Departamento de Esgotos Pluviais
DMAE	–	Departamento Municipal de Água e Esgotos
DMLU	–	Departamento Municipal de Limpeza Urbana
EPTC	–	Empresa Pública de Transporte e Circulação
e-SIC	–	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FASC	–	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FEE	–	Fundação de Economia e Estatística
FINBRA	–	Finanças do Brasil
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	–	Fundo de Participação dos Estados
FPM	–	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
Fundef	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GP	–	Gabinete do Prefeito
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	–	Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços
IMESF	–	Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família
IPCA	–	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	–	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	–	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	–	Imposto de Renda
IRRF	–	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	–	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI	–	Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos
LAI	–	Lei de Acesso à Informação
LC	–	Lei Complementar
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	–	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
ODC	–	Outras Despesas Correntes
OF	–	Orçamento Fiscal
OGU	–	Orçamento Geral da União
OM	–	Orçamento Monetário
OOC	–	Orçamento das Operações de Crédito
PAC	–	Programa de Aceleração do Crescimento
PGM	–	Procuradoria Geral do Município
PIB	–	Produto Interno Bruto
PPA	–	Plano Plurianual
Previmpa	–	Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre
PROCEMPA	–	Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre
RCL	–	Receita Corrente Líquida
RGF	–	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	–	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SEST	–	Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais
SIC	–	Serviço de Informação ao Cidadão
SMF	–	Secretaria Municipal da Fazenda
STN	–	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	–	Sistema Único de Saúde
TCE/RS	–	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCL	–	Taxa de Coleta de Lixo
TCU	–	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>15</b>
2.1	TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS NA DÉCADA DE 1980.....	15
2.2	REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1988.....	19
2.3	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2000).....	26
2.4	A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (2011).....	31
<b>3</b>	<b>TEORIAS SOBRE O CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS.....</b>	<b>34</b>
3.1	A LEI DE WAGNER – A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES DO ESTADO.....	35
3.2	O ESTUDO DE PEACOCK E WISEMAN.....	39
3.3	OS MODELOS DE MUSGRAVE, RUSTOW E HERBER.....	43
3.4	O CRESCIMENTO POPULACIONAL, A URBANIZAÇÃO E AS DESECONOMIAS EXTERNAS.....	45
<b>4</b>	<b>COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE A PARTIR DE 1982.....</b>	<b>47</b>
4.1	METODOLOGIA.....	47
4.2	RECEITAS.....	49
4.3	DESPESAS.....	60
<b>4.3.1</b>	<b>Despesas por Categoria Econômica.....</b>	<b>60</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Despesas por Função.....</b>	<b>68</b>
4.4	GASTO PER CAPITA.....	74
4.5	DESPESA TOTAL EM RELAÇÃO AO PIB.....	78
4.6	GESTÃO FISCAL.....	82
<b>4.6.1</b>	<b>Evolução da Despesa com Pessoal.....</b>	<b>82</b>
<b>4.6.2</b>	<b>Dívida Consolidada Líquida.....</b>	<b>83</b>
<b>4.6.3</b>	<b>Resultado Primário.....</b>	<b>84</b>
<b>4.6.4</b>	<b>Obrigações Constitucionais com Ensino e Saúde.....</b>	<b>85</b>
4.7	TRANSPARÊNCIA.....	86
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>89</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>95</b>
	<b>ANEXO A – RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA.....</b>	<b>100</b>
	<b>ANEXO B – DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA.....</b>	<b>105</b>

<b>ANEXO C – DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA .....</b>	<b>106</b>
<b>ANEXO D – ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO E CORREÇÃO MONETÁRIA PARA 30.09.2014 - IPCA-IBGE.....</b>	<b>114</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças anteriores à Constituição Federal de 1988 foram fundamentais para o reordenamento econômico do governo central durante a segunda metade da década de 1980. Embora não tenham efeitos diretos sobre as contas municipais, essas transformações institucionais da União permitiram, a partir de 1988, uma reformulação abrangente do arcabouço institucional do país que veio a atingir diretamente os governos subnacionais, especialmente com as normas voltadas para as finanças públicas.

A Carta Magna de 1988, por seu turno, implementou, entre outras mudanças importantes, grandes alterações relativas a obrigações de gastos com seguridade social, saúde e educação e estabeleceu normas de planejamento público através do ciclo orçamentário – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com vistas à descentralização política e fiscal. Além disso, a descentralização dos recursos tributários, promovida pela Constituição Federal foi, acima de tudo, um movimento de municipalização da receita, via reordenamento de competências e, principalmente, via transferências de recursos financeiros entre os entes federativos. A ideia condicionante dessa transferência de responsabilidades frente à execução de políticas públicas locais está alicerçada no princípio da subsidiariedade, princípio pelo qual se atribui maior competência à comunidade local, que teria maiores condições de atender as demandas por conhecer melhor a realidade regional e ainda estar mais próxima da população alvo. É importante ressaltar, no entanto, que esse movimento resultou em um processo desordenado de descentralização de encargos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação surgiram posteriormente, preenchendo as lacunas deixadas nas áreas de finanças públicas e transparência, respectivamente, complementando a Carta Magna nos assuntos que lhes competem. Resumidamente, as principais contribuições destas novas normas institucionais foram estabelecer regras objetivas em finanças públicas e promover a fiscalização social, com vistas a um maior controle sobre as receitas e despesas dos entes federados não só por parte dos gestores públicos e dos órgãos de fiscalização, mas também pela sociedade. Foram medidas, portanto, que procuraram, num cenário de deterioração das finanças públicas dos entes federativos, conter os gastos públicos e também incentivar o acompanhamento da gestão e a participação cidadã na Administração Pública.

Paralelamente a estas mudanças institucionais, a teoria econômica sobre os gastos públicos aplicada em diferentes países e épocas aponta para uma tendência de crescimento da despesa pública em decorrência de diversas situações, como, por exemplo, pelo estágio de

desenvolvimento de uma região ou país, pelo crescimento e envelhecimento populacional, em decorrência de guerras ou crises, ou ainda a partir do crescimento da renda, acarretando maiores demandas sociais, urbanização e exigências de serviços públicos de melhor qualidade em educação, saúde, previdência, entre outros.

É nesse panorama que serão analisadas as finanças públicas do Município de Porto Alegre. Um cenário interno que, ao mesmo tempo em que condiciona o aumento dos recursos para destinação em políticas públicas a partir da descentralização em decorrência da crise do Estado brasileiro, condiciona instrumentos voltados ao ajuste fiscal e, em muitos casos, à contenção de despesas com políticas de austeridade econômica. Em paralelo, percebe-se que a cidade cresce, em termos de renda e também de população. Sobre isso, a literatura econômica aponta para uma tendência de elevação da relação: gasto público e Produto Interno Bruto. No entanto existem duas forças atuando sobre as contas públicas: uma no plano institucional e outra no plano teórico. O objetivo central deste trabalho será analisar as implicações destes dois planos nas finanças municipais e trazer um panorama objetivo da situação econômica e financeira do município, desdobrando o orçamento municipal, analisando as fontes de arrecadação e os elementos e funções da despesa.

Assim, para atender aos objetivos propostos, este trabalho está estruturado da forma como demonstrado a seguir: no Capítulo 2, aborda-se algumas das mais importantes transformações institucionais no âmbito das Finanças Públicas no Brasil, quais sejam – as mudanças relativas ao Orçamento Geral da União, comprometido num cenário de crise de Estado, em meados da década de 1980, as transformações do Estado e das Finanças Públicas com a Constituição Federal de 1988, as implicações e os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda a busca pela aproximação da sociedade com o setor público a partir de Lei de Acesso à Informação; no Capítulo 3, apresenta-se uma revisão da literatura sobre a tendência do crescimento dos gastos públicos no Brasil e no mundo, através de pesquisas empíricas em diversos países; no Capítulo 4, analisa-se a situação das finanças públicas do município de Porto Alegre, desdobrando as receitas, as despesas, a gestão fiscal e a transparência do município em finanças públicas, no sentido de investigar o comportamento e a evolução da política orçamentária em Porto Alegre; no Capítulo 5, finalmente, são desdobradas as considerações finais.

## 2 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO BRASILEIRO

Neste capítulo, objetiva-se demonstrar o panorama das mudanças institucionais no Brasil a partir da crise do Estado desenvolvimentista, desde as primeiras mudanças implementadas na segunda metade da década de 1980, passando pelas grandes transformações a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vigente a partir de 2000, a qual se consolidou como um importante instrumento de finanças públicas, e também pela Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual entrou em vigor no ano de 2001 e regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas e convida a sociedade para o controle social.

Inicialmente, são abordadas as principais medidas adotadas na década de 1980 até a Constituição Federal de 1988. Logo após, são analisadas as mudanças implementadas pela CF/1988, pela LRF e pela LAI, respectivamente, mostrando os objetivos, o contexto de implementação e o conteúdo das referidas normas no tocante às finanças públicas.

### 2.1 TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS NA DÉCADA DE 1980

Durante os anos 1930 e 1960, o Estado brasileiro foi o elemento-chave condicionante do desenvolvimento econômico e social do país. Esse período foi caracterizado, conforme Sallum Junior (2003), pela forma autocrática e desenvolvimentista do Estado, onde este cumpre o papel de núcleo organizador da sociedade, funcionando como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado, mas dependente do capital externo por meio de uma estratégia de substituição de importações.

Segundo Lopreato (2000), a economia brasileira, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, apresentou uma deterioração crescente e contínua das finanças públicas condicionadas: internamente, pelo pífio crescimento econômico e pela aceleração inflacionária; e, externamente, pela elevação da taxa internacional de juros, agravada pelas crises internacionais do petróleo (1973 e 1979), pelo fim do padrão ouro e também pelas baixas taxas de crescimento comparadas à “era de ouro do capitalismo”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A Era de Ouro do capitalismo foi um período de grande prosperidade econômica que ocorreu principalmente nos países ocidentais e especialmente nos mais desenvolvidos após o final da Segunda Guerra Mundial até início de 1970. O declínio desse período é marcado pelo colapso dos acordos de Bretton Woods, em 1971, pela crise do petróleo de 1973 e ainda pelo “crash” do mercado de ações em 1973-1974, o que levou à recessão da década de 1970.

Diante desse cenário de crise, em 1983, o Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para cobrir o déficit nas contas externas. Como condicionalidades, o Fundo exigiu do Brasil a adoção de um conjunto de mudanças institucionais no que se refere à organização das contas públicas.

[...] ante o contexto de instabilidade macroeconômica e de agudos desequilíbrios das finanças federais, o arcabouço institucional vigente ao longo de toda a década de 70 perdera sua funcionalidade. É importante frisar que, no final dessa década, a situação econômica impunha a necessidade de maior controle sobre as despesas públicas, o que seria ainda mais intensificado pelo processo de negociação da dívida externa brasileira a partir de 1983, sob amparo do Fundo Monetário Internacional. (GUARDIA, 1997, p. 267).

Guardia (1997) enfatizou as mudanças institucionais no sistema de planejamento e orçamento da União. Para ele, a reduzida disciplina fiscal associada à antiga configuração de execução do Orçamento Monetário (OM) caracterizava-o mais como uma programação monetária do que como um orçamento efetivo do governo nacional. Como não havia controle sobre sua execução, que se dava através da Conta Movimento do Banco do Brasil (BB), era a emissão monetária ou de títulos da dívida que se ajustava às necessidades de financiamento das operações do OM, e não as despesas que se adequavam conforme as disponibilidades financeiras.

Ainda segundo Guardia (1992), a análise das medidas implementadas na segunda metade da década de 1980 demonstra que o objetivo das reformas versava principalmente sobre o processo de unificação orçamentária e de redefinição das relações entre o Banco Central, o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional de forma a criar condições para um maior controle sobre as despesas, que até então eram cursadas ao amparo do Orçamento Monetário.

No período anterior à promulgação da Carta Magna de 1988, de acordo com os estudos do autor, as seguintes medidas foram adotadas:

- a) unificação do Orçamento Monetário (OM) e do Orçamento Fiscal (OF): até o ano de 1986 a execução dos gastos públicos da União não se dava de forma unificada. Havia uma fragmentação do Orçamento Geral da União (OGU), o qual excluía uma grande parcela<sup>2</sup> das despesas federais do orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Dessa forma, o Poder Executivo detinha controle total para deliberar sobre a alocação de alguns recursos sem a apreciação do Poder Legislativo. Esse

---

<sup>2</sup> Alguns exemplos são: os encargos da dívida mobiliária federal, as compras de trigo, as aquisições de produtos agrícolas, as aquisições do Governo para a política de estoques reguladores, os custos de armazenagem, seguro e frete das políticas de preços mínimos e os gastos com subsídios aos setores agropecuário e exportador.

processo dava flexibilidade à gestão da política fiscal, pois os desequilíbrios gerados à conta do OM eram cobertos por emissão monetária primária de moeda ou colocação de títulos da dívida federal. Assim, no Projeto de Lei de Orçamento para 1986, conforme Guardia (1992), pela primeira vez o Poder Executivo incorporou ao OGU as despesas com os encargos da dívida mobiliária federal (em poder do público e na carteira do Banco Central), compras de trigo, aquisições de produtos agrícolas, estoques reguladores, custos da política de preços mínimos (armazenagem, seguro e frete) e gastos com subsídios aos setores agropecuário e exportador;

- b) separação financeira entre o Banco do Brasil e o Banco Central: o congelamento da Conta Movimento do Banco do Brasil em janeiro de 1986, a partir do voto nº 45 do Conselho Monetário Nacional, a qual foi substituída por uma conta de suprimentos específicos do Ministério da Fazenda. Esta medida resultou na separação financeira entre o Banco do Brasil e o Banco Central, de forma que o primeiro passou a receber somente os recursos suficientes para a cobertura de seus compromissos de responsabilidade do Tesouro Nacional, definidos na programação monetária.
- c) criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através do Decreto nº 9.542, de 10 de março de 1986, vinculada ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de centralizar, compatibilizar, programar e acompanhar diversas atribuições antes descentralizadas. Conforme Teixeira (1990<sup>3</sup>, *apud* GUARDIA, 1992, p. 21), dentre as atribuições imputadas ao STN “destacam-se o controle da execução do OGU, dos haveres mobiliários e das operações de crédito interno e externo, além da centralização da administração financeira, contabilidade e auditoria do governo Federal”.
- d) transferência da administração e do controle da dívida mobiliária federal ao Ministério da Fazenda, a partir do Decreto nº 94.443, de junho de 1987, e a competência para exercer essas funções à STN (através da Portaria nº 430, de dezembro de 1987).
- e) criação do Orçamento das Operações de Crédito (OOC), através do Decreto nº 94.442, de junho de 1987, o qual a partir de 1988 passou a integrar o OGU em forma de anexo. O OOC, no âmbito do Tesouro Nacional, teve como objetivo agrupar todos os programas financiados com suprimentos do Banco Central,

---

<sup>3</sup> TEIXEIRA, Eduardo. O déficit e a crise das finanças públicas: 1982-1987. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, 1990.

propondo maior controle e transparência dos gastos públicos. Dessa forma, passaram a integrar o OOC todos os fundos e programas administrados pelo Banco Central; os créditos concedidos com recursos oficiais pelo Banco do Brasil às atividades rurais de exportação e abastecimento; os subsídios econômicos tomados pelas micro, pequenas e médias empresas; o programa de refinanciamento de dívidas externas com o aval do Tesouro Nacional e os programas de saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais.

- f) proibição da emissão líquida de títulos da dívida mobiliária sem autorização legislativa através do Decreto Lei nº 2.376, de novembro de 1987.
- g) transferência dos fundos e programas administrados pelo Banco Central para o Ministério da Fazenda, por meio do Decreto nº 92.444, de dezembro de 1987.
- h) criação da Comissão de Coordenação Financeira<sup>4</sup> (CCF), funcionando sob a forma de colegiado, com representantes do Ministério da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Banco Central e Banco do Brasil, cujas atribuições versavam sobre:
  - a emissão de pareceres sobre propostas de quaisquer medidas que afetavam as metas estabelecidas para as políticas fiscal e monetária e para o déficit público,
  - a imposição de limites máximos para o comprometimento de recursos da União e de fundos nos diversos programas públicos;
  - a incumbência de estimar a receita da União com a finalidade de elaborar e revisar o Orçamento Geral da União.

Apesar desse conjunto de medidas representar um inegável progresso institucional, o processo de unificação orçamentária iniciado em 1985 não foi suficiente para ampliar as prerrogativas do Poder Legislativo para dispor sobre a matéria orçamentária. A conclusão da unificação orçamentária, segundo Guardia (1992), necessitava ainda da transferência de parte das despesas a cargo da seguridade social, dos fundos federais e das entidades da administração indireta incluídas no orçamento da Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais (SEST).

A conclusão do processo de unificação orçamentária constituía condição fundamental para que o Poder Legislativo recuperasse suas prerrogativas e competências para dispor sobre matéria orçamentária. Em outros termos, o orçamento unificado, associado à ampliação dos poderes do Legislativo, significava para o Congresso Nacional a possibilidade de recuperar sua prerrogativa enquanto agente corresponsável pela alocação dos recursos públicos. O que justifica a atenção

---

<sup>4</sup> A CCF foi extinta, em 1991, pelo Decreto de 25/04/1991 do então presidente Fernando Collor.

concedida pelos constituintes à matéria orçamentária, dedicando todo um capítulo<sup>5</sup> para a reformulação do processo de elaboração e definição do conteúdo dos orçamentos. (GUARDIA, 1992, p. 50).

Desta forma, as alterações introduzidas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em outubro de 1988, vieram de forma a concluir o processo de unificação orçamentária; recuperar o Poder Legislativo para dispor sobre essa matéria e ainda tentar recuperar a figura do planejamento na administração pública brasileira. A nova Carta Magna, no entanto, constituiu-se num conjunto muito mais abrangente de mudanças institucionais no âmbito social, político e econômico, tema a ser desenvolvido na Seção 2.2.

## 2.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1988

Entre 1985 e 1988, foram implementados, diante de um contexto de desequilíbrio das finanças federais, os processos de reordenamento institucional e de unificação dos orçamentos (OM e OF) do governo federal. A finalidade, no tocante às finanças públicas, era assegurar maior capacidade de controle sobre os gastos da União diante da necessidade de redução do financiamento do setor público. Nesse processo de reforma da constituição do Estado, “os principais objetivos dos constituintes no campo das finanças públicas centraram-se no fortalecimento da Federação e do Congresso Nacional” (GUARDIA, 1997, p. 269).

As principais mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no processo orçamentário versaram, conforme Guardia (1997), sobre:

- a) a tentativa de recuperar o planejamento na administração pública brasileira, através da integração entre plano e orçamento, com a criação de dois novos instrumentos orçamentários<sup>6</sup> para todas as esferas da administração pública, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA<sup>7</sup>), que representa a peça central do novo sistema de planejamento estratégico, definindo as prioridades nacionais e regionais por um período de quatro

<sup>5</sup> Em termos gerais, a Carta Magna de 1988 foi organizada em nove títulos que abrigam 250 artigos dedicados a temas como os Princípios Fundamentais, Direitos e Garantias Fundamentais, Organização do Estado, Organização dos Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário, Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, Tributação e Orçamento, Ordem Econômica e Financeira e Ordem Social. Foi declarada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Ulysses Guimarães, em 27 de julho de 1988, a entrada em vigor da nova Constituição Federal – chamada de Constituição Cidadã.

<sup>6</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

<sup>7</sup> § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

- anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO<sup>8</sup>), a qual constitui o elemento de elaboração, organização e execução do orçamento, estabelecendo as metas e prioridades da administração pública, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dispondo sobre alterações na legislação tributária;
- b) a conclusão do processo de unificação orçamentária, que com a promulgação da Carta Magna de 1988 passou a ser constituído pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade Social (saúde, assistência e previdência) e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, conforme o art. 165 § 5º;
  - c) a recuperação das prerrogativas do Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária, com a integração do Congresso Nacional ao processo de planejamento público e eliminações de impedimentos para apresentação de emendas por parte dos parlamentares.

No tocante à questão tributária, a Carta Magna de 1988 incumbiu uma melhor distribuição das competências tributárias entre os entes federativos, incrementando a competência dos entes municipais e estaduais. A competência tributária dos municípios passou a abranger a administração e arrecadação integral de dois novos impostos. Além de permanecerem com a competência sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), os municípios passaram a gerir e arrecadar o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), antes de competência dos estados, e o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis, exceto óleo diesel (IVVC) – extinto, posteriormente, pela Emenda Constitucional nº 3 de 1993 – além da manutenção das taxas, como a coleta de lixo (TCL) e a iluminação pública e de contribuições de melhorias, previstas no Código Tributário Nacional<sup>9</sup> – CTN de 1966, recebido pela CF/1988 com *status* de Lei Complementar.

Além disso, e com um papel ainda mais relevante para o aumento das receitas municipais, houve também um incremento a partir das transferências dos Estados e da União de parcelas: do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja partilha foi aumentada de 20% para 25% da arrecadação aos municípios e ainda a garantia de três quartos,

---

<sup>8</sup> § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

<sup>9</sup> O CTN - Código Tributário Nacional - é a Lei norteadora, no Brasil, da aplicabilidade dos tributos, extensão, alcance, limites, direitos e deveres dos contribuintes, atuação dos agentes fiscalizadores e demais normas tributárias. A aplicabilidade do CTN, sob a égide da Constituição de 1988, decorre do fenômeno, teoria ou princípio da recepção (art. 34, § 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas ao ICMS realizadas dentro dos municípios; do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), permanecendo a distribuição de 50% do imposto arrecadado pelos estados aos municípios; e do Fundo de Participação dos Municípios<sup>10</sup> (FPM). A Tabela 1 demonstra essas mudanças no panorama das distribuições tributárias.

**Tabela 1 – Partilha e distribuição dos Impostos entre União, Estados e Municípios (%)**

Competência/Imposto	Até a CF/1988			Após a CF/1988			
	UNIÃO	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
Importação		100	-	-	100	-	-
Exportação		100	-	-	100	-	-
Renda		67	14 (FPE) <sup>(1)</sup> 2 (Fundo Especial)	17 (FPM) <sup>(2)</sup>	53	21,5 (FPE) 3 (NO,NE,CO) <sup>(3)</sup>	23,5 (FPM)
Produtos Industrializados		67	14 (FPE) 2 (Fundo Especial)	17 (FPM)	43	21,5 (FPE) 3 (NO,NE,CO) 7,5 (F. Export)	23,5 (FPM) 2,5 (F.Export)
Operações Financeiras <sup>(4)</sup>		100	-	-	100	-	-
Transportes Rodoviários <sup>(5)</sup>		30	50	20	-	-	-
Serviços de Comunicação		100	-	-	-	-	-
Combustível/Lubrificantes <sup>(5)</sup>							
	1987	44	37,33	18,67	-	-	-
	1988	40	40	20	-	-	-
Energia Elétrica <sup>(5)</sup>		40	50	10	-	-	-
Minerais <sup>(5)</sup>		10	70	20	-	-	-
Territorial Rural		-	-	100	50	-	50 100 <sup>(6)</sup>
Grandes Fortunas		-	-	-	100	-	-
ESTADOS	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios	
Circulação de Mercadorias 1988 e Serviços <sup>(5)</sup>	-	80	20	-	75	25	
Transmiss. Bens Imóveis <sup>(7)</sup> Causa Mortis/Doação	-	50	50	-	100	-	
Veículos Automotores	-	50	50	-	50	50	

<sup>10</sup> O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF/1988, art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% + 1% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei nº 1.881/81. Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios. A Lei Complementar 62/89 determina que os recursos do FPM sejam transferidos nos dias 10, 20 e 30 de cada mês sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse.

<b>MUNICÍPIOS</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
Predial Territorial Urbano	-	-	100	-	-	100
Transmissão Inter-Vivos	-	-	-	-	-	100
Serviços	-	-	100	-	-	100
Venda a Varejo de Combustível <sup>(8)</sup>	-	-	-	-	-	100

Fonte: Chieza (2008)

Notas: 1 – FPE - Fundo de Participação dos Estados;

2 – FPM - Fundo de Participação dos Municípios;

3 – Para fins metodológicos os 3% foram incluídos na esfera estadual. No entanto, destinam-se para constituição de fundos regionais para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte (0,6%), Nordeste (1,8%) e Centro-Oeste (0,6%), conforme estabelece o artigo 159 da Constituição Federal em vigor;

4 – De acordo com o art. 153, § 5º, da CF/1988, do IOF sobre o ouro será assegurada a transferência do montante da arrecadação sendo 30% aos estados e 70% aos municípios;

5 – O antigo ICM foi transformado em ICMS a partir de 1988. Foram incorporados ao ICMS os antigos impostos sobre transporte rodoviário (ISTR), serviços de comunicação (ISC), lubrificantes e combustíveis (IULC), energia elétrica (IUEE) e minerais (IUM);

6 – Em decorrência do art. 153, VI, § 4º, III, da CF/1988, foi publicada a Lei nº 11.250, de 27/12/2005, prevendo a celebração de convênios entre a União e o Distrito Federal ou os Municípios que assim optarem, no intuito de delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR. A Emenda Constitucional nº 42/2003 acrescenta que cabe aos municípios 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;

7 – O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis foi transformado em dois novos, o de Transmissão Causa Mortis e Doação, de competência estadual, e o de Transmissão de Bens Inter Vivos de competência municipal;

8 – O IVVC foi previsto na CF/1988 (art. 156, inciso III) e extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.

A Carta Magna estabeleceu ainda autonomia aos municípios para definição das alíquotas do IPTU e ITBI, e também sobre o ISS e IVVC, sendo que estes dois últimos respeitariam alíquotas teto, fixadas por Lei Complementar. No entanto, resguardou a possibilidade de criação de novos impostos à competência da União.

Oliveira (1995) mostra que o Congresso Constituinte foi caracterizado por grandes disputas em torno da repartição das receitas fiscais, mas acabou não se preocupando com a descentralização dos encargos de forma específica. Apesar desse caráter desordenado de competências, houve um aumento da autonomia na execução das competências tributárias e ainda na ampliação da participação na receita e no gasto dos governos estaduais e municipais.

As mudanças implementadas na distribuição e partilha de impostos pela Carta Magna de 1988 resultaram num aumento da participação dos entes subnacionais no bolo tributário. No entanto, a análise da descentralização da receita tributária não pode ser desacompanhada da descentralização dos encargos aos entes federados (...). Neste sentido, a Constituição não foi explícita em relação à definição dos encargos, embora fazendo referência à municipalização e serviços básicos com saúde e educação, não houve planejamento prévio, no que se refere à descentralização dos

encargos, de forma que os governos subnacionais tiveram que assumir uma responsabilidade cada vez maior no que se refere à prestação de serviços públicos. (CHIEZA, 2008, p. 31).

Assim, o aumento do fluxo das receitas municipais ocasionou uma contrapartida nas despesas<sup>11</sup>, as quais são destinadas aos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, competências compartilhadas entre os entes federados (União, estados e municípios).

Dada a descentralização fiscal estabelecida pela Constituição Federal de 1988, a literatura sobre esse tema aponta que esta medida possibilitou maior autonomia e independência dos municípios, comparativamente, permitida através da maior participação destes no “bolo tributário”. Espera-se, dessa forma, uma melhor atuação do Estado, uma vez que o ente federado de menor complexidade, o município, em tese, teria um maior conhecimento sobre a realidade local e, portanto, possuiria melhores condições de identificar e implementar políticas públicas mais eficazes. Segundo Rangel (1999)<sup>12</sup> *apud* Chieza (2008, p. 35-36):

A descentralização fiscal – redefinição de competências orçamentárias em favor das esferas subnacionais de governo – fez parte de um processo de democratização comum, durante os anos 1980, em toda a América Latina. Este processo baseou-se no argumento político de que a descentralização promoveria a liberdade necessária à “democracia representativa”. E no argumento econômico, de que seriam promovidos o desenvolvimento regional e a melhor alocação dos serviços públicos.

Se de um lado a Carta Magna de 1988 mudou o panorama tributário e orçamentário no Brasil, de outro, proporcionou avanços políticos e sociais significativos<sup>13</sup>, introduzindo um conjunto de mudanças direcionadas ao atendimento das demandas sociais, latentes pela então recente superação do regime militar, período imediatamente anterior, findado em 1985.

Dessa forma, o ambiente institucional que permeou a elaboração da nova Carta Magna brasileira foi caracterizado pela redemocratização do país após um regime militar repressivo, pelo ambiente macroeconômico de alta inflação após o período de ruptura institucional (1964-

<sup>11</sup> A análise dos gastos do município estudado será abordada no Capítulo 4 desta pesquisa.

<sup>12</sup> RANGEL, Marcos de Almeida. Resgates Financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: PUCRJ, 1999.

<sup>13</sup> Alguns desses avanços podem ser exemplificados com o restabelecimento de eleições diretas para os cargos de presidente da república, governadores de estados e prefeitos municipais; o direito de voto para os analfabetos; o voto facultativo para jovens entre 16 e 18 anos; a redução do mandato para presidente de 5 para 4 anos; eleições em dois turnos para os cargos de presidente, governadores e prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores; o fim à censura aos meios de comunicação, obras de arte, músicas, filmes, teatro e similares; direitos trabalhistas aplicados aos trabalhadores urbanos, rurais e também aos domésticos; o direito à greve; a liberdade sindical; a diminuição da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais; licença maternidade de 120 dias; licença paternidade de 5 dias; abono de férias; décimo terceiro salário para os aposentados; seguro desemprego; férias remuneradas com acréscimo de 1/3 do salário; entre diversos outros.

1988) e de renegociação da dívida com o FMI, e ainda pela tentativa de reconstrução e consolidação da cidadania, do exercício dos direitos e deveres civis, políticos e sociais, na sociedade brasileira.

Segundo Santos e Gentil (2009), a ampliação e a universalização dos direitos sociais da população deram origem ao conceito de “seguridade social” ampliando as obrigações do Estado brasileiro.

A seguridade social é, em si mesma, a essência de um pacto social de distribuição de renda, pela proteção cogente que deveria ser prestada aos grupos sociais mais fragilizados na sabidamente desigual estrutura caracterizadora da sociedade brasileira. Seu objetivo foi o de criar uma rede institucional para amparar o direito à vida dos brasileiros mais pobres assegurando-lhes, sem discriminação, acesso universal à saúde, amparo social em situação de carência, permanente ou eventual, e garantia de renda por perda da capacidade de produzi-la pelo trabalho (MAGALHÃES, 2004<sup>14</sup>, p 1-2, *apud* SANTOS; GENTIL, 2009).

Outro ponto importante referente à Constituição Federal de 1988 encontra-se no fato desta explicitar percentuais mínimos de gastos com saúde e educação aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Em seu art. 212, estabelece para os três níveis de governo um limite mínimo de gastos a serem efetuados com a educação – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de acordo com o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases<sup>15</sup> - em relação às suas receitas líquidas de impostos e transferências, sendo este limite de 18% para a União e de 25% para os governos estaduais e municipais. Assim, para os estados e municípios, tem-se a relação:

$$\frac{\text{Gastos com Educação}}{\text{Receita de Impostos e Transferências}} > 25\%$$

De outro lado, a Emenda Constitucional<sup>16</sup> n° 29, de 13 de setembro de 2000, conhecida como Emenda da Saúde, estabeleceu percentuais mínimos de gastos com as ações em

<sup>14</sup> MAGALHÃES, R. A. A seguridade social e a reforma da previdência. Rio de Janeiro, 2004.

<sup>15</sup> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

<sup>16</sup> O art. 60 da Constituição estabeleceu o regramento para o processo de criação e aprovação de Emendas Constitucionais. Uma emenda pode ser proposta pelo Congresso Nacional (um terço da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal), pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembléias

políticas de saúde para os governos subnacionais em relação às suas receitas líquidas de impostos e transferências, os quais deveriam ser atingidos no exercício financeiro de 2004. Este limite mínimo foi fixado em 12% para os estados e 15% para os municípios. Dessa forma, os entes municipais devem balizar-se pela relação:

$$\frac{\text{Gastos com Saúde}}{\text{Receita de Impostos e Transferências}} > 15\%$$

À semelhança do observado com a educação, para que o município cumpra este dispositivo constitucional, faz-se necessário a destinação de recursos para o financiamento dessa área. A quinta<sup>17</sup> e a sexta<sup>18</sup> diretriz da Resolução nº 322, de 08 de maio de 2003, do Conselho Nacional de Saúde listam as despesas consideradas para o cálculo desses limites.

A CF/1988 estabeleceu ainda, entre diversos outros dispostos, a previsão para a criação de uma Lei Complementar estabelecendo normas de Finanças Públicas. Em atendimento a esta previsão, em 2000, foi aprovada a LC nº 101/2000, abordada na seção seguinte.

---

Legislativas dos governos estaduais e somente é aprovada se três quintos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aprovarem a proposta, em dois turnos de votação.

<sup>17</sup> Quinta Diretriz: Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital, financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei nº 8080/90, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios: I – sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal, igualitário e gratuito; II – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo; III – sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde.

<sup>18</sup> Sexta Diretriz: atendido ao disposto na Lei 8.080/90, aos critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo: I - vigilância epidemiológica e controle de doenças; II - vigilância sanitária; III - vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar, e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS; IV - educação para a saúde; V - saúde do trabalhador; VI - assistência à saúde em todos os níveis de complexidade; VII - assistência farmacêutica; VIII - atenção à saúde dos povos indígenas; IX - capacitação de recursos humanos do SUS; X - pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS; XI - produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos; XII - saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde; XIII - serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços; XIV – atenção especial aos portadores de deficiência; XV – ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

### 2.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2000)

Com o objetivo de cumprir ao art. 163<sup>19</sup> da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar n° 101 (BRASIL, 2000), passou a vigorar a partir de maio de 2000 estabelecendo um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal dos entes federativos – compreendendo os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e ainda o Tribunal de Contas e o Ministério Público, nos níveis federal, estadual e municipal. Sua criação objetivou preencher a lacuna constitucional a respeito do regramento sobre finanças públicas no Brasil, mas também de maneira a atender as condicionalidades do FMI impostas aos países membros.

A definição de responsabilidade na gestão fiscal, preocupação central da LRF, é expressamente definida no primeiro parágrafo do art. 1°:

§1° A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000).

A LRF estabeleceu metas, limites e condições para a gestão das receitas e das despesas e ainda trouxe a obrigação aos gestores públicos de estes assumirem compromissos com a arrecadação e com os gastos públicos de forma responsável e eficiente. Segundo Nunes e Nunes (2002):

Dentre as principais mudanças introduzidas pela LRF, podem-se citar: a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal, por Poder, e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação; regras de transparência, incluindo a publicação frequente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras; e a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos que infringirem as regras acima. (NUNES; NUNES, 2002, p. 17).

<sup>19</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização 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.

Resumidamente, a LRF apoia-se em quatro eixos distintos, quais sejam:

- a) planejamento: realizado por intermédio de mecanismos como o PPA, LDO e LOA, os quais compõem o planejamento sobre a administração das receitas e dos gastos públicos;
- b) transparência: com vistas à ampla e diversificada divulgação dos relatórios nos meios de comunicação, com a finalidade de que a população possa acompanhar a aplicação dos recursos públicos – o que permite considerar a LRF como um dos marcos sobre o tema da transparência no governo brasileiro;
- c) controle: fortalecido pela maior transparência, exigindo ações fiscalizadoras mais efetivas e contínuas dos Tribunais de Contas;
- d) responsabilização: além das sanções institucionais previstas na LRF, a Lei 10.028, de outubro de 2000, prevê ainda sanções pessoais nas esferas administrativas, civil e penal, estabelecendo penas funcionais, patrimoniais e pessoais aos responsáveis pelo mau uso dos recursos públicos.

A LRF estabeleceu também, em seu art. 19, limites para os gastos com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida<sup>20</sup> (RCL) para todos os entes federativos e seus respectivos poderes. No caso dos municípios, o limite estabelecido foi de 60%, sendo de 6% da RCL para os gastos com pessoal do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e de 54% para o Poder Executivo. A Tabela 2 exemplifica os limites estabelecidos em proporção da RCL para cada ente federativo.

---

<sup>20</sup> Conforme o Art. 2º da LC 101/2000, entende-se como Receita Corrente Líquida: o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. § 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da LC nº 87/1996 (Lei Kandir), e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (FNDE) [...] § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

**Tabela 2 – Limites percentuais da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida**

Ente Federativo	Poder	Limite de alerta (90% do limite máximo)	Limite prudencial (95% do limite máximo)	Limite máximo
União	Executivo	36,81	38,855	40,90
	Legislativo	2,25	2,375	2,50
	Judiciário	5,40	5,70	6,00
	Ministério Público	0,54	0,57	0,60
	<b>Total</b>	<b>45,00</b>	<b>47,50</b>	<b>50,00</b>
Estados	Executivo	44,10	46,55	49,00
	Legislativo (incluindo o TCE/RS)	2,70	2,85	3,00
	Judiciário	5,40	5,70	6,00
	Ministério Público	1,80	1,90	2,00
	<b>Total</b>	<b>54,00</b>	<b>57,00</b>	<b>60,00</b>
Municípios	Executivo	48,60	51,30	54,00
	Legislativo	5,40	5,70	6,00
	<b>Total</b>	<b>54,00</b>	<b>57,00</b>	<b>60,00</b>

Fonte: Elaboração do autor com base na Lei Complementar nº 101/2000 e no TCE/RS.

Conforme o art. 18 da referida Lei Complementar,

[...] entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Para alcançar os objetivos voltados ao ajuste fiscal com a despesa de pessoal, a LRF criou mecanismos como o “limite de alerta”, acionado quando atingidos 90% do limite máximo de despesa total com pessoal e ainda o “limite prudencial”, equivalente a 95% do limite máximo. Caso os Poderes e órgãos ultrapassem esse último limite, os mesmos ficam impedidos de: conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial, determinação legal ou contratual e a revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X da CF; criar cargo, emprego ou função; alterar a estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e contratar hora extra, salvo as situações previstas na LDO e no art. 57, § 8º, II, da CF/1988.

No tocante aos limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes federativos, a Carta Magna de 1988, em seu art. 52, atribuiu ao Senado Federal a

responsabilidade para a fixação dos mesmos. De acordo com os termos da Resolução nº 40 do Senado, de 21 de dezembro de 2001, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos municípios não poderá exceder, em 31 de dezembro de 2016, a 1,2 vezes a sua Receita Corrente Líquida.

Pela referida resolução, entende-se como Dívida Consolidada Líquida:

[...] o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento, IV - deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros da administração pública. (Incisos III e IV do art. 1º da Resolução 40/2001).

A Tabela 3 demonstra os limites, a vigência e a trajetória de redução anual para os entes federativos, como expresso na resolução do Senado Federal.

**Tabela 3 – Limites da Dívida Consolidada Líquida dos Entes da Federação brasileira**

Ente Federativo	Limite de até	Vigência	Trajectoria
União	3,5 vezes a RCL	Imediata	
Estados e Distrito Federal	2,0 vezes a RCL	15 anos	
Municípios	1,2 vezes a RCL	15 anos	Redução anual de 1/15 do excedente de endividamento inicial.

Fonte: Chieza (2008) e Resolução do Senado Federal nº 40 de 20/12/2001 (art. 4º, I).

A LRF estabelece ainda que cabe ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas com ênfase no que se refere:

- a) ao atingimento das metas estabelecidas na LDO;
- b) aos limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- c) às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- d) às providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- e) à destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da própria LC 101/2000;

- f) ao cumprimento do limite de gastos totais do poder legislativo municipal, quando houver.

Os pontos mais importantes destacados pela LRF estão, portanto, centrados nos seguintes temas: gasto com pessoal; punições mais rígidas (inclusive com a retenção de transferências constitucionais e suspensão das contratações de operações crédito); definição de metas fiscais objetivas relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública; mecanismos de controle financeiro em anos eleitorais, evitando o comprometimento das contas públicas com as mudanças políticas e partidárias da Administração; exigência de apresentação de relatórios, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO<sup>21</sup>) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF<sup>22</sup>) avaliados quadrimestralmente em audiência pública<sup>23</sup> e com ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico. Os objetivos, finalmente, versam especialmente sobre a prevenção de déficits expressivos e recorrentes; limitação do crescimento da dívida pública de forma controlada; limitação do gasto público continuado e promoção de amplo acesso às informações das contas públicas à sociedade.

O conjunto de mecanismos voltados ao controle das finanças públicas, condicionado à capacidade de arrecadação de tributos dos entes políticos, associado ainda à transparência e à divulgação das informações para a sociedade culmina com a crescente demanda da participação desta nos assuntos relacionados às finanças públicas. A Lei de Acesso à Informação (LAI) foi elaborada com vistas à aproximação da sociedade ao acompanhamento e fiscalização da gestão pública. Esse novo mecanismo institucional é discutido a seguir.

---

<sup>21</sup> O RREO é um conjunto de demonstrativos que contempla: o balanço orçamentário; demonstrativo da execução e da despesa por função e subfunção; da Receita Corrente Líquida; das receitas e despesas previdenciárias; do resultado nominal e primário; dos restos a pagar por poder e órgão; das receitas e despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; despesas próprias com saúde; entre diversos outros, além de um demonstrativo simplificado, publicado até 30 dias após o final de cada bimestre.

<sup>22</sup> RGF é o relatório emitido e publicado até 30 dias após o final de cada quadrimestre. O governo também deve realizar. Os demonstrativos

<sup>23</sup> A audiência pública é o instrumento pelo qual o Poder Executivo demonstra e avalia o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre através de uma exposição oral de todos os relatórios no Poder Legislativo. A finalidade desse instrumento, além de reforçar a *accountability* (sentido de prestação de contas, dever de satisfação e também de responsabilização), é também convidar a sociedade para o entendimento e participação do controle da Administração Pública através de mais informações e transparência.

## 2.4 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (2011)

O acesso às informações públicas é indiscutivelmente um dos pilares para a consolidação das democracias, uma vez que possibilita aos cidadãos participarem efetivamente das decisões que os afetam. É com essa premissa que a Lei de Acesso à Informação, ou Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011), foi promulgada em novembro de 2011 com o objetivo de regulamentar o direito constitucional do cidadão ao acesso a informações produzidas ou detidas pelo governo. Esta nova lei representou um importante passo para a consolidação do regime democrático brasileiro, ampliando a participação social e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

O direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal brasileira, no artigo 5º, inciso XXXIII<sup>24</sup> do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos. A Constituição também tratou do mesmo tema no inciso XIV, do mesmo artigo, e ainda no Art. 37, § 3º, inciso II<sup>25</sup> e no Art. 216, § 2º<sup>26</sup>. Foram esses os dispositivos que a Lei de Acesso a Informações regulamentou, estabelecendo os requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa.

A LAI forneceu instrumentos de forma a garantir que todo cidadão tenha direito sobre: dados institucionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo; dados gerais para o acompanhamento de programas e ações de órgãos e entidades; inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas;

<sup>24</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>25</sup> Art. 37. 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: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

<sup>26</sup> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados e ainda sobre as formas de solicitação de informação.

Os procedimentos previstos na lei, conforme o art. 3º, destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem de ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as diretrizes de observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; de divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; de utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e de desenvolvimento do controle social da administração pública.

A definição de informação, segundo a LAI, é dada em seu art. 4º, inciso I, “considera-se informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato”. Com a entrada em vigor desse novo instrumento institucional na legislação brasileira, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Assim, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública, sendo vedada a motivação expressa<sup>27</sup>, produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Por outro lado, a própria lei prevê algumas exceções à disponibilização de informações, resguardando àquelas cuja divulgação possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado, documentos sigilosos classificados como ultrassecretos, secretos ou reservados.

Em relação aos prazos a serem cumpridos, a lei estabelece que se a informação estiver disponível, ela deve ser entregue imediatamente ao solicitante. No caso de não ser possível conceder o acesso imediato, o órgão ou entidade terá até 20 (vinte) dias para atender ao pedido, prazo que pode ser prorrogado por mais 10 (dez) dias se houver justificativa expressa. Desta forma, a lei assegura ao cidadão uma temporalidade relativamente ágil, necessária para que este exerça o controle social das atividades do Estado.

Com a finalidade de cumprir o objetivo central da LAI, que é o fornecimento de informações como regra e o sigilo como exceção, existem dois canais pelos quais os governos disponibilizam as informações públicas – via transparência ativa ou passiva:

- a) o canal da transparência ativa representa a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Um exemplo

---

<sup>27</sup> Ou seja, qualquer interessado pode requerer a informação pública, sendo proibida a exigência de motivação do pedido por parte do órgão público.

de transparência ativa são as seções de acesso a informações dos sites e também os portais de transparência dos órgãos e entidades. A disponibilização proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes e torna o processo mais transparente e efetivo.

- b) a transparência passiva por sua vez, é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Por exemplo, a resposta a pedidos de informação registrados para determinado órgão, seja por meio do SIC físico ou pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Esse modo de transparência é menos eficaz quando comparado ao primeiro, dada a necessidade de intermediação, envolvendo a análise do pedido e a sua efetiva divulgação, com o público externo.

A LAI consolida-se, portanto, como um mecanismo para o controle da administração pública dispondo de técnicas favoráveis ao controle social. A sociedade começou a exigir cada vez mais probidade e responsabilidade por parte dos gestores públicos. Desta forma, o cidadão pode iniciar sua participação nas atividades do governo, acompanhando a elaboração e a execução do orçamento público, atuando junto a programas e metas administrativas e participando de audiências públicas que definem metas e ações futuras das administrações públicas, por exemplo.

Assim, tem-se o controle social exercido pela coletividade, de modo legal e democrático, com o acompanhamento atento aos atos dos gestores públicos. Esse controle é uma forma expressiva do exercício da cidadania, uma vez que permite a ligação política entre o Estado e os indivíduos de modo efetivo, tornando o cidadão mais valorizado e incluído socialmente e lançando à população uma parcela de responsabilidade pelos resultados obtidos pelo governo.

A partir das principais mudanças institucionais implementadas no Estado brasileiro no âmbito das finanças públicas, desde a segunda metade da década de 1980, as quais impactaram na organização das contas públicas, na priorização do gasto público, bem como na adoção das políticas fiscais, apresentam-se, no Capítulo 3 desta pesquisa, diferentes visões teóricas sobre o comportamento dos gastos públicos.

### 3 TEORIAS SOBRE O CRESCIMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS

A LRF e a LAI resultaram em um maior controle e fiscalização sobre as receitas e despesas públicas, não só por parte dos gestores públicos, mas também pela sociedade. A CF/1988 trouxe em sua redação obrigações de gastos com seguridade social, saúde e educação e ainda aumentou a participação no bolo tributário dos entes subnacionais via repartição tributária, o que acarretou em elevação da receita e, conseqüentemente, da despesa pública de forma descentralizada especialmente nos municípios, conforme abordado no Capítulo 2.

A tendência de crescimento dos gastos públicos no mundo é apontada pela literatura econômica de finanças públicas e comprovada por estudos empíricos em diferentes países. O crescimento populacional bem como da riqueza dos países também têm impactado na definição de quais são as funções que o Estado deve exercer e também qual deve ser o seu grau de intervenção na economia. No tocante a essas funções do Estado, um dos consensos sobre sua atuação é trazido por Musgrave (1980), o qual estabeleceu três funções básicas a serem desempenhadas pelos governos, de forma a minimizar as falhas ocorridas no sistema de mercado<sup>28</sup>, com os objetivos de:

- a) assegurar o ajustamento na alocação<sup>29</sup> dos recursos, com vistas ao suprimento das necessidades locais;
- b) assumir a distribuição<sup>30</sup> da renda e da riqueza, com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais;
- c) garantir a estabilidade econômica, com objetivo de atender as demandas de bens e serviços da sociedade, atuando sobre o controle do nível de emprego, a estabilidade dos níveis de preços, o equilíbrio no balanço de pagamentos e assegurando o crescimento econômico.

---

<sup>28</sup> Giambiagi e Além (2011) associam as falhas de mercados com circunstâncias que impedem a ocorrência de situações de ótimo de Pareto como a existência de bens públicos, monopólios naturais, externalidades e mercados incompletos, falhas de informação, ocorrência de desemprego e inflação, por exemplo. O Ótimo de Pareto, por sua vez, é um modelo de equilíbrio geral que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação de bem-estar sem causar algum prejuízo a outros agentes. Essa situação é alicerçada nos pressupostos da concorrência perfeita, com informação perfeita por parte dos agentes econômicos, muitos compradores e vendedores no mercado, perfeita mobilidade dos recursos produtivos, e a busca pela maximização da utilidade por parte dos compradores e a maximização do lucro por parte dos vendedores. No entanto, esta é uma visão que não representa a realidade, e os exemplos de falhas de mercado ilustram bem essa situação.

<sup>29</sup> A função alocativa é motivada quando não há oferta eficiente de infraestrutura econômica ou provisão de bens públicos e bens meritórios por parte do setor privado.

<sup>30</sup> Exemplos de medidas distributivas: impostos progressivos para financiar programas de alimentação, transporte e moradia populares, ou ainda, concessão de subsídios aos bens de consumo popular financiados por impostos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de mais alta renda.

O tamanho do Estado e a tendência da evolução dos gastos públicos são assuntos que se destacam pela importância do papel do governo como agente e entidade que arrecada recursos através dos tributos com a finalidade de transferi-los à população através de políticas públicas, e ainda como mantenedores de funções essenciais à sociedade, como a segurança e as leis. Dentre as funções mais relevantes, destacam-se os serviços de saúde, educação, defesa nacional, policiamento, regulação, justiça e assistência social.

Nesse capítulo, diferentes visões teóricas sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos são abordadas. Inicialmente, discutem-se as contribuições do estudo pioneiro elaborado pelo economista alemão Adolph Wagner sobre a expansão das atividades do Estado, posteriormente, os estudos de Peacock e Wiseman, e, finalmente, o processo de desenvolvimento aliado ao crescimento dos gastos públicos, observado por Musgrave, Rostow e Herber.

### 3.1 A LEI DE WAGNER – A EXPANSÃO DAS ATIVIDADES DO ESTADO

O economista alemão Adolph Wagner (1835-1917) é apontado pela literatura como o primeiro a reconhecer a existência de uma correlação positiva entre o nível de desenvolvimento econômico e o tamanho do setor público.

Wagner percebeu, genericamente, que o desenvolvimento das sociedades industriais daria origem a crescentes pressões sociais, implicando a incorporação de considerações de caráter social na condução dos negócios do Estado. Seus estudos empíricos estavam baseados nas experiências de industrialização da Inglaterra, Alemanha, França, Estados Unidos e Japão. A análise tinha como objetivo observar a taxa de expansão dos gastos públicos nesses países.

A principal conclusão do autor foi a de que na medida em que cresce o nível de renda nos países industrializados, o setor público cresce a taxas mais elevadas, de tal modo que a participação relativa do governo na economia se eleva com o próprio ritmo de crescimento do país. Em outras palavras, quando a produção per capita aumenta, as atividades do Estado e seus gastos tendem a aumentar em proporções maiores do que o produto.

Segundo, Wagner (1973)<sup>31</sup> *apud* Filellini (1994, p. 83):

---

<sup>31</sup> WAGNER, Adolf. *Grundlegung der politischen Oekonomie*. Livro VI, Cap. 3, 3.ed, 1892. In: Anderson, William H. *Financing modern government*. Boston, Houghton Mifflinn, 1973.

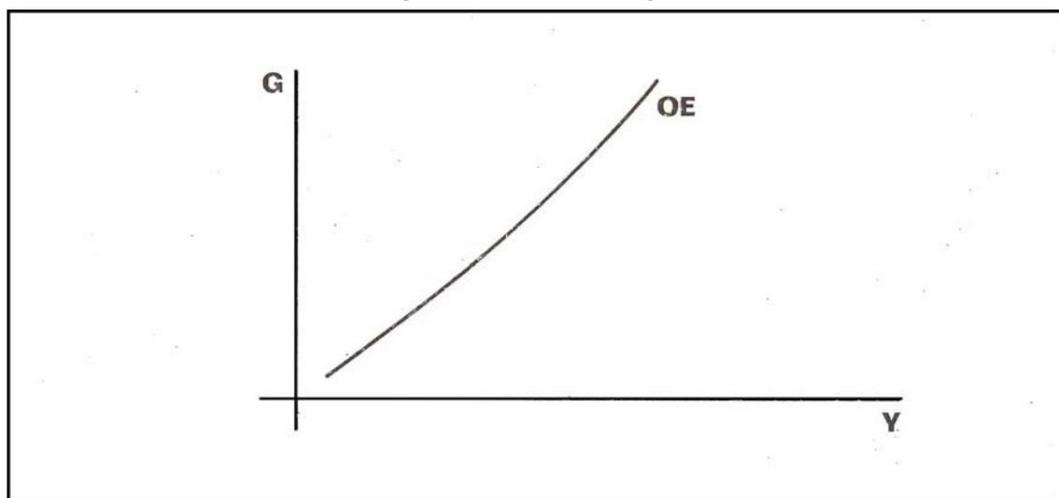
Comparações abrangentes de diferentes países em diferentes épocas mostram que, entre os povos progressivos, com os quais estamos preocupados, ocorre regularmente um aumento na atividade tanto dos governos centrais, como locais. Este aumento é extensivo e intensivo<sup>32</sup>: ambos assumem novas funções, enquanto cumprem as velhas funções de forma mais completa e eficiente. Desta maneira, as necessidades econômicas do povo são satisfeitas em parcelas crescentes e mais satisfatórias.

Ao descrever os estudos de Wagner, Riani (2009, p. 58) observa ainda que “[...] a lei da expansão das atividades do Estado representava também a lei dos aumentos e aperfeiçoamentos do aparato fiscal do Estado. Isso ocorreria com maior frequência quanto mais descentralizada fosse a administração do governo”.

A “Lei de Wagner”, como a literatura constantemente apresenta, estabeleceu, portanto, uma situação onde os gastos públicos crescem, inevitavelmente, mais rápido do que a renda nacional, no longo prazo e em qualquer Estado progressista, sendo consequência natural do desenvolvimento social. Afirma também que o setor público tem uma tendência intrínseca ao aumento da sua dimensão e importância, não apenas em termos de expansão absoluta, mas também relativa na medida em que as economias se desenvolvem.

A Lei de Wagner é representada pelo segmento de parábola OE, dada pela função  $G = \alpha \cdot Y^B$ , onde  $\alpha$  e  $B$  são constantes, com  $B > 1$ .  $G$  representa os gastos do governo e  $Y$  a produção. A Figura 1 explicita a Lei de Wagner.

Figura 1 – A Lei de Wagner



Fonte: Riani (2009)

<sup>32</sup> Crescimento extensivo pode ser entendido como o aumento das atribuições do governo; já crescimento intensivo refere-se à ampliação de uma unidade da administração do governo.

As razões para a formulação da hipótese de Adolph Wagner são bem resumidas por Bird (1970)<sup>33</sup> e desenvolvidas em Riani (2009). Esses autores apontam três causas determinantes da evidência formulada por Wagner, quais sejam:

- a) o crescimento das funções administrativas e de segurança decorrentes do processo de industrialização. Nesse ponto, Wagner argumentava também que a ampliação e a complexidade das relações legais, a divisão do trabalho originada pelo processo de industrialização, o crescimento populacional e a urbanização constituíam fatores fundamentais que exigiam do Estado uma participação cada vez mais intensa nas funções de proteção e legislação. A finalidade dessa atuação seria a de propiciar o desenvolvimento mais eficiente da economia;
- b) as crescentes necessidades relacionadas à promoção de bem-estar social, principalmente com educação, saúde, cultura e distribuição de renda. O aumento dos gastos com as atividades voltadas ao bem-estar social foi explicado por Wagner em termos de suas elasticidades-renda da demanda. Para ele, esses serviços seriam bens superiores<sup>34</sup>, ou elásticos, em relação à renda. Dessa forma, com o crescimento de renda real da economia, os gastos públicos com esses serviços cresceriam mais do que proporcionalmente à renda, aumentando a relação entre o gasto público e o Produto Interno Bruto (PIB);
- c) maior intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo, com o objetivo de reduzir a criação de monopólios, motivada por modificações tecnológicas e da necessidade de elevados investimentos para alguns setores industriais. Esses fatores contribuía para o surgimento de grande número de monopólios privados que poderiam ser controlados ou impedidos pelo Estado conforme o seu interesse na eficiência econômica. A participação do Estado aumentaria como fonte estabilizadora, influenciando nas atividades das grandes empresas, com grande poder econômico, que poderiam causar instabilidades na economia.

---

<sup>33</sup> BIRD, Richard. The growth of the government spendig in Canada. Canadian Tax Papers. Toronto: Canadian Tax Foundation, v. 51, p. 70, 1970

<sup>34</sup> São bens cuja demanda é altamente elástica em relação à renda (Elasticidade > +1). Aumentos de renda do consumidor geram aumentos mais que proporcionais na demanda. Por exemplo, aumento de 10% na renda gera aumento de 30% na demanda.

A partir de 1958, quando é publicada a tradução para a língua inglesa do trabalho de Wagner, a sua “Lei” se popularizou e foi testada empiricamente por diversos autores<sup>35</sup> em diferentes países. Os resultados se mostraram favoráveis e condizentes com as hipóteses de Wagner.

O primeiro estudo realizado no Brasil foi elaborado por Rezende da Silva. O autor brasileiro estudou o período compreendido entre 1947 e 1968, encontrando índices de gastos do governo como proporção do PIB de 18% e 24,8% respectivamente, conforme demonstrado na Figura 2. No entanto, o autor evidencia um comportamento das despesas públicas brasileiras, no período de 1907 a 1943, onde o crescimento da despesa per capita não se comprovou, uma vez que, nesse período, o crescimento populacional ocorreu de forma proporcional ao crescimento das despesas, as quais aumentaram em torno de 100% no período. Dessa forma, percebeu-se um aumento nominal, mas não real, do gasto público no Brasil durante esse período.

Figura 2 – O Gasto Público em relação ao PIB no Brasil de 1947 a 1968



Fonte: Rezende (1972)

Segundo Rezende (1972), duas observações importantes sintetizam o período estudado, a intervenção do governo na economia aumentou juntamente com o crescimento econômico do país, sendo que o ritmo desta intervenção se tornou acelerado a partir de 1947.

<sup>35</sup> Alguns exemplos podem ser encontrados em Peacock e Wiseman (1967), Musgrave (1969), Bird (1970), Beck (1982), Rezende (1972), entre outros.

Por outro lado, essa maior intervenção do governo não ocorreu de maneira harmônica. A expansão observada em todo o período foi fruto, segundo o autor, da alteração de períodos de bruscas elevações com períodos de relativa estabilidade.

O mesmo autor aborda em seu trabalho, além da teoria por trás da Lei de Wagner, os estudos de Peacock e Wiseman, que trazem a questão do crescimento das despesas públicas sob outra perspectiva. Para os últimos autores, o crescimento dos gastos totais do governo ocorreria muito mais em função das possibilidades de obtenção de recursos do que da expansão dos fatores que explicam o crescimento da demanda de serviços produzidos pelo governo. O crescimento das atividades do governo seria limitado pelas possibilidades de expansão da oferta e essas, limitadas pelas possibilidades de incremento na tributação.

### 3.2 O ESTUDO DE PEACOCK E WISEMAN

Conforme Riani (2009), o estudo clássico de Peacock e Wiseman (1967)<sup>36</sup> sobre o crescimento dos gastos públicos foi baseado na evolução dos gastos do governo do Reino Unido, tomando como base o período entre 1890 e 1955, período compreendido pela 2ª Guerra Mundial, pela reconstrução dos estados nacionais e pela política de *welfarestate*.

A proposta de Peacock e Wiseman (1967)<sup>36</sup> era buscar informações estatísticas sobre os gastos do governo a partir de 1880, relacionar esses dados com a história econômica frente ao desenvolvimento econômico britânico no período, e ainda analisar o comportamento desses gastos dentro do contexto histórico, estabelecendo hipóteses que pudessem explicar o comportamento dos gastos dos governos também em outros países.

As proposições fundamentais estabelecidas pelos autores relacionavam gasto total per capita com o PIB e também o crescimento dos gastos do governo com as fases de distúrbios sociais, como as guerras, por exemplo.

O estudo amplia a análise sobre a tolerância da sociedade em relação à carga tributária, mostrando que em períodos de distúrbios na estabilidade política, os indivíduos em geral são mais tolerantes em relação ao peso da carga tributária, devido, sobretudo, ao papel protetor e supridor de benefícios do governo nacional.

Assim como diz a Lei de Wagner, o estudo de Peacock e Wiseman (1967) evidenciou que o total dos gastos do governo britânico cresceu, durante o período analisado,

---

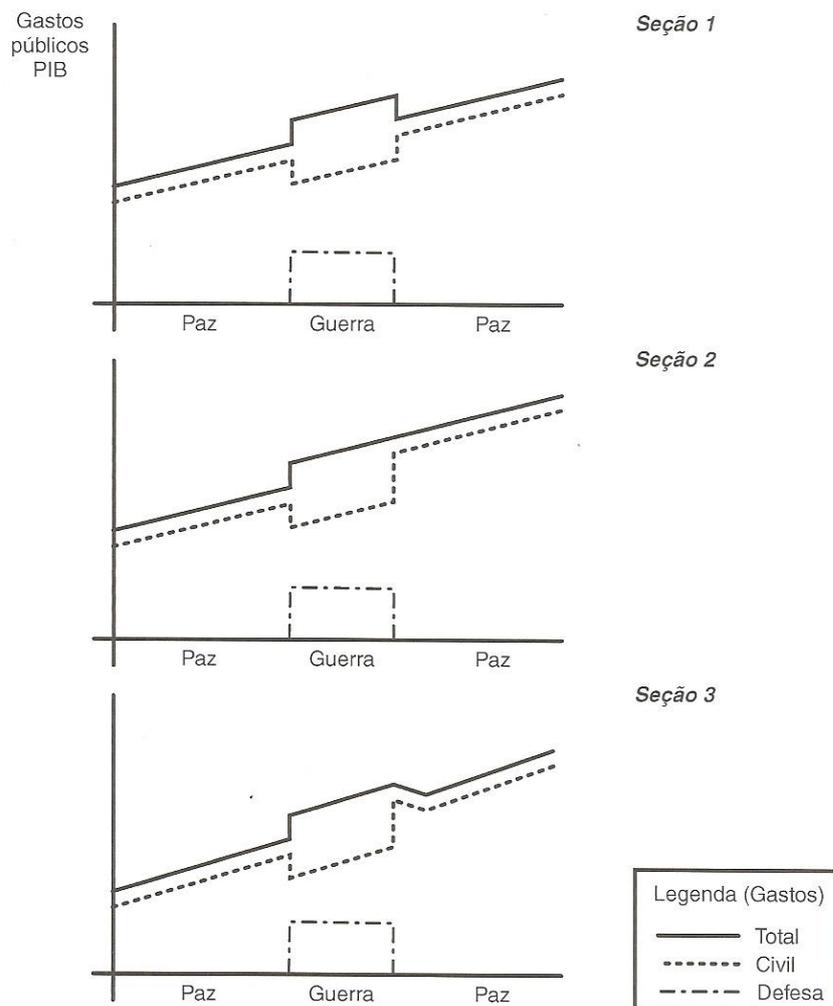
<sup>36</sup> PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. The growth of public expenditure in the United Kingdom. Londres: George Allen & Unwin, 1967.

mais rapidamente do que o PIB. Além disso, é demonstrado que nos períodos contemplados pelas duas grandes guerras mundiais os gastos do governo foram claramente afetados, de forma a se elevarem significativamente e havendo uma substituição dos gastos civis pelos gastos militares – essas variações foram denominadas pelos autores como “efeitos deslocamento”.

Outro fenômeno importante levantado pelos autores foi de que após esses períodos de excessivos gastos militares, o crescimento dos gastos públicos seguiria um caminho de crescimento constante, em um nível superior ao anterior às guerras, como pode ser observado na Figura 3, Seção 2.

Ainda segundo Riani (2009), o modelo aplicado pelos autores em outros países mostrou que o efeito deslocamento poderia também ser identificado devido a depressões ou outros distúrbios sociais marcantes que atingiam o nível dos gastos públicos.

**Figura 3 – Relação dos Gastos Públicos com o PIB**



Fonte: Riani (2009)

As três correntes de pensamento sobre o restabelecimento dos gastos após os períodos de guerras são representadas na Figura 3. Enquanto que os estudos de Wagner se aproximam mais com o caso da Seção 1, onde os gastos públicos retornam ao padrão normal existente antes do período de guerra, o novo padrão de crescimento, acompanhado do acréscimo dos gastos no período de guerra, da Seção 2, estaria melhor associado às hipóteses de Peacock e Wiseman. Já o gráfico da Figura 3 demonstrado na Seção 3, aproxima-se das ideias levantadas por Musgrave, que serão abordadas na Seção 3.3 deste trabalho.

A explicação de Peacock e Wiseman (1967) para a descontinuidade nas taxas de crescimento das relações entre os gastos públicos e o PIB era causada pelo efeito deslocamento, existindo, segundo os autores, uma forte relação com o nível tolerável de carga tributária, que varia conforme as circunstâncias em que cada sociedade vive. Sobre essa questão, Riani (2009, p. 61) faz a seguinte colocação:

Num período de estabilidade política, econômica e social, a ideia da sociedade sobre o nível da carga tributária permanece também estável. Porém, se houver qualquer distúrbio na sociedade, os indivíduos normalmente alterarão seus níveis de tolerância quanto ao peso da carga tributária, devido, sobretudo, aos papéis de protetor, provedor de segurança e supridor de benefícios desenvolvidos pelo governo. Na realidade, há diferença nas ideias dos indivíduos quanto ao tolerável nível de tributação e as suas noções dos desejáveis níveis dos gastos públicos. Isso acontece porque a escolha política no uso dos recursos públicos difere substancialmente daquelas feitas através do sistema de mercado tradicional. Alguns serviços prestados pelo governo durante o período de distúrbios sociais são feitos com baixo nível da carga tributária. Porém, a manutenção desses serviços após os distúrbios exigiria que houvesse elevação da carga tributária nem sempre aceita pela sociedade.

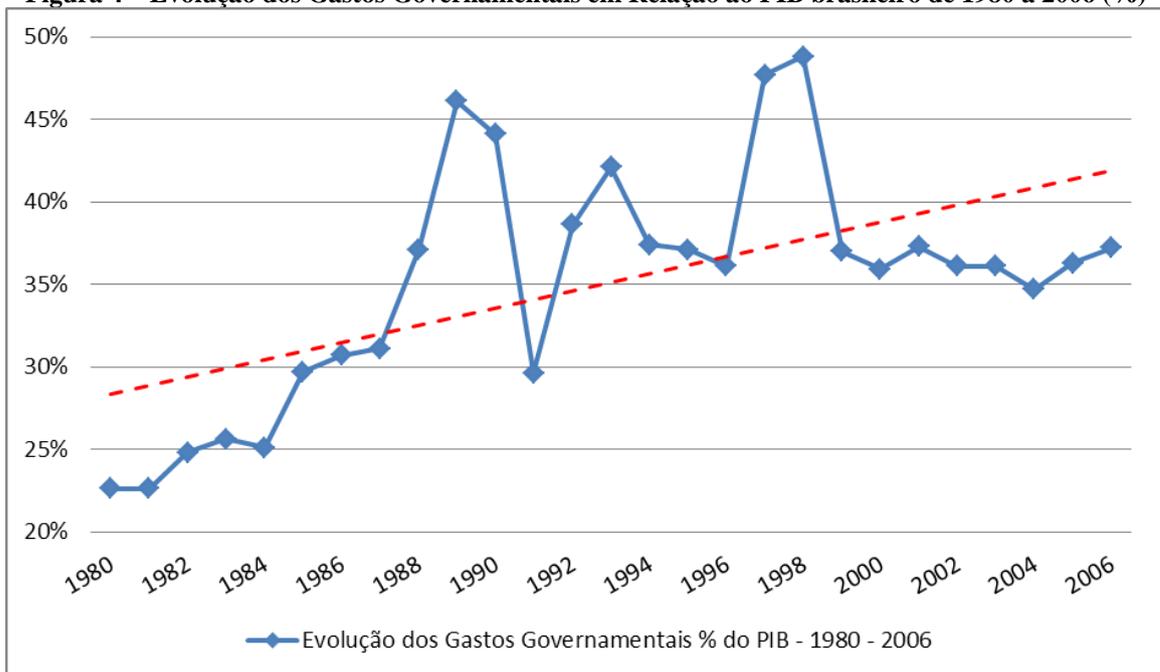
Peacock e Wiseman (1967) detectaram, além do efeito deslocamento, outros dois tipos de efeitos que Combinados, os dois efeitos que, combinados, poderiam aumentar a tolerância da sociedade frente ao nível de tributação e explicar o aumento dos gastos públicos do Estado:

- a) o efeito imposição, que estaria associado ao sentimento de coletivismo e igualdade na sociedade, surgiria como consequência dos períodos de distúrbios sofridos pela sociedade, resultando em uma maior importância à provisão coletiva dos serviços em saúde, educação e bem-estar social.
- b) o efeito inspeção, resultado da expectativa da sociedade por serviços prestados pelo governo de melhor qualidade em decorrência do aumento dos gastos públicos ocasionados pelos períodos de distúrbios.

Finalmente, Riani (2009) utiliza o arcabouço teórico de Peacock e Wiseman para trazer um estudo recente sobre a evolução dos gastos governamentais em relação ao PIB no Brasil, especialmente nos períodos de 1985-1987 e 1988-1990.

Os crescimentos [da relação despesa sobre PIB] observados na década de 1980 e, principalmente, na década de 1990 refletem a crise que caracterizou o país nesses períodos. Apesar de ter havido momentos de grande recessão econômica, o governo não foi capaz de reduzir seus gastos, que foram fortemente influenciados pelo excessivo crescimento de sua máquina administrativa, e, sobretudo, dos elevados encargos financeiros, como consequência de seu processo de endividamento e das altas taxas inflacionárias. Aliam-se também a esses fatos os elevados incentivos fiscais concedidos pelo governo, sobretudo no início da década de 1980. O fato é que o descontrole financeiro do governo comprometeu fortemente suas finanças, e as operações de crédito, via títulos públicos, tornaram-se cada vez mais significativas. Esse permanente descontrole comprometeu cada vez mais uma parcela maior das receitas do governo para pagamento de encargos financeiros. Assim, os períodos destacados entre 1985/87 e 1988/90, com gastos governamentais correspondentes a 35% e 43% do PIB, respectivamente, caracterizam-se também como um efeito deslocamento, provocado especificamente pela brutal elevação dos encargos da dívida pública. (RIANI, 2009, p. 72).

**Figura 4 – Evolução dos Gastos Governamentais em Relação ao PIB brasileiro de 1980 a 2006 (%)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Riani (2009)

### 3.3 OS MODELOS DE MUSGRAVE, RUSTOW E HERBER

Os modelos de desenvolvimento associados ao crescimento dos gastos públicos são abordados nos trabalhos de Musgrave (1969)<sup>37</sup>, Rostow (1971)<sup>38</sup> e Herber (1979)<sup>39</sup>. Esses autores procuram conectar os estágios de crescimento dos países e também a renda per capita nacional com os respectivos níveis de gastos dos governos.

De uma maneira geral, os autores procuram mostrar que a participação dos gastos públicos está diretamente associada ao quão desenvolvido são os países. A importância do setor público é, então, mensurada a partir de suas peculiaridades econômicas, políticas e sociais que interferem na própria estrutura pública e também na renda per capita.

Para Musgrave (1969), a formação bruta de capital do setor público se demonstra um fator importante nos primeiros estágios de desenvolvimento econômico de um país. Nesse estágio, o investimento do setor público é mais significativo em relação ao total dos investimentos da economia, uma vez que é exatamente nesse estágio que as necessidades de grandes investimentos em infraestruturas sociais e econômicas se mostram latentes, como transporte, saneamento, administração pública, educação, entre outros. Tais serviços demandam, dada sua natureza de bem-público<sup>40</sup>, a participação ativa do setor público para que sejam ofertados à sociedade. Segundo Musgrave, os investimentos públicos nessas áreas são indispensáveis para que o país se desenvolva e alcance um estágio superior de desenvolvimento econômico e social. Uma vez alcançado um nível intermediário de desenvolvimento, o mesmo autor argumenta que os investimentos públicos desaceleram, desempenhando apenas um papel de complementação dos investimentos do setor privado. Por fim, nos últimos estágios de desenvolvimento o investimento público voltaria crescer devido ao “peculiar estágio da renda e suas necessidades de capital” (Riani, 2009, p. 63).

Rostow (1971) admite, igualmente, o alinhamento da participação do setor público aos estágios de desenvolvimento dos países. No entanto, acrescenta que a participação mais elevada dos gastos públicos em relação ao PIB ocorre, nos últimos estágios de

---

<sup>37</sup> MUSGRAVE, R. A. Fiscal System. Yale: Yale University Press, 1969.

<sup>38</sup> ROSTOW, W. W. Politics and the stage of growth. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

<sup>39</sup> HERBER, B. P. Modern public finance. 4. ed. Homewood: Richard D. Irwin, 1979.

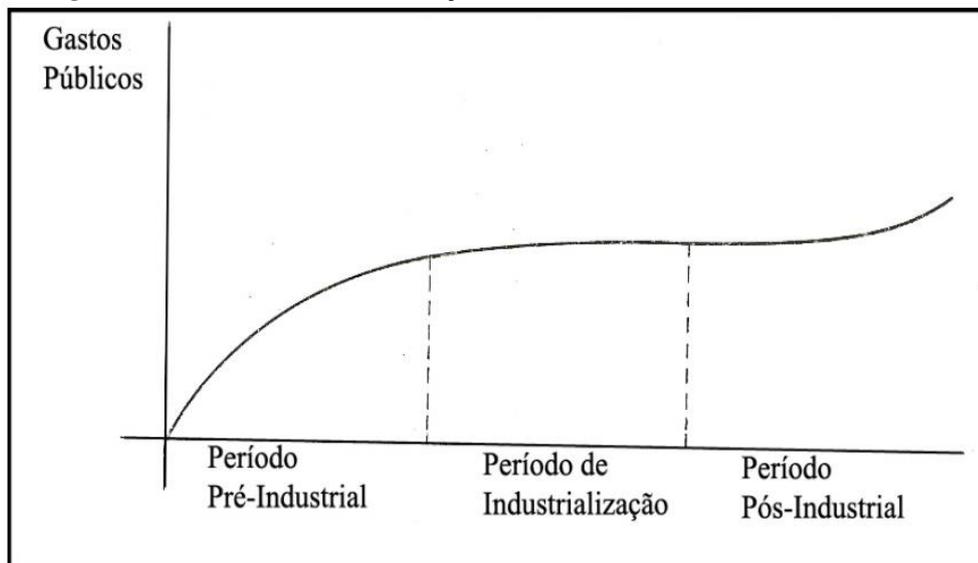
<sup>40</sup> O bem público possui a característica de ser não-rival e não-exclusivo. Há ainda, a característica da indivisibilidade do produto, o que faz com que todo indivíduo tenha acesso a mesma disponibilidade do bem público. Defesa nacional, iluminação pública e praças são alguns exemplos desses bens, uma vez que seu consumo é feito por vários indivíduos sem que seu custo seja maior do que se fosse destinado a somente um indivíduo. Além disso, não é possível excluir um consumidor pela capacidade de pagar pelo consumo desses serviços. Por fim, o bem público não é necessariamente um bem provido pelo Estado, mas a intervenção dos governos é necessária para aumentar o bem-estar da população.

desenvolvimento, devido aos investimentos em serviços sociais, os quais crescem a um nível relativamente maior comparados com outros itens dos gastos.

Por outro lado, Herber (1979) desenvolve um modelo muito semelhante ao de Musgrave e Rostow tendo por base a Lei de Wagner, no entanto, associando o crescimento dos gastos públicos com os estágios de industrialização dos países, conforme demonstrado na Figura 4.

Dividindo-se o processo de desenvolvimento industrial de um país em 3 estágios: um período pré-industrial, seguido por um período de industrialização e por um período pós-industrial, Herber demonstra um maior nível de gastos públicos, em taxas superiores ao crescimento da renda, no estágio pré-industrial. No momento em que o país atinge um período de maturidade no grau de industrialização, a participação do setor público desacelera, permanecendo praticamente estável, ainda que haja elevação no nível de renda nacional. Por fim, num período pós-industrial, faz-se novamente necessária a injeção de investimentos públicos para que o país alcance um novo período de industrialização com um nível de renda superior aos estágios anteriores.

**Figura 5 – Período de Industrialização e os Gastos Públicos – Modelo de Herber**



Fonte: Riani (2009)

Riani (2009) observa uma identidade muito forte nos três modelos apresentados anteriormente. Todos eles associam o crescimento dos gastos públicos com os diversos estágios de desenvolvimento econômico dos países. É perceptível, no modelo teórico desses autores, um grau de participação maior do setor público nos estágios iniciais e finais do desenvolvimento econômico e social dos países. Essa participação está condicionada a um

ciclo, no qual o envolvimento do governo depende das perspectivas políticas do país, além do atual estágio de desenvolvimento. No entanto, o grau de participação dos governos depende também do ambiente institucional de cada sociedade, orientado pelas mudanças nas suas estruturas políticas, econômicas e sociais.

### 3.4 O CRESCIMENTO POPULACIONAL, A URBANIZAÇÃO E AS DESECONOMIAS EXTERNAS

Para Filellini (1994, p. 84), “As explicações mais convincentes para os maiores gastos relativos do Governo são derivadas do crescimento populacional”. Conforme o autor, são três as explicações:

Em primeiro lugar, quando a população cresce, aumenta a “população a cargo”, representada pelos jovens e crianças. Ocorre, assim, uma intensa demanda por serviços habitacionais, educacionais, de saúde, assistência e promoção social, transporte, lazer, cultura, entre outros. Da mesma forma, o envelhecimento populacional, associado à crescente expectativa de vida, acarreta maiores gastos previdenciários e com saúde, por exemplo. Essa questão representa uma problemática crescente em diversos países do mundo e se trata de uma preocupação persistente no panorama político, econômico e social brasileiro.

Em segundo lugar, ocorre um aumento da interdependência entre as pessoas a partir da maior densidade populacional. Os hábitos e costumes de uns podem gerar deseconomias externas sobre o bem-estar de outros. A percepção desse conceito é visível nos congestionamentos de veículos e também nas aglomerações de pessoas, inconvenientes da excessiva proximidade espacial das organizações urbanas.

Por fim, o avanço populacional exigem soluções inovadoras e de maior escala, os quais geram maiores custos por unidade de atendimento. Um exemplo observado pelo autor são os metrô – transporte subterrâneo de caríssima implantação, como forma de resolver os problemas do transporte coletivo de superfície. Outros exemplos perceptíveis nesse ponto, também trazidos por Filellini (1994), são as construções de alças rodoviárias, túneis, garagens subterrâneas, exigidos pelo intenso tráfego de veículos, além de usinas de lixo em locais adequados para o acolhimento dos despejos urbanos e o grande investimento necessário em saneamento básico, com provisão de dutos de esgoto subterrâneos e a despoluição ambiental próximo às grandes cidades.

Giambiagi e Além (2011) evidenciam o argumento acerca dos fatores demográficos associados ao envelhecimento progressivo da população e da urbanização como causas para a

explicação do fenômeno para o aumento da relação entre o gasto público e o PIB. A urbanização é apontada como um fenômeno muito importante para explicar essa tendência no caso brasileiro, especialmente depois de 1940/1950.

Entre 1950 e 1980 o percentual da população brasileira urbana passou de 36% para 68% da população total. Da mesma forma que tinha ocorrido anteriormente nos países mais avançados no processo de industrialização, isso acarretou uma grande mudança na demanda por gasto público na sociedade. Quando a população é predominantemente rural, a sobrevivência das pessoas está ligada em muitos casos à simples agricultura de subsistência; não há grandes aglomerações populacionais; e inexistem, virtualmente, o conceito de “serviços públicos”. Já com o fenômeno da migração do campo para a cidade, há uma demanda muito maior por esse tipo de serviços, principalmente aqueles ligados à saúde, à educação e à criação de uma infraestrutura de transportes urbanos. (GIAMBIAGI; ALEM, 2011, p. 36).

A discussão sobre as causas para o aumento dos gastos públicos é não exaustiva e pode ser vista em outros estudos, como o elaborado por Douglas North (1987)<sup>41</sup>, com a teoria sobre os custos de transação, que apontam necessidades de especificações cada vez mais detalhadas nos acordos formais, exigindo instituições providas pelo governo para promoção da segurança e eficiência nos contratos; por Samuelson (1954)<sup>42</sup>, a partir da dissociação entre custos e benefícios das ações do Estado, e por pressões sociais, especialmente dos grupos sociais que arcam com os maiores custos e são menos beneficiados com as políticas públicas; por Baumol (1967)<sup>43</sup>, o qual aponta um aumento de produtividade, de economias de escala e de inovações tecnológicas, no setor público, inferiores a outros setores da economia, culminando no aumento dos gastos públicos como consequência dos custos do setor via salários, uma vez que os mesmos movem-se em linha com os setores privados; entre outros estudos.

A partir das mudanças institucionais voltadas às finanças públicas implementadas no Brasil desde a segunda metade dos anos 1980 e das visões teóricas sobre o comportamento do gasto público, objetiva-se no Capítulo 4 desta pesquisa analisar o comportamento das finanças públicas, com foco especial nas despesas, no município de Porto Alegre, no período compreendido pelas mudanças institucionais abordadas entre meados da década de 1980 e 2013.

---

<sup>41</sup> NORTH, D. C. Institutions, economic growth and freedom: an historical introduction, in Freedom, Democracy and Economic Welfare, M. Walker, The Fraser Institute, 1987.

<sup>42</sup> SAMUELSON, P. A. The pure theory expenditure. The Review of Economics and Statistics, nov., 1954.

<sup>43</sup> BAUMOL, W. J. The macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. American Economic Review, n° 57, p 416-426, june. 1967

## 4 COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE A PARTIR DE 1982

A partir do desdobramento das contribuições dos instrumentos legais institucionalizados pelo Estado brasileiro, quais sejam: a edificação da Constituição Federal de 1988, alicerçada na descentralização fiscal e na municipalização dos serviços públicos; a LRF, voltada à responsabilidade na gestão fiscal, e ainda a entrada em vigor da LAI no período mais recente, exigindo a transparência ativa dos entes públicos e incentivando o controle social; além da análise sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos, conforme a trajetória de desenvolvimento das sociedades – o objetivo deste Capítulo é analisar as finanças do município de Porto Alegre à luz dessas mudanças institucionais ocorridas no Brasil e das referidas visões teóricas acerca dos gastos públicos, contemplando o início da década de 1980 até o ano de 2013. A análise, no entanto, terá como foco o período posterior à CF/1988, visto que as mudanças institucionais anteriores a este ano se deram basicamente no âmbito da administração federal.

### 4.1 METODOLOGIA

Primeiramente, analisa-se o comportamento das receitas do município de Porto Alegre, com a finalidade de observar o efeito da municipalização através da evolução das receitas próprias e de transferências. Após, analisam-se as despesas municipais, subdividindo-as por categorias econômicas e por funções e ainda comparando o total das despesas com o crescimento da população e do PIB da cidade, verificando se a tendência de aumento dos gastos públicos ocorreu, de fato, durante o período estudado.

A análise das receitas e despesas municipais será feita sob duas óticas de consolidação dos dados:

- a) o primeiro estudo foi elaborado a partir da série de dados da Administração Centralizada (ou Administração Direta<sup>44</sup>), a qual abrange todas as Secretarias do Executivo Municipal<sup>45</sup>, além do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP), da

<sup>44</sup> A Administração Direta é o conjunto de órgãos das pessoas políticas que têm como função típica a atividade administrativa do Estado, por determinação do direito positivo.

<sup>45</sup> Existentes à época e atuais, quais sejam: Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME); Secretaria Municipal de Segurança (SMSEG); Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH); Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento – SMPEO; Secretaria Municipal da Cultura (SMC); Secretaria Municipal da Administração (SMA); Secretaria Municipal da Fazenda (SMF); Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV); Secretaria Municipal da Educação (SMED); Secretaria Municipal da

Procuradoria Geral do Município (PGM) e do Gabinete do Prefeito (GP), de 1982 a 2012<sup>46</sup>, tendo como fonte de dados os Anuários Estatísticos de Porto Alegre. Nesse estudo os Balanços Gerais da Administração Centralizada também foram utilizados.

- b) o segundo estudo refere-se à Administração Consolidada do Município, a qual engloba, além da Administração Centralizada, o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), o Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) e o Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre (Previmpa), que correspondem às autarquias do município, e ainda a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Juntos, esses órgãos compõem parte<sup>47</sup> da Administração Descentralizada (ou Administração Indireta<sup>48</sup>) de Porto Alegre. Essa série será analisada de 2000<sup>49</sup> a 2013, período no qual os dados constam consolidados pelo município através dos Balanços Gerais<sup>50</sup> anuais e ainda disponíveis em portais como o do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio da série Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (FINBRA<sup>51</sup>), especialmente a partir do ano de 2002, quando passou a vigorar a Portaria Interministerial n° 163/2001.
- c) Os dados obtidos junto às fontes foram atualizados pelo IPCA a preços de 31 de setembro de 2014.

---

Produção, Indústria e Comércio (SMIC); Secretaria Municipal dos Transportes (SMT); Secretaria Municipal da Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMURB); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM); Secretaria Municipal de Governança Local (SMGL); Secretaria Municipal da Juventude (SMJ); Secretaria Municipal de Acessibilidade e Inclusão Social (SMACIS); Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR); Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 (SECOPA); Secretaria Especial dos Direitos Animais (SEDA); Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE).

<sup>46</sup> A pesquisa limitou-se ao ano de 2012 na Administração Centralizada, visto que o Anuário Estatístico de 2013 ainda não estava disponível até outubro de 2014.

<sup>47</sup> A totalidade da Administração Descentralizada inclui a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC); as sociedades de economia mista, cujo capital é majoritariamente público: Companhia Carris Porto Alegrense (CARRIS) e Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA); e ainda o Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF).

<sup>48</sup> A Administração Indireta é constituída por pessoas jurídicas distintas do Estado, cuja função típica é a atividade administrativa pública, por determinação do direito positivo.

<sup>49</sup> Balanço consolidado divulgado pela Prefeitura de Porto Alegre.

<sup>50</sup> É importante salientar que os dados dos Balanços da Prefeitura de Porto Alegre correspondem aos valores empenhados dentro de um determinado exercício. O empenho corresponde à primeira etapa da despesa, seguido pela liquidação e finalmente pelo pagamento da despesa. Assim, o valor empenhado será maior do que o valor efetivamente pago em um exercício.

<sup>51</sup> O FINBRA busca atender às disposições constantes dos artigos 111 e 112 da Lei n° 4.320/1964 e do artigo 51 da LC n° 101/2000, os quais tratam da organização e publicação, inclusive por meio eletrônico, dos balanços consolidados dos entes da Federação, autarquias e outras entidades públicas da responsabilidade dos entes de acordo com os prazos e as consequências em caso de descumprimento (que conforme já visto podem incluir impedimentos para recebimento de transferências voluntárias e também para contratar operações de crédito).

Os dados populacionais do município têm por base as estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponíveis no site da Fundação de Economia e Estatística (FEE). Os dados concernentes ao PIB do município foram obtidos em duas séries históricas<sup>52</sup>: a primeira, até o ano de 1998, utilizando uma metodologia própria da FEE para o cálculo do PIB; a segunda, a partir de 1999, apresenta as estimativas<sup>53</sup> desenvolvidas, em conjunto, pela FEE e demais unidades da Federação sob a coordenação do IBGE. As séries foram analisadas isoladamente em função da metodologia<sup>54</sup> de cálculo ter alterado a partir do ano de 1999, quando passou a ser calculada em conjunto com o IBGE.

Conforme, já mencionado, as mudanças institucionais anteriores à CF/1988 tiveram impactos significativos no governo federal, com vistas à unificação do orçamento e recuperação das prerrogativas do Legislativo em participar do controle orçamentário federal. As finanças municipais, foco desta seção, não sofreram impactos diretos com estas mudanças institucionais. Desta forma, os principais instrumentos institucionais a serem analisados em conjunto com as finanças de Porto Alegre serão as consequências da promulgação da Carta Magna de 1988, a situação imediatamente anterior e posterior à entrada em vigor da LRF e ainda as adaptações da administração municipal a partir da própria LRF e da LAI.

## 4.2 RECEITAS

A receita total da Administração Pública é composta pela receita corrente e pela receita de capital, classificação econômica dada pela Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964) em seu art. 11, alterada pelo Decreto-Lei nº 1.939/1982 (BRASIL, 1982).

A receita corrente contempla as receitas tributárias (impostos, taxas, contribuições de melhoria), receitas de contribuições, receitas patrimoniais (receitas imobiliárias, de valores mobiliários, participações e dividendos), receitas agropecuárias, receitas industriais, receitas de serviços, receitas provenientes de outras pessoas de direito público ou privado (transferências correntes) e outras (multas e cobrança de dívida ativa, por exemplo). Já a receita de capital contempla as operações de crédito, alienações de bens, amortizações de empréstimos, transferências de capital e outras.

---

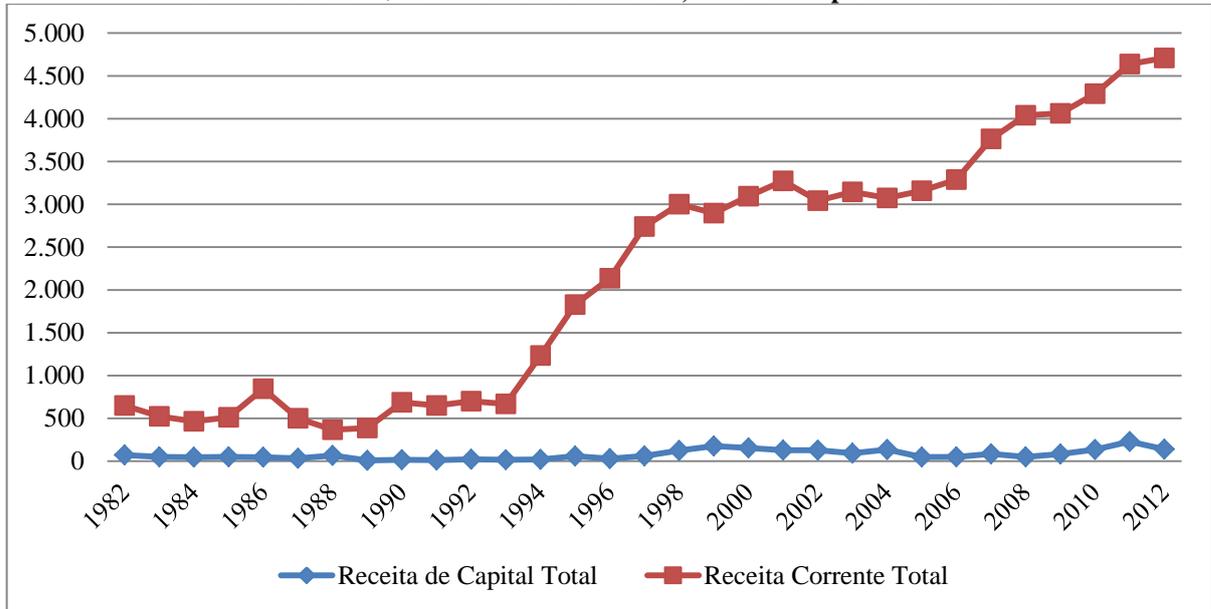
<sup>52</sup> Acessadas a partir das informações da FEE – Séries Históricas em outubro de 2014.

<sup>53</sup> Atualizadas até dezembro de 2013, segundo a própria instituição.

<sup>54</sup> Acesso à fundamentação das diferentes metodologias da FEE/IBGE.

De acordo com os dados demonstrados na Figura 6, observa-se que a participação média da receita corrente sobre a receita total entre os anos de 1982 e 2012 foi de 95,73%, sendo o restante, portanto, proveniente da receita de capital.

**Figura 6 – Receita Corrente e Receita de Capital da Administração Consolidada de 1982 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012; TCE/RS e STN-FINBRA a partir de 2002.

A Tabela 4 e a Figura 7 a seguir mostram a participação dos ingressos com maior representatividade na receita corrente do município de Porto Alegre. Fica evidente que, mesmo em anos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, as transferências correntes tinham um peso superior na composição da receita total comparativamente às receitas tributárias, a média da receita de transferências, de 1984 a 1987, foi de 36,73% do total da receita corrente, enquanto que as receitas tributárias no mesmo período foram de 35,73%. A partir do ano de 1985 é possível perceber um montante maior de recursos provenientes das transferências correntes oriundas da União e do governo estadual. O período posterior à promulgação da Carta Magna consolidou a dependência desses recursos aos municípios para execução de políticas públicas locais, incluindo Porto Alegre, especialmente na segunda metade de década de 1990, quando se percebe o maior crescimento desses repasses intergovernamentais. Nos moldes da CF/1988, a descentralização das receitas tributárias ocorreu em conjunto com a descentralização das despesas com saúde básica e educação primária, por exemplo, aumentando significativamente os encargos do município no atendimento a sua população.

**Tabela 4 – Principais Receitas Correntes da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	(A) RT <sup>55</sup>	Part. (%)	(B) TC <sup>56</sup>	Part. (%)	(C) RS <sup>57</sup>	Part. (%)	(D) RP	Part. (%)	A+B+C+D	Part. (%)
1982	250,36	38,46	227,57	34,96	120,69	18,54	13,6	2,09	612,22	94,05
1983	196,87	37,65	174,72	33,42	108,95	20,84	10,54	2,02	491,08	93,93
1984	163,88	35,13	164,16	35,19	85,98	18,43	10,97	2,35	424,99	91,10
1985	184,8	36,08	194,31	37,94	82,24	16,06	3,36	0,66	464,71	90,74
1986	322,6	38,14	305,94	36,17	152,31	18,01	11,65	1,38	792,50	93,69
1987	168,14	33,56	188,46	37,61	82,44	16,45	36,08	7,2	475,12	94,82
1988	106,13	28,9	128,96	35,12	64,41	17,54	42,67	11,62	342,17	93,18
1989	95,97	24,76	175,24	45,22	54,92	14,17	27,84	7,18	353,97	91,33
1990	193,12	28,07	253,01	36,78	130,00	18,90	97,21	14,13	673,34	97,89
1991	202,94	31,24	238,64	36,74	112,75	17,36	74,46	11,46	628,79	96,79
1992	183,81	26,24	284,51	40,62	89,76	12,82	119,28	17,03	677,36	96,72
1993	130,41	19,48	246,95	36,88	93,59	13,98	169,07	25,25	640,02	95,58
1994	292,4	23,7	512,76	41,55	186,64	15,13	186,65	15,13	1.178,45	95,50
1995	545,64	29,83	747,97	40,89	299,34	16,37	94,24	5,15	1.687,19	92,24
1996	606,22	28,37	999,87	46,8	323,47	15,14	55,5	2,6	1.985,06	92,91
1997	666,35	24,32	1.526,67	55,72	342,71	12,51	50,41	1,84	2.586,14	94,39
1998	725,31	24,16	1.728,76	57,58	360,77	12,02	66,26	2,21	2.881,10	95,97
1999	690,15	23,82	1.585,54	54,72	348,44	12,02	85,37	2,95	2.709,50	93,50
2000	726,3	23,47	1.757,59	56,81	363,07	11,73	68,02	2,2	2.914,98	94,22
2001	736,57	22,5	1.879,86	57,41	356,63	10,89	85,85	2,62	3.058,91	93,42
2002	871,47	28,65	1.478,92	48,62	426,02	14,01	80,26	2,64	2.856,67	93,91
2003	1.054,19	33,52	1.359,80	43,24	443,23	14,09	68,37	2,17	2.925,59	93,02
2004	976,64	31,76	1.352,08	43,97	437,36	14,22	41,92	1,36	2.808,00	91,33
2005	1.053,46	33,35	1.435,06	45,44	446,98	14,15	47,74	1,51	2.983,24	94,46
2006	1.124,48	34,19	1.431,56	43,53	455,52	13,85	57,8	1,76	3.069,36	93,33
2007	1.192,72	31,7	1.490,42	39,61	455,33	12,1	49,96	1,33	3.188,43	84,73
2008	1.308,39	32,38	1.750,54	43,33	465,8	11,53	78,52	1,94	3.603,25	89,18
2009	1.295,50	31,9	1.807,15	44,5	474,76	11,69	88,18	2,17	3.665,59	90,26
2010	1.425,38	33,22	1.857,41	43,29	482,64	11,25	96,04	2,24	3.861,47	89,99
2011	1.511,70	32,59	1.917,20	41,33	488,62	10,53	133,53	2,88	4.051,05	87,33
2012	1.549,87	32,91	2.011,44	42,71	504,87	10,72	168,4	3,58	4.234,58	89,92

Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012, e nos dados do TCE/RS a partir de 2002.

Notas: RT – Receita Tributária;

TC – Transferências Correntes;

RS – Receita de Serviços;

RP – Receita Patrimonial;

Part. – Participação na Receita Corrente Total

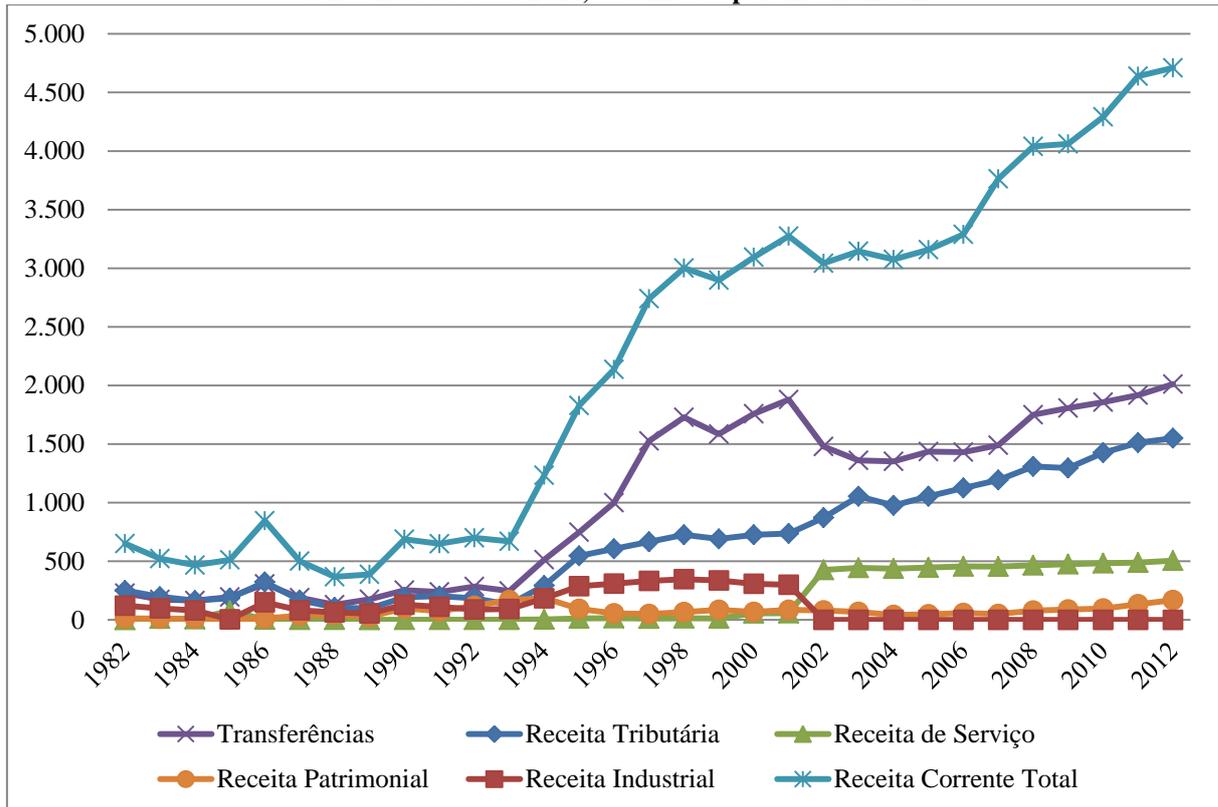
<sup>55</sup> Os tributos próprios do Município são os impostos: ISSQN, IPTU e ITBI; as taxas como a Taxa de Coleta do Lixo – TCL, expedição de alvarás (exercício de atividades), taxa de expediente; e as contribuições de melhorias.

<sup>56</sup> As principais transferências correntes são o ICMS (Estado), IPVA (Estado), SUS (União), Fundo Nacional da Educação Básica – FUNDEB e Fundo de Participação dos Municípios – FPM (União).

<sup>57</sup> Até o ano de 2001, inclui as Receitas Industriais.

A Tabela 4 evidencia a evolução real da composição da receita total da Administração Consolidada ao longo desse período de mais de 30 anos. É possível perceber um aumento real de 784% nas receitas de transferências correntes e de 519% nas receitas tributárias, além de uma evolução da participação das receitas de serviços, o qual compôs, em 2012, 10,72% das receitas correntes totais.

**Figura 7 – Principais Receitas Correntes da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012.

Analisando ainda a Figura 7 é possível notar uma queda nas transferências correntes a partir de 2001 ao mesmo tempo em que a receita tributária permanece numa trajetória predominantemente crescente. A soma dessas duas principais fontes de receitas nos anos posteriores, no entanto, foi aquém do valor real de 2001 e se estendeu por um período que foi até 2006. Ou seja, a receita corrente (como já visto, a que possui maior peso na composição da receita total) decresceu em valores reais nesse período de cinco anos.

Em 2001, a receita corrente total perfazia o valor de R\$ 3.274,30 milhões constantes a preços de 30.09.2014. Nos anos seguintes, a mesma receita corrente teve o seguinte comportamento: R\$ 3.041,88 milhões em 2002, R\$ 3.145,12, em 2003, R\$ 3.074,71, em 2004, R\$ 3.158,35, em 2005 e R\$ 3.288,88 milhões em 2006, quando finalmente voltou a superar, em termos reais, o valor de 2001.

Essa redução abrupta das transferências intergovernamentais ao município associada à entrada em vigor da LRF, em 2001, ocasionou sérias consequências sobre o orçamento municipal, especialmente na composição da Receita Corrente Líquida, que diminuiu com a queda das transferências correntes. Enquanto as transferências correntes a favor do município diminuíram, entre 2001 e 2006, especialmente em decorrência da queda das transferências com o SUS, as receitas próprias aumentaram nesse mesmo período, mas sem compensar a perda real percebida na receita total. Esse fato culminou no aumento relativo do comprometimento da RCL com o quadro de pessoal no início dos anos 2000. Essas consequências serão observadas na subseção seguinte, com análise das despesas municipais, destacando a austeridade fiscal que marcou o período, percebida nitidamente a partir da queda dos gastos públicos municipais.

Assim, é importante demonstrar o que de fato ocorreu com as transferências intergovernamentais da União e do Estado nesse período, e como se comportaram as receitas tributárias próprias. Juntas, essas receitas compõem aproximadamente 75% do total dos ingressos da Administração Consolidada em todo o período estudado nesse trabalho.

A Figura 8 apresenta a variação das transferências federais mais importantes, quais sejam: os recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde<sup>58</sup> (SUS), que tiveram um súbito crescimento de 1995 a 1998 com a política de municipalização dos serviços de saúde, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o qual passou de 17% para 23,5% com a CF/1988, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A partir de 1995 é possível observar um forte fluxo de recursos provenientes da União para aplicação junto ao Sistema Único de Saúde no âmbito municipal. Essa dinâmica incomum de transferências, com esse pico repentino de recursos provenientes da União, tem origem a partir da instituição da Lei Orgânica do SUS, Lei nº 8.080 (BRASIL, 1990), de 19 de setembro de 1990, a qual regulamentou o Sistema Único de Saúde em todo território

---

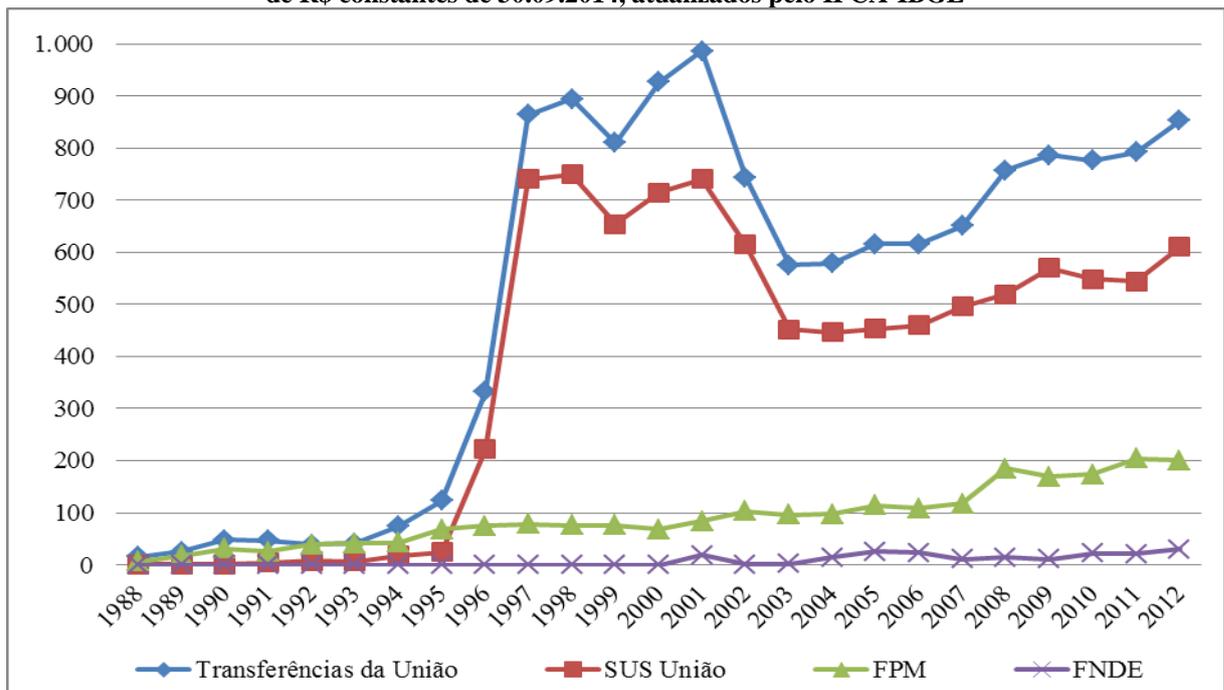
<sup>58</sup> Após dois anos da promulgação da CF/1988 ocorre a regulamentação do SUS com a LC 8.080/90, a qual regulamenta também, em seu artigo 35, os critérios de transferência financeira para os municípios. É com a Lei 8.080/90 que são definidas as diretrizes gerais para a operacionalização do SUS: a descentralização das ações e serviços de saúde, com ênfase na municipalização; a direção única em cada esfera de governo; a redefinição de responsabilidades e atribuições de cada esfera de governo; a universalidade no acesso às ações e serviços de saúde; a integralidade no atendimento à saúde, com prioridade para as ações de caráter preventivo; a hierarquização dos serviços, com regionalização; a democratização nas tomadas de decisão, com participação da comunidade; o papel de gestor e regulador do setor público em relação aos serviços privados complementares, contratados ou conveniados; a descentralização do financiamento por critérios de transferência transparentes, com repasses regulares e automáticos de recursos a estados e municípios. (Fonte: Portal Médico)

nacional, reconhecendo a saúde como direito do cidadão e dever do Estado. Ocorre, a partir daí, a municipalização da saúde pública através do princípio da subsidiariedade.

É exatamente no período de 1996 a 2001 que os maiores investimentos em saúde pública são realizados em Porto Alegre. Sobre esta questão, é importante compreender que os recursos do SUS têm suas aplicações, conforme as diretrizes da Lei 8.080/1990, fundamentadas em políticas públicas voltadas à alimentação, à nutrição, ao saneamento básico, ao meio ambiente, à vigilância sanitária e epidemiológica, e ainda para áreas típicas da prática médica, como as terapêuticas e farmacêuticas, dentre outras, cuja implementação e manutenção demandam normalmente grande aporte de recursos.

Por outro lado, entre 2001 e 2003, verifica-se uma forte queda no valor repassado com o Sistema Único de Saúde ao município, o que representou uma redução de aproximadamente 39% dessas transferências em termos reais, provocando profundos impactos nas finanças do município nos anos seguintes. Essa redução deve-se, essencialmente, à transferência dos recursos do SUS, a partir de 2002, deixar de ser intermediada pelo município de Porto Alegre quando destinadas aos hospitais do Grupo Hospitalar Conceição (GHC) e ao Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA). Assim os repasses federais destinados aos hospitais da União não eram mais contabilizados na receita de transferências da prefeitura e no gasto com serviços de terceiros de pessoa jurídica.

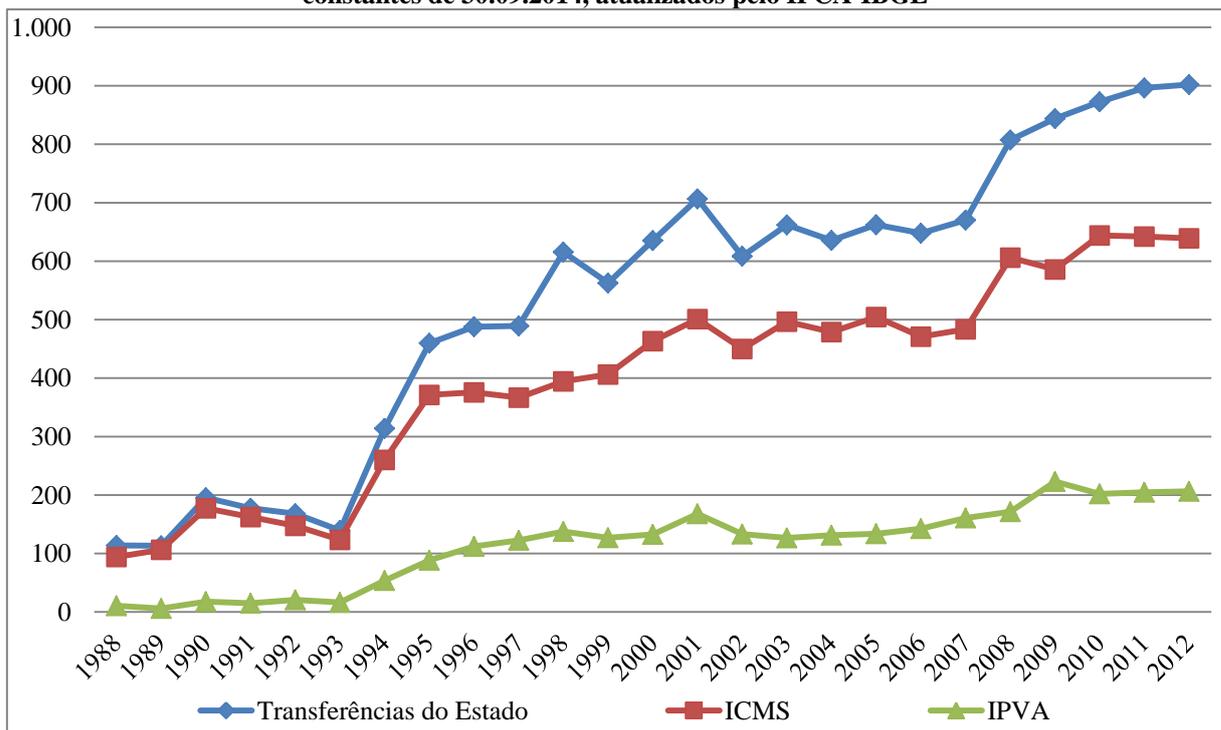
**Figura 8 – Principais Transferências Intergovernamentais da União de 1988 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1997, 2004 e 2012; STN-FINBRA (a partir de 2002) e Balanços Gerais da Administração Centralizada.

A Figura 9, por sua vez, mostra a evolução real das principais transferências do Estado. Os repasses de maior destaque são o ICMS e o IPVA. Ressalta-se que a CF/1988 alterou, a partir de sua vigência, o percentual sobre as transferências relativas ao ICMS de 20% para 25%. Analisando comparativamente com as transferências da União, nota-se que ao contrário desta, não há uma inflexão drástica que influencie negativamente as receitas orçamentárias oriundas do estado no município de Porto Alegre. Uma contribuição negativa no período de ajuste das finanças municipais é visto em 2001, quando o valor repassado relativo ao ICMS cai de R\$ 500,87 milhões para R\$ 449,88 milhões em valores reais a preços de 30.09.2014. Outro ponto que merece ser destacado é que, desde 2003, as transferências estaduais vêm superando os repasses da União, que do ano de 1997 a 2002 haviam sido bastante superiores em termos reais, fundamentalmente em função dos repasses relativos ao SUS.

**Figura 9 – Transferências Intergovernamentais do Estado de 1988 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

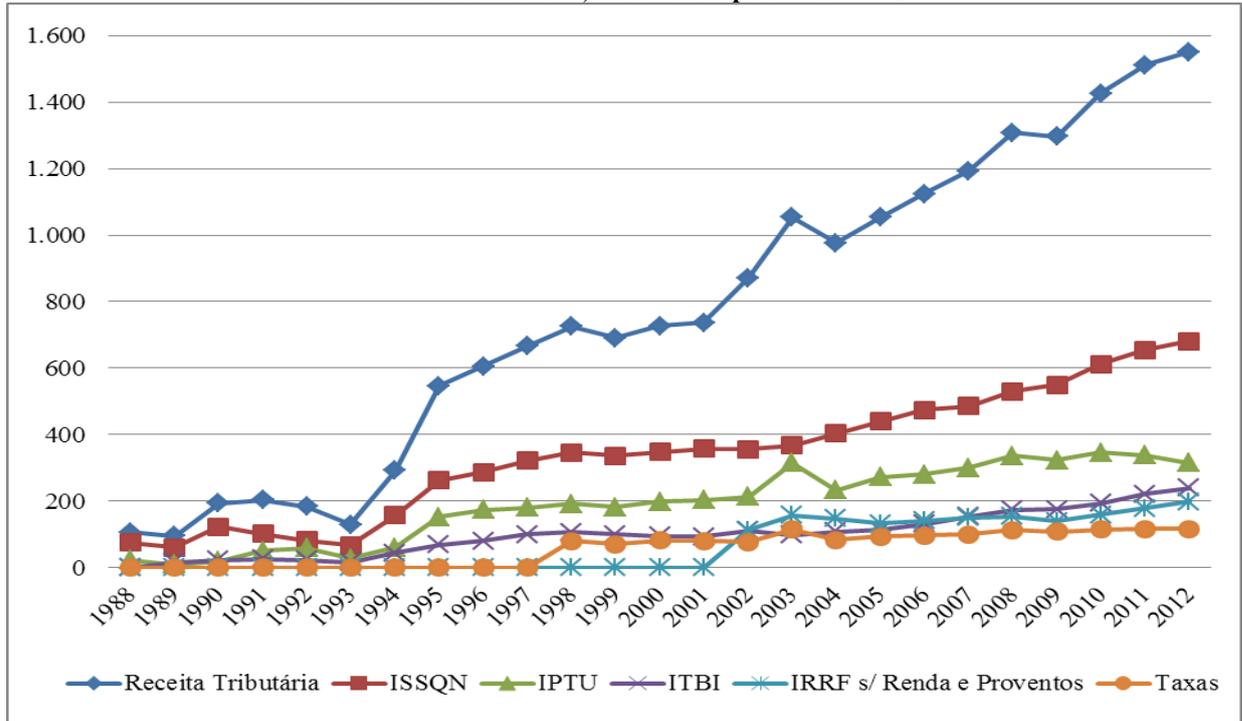


Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1997, 2004 e 2012; STN-FINBRA (a partir de 2002) e Balanços Gerais da Administração Centralizada.

A receita tributária do município é evidenciada na Figura 10 e se mostra numa trajetória crescente desde 1993, com uma queda, em 2004, resultada por uma modificação do vencimento da parcela única do IPTU para o início de janeiro de 2004. Assim, uma grande parcela do referido imposto foi arrecadada em dezembro, portanto, no exercício financeiro do

ano de 2003. Houve um aumento real de aproximadamente 801% na arrecadação do ISSQN, 1.274% com o IPTU e 1.294% com o ITBI. Esse crescimento das receitas a valores reais, certamente, está vinculado a maior autonomia fiscal fornecida pela CF/1988 aos municípios quanto aos seus tributos próprios.

**Figura 10 – Receita Tributária da Administração Consolidada de 1988 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

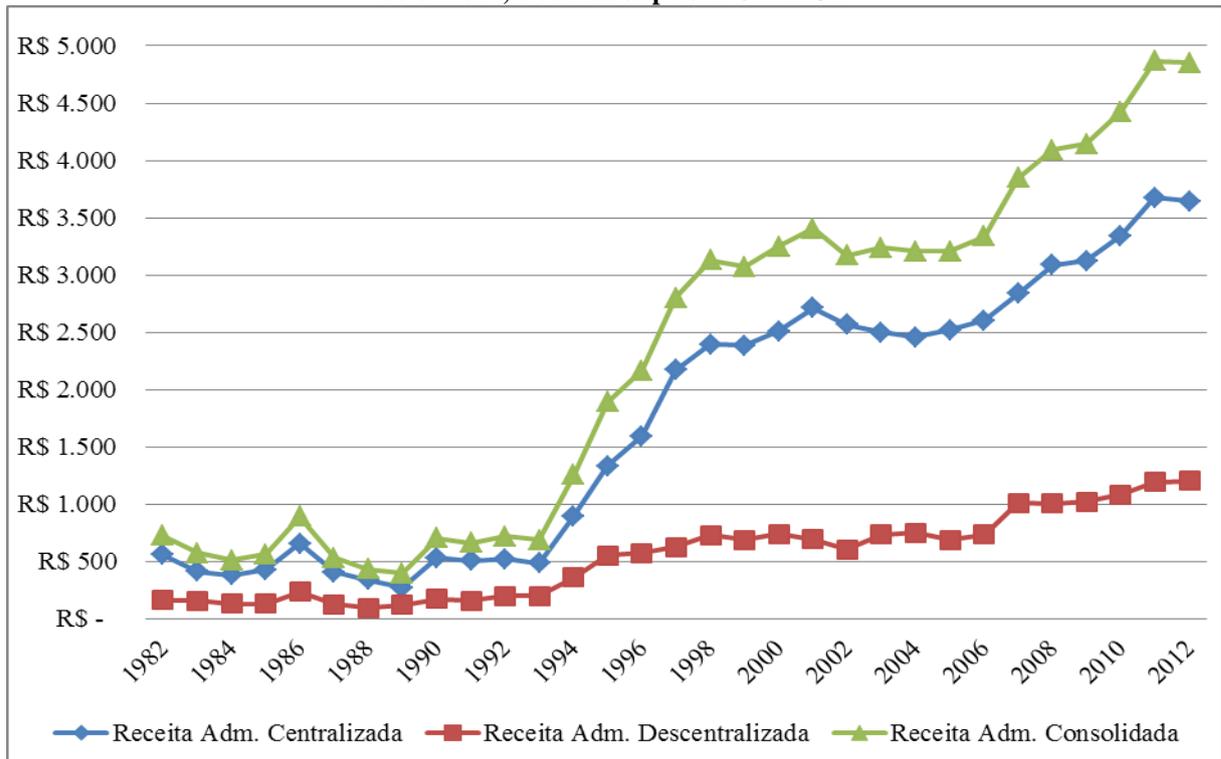


Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1997, 2004 e 2012; STN-FINBRA (a partir de 2002) e Balanços Gerais da Administração Centralizada.

- Notas: 1 - As taxas recolhidas pelo município foram analisadas somente no período a partir de 1998;  
 2 - O IVVC, arrecadado a partir de 1989 (previsto na CF/1988) foi desconsiderado da análise por representar uma parcela muito pequena e ter sido posteriormente eliminado pela EC n° 3/1993;  
 3 - Com a Portaria n° 212/2001, do STN, passa-se a contabilizar o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) como receita tributária (antes era contabilizado como Transferências) - aplicação a partir de 2002;  
 4 - Em 2003, houve modificação do vencimento da parcela única do IPTU, do dia 31 de janeiro para o dia 02 de janeiro de 2004, com isso um grande contingente de contribuintes pagou em dezembro de 2003, elevando a receita tributária daquele exercício.

A Figura 11 mostra separadamente a composição da receita total do município de Porto Alegre, isolando as Administrações Centralizada e Descentralizada (considerando os entes expostos na metodologia). A partir dela, percebe-se que é importante identificar as receitas provenientes, além da Administração Direta como já foi apresentada, também da administração Indireta, visto que aproximadamente 25% da receita total, na média do período estudado, tem origem nas autarquias municipais, com os serviços de água e esgoto e a coleta de lixo, por exemplo.

**Figura 11 – Receita Total da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012, e nos dados do TCE/RS (a partir de 2002).

A Tabela 5 demonstra uma participação relativa estável da Administração Descentralizada nas receitas do município. É evidente que a Administração Centralizada possui maior expressão em termos de arrecadação, em decorrência, como já mostrado, dos elementos principais da receita serem de sua competência (receita tributária e transferências correntes), a média do período analisado corresponde a 75,41% da receita consolidada e se mantém praticamente constante até 2012. Já a participação relativa da Administração Descentralizada no total das receitas apresentou uma média de 24,57% ao longo do mesmo período. Enquanto que em 1982 essa participação era de 22,51%, em 2012 foi de 24,82%, sendo responsável pela arrecadação de aproximadamente 1,2 bilhões de reais em valores reais a preços de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE.

**Tabela 5 – Receitas da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

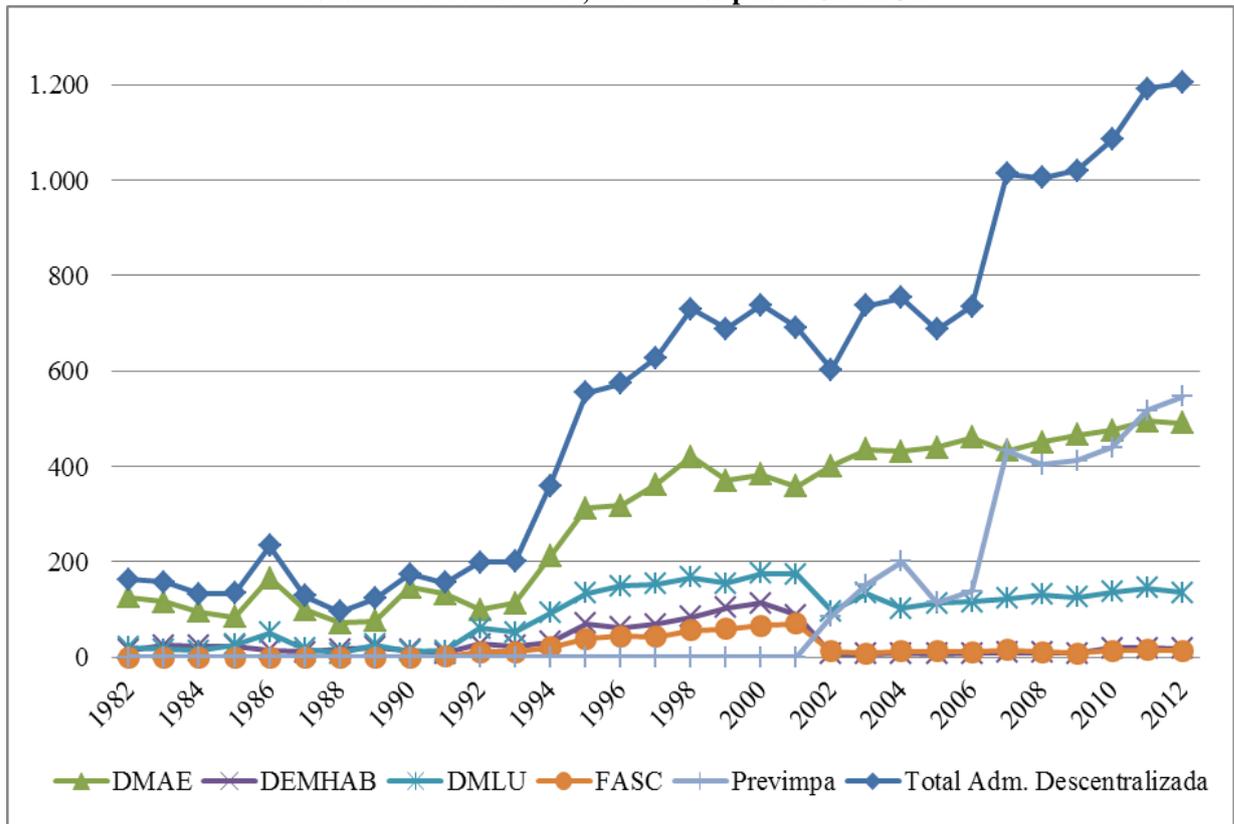
Ano	(A)	Previmpa <sup>59</sup> (R\$)	DMAE (R\$)	DMLU (R\$)	DEMHAB (R\$)	FASC (R\$)	(B)	Part. (A/B) (%)
	Adm. Direta (R\$)						Adm. Consolidada (R\$)	
1982	559,96	-	126,18	20,74	15,76	-	722,64	77,49
1983	414,98	-	115,91	16,68	25,39	-	572,97	72,43
1984	379,84	-	95,67	13,39	23,46	-	512,35	74,14
1985	428,13	-	84,29	26,52	23,39	-	562,32	76,14
1986	657,70	-	166,23	51,76	15,95	-	891,64	73,76
1987	406,54	-	98,96	17,62	11,77	-	534,88	76,00
1988	337,73	-	71,67	7,71	16,26	-	433,36	77,93
1989	272,45	-	76,77	26,82	20,13	-	396,17	68,77
1990	530,34	-	146,48	13,18	14,61	0,35	704,96	75,23
1991	507,14	-	132,65	14,10	7,80	1,55	663,24	76,46
1992	522,79	-	100,13	60,70	28,16	10,68	722,46	72,36
1993	485,90	-	113,83	52,24	23,43	11,05	686,45	70,78
1994	895,87	-	211,87	93,28	32,45	21,40	1.254,87	71,39
1995	1.333,96	-	312,19	133,92	70,24	38,19	1.888,50	70,64
1996	1.591,66	-	318,60	149,13	62,96	43,61	2.165,96	73,49
1997	2.172,93	-	362,20	153,69	68,52	43,06	2.800,40	77,59
1998	2.396,95	-	420,54	167,17	85,05	56,84	3.126,55	76,66
1999	2.385,18	-	371,25	155,14	103,11	59,10	3.073,79	77,60
2000	2.509,44	-	382,71	176,31	113,41	65,78	3.247,65	77,27
2001	2.711,05	-	358,28	173,78	88,43	71,22	3.402,77	79,67
2002	2.566,18	85,46	401,38	96,49	7,02	12,87	3.169,40	80,97
2003	2.500,93	152,48	435,64	134,37	6,29	8,24	3.237,96	77,24
2004	2.455,95	200,65	431,04	101,93	7,76	12,36	3.209,69	76,52
2005	2.519,37	114,75	439,95	113,11	6,98	12,93	3.207,09	78,56
2006	2.603,21	138,77	460,86	116,21	8,72	11,65	3.339,42	77,95
2007	2.835,54	432,13 <sup>60</sup>	432,08	123,71	9,93	15,73	3.849,12	73,67
2008	3.085,94	403,16	450,83	130,81	9,56	10,84	4.091,15	75,43
2009	3.125,30	411,97	466,18	126,04	7,94	8,07	4.145,51	75,39
2010	3.340,86	439,97	476,15	136,43	19,78	13,37	4.426,55	75,47
2011	3.676,12	516,58	495,66	145,82	19,57	14,69	4.868,44	75,51
2012	3.645,61	545,63	490,60	134,89	18,30	14,37	4.849,41	75,18

Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012, e nos dados do TCE/RS (a partir de 2002).

<sup>59</sup> A criação do Previmpa, órgão gestor do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ocorre com a LC n° 466, em setembro de 2001.

<sup>60</sup> A Portaria Interministerial n° 338, de 26 de abril de 2006, inclui a classificação em nível de categoria econômica destinada ao registro das receitas decorrentes de operações intra-orçamentárias, as quais passam a ser contabilizadas como recursos ao Previmpa, mas são originárias da Administração Centralizada.

**Figura 12 – Receitas por Departamentos da Administração Descentralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012.

As receitas dos diferentes órgãos da Administração Indireta é demonstrada na Figura 12. É possível identificar uma participação mais destacada nas receitas do município aos recursos de serviços auferidos pelo Previmpa e pelo DMAE, sendo que o primeiro superou este último no ano de 2011, após praticamente empatar em termos de arrecadação em 2007. A terceira maior participação fica a encargo do DMLU e as receitas originárias da Taxa de Coleta do Lixo (TCL), que é recolhida anualmente em conjunto com o IPTU pela Secretaria Municipal da Fazenda. Vale ressaltar que, embora as receitas do DMAE e do Previmpa estejam crescendo acima da inflação do período, as receitas com a coleta de lixo tem se demonstrado estáveis ao longo de quase uma década. Por sua vez, a coleta de lixo na cidade apresenta uma demanda cada vez maior, acompanhando o crescimento da cidade, e as despesas crescentes com os serviços de limpeza urbana demonstram essa evolução, como será visto na subseção seguinte, a qual procura analisar como se comportaram as despesas no âmbito da Administração Centralizada e Consolidada.

### 4.3 DESPESAS

Uma definição conceitual dada por Deodato (1974<sup>61</sup>, *apud* WILGES, 2006, p. 156) é de que a despesa do setor público é “[...] o gasto da riqueza pública autorizado pelo poder competente, com o fim de ocorrer a uma necessidade pública”. Suas características, portanto, envolvem, além da monetariedade, a realização destas pelo Estado e a destinação para o atendimento de necessidades de interesse coletivo.

Assim como as receitas, as despesas orçamentárias também são classificadas em duas categorias econômicas: as despesas correntes e as de capital. As despesas correntes são permanentemente realizadas e garantem o funcionamento dos serviços públicos. Estas são subdivididas ainda em despesas de custeio e transferências. Enquanto que o custeio se refere à manutenção dos serviços, incluindo a folha de pagamento de pessoal, serviços de terceiros, materiais de consumo e manutenção de equipamentos, as despesas de transferências asseguram o funcionamento de entidades de direito público ou privado, caso das autarquias que compõem a Administração Indireta. As despesas de capital, por seu turno, são aquelas que contribuem para o aumento do patrimônio público, incluindo a aquisição de material permanente, participação no capital de empresas (como a PROCEMPA, que é uma empresa de economia mista, e a EPTC, empresa pública, por exemplo), a execução de obras, entre outras.

A despesa do município de Porto Alegre se encontra consolidada e tem seus dados disponíveis especialmente a partir de 2002<sup>62</sup>, ano no qual a Portaria Interministerial n° 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, alterou a classificação das contas, dispondo sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Esse período coincide também com a entrada em vigor da LRF, que, como já visto, é parte integrante e fundamental do ajuste das contas públicas, definindo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

#### 4.3.1 Despesas por Categoria Econômica

A Figura 13 traz à tona a seguinte conclusão: a despesa corrente constitui sistematicamente a maior parcela da despesa total do município de Porto Alegre. No entanto,

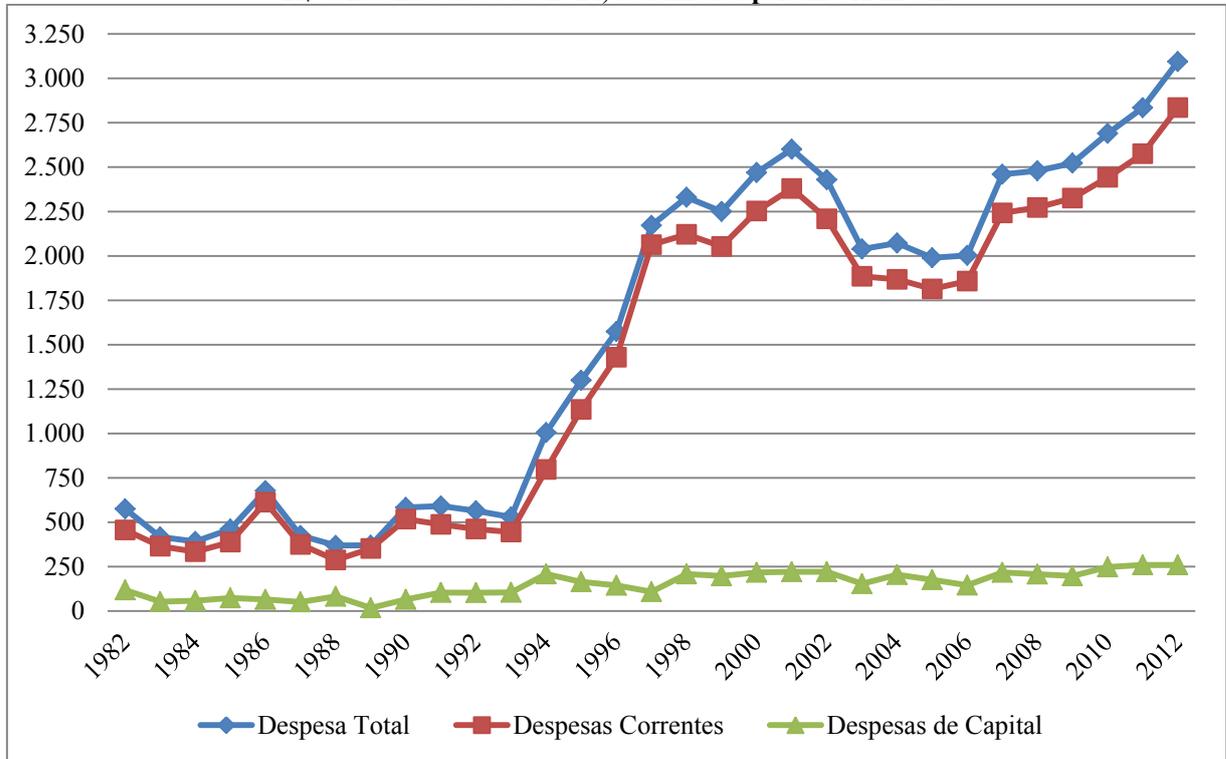
---

<sup>61</sup> DEODATO, Alberto. Manual de Ciências das Finanças. São Paulo: Saraiva, 1974.

<sup>62</sup> Nos portais do TCE/RS e do STN-FINBRA.

é importante salientar que a série exposta se refere apenas à Administração Centralizada, excluindo as autarquias e fundações do município.

**Figura 13 – Despesas por Categoria Econômica da Administração Centralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012.

Percebe-se que em valores reais as despesas de capital se mantiveram estáveis no período analisado, especialmente após 1998, evidenciando um gasto constante com alguns períodos de crescimento, como se verifica entre 1990 e 1994, 1997 e 2002, e recentemente de 2006 a 2012. Alguns exemplos de grandes investimentos que são contabilizados nessa conta e que coincidem com esses períodos podem ser exemplificados com a execução da Terceira Perimetral, iniciada em 1998, e a recente operação de obras de mobilidade urbana a partir dos financiamentos federais com o PAC-Mobilidade Urbana, especialmente em decorrência do município ser uma das sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Essas despesas, no entanto, devem ser percebidas de forma mais expressiva nos anos posteriores a 2012, por ter sido o ano da assinatura e ordem de início<sup>63</sup> da maior parte dos contratos das obras de mobilidade. Os empenhos e liquidações decorrentes da execução das obras seguem o cronograma físico financeiro dos projetos, que ainda em 2014, permanecem em andamento. Assim, espera-se uma tendência crescente da conta de capital, especialmente se, futuramente,

<sup>63</sup> Ver Portal de Transparência Obras da Copa 2014 e TCE/RS Obras Públicas.

outros grandes investimentos se concretizarem, como a revitalização da orla do Guaíba e a execução do projeto metroviário e a implantação dos BRTs<sup>64</sup>, no tocante à mobilidade urbana.

Por outro lado, a conta realmente expressiva demonstrada a partir da Figura 13 é, evidentemente, a de despesas correntes. A Tabela 6 mostra os principais resultados em valores reais e em participação no total das despesas correntes da Administração Centralizada ao longo do período que compreende grande parte da década de 1980 até o ano de 2012. A partir dela é possível observar que, efetivamente, as maiores despesas do município se dão com os servidores, ativos e inativos<sup>65</sup>, e ainda com o pagamento de serviços de terceiros e contribuições sociais.

**Tabela 6 – Principais Despesas Correntes da Administração Centralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	PES <sup>66</sup>	(A)		(B)		(C)		A+B+C (%)
		Part. na Desp. Corr. (%)	Inativos	Part. na Desp. Corr. (%)	STES <sup>67</sup>	Part. na Desp. Corr. (%)	Desp Corr. Total	
1982	211,32	46,28	82,28	18,02	64,04	14,02	456,65	78,32
1983	167,36	45,92	72,72	19,95	48,99	13,44	364,47	79,32
1984	137,40	41,16	72,14	21,61	45,80	13,72	333,84	76,49
1985	164,25	42,35	88,81	22,90	49,80	12,84	387,80	78,10
1986	293,45	47,92	152,21	24,86	63,12	10,31	612,35	83,09
1987	162,09	43,27	86,00	22,96	48,74	13,01	374,55	79,25
1988	118,01	41,03	62,54	21,74	34,73	12,08	287,61	74,85
1989	149,10	42,33	77,17	21,91	35,31	10,02	352,25	74,26
1990	214,14	41,36	107,91	20,84	67,03	12,95	517,75	75,15
1991	200,92	41,21	103,40	21,21	60,71	12,45	487,60	74,86
1992	182,41	39,48	96,58	20,90	62,84	13,60	462,01	73,99
1993	175,67	39,55	81,71	18,40	73,93	16,64	444,18	74,59
1994	303,51	38,10	134,19	16,85	156,18	19,61	796,60	74,55
1995	475,39	41,88	203,17	17,90	202,80	17,87	1.135,03	77,65
1996	561,24	39,27	215,36	15,07	200,36	14,02	1.429,02	68,37
1997	586,05	28,41	227,39	11,02	951,60	46,12	2.063,19	85,55
1998	601,93	28,37	260,38	12,27	955,71	45,04	2.121,81	85,68
1999	624,70	30,43	264,27	12,87	837,90	40,82	2.052,70	84,13
2000	725,43	32,20	278,97	12,38	900,77	39,98	2.252,96	84,56
2001	791,08	33,25	355,25	14,93	890,59	37,43	2.379,20	85,61
2002 <sup>68</sup>	843,43	38,20	295,29	13,37	891,18	40,36	2.208,21	91,93

<sup>64</sup> *Bus Rapid Transit*.

<sup>65</sup> Até a criação do Previmpa a despesa com o pessoal inativo era encargo da Administração Centralizada.

<sup>66</sup> A partir de 2002, os valores referem-se à soma das seguintes despesas: Vencimentos e Vantagens Fixas de Pessoal Civil, Obrigações Patronais e Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil.

<sup>67</sup> A partir de 2002, os valores referem-se à soma das seguintes despesas da conta Outras Despesas Correntes: Contratação por Tempo Determinado, Obrigações Patronais, Serviços de Consultoria, Locação de Mão-de-Obra, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física e Jurídica, Diárias Civil, Outros Benefícios Assistenciais, Auxílio Alimentação, Obrigações Tributárias e Contributivas, Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas, Auxílio transporte e Indenizações e Restituições.

<sup>68</sup> Vigência da Portaria Interministerial nº 163/2001, a qual alterou a classificação das contas de despesas.

Ano	PES <sup>66</sup>	(A)	Inativos	(B)	STES <sup>67</sup>	(C)	Desp Corr. Total	A+B+C (%)
		Part. na Desp. Corr. (%)		Part. na Desp. Corr. (%)		Part. na Desp. Corr. (%)		
2003	972,90	51,61	1,73 <sup>69</sup>	0,09	712,94	37,82	1.885,00	89,53
2004	976,04	52,25	1,66	0,09	690,58	36,97	1.868,05	89,31
2005	868,26	47,87	1,43	0,08	673,41	37,13	1.813,89	85,07
2006	915,09	49,25	1,50	0,08	734,91	39,56	1.857,91	88,89
2007	948,13	42,28	1,59	0,07	827,06	36,89	2.242,24	79,24
2008	952,13	41,89	1,68	0,07	843,58	37,12	2.272,72	79,09
2009	958,92	41,23	1,61	0,07	991,69	42,64	2.325,88	83,93
2010	1.027,92	42,09	1,47	0,06	897,86	36,76	2.442,31	78,91
2011	1.085,52	42,15	1,64	0,06	970,61	37,69	2.575,31	79,90
2012	1.142,61	40,30	1,30	0,05	1.117,37	39,41	2.835,11	79,76

Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012.

Notas: PES significa Pessoal e Encargos Sociais; STES significa Serviços de Terceiros e Encargos Sociais.

O período compreendido entre os anos 2001 e 2006 desperta uma especial atenção, uma vez que evidencia um cenário de austeridade fiscal, a partir da redução de despesas da Administração Centralizada de Porto Alegre. Esse período corresponde ao final da gestão Tarso-Verle e início da gestão do prefeito José Fogaça, e coincide com a manifestação de austeridade fiscal vinculada aos princípios básicos da LRF e das condicionalidades dos agentes internacionais ao país como um todo (a exemplo do FMI).

No ano de 2002, a arrecadação total do município caiu aproximadamente 7% em termos reais comparativamente a 2001, em detrimento, como visto anteriormente, da queda brusca das transações correntes, especialmente da União, na receita corrente líquida do município. Esse cenário recessivo perdurou até 2007, quando então as receitas voltaram a subir aproximadamente 15% em termos reais comparativamente a 2006, puxadas pela arrecadação tributária e pelo maior repasse de transferências, principalmente por parte do estado. Por sua vez, a despesa com pessoal se manteve relativamente constante em valores reais (a partir de 2003 até 2009), inclusive vindo a cair no ano de 2005 com a revogação da lei de reajustes bimestrais<sup>70</sup> aos servidores, em consequência do quadro de austeridade fiscal vigente.

Os indicadores de despesa de pessoal da LRF apontavam para um comprometimento de 53,82% da Receita Corrente Líquida, no ano de 2004, chegando às margens do limite

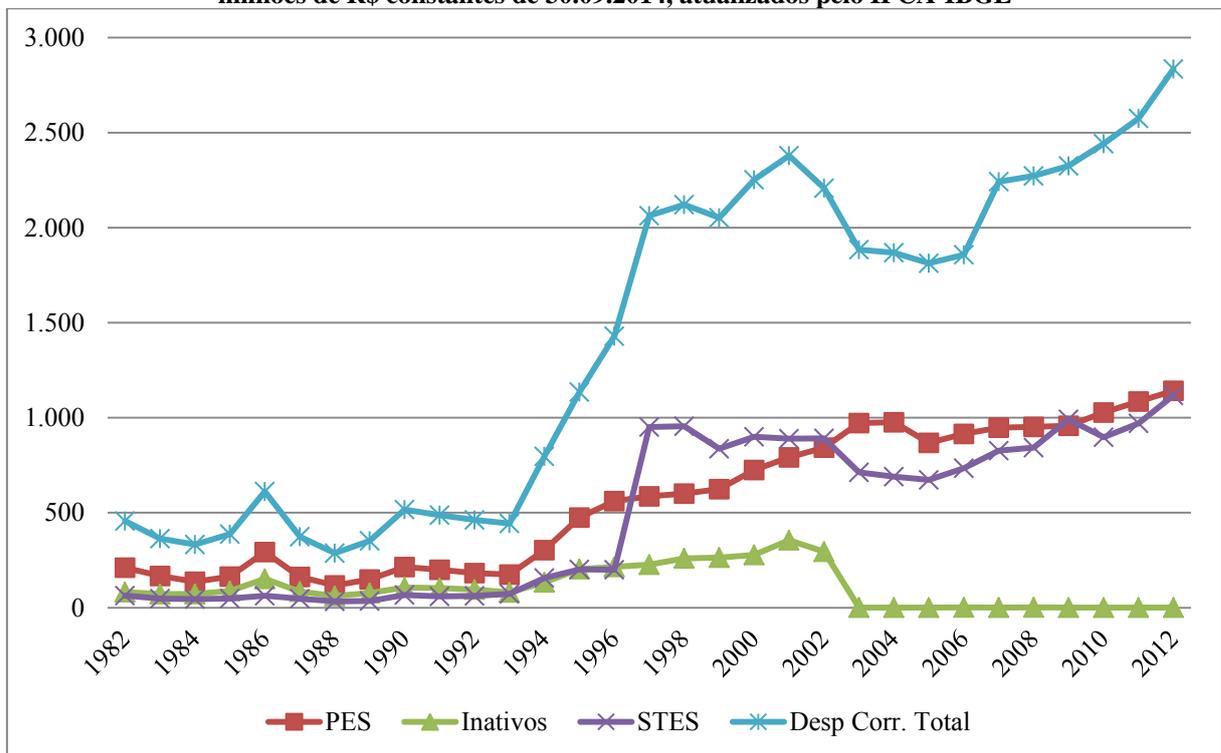
<sup>69</sup> A partir da consolidação do Previmpa, com a Lei Complementar Municipal n° 478, em setembro de 2002, houve a descentralização dos encargos relativos à previdência e seguridade no âmbito da Administração Centralizada.

<sup>70</sup> A Lei Municipal n° 6.309/1988 havia instituído a indexação bimestral dos salários dos servidores pelo IGPM, conhecida como bimestralidade. A partir de 2003, esse reajuste foi cancelado pelo então prefeito João Verle e, em 2005, o prefeito José Fogaça revogou essa lei, tendo como justificativa fundamental o ajuste aos limites impostos pela LRF.

estabelecido pela lei – 54% com o Poder Executivo municipal. Além disso, os anos de 2002, 2003 e 2004 apresentaram sucessivos déficits orçamentários, e com a vigência da LRF, a Administração Centralizada, na figura do então prefeito José Fogaça, estava na iminência de sofrer as sanções administrativas e pessoais previstas na referida lei, que iriam desde a impossibilidade de contratar operações de crédito (exceto para refinanciamento da dívida e redução das despesas com pessoal) e suspensão das transferências voluntárias, até uma possível multa e perda do cargo.

Este cenário de adaptação às condicionalidades da LRF via contenção de gastos perdurou no município até 2007, quando a partir do incremento da Receita Corrente Líquida, especialmente pela receita tributária própria (ISSQN e IPTU) e pelo retorno real maior das transferências intergovernamentais, foi possível a reversão do quadro fiscal recessivo. A Tabela 6 e a Figura 14 ilustram o comportamento das principais despesas correntes da Administração Centralizada, passando por esse período de austeridade fiscal.

**Figura 14 – Principais Despesas Correntes da Administração Centralizada de 1982 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre de 1991, 1997, 2004 e 2012.

Notas: 1 – PES - Pessoal e Encargos Sociais;

2 – STES - Serviços de Terceiros e Encargos Sociais;

3 – Em 2003 o Previmpa é criado, descentralizando as despesas com inativos da Administração Direta;

4 – É importante salientar que a ultrapassagem da conta de STES frente a conta de PES de 1997 a 2002 é explicada em função das transferências do SUS, as quais eram repassadas pelo município aos hospitais de competência da União (GHC e HCPA, por exemplo) pela conta de serviços de terceiros pessoa jurídica .

Analisando ainda a Administração Centralizada, mas observando a natureza<sup>71</sup> da Despesa Corrente dos últimos dez anos, conforme a Figura 15, pode-se verificar um crescimento real de aproximadamente 24% das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em paralelo com as Outras Despesas Correntes (ODC), as quais aumentaram em torno de 31% a partir de 2002<sup>72</sup> até 2012. Já a conta de juros e encargos da dívida teve um crescimento de 91% ao longo do mesmo período.

Quanto a esse crescimento da conta ODC<sup>73</sup>, é importante ressaltar que é nessa conta que se lançam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros com vigilância, recepção, segurança, veículos locados, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação, entre outros. Dessa forma, é possível que esteja acontecendo uma ampliação da terceirização de atividades não típicas do serviço público, mas essenciais a sua manutenção, tais como serviços de limpeza e recolhimento de lixo, poda de árvores, portaria, entre outros.

Também é computada nessa categoria a contratação de terceiros para elaboração de projetos e consultorias, para as quais, em muitos casos, um próprio servidor de carreira poderia elaborar. Ocorre, assim, uma transferência das atribuições à atividade privada, exigindo contratações com terceiros em virtude, em boa parte, da necessidade de estagnação ou ainda redução dos quadros funcionais, pressionados pelo controle do gasto com pessoal, uma vez que a LRF estabelece explicitamente limites para esse fim.

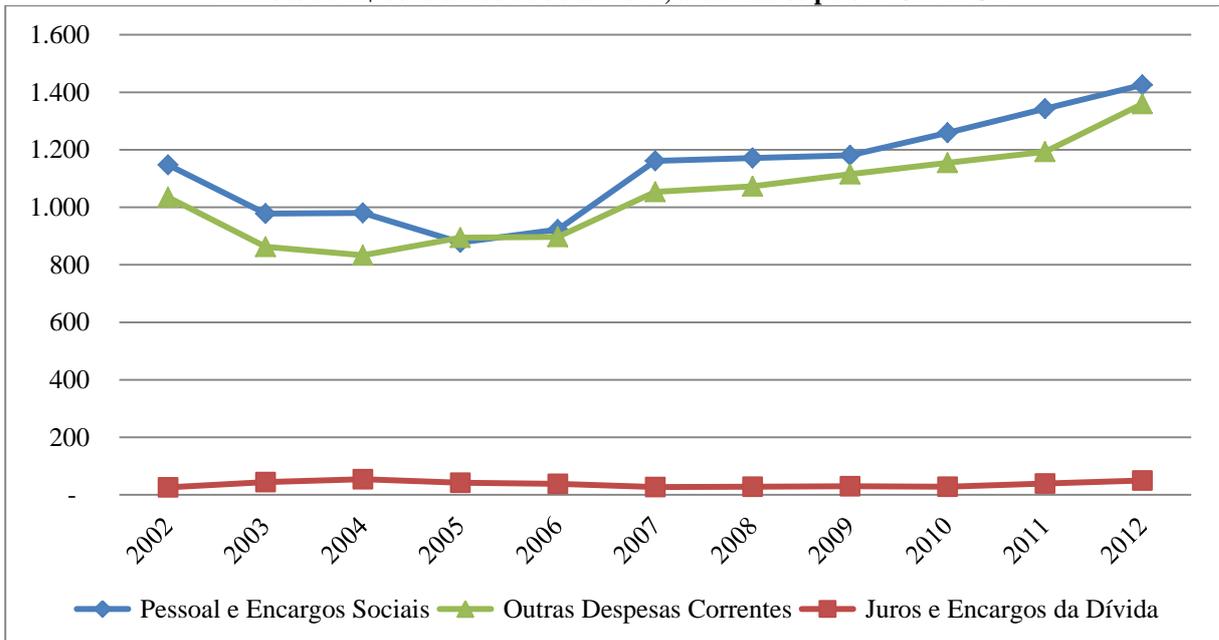
---

<sup>71</sup> A Natureza de Despesa Corrente é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto: 1 - Pessoal e Encargos Sociais: despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas 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, conforme estabelece o caput do artigo 18 da LC n° 101/2000; 2 - Juros e Encargos da Dívida: despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária; 3 - Outras Despesas Correntes: despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente da forma contratual, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, vale-alimentação, vale-transporte, além de outras da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

<sup>72</sup> O art. 6° da Portaria n° 42/1999 estabeleceu a aplicação dos dispostos da referida Portaria a partir do exercício financeiro de 2002 aos municípios.

<sup>73</sup> Uma análise mais detalhada da conta e dos credores inseridos em ODC é de grande relevância, no entanto não é objeto desta pesquisa.

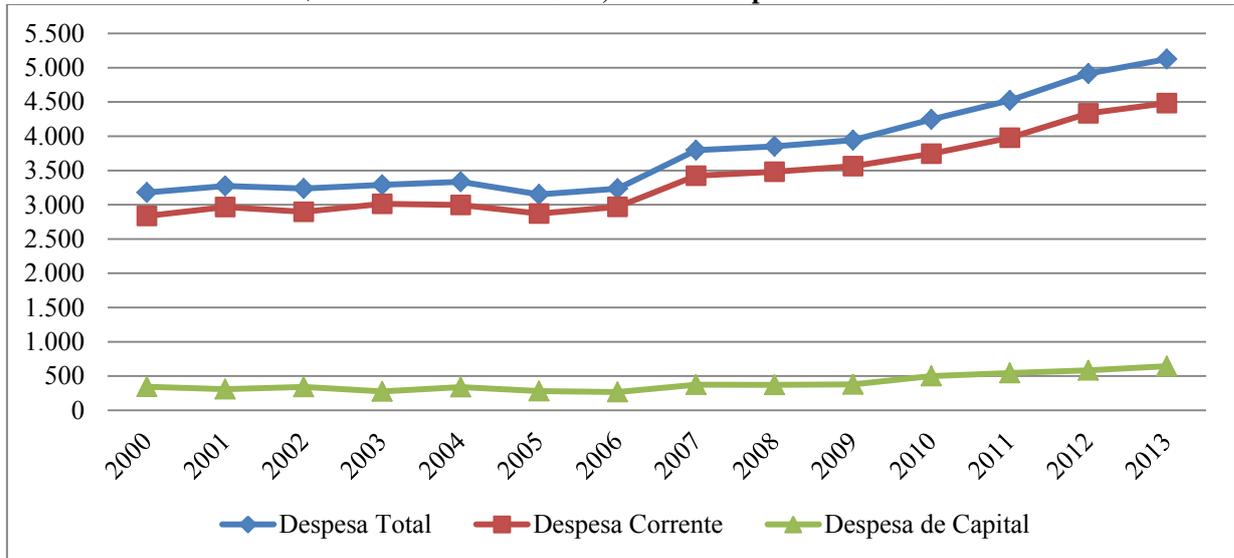
**Figura 15 – Natureza da Despesa Correntes da Administração Centralizada de 2002 a 2012 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre de 2004 e 2012.

Ao se verificar a situação da Administração Consolidada, no período de 2000 a 2013, conforme a Figura 16, percebe-se que há uma deformação do vale anteriormente observado no período entre 2001 e 2006, quando da análise da Administração Centralizada. Esse achatamento da curva de despesa corrente total ocorreu em virtude dos gastos da Administração Indireta terem se mantidos elevados, com uma média de aproximadamente R\$ 1,4 bilhões em valores reais entre os anos de 2002 e 2013, como apontam os dados do TCE/RS. Assim, as despesas da Administração Indireta atuaram de forma compensatória no período de austeridade fiscal de 2002 a 2006, observado com maior impacto na Administração Direta. Conforme pode-se observar pela Tabela 7, essas despesas ocorreram especialmente a cargo do Previmpa, do DMAE e do DMLU. É importante frisar que, conforme observado na subseção anterior, estes mesmos órgãos também arrecadam receitas que compõem o orçamento consolidado do Município. No entanto, à exceção do DMAE, as despesas dos demais superam as receitas arrecadadas, necessitando de aporte financeiro da Administração Direta via repasses.

**Figura 16 – Despesas por Categoria Econômica da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base na consolidação de dados do STN-FINBRA, TCE/RS e Balanço Geral da Administração Consolidada PMPA.

A Figura 17 ilustra os dados dispostos na Tabela 7. Dela destaca-se principalmente o crescimento das despesas do Previmpa e uma queda significativa nas despesas do DMAE. Analisando o *Relatório de Dados Gerais* (PORTO ALEGRE, 2014)<sup>74</sup> do órgão, percebe-se que de fato houve uma queda de 54,37%, no exercício de 2013 em relação ao de 2012, com investimentos em água, esgoto e materiais permanentes, a qual condicionou a redução real de aproximadamente 24% observada nas despesas empenhadas do órgão, conforme a Tabela 7.

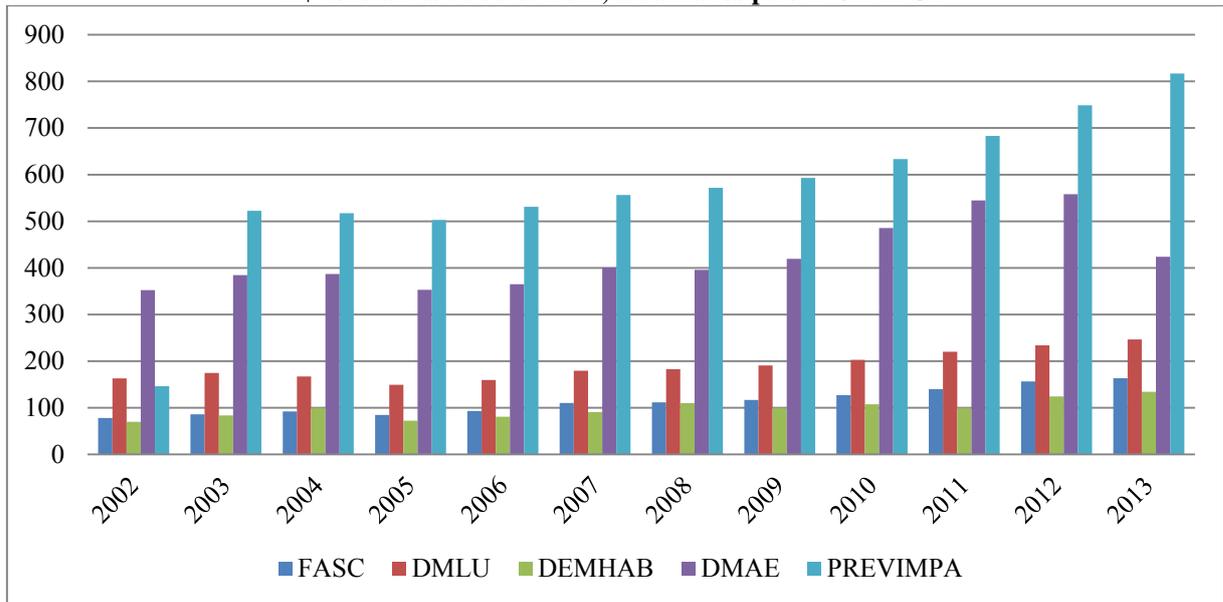
**Tabela 7 – Despesas Empenhadas da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	Adm. Centralizada	Câmara Municipal	FASC	DMLU	DEMHAB	DMAE	Previmpa	Total
2002	2.358,62	70,12	77,93	162,94	69,83	352,34	146,16	3.237,94
2003	1.957,31	81,02	85,95	174,72	83,5	384,59	522,4	3.289,49
2004	1.988,04	84,12	92,1	167,09	99,97	386,97	517,4	3.335,69
2005	1.907,38	82,1	84,72	149,42	72,4	352,88	502,73	3.151,63
2006	1.920,98	84,94	93,15	159,62	80,7	364,98	531,15	3.235,52
2007	2.363,77	95,4	110,2	179,35	90,75	400,99	556,29	3.796,75
2008	2.388,30	91,22	111,67	182,73	109,79	395,71	571,77	3.851,19
2009	2.429,00	93,72	116,71	190,75	99,98	419,54	592,97	3.942,67
2010	2.595,29	94,72	127,02	202,54	107,45	485,34	633,38	4.245,74
2011	2.739,06	95,44	140,02	220,21	100,11	544,8	683,06	4.522,70
2012	3.002,16	92,43	156,53	233,78	124,24	557,94	748,8	4.915,88
2013	3.245,86	96,02	163,35	246,44	134,12	423,82	817,03	5.126,64

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TCE/RS, 2002-2013.

<sup>74</sup> Acessado em 12/11/2014 e disponível na página eletrônica do DMAE (PORTO ALEGRE, 2014).

**Figura 17 – Despesas Empenhadas da Administração Descentralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TCE/RS.

#### 4.3.2 Despesas por Função

Para analisar as despesas agrupadas por função, conforme a Portaria n° 42/1999 (BRASIL, 1999), primeiramente é importante ter bem definido as atribuições fundamentais do ente municipal. Os limites de ação governamental dos municípios estão dispostos sumariamente no art. 30 da Constituição Federal de 1988. Conforme a Carta Magna, cabe a cada município:

- a) legislar sobre assuntos de interesse local;
- b) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- c) 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;
- d) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- e) 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;
- f) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- g) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

- h) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- i) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Por seu turno, a Lei Orgânica Municipal (PORTO ALEGRE, 1990), de 4 de abril de 1990, também lista uma série de finalidades fundamentais da Administração Municipal, as quais estão resumidas no disposto do art. 147 da referida lei:

O Município deve promover, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e da Lei Orgânica, o direito à cidadania, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, ao usufruto dos bens culturais, à segurança, à previdência social, à proteção da maternidade e da infância, à assistência aos desamparados, ao transporte, à habitação e ao ambiente equilibrado.

Finalmente, agrupando as despesas do município conforme suas classificações funcionais, tem-se como resultado a Tabela 8, que evidencia o gasto real a preços constantes de 30.09.2014, e a Tabela 9, a qual mostra o gasto relativo, comparando cada função do governo municipal com as receitas totais, no âmbito da Administração Centralizada.

Assim, fica explícito que a expectativa de gastos maiores com áreas fins (que estão na ponta do atendimento aos cidadãos), como a saúde e a educação, é verificada e corresponde aos maiores aportes financeiros da esfera municipal. A Tabela 8 resume esse quadro no âmbito da Administração Centralizada, agrupando as funções conforme as categorias expostas nos Anuários Estatísticos pesquisados. A função Saúde e Saneamento apresentou uma evolução real de 1.730%, entre 1982 e 2012, evidenciando o grande efeito da municipalização e da edificação do SUS em Porto Alegre. É importante ressaltar que nesses valores não estão excluídas as transferências da União, uma vez que o recurso é investido nos serviços de saúde da própria cidade. No período de 1997 a 2001, como já visto na seção de receitas, essas transferências representaram os valores reais mais elevados de toda a série, representando uma média superior a R\$ 702,5 milhões por ano.

**Tabela 8 – Gastos Reais por Função da Administração Centralizada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	Saúde e Saneam.	Educ e Cultura	Adm, Plan. e Encargos <sup>75</sup>	Hab. e Urb.	Assist. e Prev.	Leg.	Transp.	ICS	Outras	Total
1982	75,75	56,15	148,89	149,39	97,67	16,23	21,68	9,07	-	574,84
1983	59,02	44,40	103,97	90,65	82,81	16,05	13,31	6,60	-	416,80
1984	49,66	37,34	102,85	89,75	80,04	16,85	9,94	5,02	-	391,44
1985	64,07	43,49	117,95	95,53	96,09	20,90	17,32	5,41	-	460,76
1986	98,18	83,64	173,73	99,56	164,90	31,58	16,66	8,94	-	677,18
1987	63,00	63,33	106,47	69,10	88,94	20,84	8,52	4,65	-	424,85
1988	51,34	84,01	82,49	71,07	56,97	16,28	4,67	2,59	1,13	369,42
1989	56,95	51,73	101,62	55,38	75,50	17,58	7,87	3,49	64,28	370,10
1990	101,54	80,68	126,36	116,83	107,58	19,09	16,08	4,58	10,32	583,06
1991	123,92	102,97	98,93	119,57	98,73	16,67	13,70	4,59	12,01	591,08
1992	106,65	101,79	96,34	131,93	90,15	15,68	8,98	6,63	0,04	564,49
1993	95,85	100,00	105,39	108,14	84,15	15,19	10,50	4,00	1,88	529,12
1994	196,67	172,23	163,16	251,76	142,73	30,57	26,14	16,74	377,06	1.004,44
1995	239,28	265,14	224,31	215,34	235,65	41,35	25,36	23,78	307,58	1.299,23
1996	444,20	289,85	212,62	234,51	260,88	41,48	37,62	27,30	277,72	1.573,56
1997	1.002,46	302,77	229,55	216,33	281,85	48,62	35,68	14,70	263,82	2.171,82
1998	1.041,02	350,18	222,71	266,03	302,87	51,96	36,95	19,69	259,27	2.330,07
1999	927,46	426,71	212,82	294,25	255,85	51,56	26,97	16,76	238,63	2.249,66
2000	1.018,71	470,10	230,36	330,85	272,51	54,98	31,16	26,15	225,16	2.469,83
2001	1.275,92	489,70	235,84	248,46	203,85	61,51	19,47	24,57	209,24	2.600,28
2002	1.068,96	430,04	315,47	195,90	225,92	77,16	30,75	12,92	71,63	2.428,74
2003	830,61	445,91	345,97	142,39	57,99	80,36	29,66	16,25	89,17	2.038,33
2004	824,55	440,45	343,15	176,72	74,60	83,39	26,67	15,52	87,12	2.072,17
2005	834,23	425,70	352,31	124,04	48,66	81,36	24,00	13,81	85,37	1.989,48
2006	857,49	475,36	296,12	110,02	29,31	85,34	9,13	23,07	120,07	2.005,91
2007	1.019,86	566,68	387,35	132,45	87,09	96,53	19,72	27,51	121,98	2.459,17
2008	992,75	597,77	451,43	100,34	91,62	92,41	12,54	27,32	113,33	2.479,52
2009	1.070,80	587,86	426,75	97,29	86,92	94,82	14,84	28,01	115,42	2.522,71
2010	1.142,21	631,00	423,96	113,21	95,12	95,65	15,38	30,89	142,60	2.690,01
2011	1.177,73	659,68	494,48	116,96	96,02	96,46	13,61	33,51	146,03	2.834,50
2012	1.386,21	689,03	454,35	144,36	102,71	93,12	23,30	36,51	165,01	3.094,59

Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012.

Notas: A função Saúde não exclui os repasses do SUS e outros recursos vinculados por meio de convênios<sup>76</sup>;

ICS – Indústria, Comércio e Serviços;

Outros – Função Judiciária, Segurança Pública, Relações Exteriores, Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura, Desporto e Lazer, Ciência e Tecnologia e Gestão Ambiental.

O mesmo efeito é observado na função Educação e Cultura, com um crescimento real de 1.127%. Já a evolução dos gastos com Administração, Planejamento e Encargos Especiais teve um aumento de 205%. Por sua vez, Habitação e Urbanismo apresenta valores praticamente constantes nos anos de 1982 e 2012, tendo em média representado R\$ 151

<sup>75</sup> Conforme o Glossário da CGU Encargos Especiais - a função Encargos Especiais engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

<sup>76</sup> A análise dos gastos em saúde e educação com recursos próprios do município é abordada na seção: Gestão Fiscal.

milhões, sendo o ápice de gastos nessa função no período entre 1998 e 2001, exatamente o período englobado pelas obras da Terceira Perimetral. Assim, sobre a composição funcional da despesa, fica evidente que a participação das despesas sociais tem uma representatividade muito superior comparada com as despesas administrativas e de infraestrutura.

**Tabela 9 – Gastos Relativos por Função da Administração Centralizada (%)**

Ano	Saúde e Saneam.	Educ e Cultura	Adm, Plan. e Encargos	Hab. e Urb.	Assist. e Prev.	Leg.	Transp.	ICS	Outras	Total
1982	13,18	9,77	25,90	25,99	16,99	2,82	3,77	1,58	-	100
1983	14,16	10,65	24,95	21,75	19,87	3,85	3,19	1,58	-	100
1984	12,69	9,54	26,27	22,93	20,45	4,30	2,54	1,28	-	100
1985	13,90	9,44	25,60	20,73	20,85	4,54	3,76	1,17	-	100
1986	14,50	12,35	25,65	14,70	24,35	4,66	2,46	1,32	-	100
1987	14,83	14,91	25,06	16,26	20,93	4,90	2,01	1,10	-	100
1988	13,90	22,74	22,33	19,24	15,42	4,41	1,26	0,70	0,31	100
1989	15,39	13,98	27,46	14,96	20,40	4,75	2,13	0,94	17,37	100
1990	17,41	13,84	21,67	20,04	18,45	3,27	2,76	0,79	1,77	100
1991	20,96	17,42	16,74	20,23	16,70	2,82	2,32	0,78	2,03	100
1992	18,89	18,03	17,07	23,37	15,97	2,78	1,59	1,18	0,01	100
1993	18,11	18,90	19,92	20,44	15,90	2,87	1,98	0,76	0,35	100
1994	19,58	17,15	16,24	25,07	14,21	3,04	2,60	1,67	37,54	100
1995	18,42	20,41	17,27	16,57	18,14	3,18	1,95	1,83	23,67	100
1996	28,23	18,42	13,51	14,90	16,58	2,64	2,39	1,73	17,65	100
1997	46,16	13,94	10,57	9,96	12,98	2,24	1,64	0,68	12,15	100
1998	44,68	15,03	9,56	11,42	13,00	2,23	1,59	0,84	11,13	100
1999	41,23	18,97	9,46	13,08	11,37	2,29	1,20	0,75	10,61	100
2000	41,25	19,03	9,33	13,40	11,03	2,23	1,26	1,06	9,12	100
2001	49,07	18,83	9,07	9,55	7,84	2,37	0,75	0,94	8,05	100
2002	44,01	17,71	12,99	8,07	9,30	3,18	1,27	0,53	2,95	100
2003	40,75	21,88	16,97	6,99	2,85	3,94	1,46	0,80	4,37	100
2004	39,79	21,26	16,56	8,53	3,60	4,02	1,29	0,75	4,20	100
2005	41,93	21,40	17,71	6,23	2,45	4,09	1,21	0,69	4,29	100
2006	42,75	23,70	14,76	5,49	1,46	4,25	0,46	1,15	5,99	100
2007	41,47	23,04	15,75	5,39	3,54	3,93	0,80	1,12	4,96	100
2008	40,04	24,11	18,21	4,05	3,70	3,73	0,51	1,10	4,57	100
2009	42,45	23,30	16,92	3,86	3,45	3,76	0,59	1,11	4,58	100
2010	42,46	23,46	15,76	4,21	3,54	3,56	0,57	1,15	5,30	100
2011	41,55	23,27	17,45	4,13	3,39	3,40	0,48	1,18	5,15	100
2012	44,79	22,27	14,68	4,66	3,32	3,01	0,75	1,18	5,33	100

Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos de Porto Alegre 1991, 1997, 2004 e 2012.

Notas: A função Saúde não exclui os repasses do SUS e outros recursos vinculados por meio de convênios;

ICS – Indústria, Comércio e Serviços;

Outros – Função Judiciária, Segurança Pública, Relações Exteriores, Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura, Desporto e Lazer, Ciência e Tecnologia e Gestão Ambiental.

A Tabela 9 mostra exatamente essa relação na composição da despesa total. Enquanto se observa um significativo aumento da participação relativa em áreas sociais; áreas como transporte, habitação e urbanismo e administração, planejamento e encargos especiais apesar

de apresentarem valores reais maiores, perdem representatividade em termos relativos. Esse fato é um ponto positivo, pois mostra que os gastos estão atingindo cada vez mais as áreas fins e não as áreas meio da Administração Municipal.

As Tabelas 10 e 11 evidenciam, igualmente, as despesas funcionais em valores reais absolutos e relativos, respectivamente. Diferentemente da análise anterior, esta agrupa também a Administração Indireta e classifica as funções conforme a normatização da Portaria nº 42/1999, mostrando o comportamento isolado de algumas funções importantes como saneamento e previdência, por exemplo.

**Tabela 10 – Gastos Reais por Função da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	Saúde	SAN	EDUC	PREV	ADM	ENC	URB	HAB	AS	Outros	Total
2000	1.003,42	553,94	452,78	183,56	256,93	62,76	229,17	142,63	72,14	220,75	3.178,07
2001	1.047,44	538,90	478,19	241,42	258,26	75,87	240,55	102,01	75,36	216,72	3.274,72
2002	1.016,98	531,88	491,25	274,35	279,11	138,28	189,82	34,04	50,47	231,77	3.237,94
2003	857,89	589,25	561,43	326,47	303,44	140,35	142,39	49,44	55,56	263,27	3.289,50
2004	858,51	595,98	556,60	323,37	288,17	153,73	176,72	68,00	55,27	259,34	3.335,70
2005	844,12	586,16	527,25	273,33	247,35	169,72	124,04	73,32	53,52	252,83	3.151,63
2006	858,97	643,73	563,74	267,42	161,32	193,41	110,02	71,05	72,64	293,20	3.235,52
2007	980,57	746,74	644,31	331,25	241,18	206,68	133,32	71,58	112,39	328,74	3.796,76
2008	1.009,38	698,16	685,86	326,20	219,15	289,32	101,03	91,32	120,58	310,18	3.851,18
2009	1.085,50	736,71	687,65	325,75	224,15	265,79	97,62	95,48	106,83	317,17	3.942,66
2010	1.129,00	860,43	743,58	340,41	256,86	221,60	113,89	103,87	119,38	356,71	4.245,73
2011	1.202,92	906,75	799,29	346,56	288,57	280,44	117,50	96,98	124,55	359,14	4.522,70
2012	1.405,44	956,48	823,49	377,30	296,82	221,18	144,69	124,73	167,56	398,19	4.915,89
2013	1.421,14	853,11	869,09	373,64	335,23	363,74	187,39	134,76	178,48	410,06	5.126,64

Fonte: Elaboração do autor com base nos Balanços da Administração Consolidada, 2000-2013.

Notas: SAN – Saneamento;

EDUC – Educação;

PREV – Previdência Social;

ADM – Administração;

ENC – Encargos Especiais;

URB – Urbanismo;

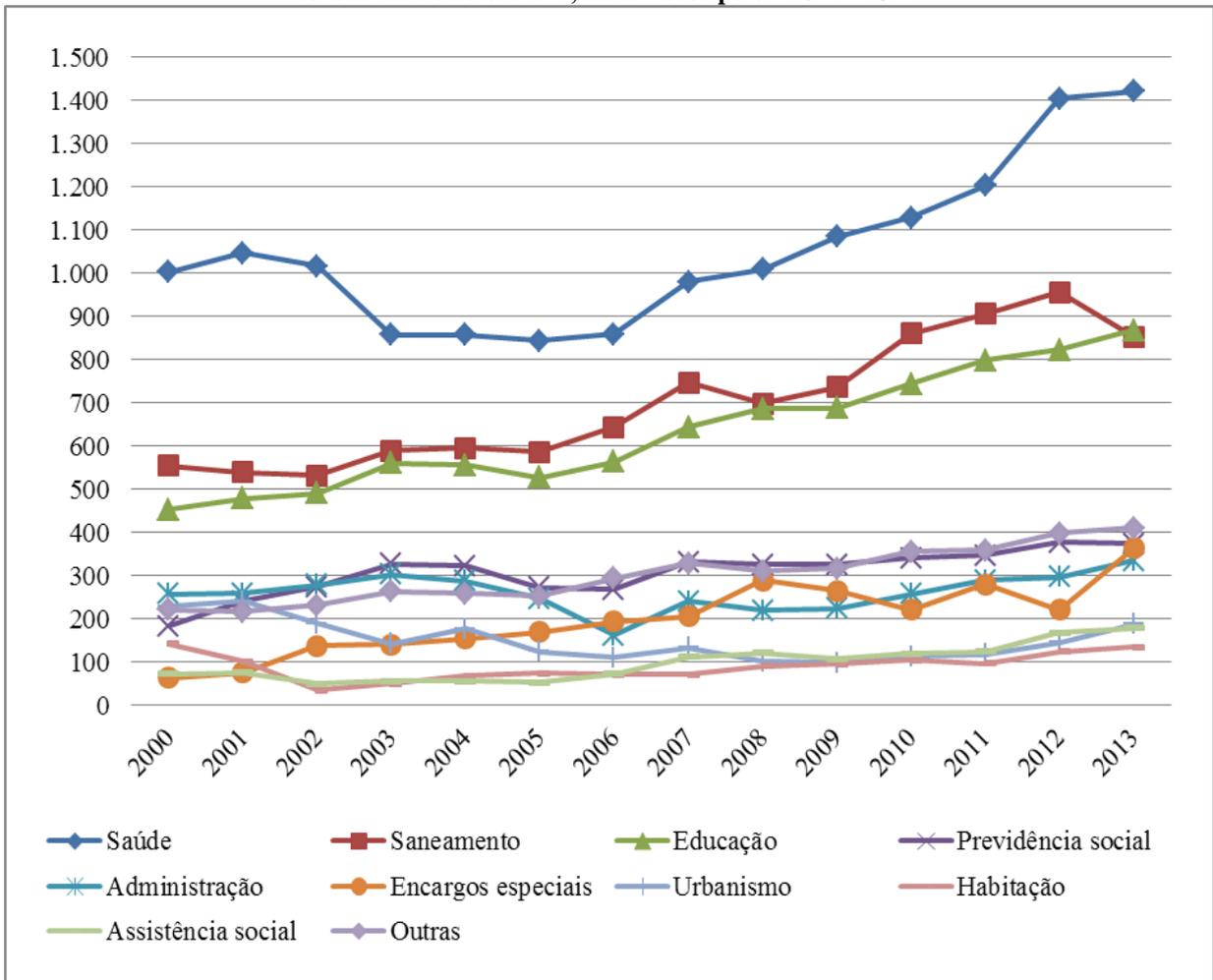
HAB – Habitação;

AS – Assistência Social;

Outros – Legislativa; Cultura; Judiciária; Transporte; Gestão ambiental; Segurança pública; Comércio e serviços; Trabalho; Desporto e lazer; Direitos da cidadania; Agricultura; Indústria; Relações Exteriores; Ciência e Tecnologia.

A Figura 18 ilustra os dados da Tabela 10, facilitando a visualização do comportamento das principais despesas discriminadas por funções. As que possuem maior representatividade, dentre todas, são, respectivamente, saúde, educação, saneamento, previdência, encargos especiais e administração.

**Figura 18 – Gastos Reais por Função da Administração Consolidada – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Balanços da Administração Consolidada, 2000-2013.

Notas: SAN – Saneamento;

Outras – Função Legislativa; Cultura; Judiciária; Transporte; Gestão ambiental; Segurança pública; Comércio e serviços; Trabalho; Desporto e lazer; Direitos da cidadania; Agricultura; Indústria; Relações Exteriores; Ciência e Tecnologia.

Finalmente, a Tabela 11, mostra a relação dos gastos de cada função com as despesas totais da Administração Consolidada. Percebe-se uma queda de aproximadamente 6% de 2000 para 2009 na representatividade total do gasto com a saúde no âmbito municipal. Como visto anteriormente esse fato se deve a diferença de valores oriundos das transferências federais com o SUS exatamente nesse período. As despesas nas funções saneamento mantiveram-se relativamente constantes, compondo aproximadamente 18,40% do total das despesas orçamentárias em média. Já, educação e previdência tiveram crescimento de 2,70 e 1,51% das despesas. O gasto com administração caiu 1,54% e os encargos especiais subiram 5,13%, composto por dívida, ressarcimentos, indenizações, no cumprimento de sentenças judiciais, por exemplo.

**Tabela 11 – Gastos Relativos por Função da Administração Consolidada (%)**

Ano	Saúde	SAN	EDUC	PREV	ADM	ENC	URB	HAB	AS	Outros	Total
2000	31,57	17,43	14,25	5,78	8,08	1,97	7,21	4,49	2,27	6,95	100
2001	31,99	16,46	14,60	7,37	7,89	2,32	7,35	3,12	2,30	6,62	100
2002	31,41	16,43	15,17	8,47	8,62	4,27	5,86	1,05	1,56	7,16	100
2003	26,08	17,91	17,07	9,92	9,22	4,27	4,33	1,50	1,69	8,00	100
2004	25,74	17,87	16,69	9,69	8,64	4,61	5,30	2,04	1,66	7,77	100
2005	26,78	18,60	16,73	8,67	7,85	5,39	3,94	2,33	1,70	8,02	100
2006	26,55	19,90	17,42	8,27	4,99	5,98	3,40	2,20	2,25	9,06	100
2007	25,83	19,67	16,97	8,72	6,35	5,44	3,51	1,89	2,96	8,66	100
2008	26,21	18,13	17,81	8,47	5,69	7,51	2,62	2,37	3,13	8,05	100
2009	27,53	18,69	17,44	8,26	5,69	6,74	2,48	2,42	2,71	8,04	100
2010	26,59	20,27	17,51	8,02	6,05	5,22	2,68	2,45	2,81	8,40	100
2011	26,60	20,05	17,67	7,66	6,38	6,20	2,60	2,14	2,75	7,94	100
2012	28,59	19,46	16,75	7,68	6,04	4,50	2,94	2,54	3,41	8,10	100
2013	27,72	16,64	16,95	7,29	6,54	7,10	3,66	2,63	3,48	8,00	100

Fonte: Elaboração do autor com base nos Balanços da Administração Consolidada, 2000-2013

Notas: SAN – Saneamento;

EDUC – Educação;

PREV – Previdência Social;

ADM – Administração;

ENC – Encargos Especiais;

URB – Urbanismo;

HAB – Habitação;

AS – Assistência Social;

Outros – Legislativa; Cultura; Judiciária; Transporte; Gestão ambiental; Segurança pública; Comércio e Serviços; Trabalho; Desporto e Lazer; Direitos da Cidadania; Agricultura; Indústria; Relações Exteriores; Ciência e tecnologia.

Apesar da análise das despesas por função apontar efetivamente para as áreas de atuação do município, a mesma não é capaz de mostrar os retornos qualitativos destes gastos. Para isso, seria necessário analisar as ações dentro dos programas de cada função e ainda construir indicadores para este acompanhamento. Apesar disso, o direcionamento da maior parte dos recursos orçamentários do município para as áreas de saúde, saneamento e educação, as quais totalizaram em média 62,84% do total das despesas orçamentárias municipais, entre 2002 e 2013, incluindo aí os gastos da administração indireta, evidencia a atuação do município nas áreas definidas pela Carta Magna e reforça o princípio da subsidiariedade, trazendo a aplicação dos recursos ao ente mais próximo do cidadão.

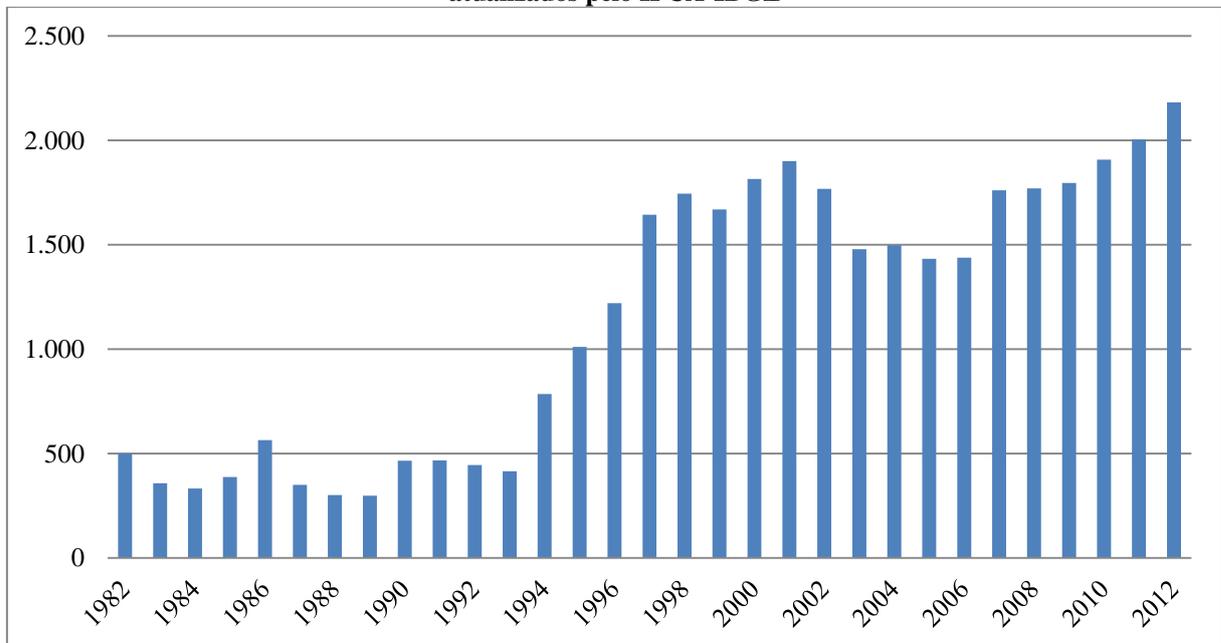
#### 4.4 GASTO PER CAPITA

É possível perceber, como visto até aqui, que não só as receitas do município se elevaram a partir da municipalização proporcionada pela CF/1988, como também as despesas seguiram esse mesmo ritmo de crescimento, principalmente a partir da segunda metade da

década de 1990 até o início dos anos 2000. Apesar disso, uma análise que se mostra pertinente ao longo do período estudado neste trabalho é se a despesa per capita também teve um aumento significativo.

Relacionando as despesas totais da Administração Centralizada (Figura 19), entre 1982 e 2012, e da Administração Consolidada (Figura 20 e Tabela 12), entre 2000 e 2013, com o crescimento populacional ocorrido na cidade nesse mesmo intervalo temporal é possível demonstrar que essa relação é crescente nas médias das duas séries de dados. O fato do crescimento do número de residentes na cidade ter sido muito inferior comparado ao crescimento das despesas nesse período explica essa relação, conforme é possível observar a partir da Tabela 12.

**Figura 19 – Gasto per capita da Administração Centralizada – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração própria do autor baseado nos Anuários Estatísticos e na série de dados populacionais do Núcleo de Contabilidade Social – FEE.

Aliando a demonstração do aumento real das despesas per capita com as demonstrações das despesas por funções (desenvolvidas na seção anterior), tem-se que efetivamente os gastos estão aumentando voltados especialmente para áreas sociais como saúde, saneamento e educação. Enquanto que o gasto da Administração Centralizada por habitante representou cerca de R\$ 2.182,80 dos gastos orçamentários de 2012, o gasto per capita da Administração Consolidada representou R\$ 3.467,46 (conforme mostra a Tabela 12) no mesmo exercício. A diferença entre esses valores é aproximadamente o montante aplicado

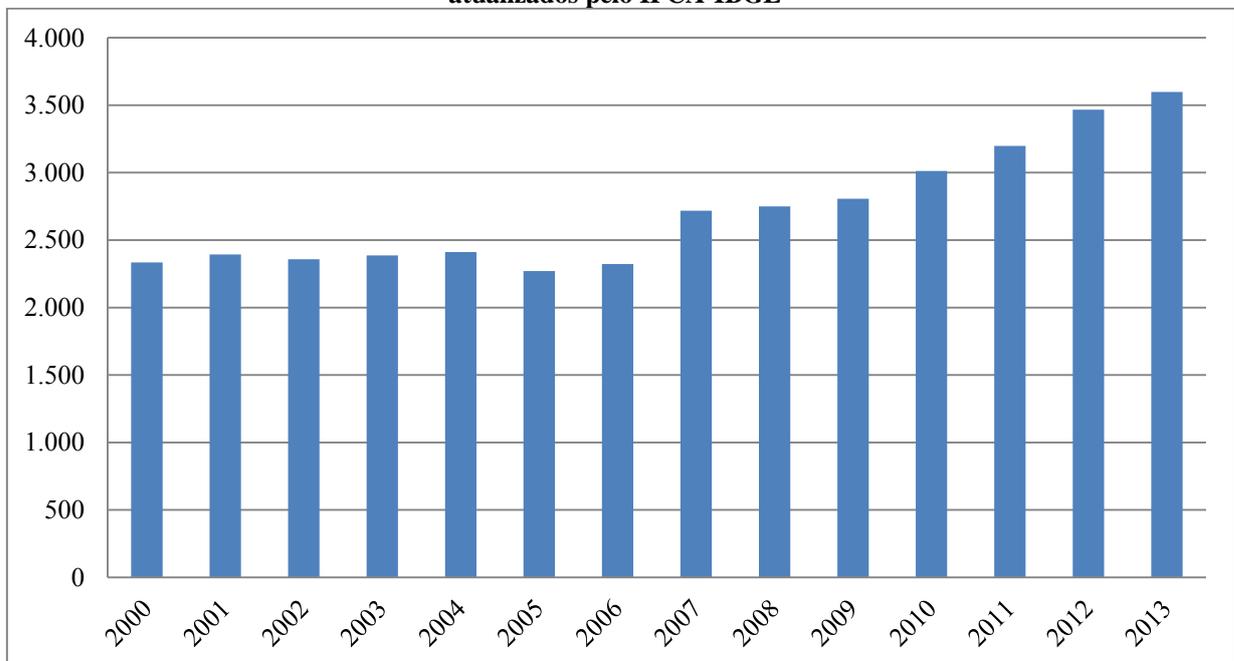
pela Administração Indireta, R\$ 1.284,66, representando em torno de 37% da despesa total per capita da Administração Consolidada.

**Tabela 12 – Gasto per capita da Administração Consolidada –  
Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	Gasto per Capita (R\$)	Despesa Total (R\$)	Habitantes
2000	2.335,81	3.178.074.808,64	1.360.590
2001	2.394,25	3.274.715.089,01	1.367.741
2002	2.358,16	3.237.941.078,87	1.373.082
2003	2.386,95	3.289.495.015,84	1.378.118
2004	2.411,91	3.335.695.681,14	1.383.009
2005	2.271,08	3.151.631.562,11	1.387.722
2006	2.323,86	3.235.518.902,72	1.392.305
2007	2.718,91	3.796.761.102,98	1.396.430
2008	2.750,52	3.851.175.051,49	1.400.163
2009	2.807,08	3.942.663.859,18	1.404.542
2010	3.012,54	4.245.728.116,13	1.409.351
2011	3.198,28	4.522.699.056,55	1.414.104
2012	3.467,46	4.915.886.551,34	1.417.721
2013	3.598,61	5.126.639.409,99	1.424.618

Fonte: Elaboração própria do autor baseado nos Balanços Gerais Consolidados e na série de dados populacionais do Núcleo de Contabilidade Social – FEE.

**Figura 20 – Gasto per capita da Administração Consolidada – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



Fonte: Elaboração própria do autor baseado nos Balanços Gerais Consolidados e na série de dados populacionais do Núcleo de Contabilidade Social – FEE.

Considerando a metodologia de classificação da despesa orçamentária por funções, conforme os critérios de Chieza<sup>77</sup> (2008), pode-se identificar a composição dos gastos per capita no município de Porto Alegre, dentro da Administração Consolidada, conforme a Tabela 13:

**Tabela 13 – Gastos per capita por Classificação da Despesa por Funções – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Anos	Funções Sociais	Funções Administrativas	Funções de Infraestrutura	Funções com Outras Despesas	Total
2000	1.975,81	241,07	72,79	46,13	2.335,81
2001	2.027,76	245,61	65,41	55,47	2.394,25
2002	1.923,74	270,87	62,84	100,71	2.358,16
2003	1.921,94	297,83	65,33	101,84	2.386,95
2004	1.952,77	288,99	58,99	111,16	2.411,91
2005	1.838,41	257,57	52,80	122,30	2.271,08
2006	1.928,19	200,18	56,57	138,92	2.323,86
2007	2.236,11	266,49	68,29	148,01	2.718,91
2008	2.235,36	247,14	61,38	206,64	2.750,52
2009	2.300,15	254,40	63,30	189,24	2.807,08
2010	2.502,46	281,91	69,36	158,80	3.012,54
2011	2.620,36	306,04	73,55	198,33	3.198,28
2012	2.914,40	310,76	86,04	156,25	3.467,46
2013	2.910,97	341,13	90,99	255,52	3.598,61

Fonte: Elaboração do autor com base nos Balanços da Administração Consolidada, 2000-2013, e na série de dados populacionais do Núcleo de Contabilidade Social – FEE.

Assim, do total gasto por habitante dentro do respectivo exercício, a composição da média do gasto com funções sociais foi de R\$ 2.234,89 (ou 82,26% em termos relativos) ao longo do período analisado, de 2000 a 2013, sendo a média das despesas totais per capita de R\$ 2.716,81 a preços correntes de 30.09.2014.

Por outro lado, quando analisamos o mesmo quadro, mas em termos relativos, percebe-se que a participação das despesas com funções sociais sofreu um decréscimo em pouco mais de 4% de 2000 a 2013, conforme a Tabela 14, evidenciando um impacto tanto da LRF como da queda das transferências do SUS.

<sup>77</sup> Considerando Despesas Sociais: as funções de Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direito da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, organização Agrária e Desporto e Lazer; Despesas Administrativas: as funções Legislativa, Judiciária e de Administração; Despesas com Infraestrutura: as funções Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia e Transporte; Outras Despesas: Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Essencial à Justiça e Encargos Especiais. Todas quando coincidentes com o demonstrativo dos Balanços Consolidados de Porto Alegre.

**Tabela 14 – Gastos Relativos per capita por Classificação da Despesa por Funções (%)**

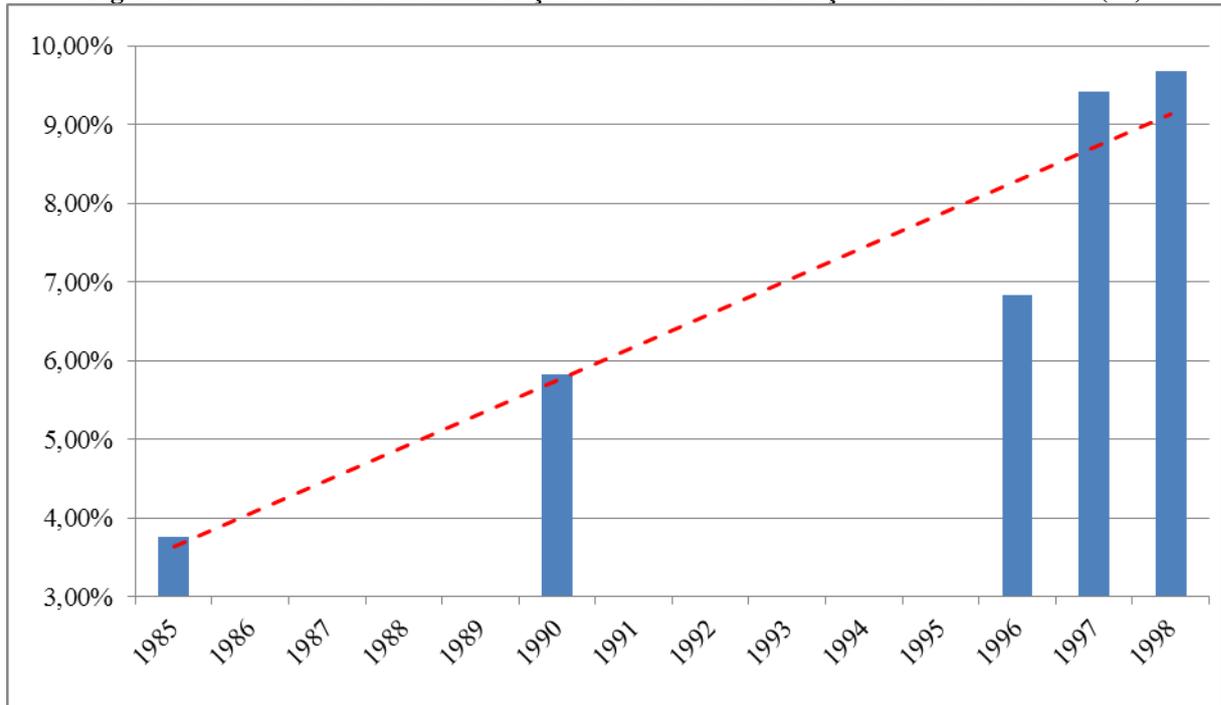
Anos	Funções Sociais	Funções Administrativas	Funções de Infraestrutura	Funções com Outras Despesas	Total
2000	84,59	10,32	3,12	1,97	100
2001	84,69	10,26	2,73	2,32	100
2002	81,58	11,49	2,66	4,27	100
2003	80,52	12,48	2,74	4,27	100
2004	80,96	11,98	2,45	4,61	100
2005	80,95	11,34	2,33	5,39	100
2006	82,97	8,61	2,43	5,98	100
2007	82,24	9,80	2,51	5,44	100
2008	81,27	8,99	2,23	7,51	100
2009	81,94	9,06	2,25	6,74	100
2010	83,07	9,36	2,30	5,27	100
2011	81,93	9,57	2,30	6,20	100
2012	84,05	8,96	2,48	4,51	100
2013	80,89	9,48	2,53	7,10	100

Fonte: Elaboração do autor com base nos Balanços da Administração Consolidada, 2000-2013, e na série de dados populacionais do Núcleo de Contabilidade Social – FEE.

#### 4.5 DESPESA TOTAL EM RELAÇÃO AO PIB

Os estudos de Wagner, Peacock e Wiseman e também de Musgrave, Herber e Rostow convergem à conclusão de que o crescimento e o desenvolvimento econômico dos países estariam diretamente associados ao crescimento do gasto público. As razões para esta relação foram discutidas no Capítulo 3 deste trabalho e seriam, desde o crescimento das funções administrativas, derivadas de uma maior complexidade das relações legais, do crescimento populacional, da urbanização e da proteção das relações de trabalho, até as crescentes necessidades de promoção de bem-estar social, especialmente com saúde, educação, cultura e distribuição de renda, cujas demandas teriam um crescimento elástico em relação à renda, ou seja, seriam tão maiores quanto maior fosse a renda nacional.

De fato, conforme se pode demonstrar pela Figura 21 e pela Tabela 15, durante a década de 1980 e 1990 é possível verificar uma tendência crescente na relação dos gastos totais da Administração Centralizada com o PIB de Porto Alegre. Cabe ressaltar que a série sobre o PIB municipal disponibilizada pela FEE não traz os dados de 1986 a 1988 e de 1991 a 1995. No entanto, espera-se que essa relação tenha sido menor do que a linha de tendência especialmente entre 1986 e 1988, pois as despesas totais reais apresentaram queda nesse período, como vimos na seção 4.3 especialmente com a Figura 13. Já, o período compreendido entre 1993 e 1996 deve apresentar uma inclinação positiva, uma vez que houve um crescimento real superior a 197% nas despesas.

**Figura 21 – Gasto Total da Administração Centralizada em Relação ao PIB – 1985-1998 (%)**

Fonte: Elaboração do autor com base nos Anuários Estatísticos e na série de dados relativos ao PIB de Porto Alegre do Núcleo de Contabilidade Social – FEE série 1985-1988.

**Tabela 15 – Despesas Totais e PIB de Porto Alegre entre 1982-1998 – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	(A)		(B)		
	Despesa Total Adm. Centralizada (R\$)	n° índice	PIB (R\$)	n° índice	A/B (%)
1982	574.842.551,07			ND	
1983	416.797.842,99			ND	
1984	391.443.527,75			ND	
1985	460.756.380,61	100,00	12.274.911.563,65	100,00	3,75
1986	677.180.743,85			ND	
1987	424.847.497,81			ND	
1988	369.420.074,52			ND	
1989	370.100.519,92			ND	
1990	583.064.471,34	126,55	10.002.136.957,88	81,48	5,83
1991	591.080.817,75			ND	
1992	564.491.789,76			ND	
1993	529.117.414,29			ND	
1994	1.004.443.194,91			ND	
1995	1.299.226.476,02			ND	
1996	1.573.558.502,70	341,52	22.995.201.180,85	187,33	6,84
1997	2.171.821.133,55	471,36	23.043.213.759,43	187,73	9,42
1998	2.330.071.327,04	505,71	24.070.568.618,65	196,10	9,68

Fonte: Anuários Estatísticos e Núcleo de Contabilidade Social – FEE série 1985-1988.

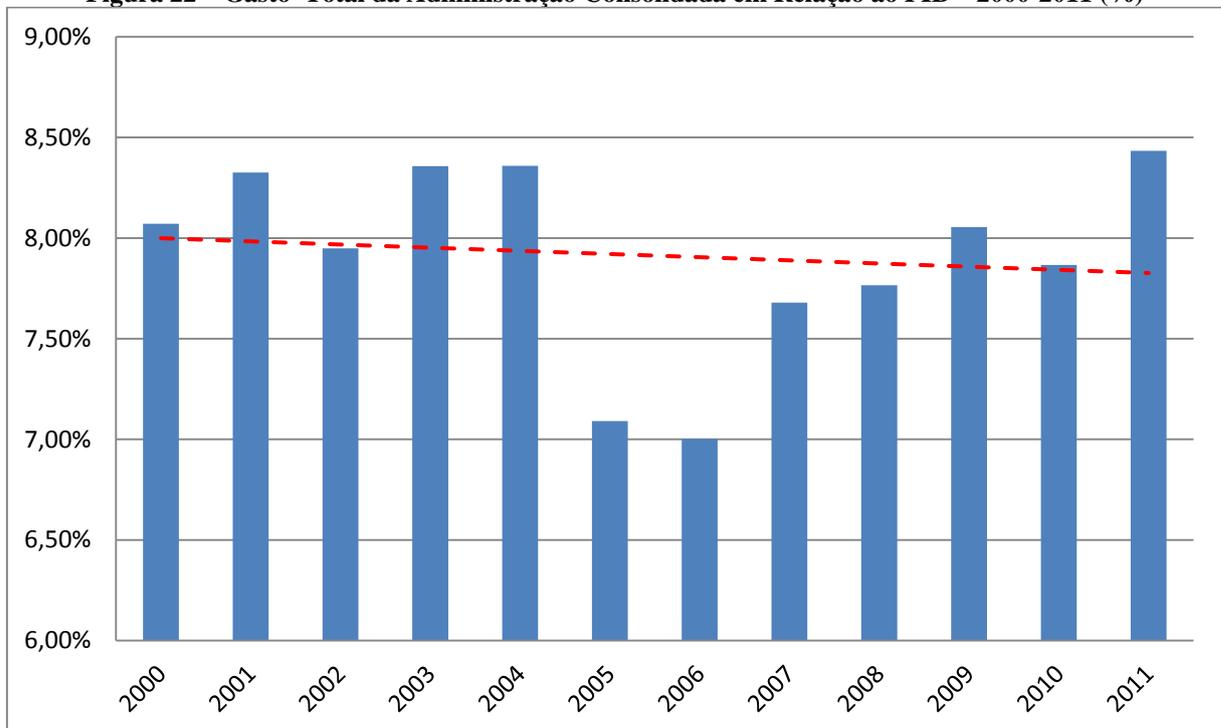
Notas: ND – dado não disponível pelo órgão;

Número índice com base no ano de 2000;

Var (%) representa a variação anual de A e B.

Por outro lado, relacionando as despesas totais da Administração Consolidada com a série do PIB a partir dos dados do Núcleo de Contabilidade Social da FEE, no período que vai de 2000 a 2011, conforme a Figura 22, tem-se uma situação onde o crescimento dos gastos em relação ao PIB não se comprova. Pelo contrário, a tendência desse período apresenta um pequeno decréscimo, conforme a linha de tendência mostrada na Figura 22. O ponto mais relevante, o qual justamente é o que provoca essa grande distorção da verificação da Lei de Wagner nesse período em Porto Alegre, ocorre entre os anos 2004 e 2006. Como já foi visto na seção 4.3.1, esse período coincide exatamente com o de austeridade fiscal<sup>78</sup> para ajustamento aos limites impostos pela LRF no tocante às finanças do município, especialmente nas relativas ao comprometimento da RCL com o gasto de pessoal.

**Figura 22 – Gasto Total da Administração Consolidada em Relação ao PIB – 2000-2011 (%)**



Fonte: Elaboração do autor com base nos Balanços Gerais Consolidados e na série de dados relativos ao PIB de Porto Alegre do Núcleo de Contabilidade Social – FEE/IBGE série 1999-2011.

A Tabela 16 ilustra, através de números índices e da variação relativa anual dos dados, o descompasso entre a evolução das despesas totais da Administração Consolidada e o do PIB municipal. Enquanto que o primeiro cai, especialmente nos primeiros anos após a instituição da LRF, o segundo cresce de forma irregular, com períodos de grande crescimento e períodos

<sup>78</sup> Abrucio (1999) aponta que nos países da OCDE, a vigência do estado neoliberal não representou queda na razão Gasto Público/PIB. Na América Latina houve queda nessa relação. Chieza (2008), analisando a totalidade dos municípios do Rio Grande do Sul identificou que não houve queda na relação GP/PIB no estudo elaborado.

de retração da renda municipal, exemplo disso é uma retração de 3,38% no PIB de 2003 em relação a 2002 e um crescimento de 11,38% em 2005 em relação ao ano anterior.

**Tabela 16 – Despesas Totais e PIB de Porto Alegre entre 2000-2013 – Valores em R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

Ano	(A)			(B)			A/B (%)
	Despesa Total Adm. Consolidada (R\$)	n° índice	var (%)	PIB (R\$)	n° índice	var (%)	
2000	3.178.074.808,64	100,00		39.375.477.121,11	100,00		8,07
2001	3.274.715.089,01	103,04	3,04	39.330.357.125,48	99,89	-0,11	8,33
2002	3.237.941.078,87	101,88	-1,12	40.734.700.572,87	103,45	3,57	7,95
2003	3.289.495.015,84	103,51	1,59	39.357.990.916,24	99,96	-3,38	8,36
2004	3.335.695.681,14	104,96	1,40	39.905.238.657,77	101,35	1,39	8,36
2005	3.151.631.562,11	99,17	-5,52	44.446.537.721,23	112,88	11,38	7,09
2006	3.235.518.902,72	101,81	2,66	46.208.032.741,27	117,35	3,96	7,00
2007	3.796.761.102,98	119,47	17,35	49.442.524.630,44	125,57	7,00	7,68
2008	3.851.175.051,49	121,18	1,43	49.593.002.994,70	125,95	0,30	7,77
2009	3.942.663.859,18	124,06	2,38	48.951.008.772,14	124,32	-1,29	8,05
2010	4.245.728.116,13	133,59	7,69	53.973.509.053,71	137,07	10,26	7,87
2011	4.522.699.056,55	142,31	6,52	53.627.562.346,06	136,20	-0,64	8,43
2012	4.915.886.551,34	154,68	8,69	ND	-	-	-
2013	5.126.639.409,99	161,31	4,29	ND	-	-	-

Fonte: Balanços Gerais e Núcleo de Contabilidade Social da FEE - IBGE série 1999-2011

Notas: ND – dado não disponível pelo órgão;

Número índice com base no ano de 2000;

Var (%) representa a variação anual de A e B.

Finalmente, o período entre 2006 e 2009 evidencia uma retomada do crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, mostrando o retorno do crescimento dessa relação após o período de ajustes fiscais na metade dos anos 2000.

Dessa forma, a análise do período de 1985 a 1998 corrobora os estudos dos autores analisados até aqui, percebendo, efetivamente, um aumento da relação Gasto Público com o PIB regional no período. Tal período englobou o início da municipalização dos serviços públicos e a descentralização fiscal promovida pela CF/1988, fatores que, certamente, tornaram ainda mais perceptível essa relação. Já nos anos de 2000 a 2011, o mesmo não se verifica. Esse último período, o qual é marcado pela vigência da LRF em 2000, evidencia uma adaptação da gestão municipal ao novo arcabouço institucional dado pela recente normatização em finanças públicas. Assim, só é possível verificar um novo período de crescimento da razão Gasto Público/PIB a partir de 2007, quando a Administração Consolidada apresenta uma recuperação crescente até o ano de 2011 nessa relação.

## 4.6 GESTÃO FISCAL

O objetivo desta subseção será demonstrar a evolução de alguns indicadores de gestão fiscal selecionados a partir da análise das prestações de contas feitas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal.

### 4.6.1 Evolução da Despesa com Pessoal

Os limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal para as Despesas com Pessoal, conforme visto na seção 2.3, são de 54% sobre a RCL para o Poder Executivo e de 6% sobre a RCL para o Poder Legislativo. Os limites de emissão de alerta e prudencial correspondem a, respectivamente, 90 e 95% sobre essa relação, ou seja, 48,60 e 51,30% para o Poder Executivo e 5,40 e 5,70% para o Poder Legislativo.

A partir da análise dos Relatórios de Gestão Fiscal divulgados pela Secretaria Municipal da Fazenda<sup>79</sup>, tem-se os seguintes dados consolidados na Tabela 17 sobre as despesas com pessoal na prefeitura de Porto Alegre.

**Tabela 17 – Despesas com Pessoal no Município nos Poderes Executivo e Legislativo – Valores nominais**

<b>Exercício</b>	<b>RCL (R\$)</b>	<b>Evolução % da RCL</b>	<b>Despesa com Pessoal (R\$)</b>	<b>% s/ RCL</b>
2001	609.576.862,21		269.737.762,00	44,25
2002	691.840.213,09	13,50	329.731.046,00	47,66
2003 <sup>80</sup>	1.573.094.000,00	127,38	832.124.000,00	52,90
2004	1.714.950.000,00	9,02	923.052.000,00	53,82
2005	1.928.612.826,22	12,46	947.808.890,23	49,14
2006	2.060.326.581,43	6,83	1.018.005.872,41	49,40
2007	2.295.609.378,52	11,42	1.065.692.376,50	46,42
2008	2.641.602.614,63	15,07	1.184.421.818,17	44,84
2009	2.766.152.216,82	4,71	1.289.981.265,16	46,63
2010	3.082.019.442,73	11,42	1.458.349.283,17	47,32
2011	3.556.791.715,90	15,40	1.622.845.845,87	45,63
2012	3.782.580.587,92	6,35	1.878.947.909,28	49,68
2013	4.066.522.889,27	7,51	2.116.158.829,59	52,05

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre – Relatórios de Gestão Fiscal (2004-2013).

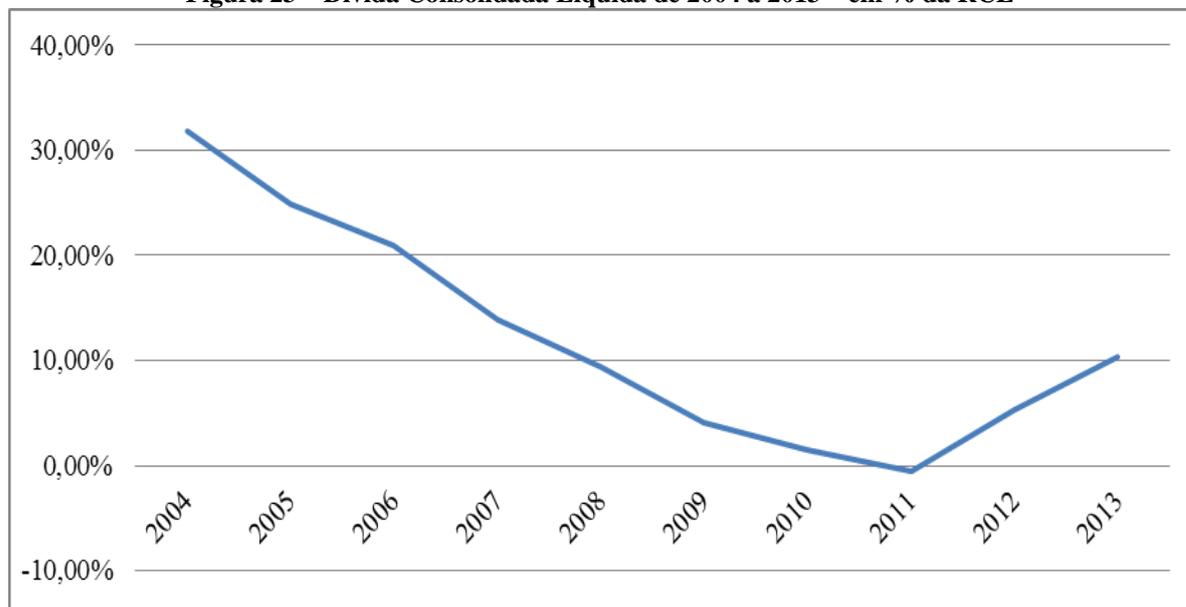
<sup>79</sup> Os dados da Gestão Fiscal também são apresentados nas audiências públicas quadrimestralmente, conforme estabelece a LRF.

<sup>80</sup> O art. 71 da LRF estipulou limites diferentes para os 3 primeiros exercícios, que foram de 47,69, 48,68 e 51,94% respectivamente, conformes os RGFs analisados.

#### 4.6.2 Dívida Consolidada Líquida

Conforme a Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, a dívida consolidada líquida corresponde aos saldos das dívidas de longo e de curto prazos, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. O limite máximo estabelecido pelo Senado Federal foi de 120% da RCL. Percebe-se que o município apresenta desempenho bem abaixo do limite para este indicador.

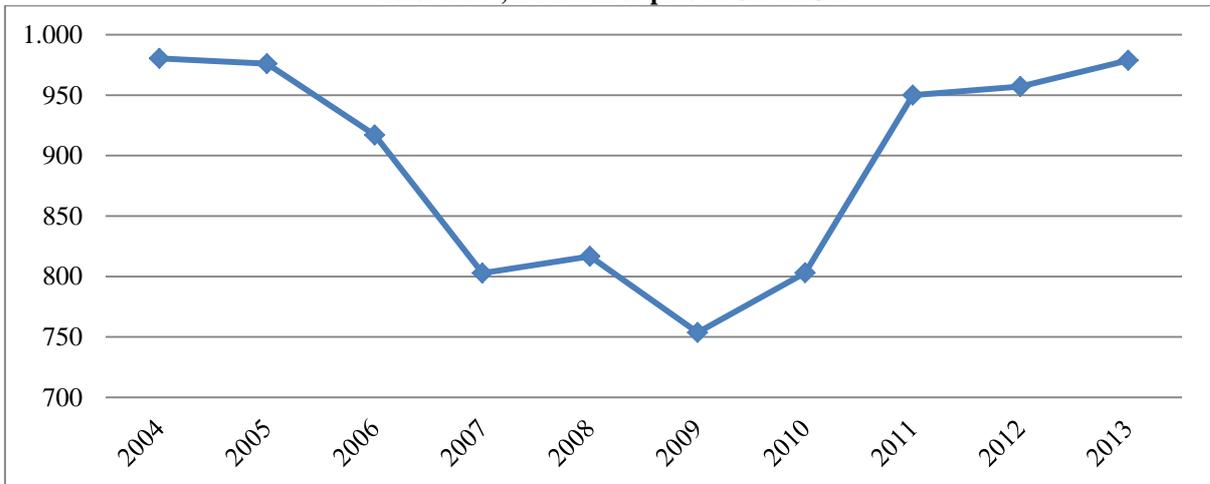
**Figura 23 – Dívida Consolidada Líquida de 2004 a 2013 – em % da RCL**



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre – Relatórios de Gestão Fiscal (2004-2013).

É importante, no entanto, analisar o comportamento real da Dívida Consolidada Bruta, a qual não exclui as disponibilidades financeiras, que podem ter o efeito de encobrir o déficit financeiro por trás das contas públicas. Nesse sentido, percebe-se que, a preços constantes de 30.09.2014, a dívida consolidada se encontra no patamar de pouco menos de R\$ 1 bilhão, voltando a subir a partir de 2009 após uma queda de aproximadamente R\$ 250 milhões em termos reais de 2004 a 2009. Em outras palavras, ao excluir as disponibilidades financeiras, a dívida bruta evidencia realmente os compromissos a serem honrados pelo município com os seus credores, e de já a partir de 2009 é possível perceber que estes aumentam, algo que não se pode notar ao analisar somente a dívida consolidada líquida, conforme a Figura 23.

**Figura 24 – Dívida Consolidada Bruta de 2004 a 2013 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**

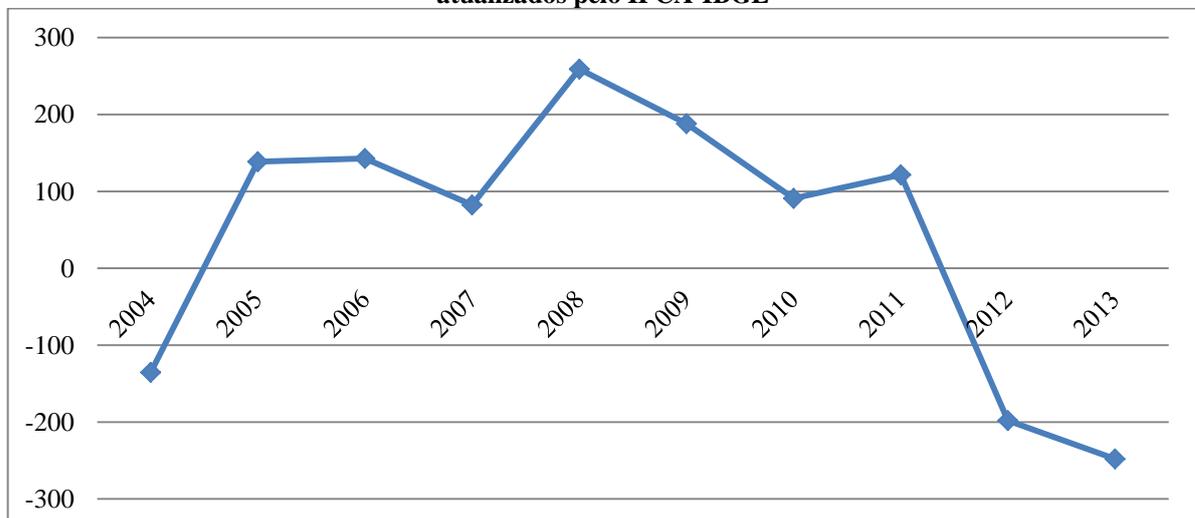


Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre – Relatórios de Gestão Fiscal (2004-2013).

#### 4.6.3 Resultado Primário

O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas e despesas orçamentárias, deduzindo as receitas e despesas de natureza financeira. As receitas financeiras são aquelas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras, operações de crédito, recebimento de amortização de empréstimos e de alienação de bens. Já as despesas financeiras correspondem ao pagamento da dívida pública interna e externa, à aquisição de participações acionárias e à concessão de empréstimos. A principal função deste indicador é determinar a capacidade de pagamento dos compromissos referentes à dívida pública e de obtenção de novos financiamentos.

**Figura 25 – Resultado Primário de 2004 a 2013 – Valores em milhões de R\$ constantes de 30.09.2014, atualizados pelo IPCA-IBGE**



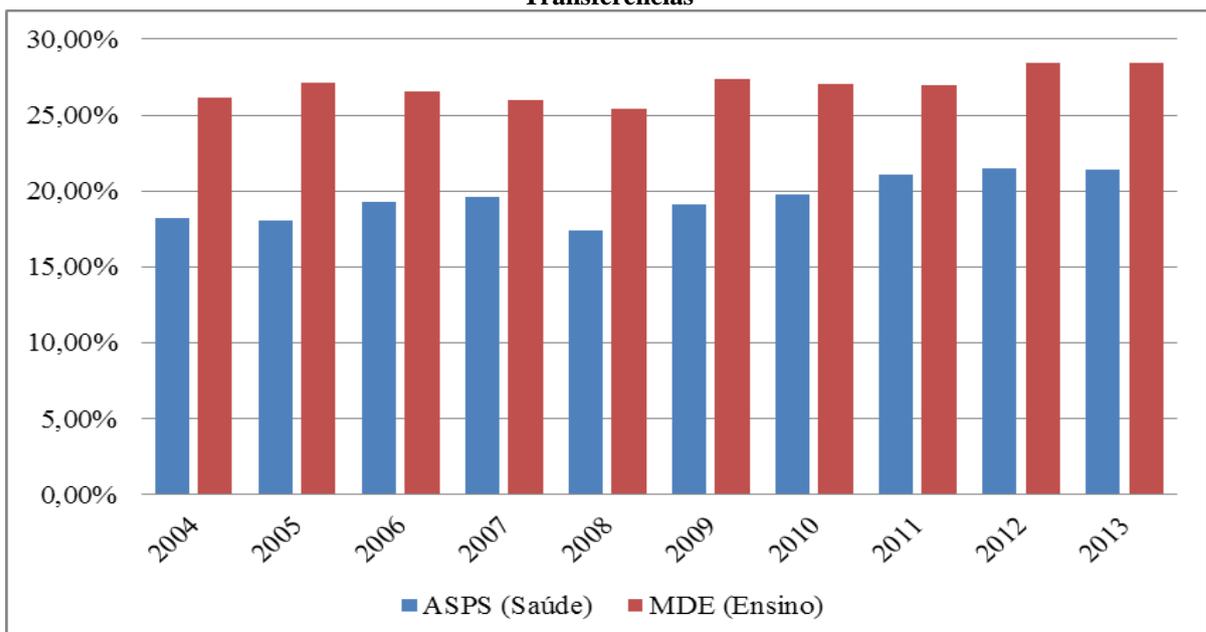
Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre – Relatórios de Gestão Fiscal (2004-2013).

Nesse aspecto é importante relembrar que, conforme estabelecido pela LRF, sucessivos déficits podem comprometer a obtenção de crédito do município junto a instituições financeiras. Daí a preocupação, especialmente a partir de 2005, de reverter o déficit primário para adequar as finanças do município de Porto Alegre às condicionalidades da LRF. A Figura 25 mostra dois sucessivos déficits primários nos dois últimos exercícios, 2012 e 2013, fato diretamente relacionado às despesas com os grandes projetos de mobilidade urbana contratados nesse período e à indisponibilidade de caixa para o cumprimento dessas despesas, especialmente por questões operacionais pertinentes ao financiamento das obras de mobilidade da Copa do Mundo de 2014.

#### 4.6.4 Obrigações Constitucionais com Ensino e Saúde

Conforme determinação constitucional dada expressamente pela CF/1988 e também pela EC n° 29/2000, a Emenda da Saúde, o município deve aplicar o percentual mínimo de 15% dos recursos de impostos e transferências dentro do exercício em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e 25% destes recursos próprios na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A série com dados de 2004 a 2013 é demonstrada na Figura 26, tendo o município respeitado os limites mínimos com cada área em todo o período analisado.

**Figura 26 – Destinação de Recursos com ASPS e MDE – em % sobre a Receita de Impostos e Transferências**



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre – Relatórios de Gestão Fiscal (2004-2013).

#### 4.7 TRANSPARÊNCIA

O Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre foi instituído a partir da Lei Municipal n° 10.728 (PORTO ALEGRE, 2009), de 15 de julho de 2009, com o objetivo de promover o acesso à informação aos cidadãos. Sua criação visou atender aos dispostos da LRF alterados pela LC n° 131/2009 (BRASIL, 2009), que dispõem sobre instrumentos de transparência na gestão fiscal em seu art. 48:

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.

Com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 2011, regulamentada pelo Decreto Municipal n° 18.302/2013 (PORTO ALEGRE, 2013), o Portal Transparência passou a incorporar novas informações de acordo com as diretrizes de:

- a) observância da publicação como preceito geral e do sigilo como exceção (como já previsto na própria LAI);
- b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (transparência ativa);
- c) utilização de meio de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- e) contribuição para o desenvolvimento do controle social da administração pública.

A LAI exige a criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), cuja competência compreende o recebimento do pedido de acesso a informações que não constam efetivamente no Portal de Transparência, o registro do pedido, a entrega do protocolo de atendimento para o acompanhamento do cidadão, o encaminhamento do pedido ao órgão responsável pela informação e o registro do pedido para controle estatístico.

Vale ressaltar que esse serviço funciona em três modalidades distintas: por telefone, através do serviço 156; na modalidade digital, pelo Portal Transparência – e-SIC e ainda pela via presencial, funcionando desde maio de 2012. As estatísticas do portal registram a formulação de 1.751 pedidos, de maio de 2012 até 31 de outubro de 2014, sendo

aproximadamente 60% destes registrados eletronicamente, nas vias presencial e virtual; os outros 40% são referentes aos registros feitos por meio telefônico. Destes pedidos, 1.515 já foram atendidos pelo SIC e 238 constam como pendentes até o mês de outubro de 2014. A média de solicitações é de aproximadamente 58 pedidos ao mês.

**Figura 27 – Portal Transparência e Acesso à Informação em 31.10.2014**

**PORTAL TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO**  
Prefeitura Municipal de Porto Alegre

O que é Navegação (Tutorial) Legislações Perguntas Frequentes (SIC - Lei de Acesso)

Promover o acesso à informação ao cidadão, em linguagem clara e objetiva, sobre as origens e aplicações dos recursos públicos municipais é a função e o compromisso do **Portal Transparência e Acesso à Informação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**.

Criado através da [Lei Municipal nº 10.728/2009](#), e em perfeita consonância com as exigências da [Lei Complementar nº 131/2009](#) e da [Lei nº 12.527/2011 \(Lei de Acesso à Informação - Regulamentada pelo Decreto Municipal nº 18.302/2013\)](#), o Portal Transparência e Acesso à Informação busca, cada vez mais, consolidar a cultura da transparência e do controle social no Município de Porto Alegre.

**SIC**  
Serviço de Informações ao Cidadão

RECEITAS EM TEMPO REAL	DIÁRIAS E PASSAGENS	DESTAQUES
DESPESAS EM TEMPO REAL	QUADRO FUNCIONAL	CONTRATOS DE GESTÃO
BALANÇO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	FOLHA DE PAGAMENTO	CONSULTA LICENÇAS EMITIDAS
LICITAÇÕES	CONTRATAÇÃO DE PESSOAL E DE SERVIÇOS	OBSERVA POA
CONVÊNIOS / CONTRATOS	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	PORTAL DE GESTÃO
IMÓVEIS E VEÍCULOS	COPA 2014	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

**procompa**  
Prefeitura de Porto Alegre

- » Endereços, Telefones e Horários de Atendimento da Prefeitura de Porto Alegre
- » Serviços Públicos
- » Estrutura e Organograma da Prefeitura de Porto Alegre
- » Diário Oficial de Porto Alegre
- » Anuário Estatístico de Porto Alegre
- » Câmara dos Vereadores de Porto Alegre (Portal Transparência)
- » Glossário
- » Concursos
- » Mapa do Site
- » Fale Conosco
- » Ouvidoria

Fonte: Portal Transparência e Acesso à Informação da Prefeitura de Porto Alegre (2014).

A Figura 23 mostra as principais informações fornecidas pelo Portal Transparência e de Acesso à Informação disponíveis eletronicamente, inclusive com acesso direto ao formulário para redigir requerimento ao município sobre quaisquer informações de interesse não disponibilizadas no portal ou nos sites institucionais dos órgãos da Prefeitura de Porto Alegre.

Conforme avaliação do TCE/RS realizada em outubro de 2013, a Prefeitura Municipal Porto Alegre obteve um nível de 95% de adequação à Lei de Acesso à Informação. A

avaliação, padronizada para todos os municípios gaúchos, foi realizada conforme o Quadro 1, sendo atendidos, na data de sua realização, praticamente todos os itens exigidos.

**Quadro 1 – Avaliação dos Portais de Transparência – TCE/RS**

Órgão (Executivos Municipais)	PORTO ALEGRE
0) Data	02/10/2013
1) Indicação à LAI (Lei 12.527, art. 5º)	Sim
2) Meios de Solicitação (Lei 12.527, art. 9º)	Sim
3) SIC - Serviço de Informações ao Cidadão (Lei 12.527, art 9º, I)	Sim
4) Registro de Competências (Lei 12.527, art.8º, § 1º, I)	Sim
5) Estrutura Organizacional (Lei 12.527, art.8º, § 1º, I)	Sim
6) Endereço de Unidades (Lei 12.527, art.8º, § 1º, I)	Sim
7) Telefone da Unidade (Lei 12.527, art.8º, § 1º, I)	Sim
8) Horário de Atendimento (Lei 12.527, art.8º, § 1º, I)	Não
9) Registro de Repasses ou Transferências (Lei 12.527, art.8º, § 1º, II)	Sim
10) Registro de Despesas (Lei 12.527, art.8º, § 1º, III)	Sim
11) Informações de Licitações, Editais e Resultados (Lei 12.527, art.8º, § 1º, IV)	Sim
12) Informações de Contratos Celebrados (Lei 12.527, art.8º, § 1º, IV)	Sim
13) Dados Gerais para Acomp. Programas, Ações, Projetos e Obras (Lei 12.527, art.8º, § 1º, V)	Sim
14) Publicação de "Respostas e Perguntas" mais frequentes (Lei 12.527, art.8º, § 1º, VI)	Sim
15) O site possui ferramenta de pesquisa? (Lei 12.527, art.8º, § 3º, I)	Sim
16) O site permite gravação de relatório em formato eletrônico? (Lei 12.527, art.8º, § 3º, II)	Sim
17) Indicação de data da informação? (Lei 12.527, art.8º, § 3º, VI)	Sim
18) Indicação de local e instruções que permitem comunicação eletrônica ou por telefone com responsável do sítio? (Lei 12.527, art.8º, § 3º, VI)	Sim
19) Adotou medidas para garantir atendimento a usuários com necessidade especiais à LAI? (Lei 12.527, art.8º, § 3º, VIII)	28
20) Instrumento Normativo Local que regulamente a LAI? (Lei 12.527/11. art.45º)	Sim
Pontuação	18
Percentual de Cumprimento da LAI	95%

Fonte: TCE/RS (2013)<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Acessado em 31/09/2014

[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao\\_portais\\_rs](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/avaliacao_portais_rs)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações institucionais, especialmente as ocorridas nas últimas três décadas, provocaram alterações significativas na forma de atuação do Estado brasileiro. A partir da década de 1980, o Estado brasileiro perdeu a capacidade de ser o condicionante-chave do desenvolvimento econômico e voltou suas atenções para a deterioração crescente e contínua de suas finanças públicas, agravadas pelo ambiente interno de baixo crescimento e de alta inflação, e externo, com a elevação da taxa internacional de juros, pelo fim do padrão ouro, pelas crises internacionais do petróleo, entre outros fatores. O contexto era, portanto, de desequilíbrio das finanças públicas.

Após recorrer ao FMI para cobrir o déficit nas contas externas, em 1983, o Brasil apresentou um cenário de transformações, implementadas principalmente na segunda metade de década de 1980, com vistas ao reordenamento institucional e à unificação orçamentária, diante da necessidade de assegurar maior capacidade de controle sobre os gastos da União.

Foi diante desse cenário de crise do Estado que foi promulgada, em 1988, a nova Constituição Federal com a tentativa de, no campo das finanças, recuperar o planejamento da administração pública brasileira, a partir da integração entre plano e orçamento, da conclusão do processo de unificação orçamentária e da ampliação das prerrogativas do Legislativo para dispor sobre a matéria orçamentária. Além disso, a nova Carta Magna procurou estabelecer uma maior participação no bolo tributário aos entes subnacionais a partir da descentralização fiscal, a qual ao mesmo tempo em que descentralizou as receitas em favor dos entes mais próximos da população (utilizando o princípio da subsidiariedade), descentralizou também os encargos destes, tornando cada vez maiores suas responsabilidades frente à prestação de serviços públicos.

Por outro lado, a nova Carta Magna representou também um grande instrumento direcionado à ampliação e universalização dos direitos sociais, num cenário de redemocratização do Estado e de ruptura institucional após a vigência do regime militar. Surge a partir dela o conceito de seguridade social, voltado à estrutura desigual da sociedade brasileira, resguardando direitos aos cidadãos e definindo obrigações para todos os níveis de governo no tocante a políticas voltadas à saúde, à educação, à assistência social, entre diversas outras, inclusive com limites mínimos de gastos dos três níveis de governo.

A Constituição Federal de 1988 previu ainda a elaboração de um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essa lacuna foi preenchida com a entrada em vigor, em maio de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal,

instrumento que estabelecer normas voltadas ao planejamento orçamentário e financeiro frente a necessidade de ajuste fiscal dos entes federados, aumentar a transparência relativa às finanças públicas, propor maior controle financeiro com ações fiscalizadoras mais efetivas e, aliada à Lei 10.028, de outubro de 2000, responsabilizar os gestores públicos perante os atos que comprometessem a saúde financeira do ente público, prevendo sanções institucionais ao órgão e pessoais ao gestor nas esferas administrativas, civil e penal.

As preocupações da LRF no tocante às finanças públicas estão centradas em metas fiscais objetivas relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, e ainda na limitação de gastos com pessoal e do crescimento da dívida pública de forma controlada. Seus principais objetivos dizem respeito à prevenção de déficits expressivos e recorrentes, a partir do controle dos gastos públicos. Finalmente, a LRF prevê ainda uma política de transparência até então não explicitamente regulamentadas na legislação brasileira, exigindo a prestação de contas por parte do Estado à sociedade, fixando prazos e impondo a publicidade de relatórios e conteúdos relativos às finanças públicas. O aperfeiçoamento dos mecanismos voltados ao controle das atividades estatais culmina com a possibilidade de uma maior aproximação da sociedade no acompanhamento e fiscalização da administração pública.

Aprovada em 2011, a Lei de Acesso à Informação regula a previsão constitucional de acesso a dados públicos. A principal mudança associada à LAI está no ideal legal de adotar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, fortalecendo o controle social e atuando no sentido de possibilitar um canal de acesso aos cidadãos para que estes participem mais ativamente das decisões políticas, o que constitui um dos pilares da democracia.

Paralelo a essas mudanças institucionais no cenário brasileiro o debate teórico acerca do crescimento dos gastos públicos no mundo e no Brasil vem, de certa forma, a contrapor os ideais da concepção de uma lei como a LRF, por exemplo, ao passo em que esta procura limitar as ações estatais condicionadas ao controle rígido de suas finanças.

A tendência de crescimento dos gastos públicos é constatada por economistas como Adolph Wagner, Peacock e Wiseman e também Musgrave, Rostow e Herber, com enfoques teóricos que convergem no plano da ampliação das ações do Estado, mas diferem no enfoque explicativo sobre o crescimento das despesas públicas. Wagner foi o primeiro economista a abordar um estudo empírico pertinente a esse tema. A clássica Lei de Wagner estabeleceu a proposição de que a expansão das atividades do setor público se daria como consequência natural do progresso social e ocorreria inevitavelmente de forma mais rápida que o crescimento econômico dos países. Essa percepção estaria associada à promoção de bem-estar

social a taxas crescentes, ao crescimento das funções administrativas com a urbanização, ao processo de industrialização e ao crescimento populacional e ainda à intervenção direta e indireta do governo no processo produtivo.

Peacock e Wiseman procuraram centrar as explicações sobre o mesmo tema nos distúrbios sociais, trazendo como exemplos guerras e grandes crises. A origem do aumento dos gastos estaria vinculada ao aumento da arrecadação do Estado exatamente nesses períodos, onde a população estaria mais suscetível a tolerar uma carga tributária maior.

Os modelos de Musgrave, Rostow e Herber, por sua vez, associam o crescimento dos gastos públicos aos estágios de desenvolvimento dos países. Os autores convergem na demonstração de que os estágios inicial e final de desenvolvimento necessitariam efetivamente de um maior aporte estatal para avançar para estágios de desenvolvimento cada vez melhores. No estágio inicial esta ideia estaria amparada na necessidade de promoção de uma infraestrutura básica, fundamental para alcançar estágios mais elevados de desenvolvimento. O segundo estágio seria caracterizado por um período de maturação do desenvolvimento, tendo o Estado um papel apenas de complementação dos investimentos privados. Já nos estágios mais avançados de desenvolvimento, o crescimento dos gastos voltaria a ser percebido, em função, especialmente dos investimentos sociais, devido à demanda da população por níveis cada vez melhores de bem-estar social.

A análise das finanças públicas do município de Porto Alegre é fundamentada exatamente nesse contexto de transformações institucionais no Brasil e da proposição teórica sobre a tendência de crescimento dos gastos públicos observada por economistas no Brasil e no mundo. A análise destas transformações pôde ser observada através do comportamento das receitas e das despesas do município. A partir da Constituição Federal de 1988, observa-se um fenômeno de municipalização dos serviços públicos através do princípio da subsidiariedade, princípio pelo qual se atribui maior competência à comunidade local, que comparativamente teria maiores condições de atender as demandas sociais por conhecer melhor a realidade regional e ainda estar mais próxima da população alvo.

A receita total do município apresentou um crescimento real superior a 600% a partir de 1994 até o ano de 2012, em conjunto com a estabilização macroeconômica (função típica da União). No entanto, não é essa a causa fundamental que explica o fenômeno de crescimento das receitas municipais. Na realidade, o aumento significativo da receita total de Porto Alegre e de outros municípios brasileiros, em geral, decorreu das transferências de recursos intergovernamentais, dos Estados e da União, aos entes municipais, com vistas ao

atendimento da descentralização fiscal e à municipalização dos serviços públicos previstos na formatação da Carta Magna de 1988.

As transferências de maior destaque no período estudado foram as associadas ao Sistema Único de Saúde, cuja regulação se deu no final de 1990 a partir de Lei nº 8.080/1990, da União, e também ao ICMS, do estado. Entre 1996 e 2001, as elevadas transferências relativas ao SUS e ao ICMS mantinham a Receita Corrente Líquida de Porto Alegre em patamares elevados. Do estado, provinha a parcela fixa constitucional de 25% a que o município tem direito sobre a crescente arrecadação do ICMS. Da União, em consequência de recursos destinados para políticas associadas às diretrizes fundamentais do SUS, elencadas na Lei Orgânica da Saúde. No entanto, de 2001 a 2003, o volume destas transferências cai aproximadamente 39%, em termos reais, e só volta a compor uma parcela relativa próxima daquela do final da década de 1990, a partir de 2008.

Esse período de queda abrupta das receitas de transferências correntes, cuja participação relativa no período era superior à soma das demais receitas (ou seja, as transferências intergovernamentais significavam mais da metade da receita total), coincidiu com uma política de grande austeridade fiscal, especialmente no corte de gastos da Administração Centralizada do município entre os anos de 2001 e 2007. O referido período coincide ainda com a entrada em vigor da LRF e mostra como se deu o ajuste fiscal do município no período, especialmente em função dos limites com gasto de pessoal, uma vez que esses indicadores estão vinculados à Receita Corrente Líquida, impactada de forma significativa com a queda das transferências da União e do Estado.

Além disso, percebe-se um gradual direcionamento na participação relativa de Porto Alegre para funções finais como saúde, saneamento e educação, em conformidade com o estabelecido na Constituição Federal de 1988, especialmente a partir de 1997, quando então mais de 50% do orçamento do município de Porto Alegre passou a absorver as funções sociais de saúde e educação na Administração Centralizada. Esse fato representa um significativo avanço nos termos das finanças públicas de destinar efetivamente os recursos necessários para as áreas da ponta de atendimento ao cidadão. No entanto, cabe ressaltar que esta é uma análise financeira e quantitativa, cabendo uma análise da qualidade dos gastos para a correta interpretação dos impactos reais à sociedade.

Com a finalidade de verificar o comportamento do gasto público na cidade, as análises do crescimento do gasto municipal per capita da Administração Centralizada demonstraram aumento e retração destes em consonância com as oscilações das receitas, com um decréscimo real de 24,36% entre 2001 e 2006 e uma recuperação deste último ano até o

exercício de 2013, que corresponde a um crescimento real de 51,74%. Já a razão gasto total e PIB municipal apresenta uma relação crescente entres os anos de 1985 e 1998. No entanto, essa relação crescente, preconizada pela Lei de Wagner e pelos estudos de outros economistas analisados neste trabalho, não se verifica no período de 2000 a 2011 como um todo, como consequência da baixa relação entre gasto público e PIB, especialmente nos anos de 2005 e 2006, quando a despesa cai em decorrência da política austera da Administração Centralizada e o PIB da cidade cresce, no acumulado, mais de 15%. Nesse mesmo período, após 2000, passa a vigorar a LRF, sendo essa redução relativa, em termos de gastos da administração municipal em relação ao PIB da cidade, um dos reflexos à adaptação das finanças municipais às condicionalidades do novo arcabouço legal.

As últimas seções do trabalho resguardam a evolução da gestão fiscal em conformidade com os limites estabelecidos na Constituição Federal, no que concernem os investimentos com saúde e educação, com a LRF no cumprimento dos limites instituídos especialmente com a despesa de pessoal e a evolução da dívida consolidada líquida, e, finalmente, a adequação do município à LAI, fortalecendo a transparência ativa através do meio eletrônico, uma das exigências dessa lei. Já no que concerne a gestão fiscal exigida pela LRF, percebe-se o êxito da referida lei no atendimento aos objetivos de equilíbrio e ajustamento fiscal, tendo em vista os esforços da administração municipal com este objetivo, apesar de extrapolar os limites de alerta referentes à despesa de pessoal no Poder Executivo nos exercícios de 2012 e 2013, sendo estes, respectivamente, 47,64% e 49,89%, segundos os Relatórios de Gestão Fiscal desses anos.

Apesar da tentativa de proporcionar uma maior autonomia aos entes municipais, foi possível demonstrar que a descentralização fiscal promovida pela Carta Magna de 1988 tornou os municípios muito dependentes das transferências intergovernamentais para composição de sua receita e execução de políticas públicas. A razão entre as receitas de transferências da União e dos Estados e a receita total do município, entre 1988 e 2012, apresentou uma média real de 45%.

É importante salientar que a única forma da relação despesa/PIB permanecer crescente no longo prazo se faz mediante aumento das receitas totais, especialmente via arrecadação fiscal própria, que é exatamente onde o município pode atuar com maior liberdade para se autofinanciar. Apesar de a Constituição Federal ter ampliado a competência tributária dos municípios, essa dependência ainda se mostra muito forte, especialmente nos municípios de menor porte. Resta aos entes municipais, portanto, gerir da forma mais eficiente possível, em direção à progressividade dos impostos diretos e ampliação da base de contribuintes, os

tributos próprios como o ISSQN e o IPTU, os quais representam as principais fontes de arrecadação municipal, além dos serviços como água e coleta de lixo, por exemplo.

Por fim, observa-se que a CF/1988, a LRF e a LAI impactaram significativamente a gestão das finanças municipais de Porto Alegre. A CF/1988, em especial na descentralização da receita e do gasto direcionado, principalmente, para áreas de saúde básica e educação primária. A LRF na redução de gastos, tanto que a razão gasto público e PIB se reduziu, ao contrário da totalidade dos municípios do Rio Grande do Sul conforme observado por Chieza (2008). Finalmente, a LAI na transparência e no acesso à informação, reforçando o histórico de Porto Alegre em termos de participação popular e transparência política, e consolidando o ideal de fortalecer a prestação de contas no setor público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 19 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm)>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. **Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001**. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525&norma=234173>>. Acesso em: 20 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 43 do Senado Federal, de 2001**. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=R SF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 20 out. 2014.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal:** os municípios do RS. 2008. 199 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciências das Finanças.** São Paulo: Saraiva, 1974.

FILELLINI, A. **Economia do Setor Público.** São Paulo: Atlas, 1994.

GIAMBIAGI, Fábio; ALEM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas:** teoria e prática no Brasil. 4. ed. Cidade: Campus, 2011.

GUARDIA, Eduardo Fefinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). **Finanças Públicas:** ensaios selecionados. Brasília: IPEA, 1997. p. 265-304.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Público e Política Fiscal:** aspectos institucionais e a experiência recente – 1985/1991. Ano. 1992. 204 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Campinas: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, n. 94).

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas:** teoria e prática. Campus. São Paulo, 1980.

NUNES, Selene Peres. **A reforma do processo orçamentário sob a égide da LRF:** a urgência de uma nova lei de finanças públicas. Brasília. STN, 2006. Monografia premiada com o 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Lei de Responsabilidade Fiscal.

OLIVEIRA, F. A. **Crise reforma e desordem do sistema tributário nacional.** São Paulo: UNICAMP, 1995.

PEACOCK, Alen T.; WISEMAN, Jack. **The growth of public expenditure in the United Kingdom.** Princeton: Princeton University Press, 1970.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Decreto Municipal nº 18.302.** Regulamenta a política de acesso às informações públicas no âmbito do Município de Porto Alegre. Ano. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu\\_doc/decreto\\_no\\_18.302\\_2013\\_regramento\\_da\\_lei\\_de\\_acesso\\_no\\_municipio.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/decreto_no_18.302_2013_regramento_da_lei_de_acesso_no_municipio.pdf)>

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento. **Anuário Estatístico.** Vários anos. Porto Alegre,

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal: Secretaria Municipal da Fazenda. **Balanco Geral da Administração Consolidada.** Vários anos.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Portal Transparência e de Acesso à Informação**. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu\\_doc/estatisticas\\_sic\\_portal\\_transparencia\\_outubro.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/transparencia/usu_doc/estatisticas_sic_portal_transparencia_outubro.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2014.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre**. Atualizada até a Emenda nº 35, de 18 de junho de 2012. 2012. Disponível em: <[http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei\\_org/LOMAAtualizadaEmenda35.htm](http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/lei_org/LOMAAtualizadaEmenda35.htm)>. Acesso em: 23 out. 2014.

REZENDE DA SILVA, F. A. **A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

SALLUM JUNIOR, Basílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf)>. Acesso em: 25 aug. 2014.

SANTOS, Cláudio H. M.; GENTIL, Denise L. A CF/88 e as finanças públicas brasileiras, In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009. p. 125-160.

SICSU, João; PAULA; Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 186, p. 3-5, jan. 2005.

STIGLITZ, Joseph. **Economics of the public sector**. London: Norton, 1986.

WILGES, Ilmo José. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro**. 2. ed. Porto Alegre: AGE, 2006.

**ANEXO A – RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA**

<b>Fontes de Receita</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzados (Cz\$)	Cruzados (Cz\$)	Cruzados (Cz\$)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>							
Receita Tributária	9.730.097.000	20.037.906.000	51.038.429.000	191.685.869.000	619.594.000	1.463.770.000	8.851.894.000
Receita de Contribuições	-	-	-	-	-	-	-
Receita Patrimonial	528.529.000	1.073.063.000	3.416.855.000	3.489.682.000	22.377.000	314.124.000	3.559.313.000
Receita Agropecuária	-	-	-	-	-	-	-
Receita Industrial	4.690.738.000	10.012.707.000	24.799.119.000	4.618.045.000	288.070.000	708.264.000	5.312.802.000
Receita de Serviços	-	1.076.932.000	1.977.942.000	80.684.415.000	4.461.000	9.398.000	59.365.000
Transferências	8.844.599.000	17.783.490.000	51.127.446.000	201.559.944.000	587.600.000	1.640.644.000	10.756.160.000
Outras Receitas	1.505.955.000	3.231.412.000	12.930.714.000	49.190.587.000	102.538.000	225.865.000	2.089.222.000
Rec. Corr. Intra-Orçamentárias	-	-	-	-	-	-	-
Deduções da Receita Corrente	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>25.299.918.000</b>	<b>53.215.510.000</b>	<b>145.290.505.000</b>	<b>531.228.542.000</b>	<b>1.624.640.000</b>	<b>4.362.065.000</b>	<b>30.628.756.000</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>							
Operações de Crédito	619.928.000	3.086.915.000	6.996.978.000	23.918.176.000	16.916.000	50.070.000	1.368.636.000
Alienação de Bens	319.038.000	46.693.000	169.251.000	433.341.000	1.603.000	4.969.000	1.955.024.000
Amortização de Empréstimos	212.933.000	482.251.000	1.050.231.000	2.328.143.000	8.472.000	22.189.000	60.558.000
Transferências	1.633.673.000	1.486.673.000	6.061.461.000	25.381.960.000	60.875.000	211.111.000	2.128.936.000
Outras Receitas	-	-	-	-	-	6.044.000	3.585.000
<b>TOTAL</b>	<b>2.785.572.000</b>	<b>5.102.532.000</b>	<b>14.277.921.000</b>	<b>52.061.620.000</b>	<b>87.866.000</b>	<b>294.383.000</b>	<b>5.516.739.000</b>
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>28.085.490.000</b>	<b>58.318.042.000</b>	<b>159.568.426.000</b>	<b>583.290.162.000</b>	<b>1.712.506.000</b>	<b>4.656.448.000</b>	<b>36.145.495.000</b>
Adm. Centralizada	21.763.130.000	42.237.917.000	118.296.955.000	444.094.812.000	1.263.208.000	3.539.120.000	28.169.038.000
Adm. Descentralizada							
DMAE	4.903.859.000	11.797.662.000	29.794.865.000	87.427.830.000	319.260.000	861.467.000	5.977.638.000
DEMHAB	612.422.000	2.584.413.000	7.305.380.000	24.258.650.000	30.628.000	102.455.000	1.356.037.000
DMLU	806.079.000	1.698.050.000	4.171.226.000	27.508.870.000	99.410.000	153.406.000	642.782.000
FASC	-	-	-	-	-	-	-
Previmpa	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>28.085.490.000</b>	<b>58.318.042.000</b>	<b>159.568.426.000</b>	<b>583.290.162.000</b>	<b>1.712.506.000</b>	<b>4.656.448.000</b>	<b>36.145.495.000</b>

<b>Fontes de Receita</b>	<b>1989</b> Cruzados Novos (NCz\$)	<b>1990</b> Cruzeiros (Cr\$)	<b>1991</b> Cruzeiros (Cr\$)	<b>1992</b> Cruzeiros (Cr\$)	<b>1993</b> Cruzeiro- Real (CR\$)	<b>1994</b> Reais (R\$)	<b>1995</b> Reais (R\$)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>							
Receita Tributária	140.956.000	6.243.912.000	35.977.043.000	392.389.412.000	6.566.418.000	73.212.000	167.485.000
Receita de Contribuições	-	-	-	-	-	-	-
Receita Patrimonial	40.893.000	3.142.968.000	13.200.101.000	254.631.752.000	8.513.073.000	46.736.000	28.927.000
Receita Agropecuária	9.000	87.000	413.000	2.552.000	204.000	2.000	2.000
Receita Industrial	80.154.000	4.170.834.000	19.803.977.000	189.144.238.000	4.647.704.000	45.871.000	88.238.000
Receita de Serviços	507.000	32.300.000	183.337.000	2.472.132.000	64.504.000	862.000	3.644.000
Transferências	257.381.000	8.180.432.000	42.305.116.000	607.352.287.000	12.434.368.000	128.388.000	229.588.000
Outras Receitas	49.334.000	469.631.000	3.689.934.000	49.117.886.000	1.489.100.000	13.903.000	43.546.000
Rec. Corr. Intra-Orçamentárias	-	-	-	-	-	-	-
Deduções da Receita Corrente	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>569.234.000</b>	<b>22.240.164.000</b>	<b>115.159.921.000</b>	<b>1.495.110.259.000</b>	<b>33.715.371.000</b>	<b>308.974.000</b>	<b>561.430.000</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>							
Operações de Crédito	8.970.000	311.228.000	1.519.518.000	35.048.402.000	145.888.000	2.567.000	11.294.000
Alienação de Bens	1.159.000	179.911.000	512.801.000	1.447.707.000	65.250.000	1.203.000	1.316.000
Amortização de Empréstimos	661.000	26.573.000	73.221.000	702.512.000	-	19.000	2.000
Transferências	1.850.000	35.235.000	296.384.000	9.930.302.000	121.979.000	1.440.000	5.632.000
Outras Receitas	-	-	14.004.000	30.136.000	515.471.000	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>12.640.000</b>	<b>552.947.000</b>	<b>2.415.928.000</b>	<b>47.159.059.000</b>	<b>848.588.000</b>	<b>5.229.000</b>	<b>18.244.000</b>
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>581.874.000</b>	<b>22.793.111.000</b>	<b>117.575.849.000</b>	<b>1.542.269.318.000</b>	<b>34.563.959.000</b>	<b>314.203.000</b>	<b>579.674.000</b>
Adm. Centralizada	400.159.000	17.147.124.000	89.903.835.000	1.116.036.373.000	24.465.938.000	224.314.000	409.457.000
Adm. Descentralizada							
DMAE	112.757.000	4.736.077.000	23.514.832.000	213.749.299.000	5.731.354.000	53.050.000	95.827.000
DEM HAB	29.559.000	472.449.000	1.382.939.000	60.114.647.000	1.179.634.000	8.124.000	21.561.000
DMLU	39.399.000	426.037.000	2.499.658.000	129.576.797.000	2.630.405.000	23.356.000	41.108.000
FASC	-	11.424.000	274.585.000	22.792.202.000	556.627.000	5.359.000	11.721.000
Previmpa	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>581.874.000</b>	<b>22.793.111.000</b>	<b>117.575.849.000</b>	<b>1.542.269.318.000</b>	<b>34.563.959.000</b>	<b>314.203.000</b>	<b>579.674.000</b>

<b>Fontes de Receita</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>							
Receita Tributária	206.085.000	238.458.000	264.118.000	273.047.000	304.546.000	332.356.000	436.211.787
Receita de Contribuições	-	-	-	-	-	17.929.000	71.126.351
Receita Patrimonial	18.869.000	18.041.000	24.129.000	33.774.000	28.522.000	38.736.000	40.172.252
Receita Agropecuária	3.000	-	-	-	-	24.000	3.331
Receita Industrial	105.046.000	118.729.000	126.532.000	133.119.000	128.878.000	135.340.000	-
Receita de Serviços	4.918.000	3.911.000	4.842.000	4.734.000	23.363.000	25.579.000	213.244.756
Transferências	339.909.000	546.332.000	629.520.000	627.293.000	736.981.000	848.228.000	740.270.263
Outras Receitas	51.499.000	54.970.000	44.067.000	74.473.000	75.046.000	79.231.000	65.319.638
Rec. Corr. Intra-Orçamentárias	-	-	-	-	-	-	-
Deduções da Receita Corrente	-	-	-	-	-	-	- 43.745.158
<b>TOTAL</b>	<b>726.329.000</b>	<b>980.441.000</b>	<b>1.093.208.000</b>	<b>1.146.440.000</b>	<b>1.297.337.000</b>	<b>1.477.423.000</b>	<b>1.522.603.221</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>							
Operações de Crédito	2.209.000	7.117.000	7.138.000	46.757.000	43.014.000	38.066.000	52.907.508
Alienação de Bens	3.142.000	210.000	3.676.000	1.929.000	1.321.000	5.290.000	9.038.285
Amortização de Empréstimos	409.000	3.000	-	-	-	815.000	401.154
Transferências	4.211.000	5.481.000	12.475.000	20.970.000	20.108.000	13.797.000	1.480.452
Outras Receitas	25.000	8.892.000	22.021.000	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>9.996.000</b>	<b>21.703.000</b>	<b>45.310.000</b>	<b>69.656.000</b>	<b>64.443.000</b>	<b>57.968.000</b>	<b>63.827.399</b>
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>736.325.000</b>	<b>1.002.144.000</b>	<b>1.138.518.000</b>	<b>1.216.096.000</b>	<b>1.361.780.000</b>	<b>1.535.391.000</b>	<b>1.586.430.620</b>
Adm. Centralizada	541.090.000	777.599.000	872.838.000	943.661.000	1.052.242.000	1.223.278.000	1.284.490.904
Adm. Descentralizada							
DMAE	108.310.000	129.617.000	153.137.000	146.880.000	160.474.000	161.662.000	200.908.556
DEMHAB	21.402.000	24.519.000	30.971.000	40.795.000	47.553.000	39.901.000	3.516.136
DMLU	50.696.000	54.998.000	60.875.000	61.377.000	73.928.000	78.413.000	48.298.128
FASC	14.827.000	15.411.000	20.697.000	23.383.000	27.583.000	32.137.000	6.441.198
Previmpa	-	-	-	-	-	-	42.775.697
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>736.325.000</b>	<b>1.002.144.000</b>	<b>1.138.518.000</b>	<b>1.216.096.000</b>	<b>1.361.780.000</b>	<b>1.535.391.000</b>	<b>1.586.430.620</b>

<b>Fontes de Receita</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
	Reais (R\$)						
<b>RECEITAS CORRENTES</b>							
Receita Tributária	585.808.166	581.996.476	666.796.808	733.237.096	810.303.748	945.671.844	975.854.687
Receita de Contribuições	82.013.997	117.321.031	70.499.357	95.116.135	107.458.637	114.160.563	121.202.638
Receita Patrimonial	37.992.195	24.980.278	30.219.064	37.692.780	33.942.187	56.749.468	66.419.397
Receita Agropecuária	2.154	2.374	3.826	1.044	725	529	591
Receita Industrial	-	-	-	-	-	-	-
Receita de Serviços	246.302.748	260.631.698	282.921.417	297.027.585	309.340.478	336.666.770	357.620.884
Transferências	755.636.045	805.727.719	908.340.745	933.474.881	1.012.556.826	1.265.248.122	1.361.264.915
Outras Receitas	91.072.189	94.035.635	100.228.500	106.710.278	192.935.857	145.481.954	137.754.418
Rec. Corr. Intra-Orçamentárias					- 167.139.207	- 179.923.670	- 189.031.023
Deduções da Receita Corrente	- 51.094.420	- 52.423.945	- 59.897.534	- 58.686.148	- 77.266.450	- 123.745.134	- 150.002.873
<b>TOTAL</b>	<b>1.747.733.074</b>	<b>1.832.271.266</b>	<b>1.999.112.183</b>	<b>2.144.573.651</b>	<b>2.556.411.215</b>	<b>2.920.157.786</b>	<b>3.059.145.680</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>							
Operações de Crédito	43.826.456	48.741.698	24.149.719	21.991.951	33.325.016	25.560.784	50.610.098
Alienação de Bens	5.451.168	26.265.439	3.398.821	7.722.219	12.834.472	9.699.451	10.718.077
Amortização de Empréstimos	582.664	639.180	1.190.909	2.180.963	1.455.190	1.560.099	1.920.804
Transferências	1.729.772	4.777.882	1.722.046	1.061.670	10.971.943	-	75.000
Outras Receitas	-	15.316	394.091	-	-	-	192.000
<b>TOTAL</b>	<b>51.590.060</b>	<b>80.439.515</b>	<b>30.855.586</b>	<b>32.956.803</b>	<b>58.586.620</b>	<b>36.820.334</b>	<b>63.515.980</b>
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>1.799.323.133</b>	<b>1.912.710.779</b>	<b>2.029.967.770</b>	<b>2.177.530.454</b>	<b>2.614.997.835</b>	<b>2.956.978.121</b>	<b>3.122.661.660</b>
Adm. Centralizada	1.389.760.379	1.463.543.528	1.594.667.210	1.697.468.588	1.926.396.844	2.230.437.808	2.354.179.625
Adm. Descentralizada							
DMAE	242.085.107	256.867.251	278.471.675	300.512.378	293.547.068	325.847.365	351.160.362
DEM HAB	3.494.070	4.622.414	4.419.269	5.684.860	6.746.765	6.912.970	5.979.049
DMLU	74.670.343	60.739.840	71.595.071	75.779.729	84.045.622	94.549.901	94.939.489
FASC	4.577.977	7.367.253	8.185.185	7.599.076	10.685.090	7.834.543	6.080.828
Previmpa	84.735.257	119.570.492	72.629.361	90.485.823	293.576.445	291.395.533	310.322.307
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>1.799.323.133</b>	<b>1.912.710.779</b>	<b>2.029.967.770</b>	<b>2.177.530.454</b>	<b>2.614.997.835</b>	<b>2.956.978.121</b>	<b>3.122.661.660</b>

<b>Fontes de Receita</b>	<b>2010</b> Reais (R\$)	<b>2011</b> Reais (R\$)	<b>2012</b> Reais (R\$)
<b>RECEITAS CORRENTES</b>			
Receita Tributária	1.134.192.801	1.282.764.250	1.387.934.390
Receita de Contribuições	134.147.295	150.754.432	171.468.220
Receita Patrimonial	76.421.169	113.307.383	150.808.784
Receita Agropecuária	282	-	-
Receita Industrial	-	-	-
Receita de Serviços	384.041.334	414.623.425	452.117.631
Transferências	1.477.966.871	1.626.854.327	1.801.277.835
Outras Receitas	159.118.890	286.415.700	185.678.499
Rec. Corr. Intra-Orçamentárias	- 215.757.210	- 244.782.476	- 280.206.836
Deduções da Receita Corrente	- 167.164.476	- 183.149.547	- 212.089.373
<b>TOTAL</b>	<b>3.414.481.376</b>	<b>3.936.352.446</b>	<b>4.217.402.822</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>			
Operações de Crédito	88.651.602	174.714.169	92.428.221
Alienação de Bens	13.739.501	12.429.430	23.165.027
Amortização de Empréstimos	1.609.571	2.137.102	2.270.212
Transferências	414.403	4.493.672	5.865.397
Outras Receitas	3.375.600	1.020.191	1.595.135
<b>TOTAL</b>	<b>107.790.677</b>	<b>194.794.564</b>	<b>125.323.992</b>
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>3.522.272.053</b>	<b>4.131.147.010</b>	<b>4.342.726.814</b>
Adm. Centralizada	2.658.366.539	3.119.399.712	3.264.701.530
Adm. Descentralizada			
DMAE	378.880.833	420.595.219	439.342.032
DEMHAB	15.735.852	16.604.858	16.391.127
DMLU	108.557.406	123.735.738	120.798.911
FASC	10.639.482	12.462.928	12.868.880
Previmpa	350.091.940	438.348.555	488.624.334
<b>TOTAL DA RECEITA</b>	<b>3.522.272.053</b>	<b>4.131.147.010</b>	<b>4.342.726.814</b>

Fonte: Porto Alegre (1991, 1997, 2004, 2012).

Nota: Valores nominais.

## ANEXO B – DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CONSOLIDADA

Exercício	Despesas Correntes	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas de Capital	Amortização da Dívida	Inversões Financeiras	Investimentos	Despesa Total
2000	<b>1.189.186.122</b>	16.787.697	770.899.492	401.498.933	<b>143.421.301</b>	8.919.766	1.430.851	133.070.684	<b>1.332.607.423</b>
2001	<b>1.338.256.277</b>	20.791.352	852.900.238	464.564.687	<b>139.356.145</b>	12.288.185	94.003	126.973.957	<b>1.477.612.422</b>
2002	<b>1.449.851.471</b>	23.062.007	877.479.841	549.309.624	<b>170.889.485</b>	44.881.646	1.085.141	124.922.698	<b>1.620.740.956</b>
2003	<b>1.675.106.120</b>	39.839.654	936.448.318	698.818.148	<b>152.855.718</b>	37.210.476	524.296	115.120.946	<b>1.827.961.838</b>
2004	<b>1.786.115.806</b>	45.143.611	995.169.017	745.803.178	<b>201.684.258</b>	45.215.036	11.673.586	144.795.636	<b>1.987.800.064</b>
2005	<b>1.816.894.760</b>	38.982.794	1.075.084.958	702.827.009	<b>177.967.213</b>	66.370.444	6.000.000	105.596.769	<b>1.994.861.973</b>
2006	<b>1.936.366.670</b>	32.285.069	1.149.784.126	754.297.475	<b>173.412.340</b>	52.067.515	-	121.344.825	<b>2.109.779.010</b>
2007	<b>2.325.606.901</b>	25.370.815	1.324.525.368	975.710.718	<b>253.818.063</b>	66.668.337	-	187.149.725	<b>2.579.424.964</b>
2008	<b>2.515.659.166</b>	26.766.930	1.436.932.451	1.051.959.785	<b>267.871.129</b>	70.350.488	50.007.191	147.513.449	<b>2.783.530.295</b>
2009	<b>2.684.751.180</b>	28.975.835	1.553.080.733	1.102.694.612	<b>285.117.383</b>	77.589.123	36.525.835	171.002.424	<b>2.969.868.562</b>
2010	<b>2.980.355.180</b>	28.626.038	1.720.080.247	1.231.648.895	<b>398.030.786</b>	70.288.650	40.760.411	286.981.724	<b>3.378.385.966</b>
2011	<b>3.375.740.595</b>	39.941.200	1.542.526.413	1.793.272.981	<b>462.025.123</b>	59.186.249	69.743.635	333.095.239	<b>3.837.765.717</b>
2012	<b>3.881.145.520</b>	49.959.088	1.620.362.938	2.210.823.493	<b>521.109.668</b>	65.685.678	29.402.559	426.021.431	<b>4.402.255.188</b>
2013	<b>4.246.556.324</b>	56.934.477	1.714.041.344	2.475.580.504	<b>609.532.874</b>	75.415.462	150.219.999	383.897.413	<b>4.856.089.199</b>

Fonte: Balanços Gerais Consolidados 2000-2013, TCE-RS, STN-FINBRA a partir de 2002.

Nota: Valores nominais.

## ANEXO C – DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA

Despesas por Categoria Econômica	1982	1983	1984	1985
	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>17.747.938.160</b>	<b>37.096.694.596</b>	<b>103.970.900.007</b>	<b>402.262.149.794</b>
<b>Despesa de Custeio</b>	<b>11.649.821.140</b>	<b>24.041.293.323</b>	<b>62.813.298.692</b>	<b>242.411.703.683</b>
Pessoal	8.213.078.720	17.034.713.847	42.791.465.302	170.376.494.580
Material de Consumo	805.475.923	1.653.084.199	5.035.586.965	18.044.424.287
Serviços de Terceiros e Encargos	2.489.084.316	4.986.569.095	14.264.973.201	51.661.170.608
Diversas Despesas de Custeio	66.431.523	366.926.182	721.279.223	2.329.614.208
<b>Transferências Correntes</b>	<b>6.098.117.020</b>	<b>13.055.401.273</b>	<b>41.157.601.315</b>	<b>159.850.446.111</b>
Transf. Intragovernamentais	1.821.334.000	3.884.159.960	11.458.805.477	42.847.108.473
Transf. Intergovernamentais	7.472.692	14.385.257	17.607.679	40.845.619
Transf. a Instituições Privadas	33.211.170	90.148.693	154.337.510	460.273.326
Transf. a pessoas	3.197.667.478	7.402.088.262	22.468.350.271	92.116.218.298
Encargos da Dívida Interna	774.890.067	1.160.270.880	5.851.399.999	20.251.777.571
Encargos da Dívida Externa	-	-	-	-
Contribuições PASEP	263.541.341	504.348.222	1.207.100.378	4.134.222.824
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>4.593.416.636</b>	<b>5.326.111.395</b>	<b>17.941.399.122</b>	<b>75.673.614.166</b>
<b>Investimentos</b>	<b>3.318.092.303</b>	<b>3.555.290.470</b>	<b>13.347.912.298</b>	<b>53.609.086.967</b>
Obras e Instalações	584.768.772	723.132.992	3.229.286.476	37.371.997.497
Equipamentos e Material Permanente	255.414.120	130.499.224	489.116.226	2.194.887.770
Investimentos em reg. de exec. especial	2.323.772.634	2.467.980.848	8.387.157.512	6.039.060.038
Constituição de cap. empr. Ind. ou Agric.	2.315.700	51.275.800	36.265.000	2.464.124.009
Diversos Investimentos	151.821.076	182.401.606	1.206.087.085	5.539.017.653
Inversões Financeiras	-	-	-	-
<b>Transferências de Capital</b>	<b>1.257.324.332</b>	<b>1.770.820.925</b>	<b>4.593.486.824</b>	<b>22.064.527.199</b>
Transf. Intragovernamentais	375.268.680	394.192.143	1.126.660.436	6.628.759.960
Transf. Intergovernamentais	60.000.000	100.000.000	140.000.000	280.000.000
Transf. a instituições privadas	2.000.000	17.000.000	25.000.000	45.000.000
Amortização da Dívida Interna	838.055.651	1.259.628.782	3.301.826.388	15.110.767.239
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-
<b>Total Desp. Orçamentárias</b>	<b>22.341.354.797</b>	<b>42.422.805.991</b>	<b>121.912.299.130</b>	<b>477.935.763.960</b>
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	630.918.657	1.633.769.644	5.246.358.858	21.679.481.238
Judiciária	-	-	-	-
Administração e Planejamento	5.786.670.904	10.582.475.387	32.031.483.082	122.351.146.703
Educação e Cultura	2.182.137.684	4.518.811.713	11.629.921.348	45.111.466.143
Habituação e Urbanismo	5.806.221.891	9.226.209.920	27.953.178.304	99.096.518.544
Indústria, Comércio e Serviços	352.453.609	671.711.163	1.563.768.064	5.608.277.031
Saúde e Saneamento	2.944.139.843	6.007.216.023	15.464.839.950	66.454.719.103
Trabalho	-	-	-	-
Assistência e Previdência	3.796.134.994	8.428.389.246	24.927.854.435	99.672.260.693
Transporte	842.677.215	1.354.222.894	3.094.895.089	17.961.894.505
<b>TOTAL</b>	<b>22.341.354.797</b>	<b>42.422.805.991</b>	<b>121.912.299.130</b>	<b>477.935.763.960</b>

Fonte: Anuários Estatísticos de Porto Alegre: 1991, 1997, 2004 e 2012.

Nota: Valores nominais.

Despesas por Categoria Econômica	1986	1987	1988	1989
	Cruzados (Cz\$)	Cruzados (Cz\$)	Cruzados (Cz\$)	Cruzados Novos (NCz\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1.176.106.975</b>	<b>3.260.641.483</b>	<b>23.988.815.098</b>	<b>517.366.143</b>
<b>Despesa de Custeio</b>	<b>726.255.516</b>	<b>2.041.412.682</b>	<b>14.451.305.900</b>	<b>298.849.370</b>
Pessoal	563.611.383	1.411.041.666	9.843.340.486	218.997.496
Material de Consumo	34.168.933	184.264.253	1.614.128.487	23.097.043
Serviços de Terceiros e Encargos	121.225.732	424.344.944	2.896.743.480	51.858.931
Diversas Despesas de Custeio	7.249.468	21.761.818	97.093.447	4.895.900
<b>Transferências Correntes</b>	<b>449.851.459</b>	<b>1.219.228.801</b>	<b>9.537.509.198</b>	<b>218.516.773</b>
Transf. Intragovernamentais	87.717.673	373.183.305	3.493.279.571	64.462.676
Transf. Intergovernamentais	112.870	464.500	100.147	-
Transf. a Instituições Privadas	1.308.900	4.808.970	22.882.000	108.770
Transf. a pessoas	292.348.157	748.670.942	5.216.053.265	113.348.823
Encargos da Dívida Interna	54.038.125	56.723.328	666.267.999	38.742.000
Encargos da Dívida Externa	-	-	-	-
Contribuições PASEP	14.325.734	35.377.756	138.926.216	1.854.504
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>124.508.529</b>	<b>437.886.379</b>	<b>6.823.643.664</b>	<b>26.225.033</b>
<b>Investimentos</b>	<b>78.954.124</b>	<b>392.686.276</b>	<b>6.139.581.471</b>	<b>14.351.407</b>
Obras e Instalações	48.744.290	206.742.532	3.243.664.298	2.993.407
Equipamentos e Material Permanente	9.964.644	41.774.912	229.220.124	5.110.778
Investimentos em reg. de exec. especial	5.907.092	81.074.063	2.596.457.611	3.041.501
Constituição de cap. empr. Ind. ou Agric.	122.257	11.000.000	152.654	6.000
Diversos Investimentos	14.215.841	52.094.769	70.086.784	3.199.721
Inversões Financeiras	-	-	-	750.000
<b>Transferências de Capital</b>	<b>45.554.405</b>	<b>45.200.103</b>	<b>684.062.193</b>	<b>11.123.626</b>
Transf. Intragovernamentais	8.472.045	15.579.556	140.162.000	1.844.326
Transf. Intergovernamentais	-	-	-	2.300
Transf. a instituições privadas	115.200	256.000	486.000	9.277.000
Amortização da Dívida Interna	36.967.160	29.364.548	543.414.193	-
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-
<b>Total Desp. Orçamentárias</b>	<b>1.300.615.503</b>	<b>3.698.527.862</b>	<b>30.812.458.762</b>	<b>543.591.175</b>
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	60.657.457	181.392.973	1.358.019.208	25.816.215
Judiciária	-	-	-	-
Administração e Planejamento	333.663.387	926.897.275	6.880.348.498	149.257.431
Educação e Cultura	160.638.480	551.343.754	7.006.690.854	75.972.157
Habituação e Urbanismo	191.214.578	601.517.003	5.928.074.494	81.338.850
Indústria, Comércio e Serviços	17.170.892	40.505.388	216.427.361	5.123.856
Saúde e Saneamento	188.566.713	548.462.275	4.282.378.654	83.641.478
Trabalho	-	-	-	-
Assistência e Previdência	316.704.058	774.250.891	4.751.414.500	110.887.489
Transporte	31.999.938	74.158.303	389.105.193	11.553.699
<b>TOTAL</b>	<b>1.300.615.503</b>	<b>3.698.527.862</b>	<b>30.812.458.762</b>	<b>543.591.175</b>

Despesas por Categoria Econômica	1990	1991	1992	1993
	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiros (Cr\$)	Cruzeiro-Real (CR\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>16.740.308.190</b>	<b>86.438.764.489</b>	<b>986.275.952.627</b>	<b>22.365.596.705</b>
<b>Despesa de Custeio</b>	<b>9.960.521.805</b>	<b>51.310.096.050</b>	<b>595.490.919.064</b>	<b>14.653.044.657</b>
Pessoal	6.923.613.912	35.618.828.542	389.406.950.521	8.845.222.875
Material de Consumo	787.067.368	4.512.816.525	56.952.546.059	1.543.914.588
Serviços de Terceiros e Encargos	2.167.176.911	10.761.900.338	134.139.389.098	3.722.424.883
Diversas Despesas de Custeio	82.663.614	416.550.645	14.992.033.386	541.482.311
<b>Transferências Correntes</b>	<b>6.779.786.385</b>	<b>35.128.668.439</b>	<b>390.785.033.565</b>	<b>7.712.552.049</b>
Transf. Intragovernamentais	2.582.463.315	15.391.030.430	167.167.853.738	32.298.939.822
Transf. Intergovernamentais	-	-	-	-
Transf. a Instituições Privadas	2.649.040	26.480.912	221.030.277	11.642.612
Transf. a pessoas	3.489.079.503	18.329.911.210	206.178.700.678	4.114.205.489
Encargos da Dívida Interna	578.800	719.559.749	6.208.433.031	106.351.293
Encargos da Dívida Externa	126.794.527	661.686.138	-	247.825.677
Contribuições PASEP	-	-	11.009.015.840	2.687.156
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>2.111.626.409</b>	<b>18.345.430.438</b>	<b>218.773.692.578</b>	<b>5.276.519.794</b>
<b>Investimentos</b>	<b>1.589.589.661</b>	<b>16.471.825.136</b>	<b>199.177.690.447</b>	<b>3.871.239.404</b>
Obras e Instalações	648.104.998	5.710.928.028	67.265.604.580	933.642.365
Equipamentos e Material Permanente	351.430.216	2.571.771.504	18.562.718.745	527.643.723
Investimentos em reg. de exec. especial	368.637.174	7.791.823.254	102.591.786.447	2.165.682.420
Constituição de cap. empr. Ind. ou Agric.	842.408	60.033.636	91.153.116	2.075.775
Diversos Investimentos	220.574.865	337.268.714	10.666.427.560	242.195.120
Inversões Financeiras	159.000.000	-	-	-
<b>Transferências de Capital</b>	<b>363.036.748</b>	<b>1.873.605.302</b>	<b>19.596.002.132</b>	<b>405.280.390</b>
Transf Intragovernamentais	79.021.748	507.241.925	5.620.749.664	168.025.580
Transf. Intergovernamentais	-	-	-	-
Transf. a instituições privadas	115.000	1.564.992	9.323.530	1.811.087
Amortização da Dívida Interna	283.900.000	1.364.798.385	13.965.928.938	235.443.723
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-
<b>Total Desp. Orçamentárias</b>	<b>18.851.934.599</b>	<b>104.784.194.927</b>	<b>1.205.049.645.205</b>	<b>26.642.116.499</b>
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	617.225.648	2.955.064.919	33.472.892.890	765.028.880
Judiciária	-	-	-	-
Administração e Planejamento	4.085.403.023	17.537.464.400	205.668.009.224	5.306.486.203
Educação e Cultura	2.608.551.963	18.254.545.366	217.298.601.501	5.035.015.649
Habituação e Urbanismo	3.777.350.091	21.196.126.129	281.640.299.751	5.445.203.295
Indústria, Comércio e Serviços	148.197.315	812.810.389	14.160.418.038	201.375.770
Saúde e Saneamento	3.283.054.859	21.967.304.505	227.665.576.090	4.826.113.597
Trabalho	333.795.935	2.129.621.919	13.531.308.446	297.044.756
Assistência e Previdência	3.478.403.076	17.501.808.497	192.439.236.621	4.237.180.148
Transporte	519.952.689	2.429.448.803	19.173.302.644	528.668.201
<b>TOTAL</b>	<b>18.851.934.599</b>	<b>104.784.194.927</b>	<b>1.205.049.645.205</b>	<b>26.642.116.499</b>

<b>Despesas por Categoria Econômica</b>	<b>1994</b> Reais (R\$)	<b>1995</b> Reais (R\$)	<b>1996</b> Reais (R\$)	<b>1997</b> Reais (R\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>199.457.934</b>	<b>348.396.537</b>	<b>485.799.358</b>	<b>738.326.447</b>
<b>Despesa de Custeio</b>	<b>129.861.934</b>	<b>231.209.095</b>	<b>277.242.358</b>	<b>584.140.620</b>
Pessoal	75.995.824	145.919.406	190.794.053	209.721.827
Material de Consumo	13.043.209	17.426.381	14.031.368	21.909.507
Serviços de Terceiros e Encargos	39.105.214	62.249.608	68.113.766	340.536.784
Diversas Despesas de Custeio	1.717.687	5.613.700	4.302.971	11.972.502
<b>Transferências Correntes</b>	<b>69.596.000</b>	<b>117.187.442</b>	<b>208.557.200</b>	<b>154.185.828</b>
Transf. Intragovernamentais	32.543.420	47.183.490	126.288.034	57.323.878
Transf. Intergovernamentais	-	-	-	-
Transf. a Instituições Privadas	457.196	1.470.994	2.045.251	6.617.975
Transf. a pessoas	33.599.706	62.361.844	73.211.830	81.374.307
Encargos da Dívida Interna	954.185	2.266.154	2.589.196	2.451.761
Encargos da Dívida Externa	2.002.262	3.715.960	4.422.889	6.417.907
Contribuições PASEP	39.231	153.000	-	-
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>52.041.765</b>	<b>50.399.498</b>	<b>49.137.176</b>	<b>38.876.059</b>
<b>Investimentos</b>	<b>46.657.750</b>	<b>34.446.580</b>	<b>37.280.214</b>	<b>26.371.832</b>
Obras e Instalações	22.877.118	22.305.142	31.285.604	8.058.992
Equipamentos e Material Permanente	4.784.819	4.027.827	3.005.521	3.597.468
Investimentos em reg. de exec. especial	18.487.002	7.147.868	2.161.234	12.053.316
Constituição de cap. empr. Ind. ou Agric.	57.600	9.063	27.941	65.940
Diversos Investimentos	451.211	956.680	799.914	2.596.116
Inversões Financeiras	-	3.112.181	201.782	222.254
<b>Transferências de Capital</b>	<b>5.384.015</b>	<b>12.840.737</b>	<b>11.655.180</b>	<b>12.281.973</b>
Transf. Intragovernamentais	4.389.500	9.036.448	6.514.246	6.798.631
Transf. Intergovernamentais	-	-	-	-
Transf. a instituições privadas	-	-	-	210.183
Amortização da Dívida Interna	994.515	3.804.289	5.140.934	5.273.159
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-
<b>Total Desp. Orçamentárias</b>	<b>251.499.699</b>	<b>398.796.035</b>	<b>534.936.534</b>	<b>777.202.506</b>
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	7.655.359	12.693.486	14.099.889	17.400.387
Judiciária	-	-	2.778.015	2.881.659
Adm e Planejamento	40.853.822	68.852.658	72.280.922	82.146.744
Educação e Cultura	43.123.338	81.383.211	98.534.618	108.348.834
Habituação e Urbanismo	63.038.641	66.099.200	79.723.741	77.415.507
Indústria, Comércio e Serviços	4.190.847	7.300.177	9.280.358	5.261.598
Saúde e Saneamento	49.242.650	73.448.079	151.007.781	358.738.268
Trabalho	1.110.850	8.900.023	5.755.160	11.376.232
Assistência e Previdência	35.737.885	72.333.847	88.686.228	100.863.446
Transporte	6.546.307	7.785.354	12.789.822	12.769.831
<b>TOTAL</b>	<b>251.499.699</b>	<b>398.796.035</b>	<b>534.936.534</b>	<b>777.202.506</b>

<b>Despesas por Categoria Econômica</b>	<b>1998</b> Reais (R\$)	<b>1999</b> Reais (R\$)	<b>2000</b> Reais (R\$)	<b>2001</b> Reais (R\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>772.648.026</b>	<b>812.117.816</b>	<b>944.694.931</b>	<b>1.073.540.320</b>
<b>Despesa de Custeio</b>	<b>593.924.365</b>	<b>612.153.825</b>	<b>722.042.956</b>	<b>808.685.738</b>
Pessoal	219.189.961	247.153.188	304.181.776	356.951.888
Material de Consumo	21.607.205	26.806.388	33.321.122	43.750.997
Serviços de Terceiros e Encargos	348.018.458	331.500.411	377.702.590	401.850.175
Diversas Despesas de Custeio	5.108.741	6.693.808	6.837.468	6.132.678
<b>Transferências Correntes</b>	<b>178.723.661</b>	<b>199.963.991</b>	<b>222.651.975</b>	<b>264.854.582</b>
Transf. Intragovernamentais	60.870.199	67.775.056	77.929.116	75.929.382
Transf. Intergovernamentais	9.490.566	9.822.767	5.815.458	2.148.242
Transf. a Instituições Privadas	8.908.742	10.497.207	13.489.106	16.002.560
Transf. a pessoas	94.815.669	104.553.459	116.975.493	160.293.796
Encargos da Dívida Interna	4.206.803	7.181.025	6.708.377	7.235.681
Encargos da Dívida Externa	-	-	1.734.261	3.244.921
Contribuições PASEP	431.682	134.476	164	-
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>75.835.677</b>	<b>77.927.279</b>	<b>90.934.566</b>	<b>99.754.551</b>
<b>Investimentos</b>	<b>53.466.751</b>	<b>52.285.497</b>	<b>62.910.773</b>	<b>78.607.528</b>
Obras e Instalações	16.061.058	11.956.109	10.947.508	15.198.396
Equipamentos e Material Permanente	4.770.235	5.120.342	4.546.717	6.856.051
Investimentos em reg. de exec. especial	30.723.237	33.662.647	44.218.478	56.459.079
Constituição de cap. empr. Ind. ou Agric.	-	-	-	-
Diversos Investimentos	191.222	1.546.399	3.198.070	94.002
Inversões Financeiras	232.386	1.699.144	1.430.851	1.430.265
<b>Transferências de Capital</b>	<b>22.136.540</b>	<b>23.942.638</b>	<b>26.592.942</b>	<b>19.716.758</b>
Transf. Intragovernamentais	13.233.026	18.603.862	21.414.906	13.049.138
Transf. Intergovernamentais	-	-	-	-
Transf. a instituições privadas	765.197	754.151	620.180	717.075
Amortização da Dívida Interna	8.138.317	4.584.625	4.557.856	5.950.545
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-
<b>Total Desp. Orçamentárias</b>	<b>848.483.703</b>	<b>890.045.095</b>	<b>1.035.629.497</b>	<b>1.173.294.871</b>
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	18.919.969	20.398.055	23.053.227	27.755.107
Judiciária	3.322.231	3.901.456	4.586.401	5.043.336
Adm e Planejamento	81.100.161	84.198.211	96.594.501	106.414.365
Educação e Cultura	127.514.857	168.822.718	197.119.580	220.963.707
Habituação e Urbanismo	96.872.015	116.417.009	138.729.344	112.107.871
Indústria, Comércio e Serviços	7.168.622	6.631.265	10.963.326	11.087.512
Saúde e Saneamento	379.083.137	366.936.865	427.156.905	575.717.245
Trabalho	10.760.043	10.845.915	10.093.424	13.442.019
Assistência e Previdência	110.289.225	101.224.488	114.267.632	91.979.283
Transporte	13.453.443	10.669.113	13.065.157	8.784.426
<b>TOTAL</b>	<b>848.483.703</b>	<b>890.045.095</b>	<b>1.035.629.497</b>	<b>1.173.294.871</b>

Despesas por Categoria Econômica	2002	2003	2004	2005
	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)
<b>DESPESAS DE CORRENTES</b>	<b>1.105.311.047</b>	<b>1.047.488.131</b>	<b>1.113.201.942</b>	<b>1.148.121.291</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>574.429.173</b>	<b>543.517.525</b>	<b>584.201.534</b>	<b>555.438.184</b>
Aplicações Diretas	574.429.173	543.517.525	584.201.534	555.438.184
Aposentadorias e Reformas	108.852.849	958.739	989.332	906.712
Pensões	38.952.698	-	-	-
Contratação por Tempo Determinado	262.407	1.176	-	-
Salário Família	795.744	-	291	-
Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil	362.480.451	472.349.983	487.321.620	511.306.863
Obrigações Patronais	37.054.973	40.150.794	65.624.491	10.643.433
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	22.642.858	28.134.975	28.695.925	27.624.237
Sentenças Judiciais	2.633.420	831.998	214.318	1.020.287
Indenizações Trabalhistas	-	-	-	7.376
Despesas de Exercícios Anteriores	753.773	1.089.860	847.439	3.902.899
Ressarc. de Despesas de Pessoal Requisit.	-	-	508.118	933.088
<b>Juros e Encargos da Dívida</b>	<b>13.017.864</b>	<b>24.649.036</b>	<b>32.358.076</b>	<b>26.779.289</b>
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>517.864.011</b>	<b>479.321.570</b>	<b>496.642.332</b>	<b>565.903.818</b>
Transferências à União	-	233.921	327.133	1.000.135
Transferências a Estados e ao DF	-	-	75.127	212.363
Transf. Instituições Privadas s/fins lucrativos	21.977.615	30.089.089	32.117.395	42.193.952
Aplicações Diretas	495.886.396	448.998.560	464.122.676	522.497.368
Contratação por Tempo Determinado	280.687	366.122	346.343	482.704
Outros Benefícios Assistenciais	342.937	416.664	504.005	386.023
Obrigações Patronais	1.296.659	1.657.446	1.755.570	1.623.613
Diárias Civil	348.985	227.220	270.429	341.045
Material de Consumo	45.476.726	40.999.803	47.013.702	49.268.757
Premiações Cult. Art. Cient. Desp. e Outras	147.336	179.263	176.153	130.501
Material de Distribuição Gratuita	18.658	16.613	32.684	96.231
Serviços de Consultoria	1.331.147	3.499.356	4.185.186	1.590.132
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física	11.347.338	12.211.702	13.156.582	11.564.232
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	422.962.587	336.836.295	321.815.336	357.228.052
Auxílio Alimentação	-	24.515.050	33.507.440	36.416.997
Obrigações Tributárias e Contributivas	4.747.034	10.121.372	12.567.971	12.789.856
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	1.185.691	1.227.517	1.107.006	726.470
Auxíliotransporte	-	-	20.073.891	-
Sentenças Judiciais	3.550.899	11.524.647	200.548	1.540.335
Despesas de Exercícios Anteriores	616.328	101.044	5.172.518	44.259.116
Indenizações e Restituições	2.233.384	5.098.445	2.237.311	3.092.593
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>110.388.875</b>	<b>85.202.718</b>	<b>121.638.799</b>	<b>111.140.243</b>
<b>Investimentos</b>	<b>89.575.829</b>	<b>64.556.458</b>	<b>87.481.223</b>	<b>62.265.236</b>
Transf. Instit. Privadas s/fins lucrativos	839.148	505.297	1.206.254	1.938.966
Aplicações Diretas	88.736.681	64.051.161	86.274.969	60.326.270
Obras e Instalações	72.142.848	49.654.078	78.723.866	48.394.532
Equipamentos e Material Permanente	8.136.147	6.341.565	5.257.281	4.980.547
Aquisição de Imóvel	8.207.673	7.659.526	2.293.821	98.181
Sentenças Judiciais	250.013	395.976	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores	-	16	-	6.853.010
<b>Inversões Financeiras</b>	<b>1.085.141</b>	<b>524.296</b>	<b>11.673.586</b>	<b>6.000.000</b>
Aquisição de Imóvel	1.085.141	524.296	123.586	-
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>19.727.905</b>	<b>20.121.964</b>	<b>22.483.990</b>	<b>42.875.007</b>
<b>TOTAL Desp. Orçamentárias</b>	<b>1.215.699.922</b>	<b>1.132.690.849</b>	<b>1.234.840.741</b>	<b>1.259.261.534</b>
<b>DESPESAS POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	38.620.197	44.655.338	49.695.590	51.498.061
Judiciária	6.227.248	7.634.899	7.722.232	8.108.950
Administração	123.888.259	146.541.448	148.393.660	151.272.730
Segurança Pública	67.562	9.001.793	12.565.695	11.946.128
Assistência Social	3.910.792	6.238.315	7.832.580	10.761.936
Previdência Social	109.174.626	25.989.070	36.624.280	20.035.363
Saúde	500.730.561	447.839.076	478.927.277	497.308.157
Trabalho	1.109.395	627.984	481.409	296.119
Educação	197.496.919	228.387.611	243.716.784	249.210.907
Cultura	17.756.074	19.405.702	18.753.895	20.240.273
Direitos da Cidadania	408.787	180	226.566	3.393.452
Urbanismo	95.011.305	79.126.070	105.308.010	78.511.072
Habitação	3.047.175	-	-	-
Saneamento	34.334.246	13.728.490	12.433.753	30.730.271
Gestão Ambiental	20.279.776	23.158.487	21.671.170	21.247.708
Agricultura	1.052.334	1.356.874	1.800.573	1.203.177
Indústria	660.815	1.120.952	1.282.005	803.764
Comércio e Serviços	5.805.888	7.910.148	7.964.928	7.938.951
Transporte	15.392.793	16.483.933	15.894.869	15.188.787
Desporto e Lazer	6.706.945	7.770.971	7.450.481	7.839.024
Encargos Especiais	34.018.225	45.713.508	56.094.986	71.726.707
<b>TOTAL</b>	<b>1.215.699.922</b>	<b>1.132.690.849</b>	<b>1.234.840.741</b>	<b>1.259.261.534</b>

<b>Despesas por Categoria Econômica</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1.211.481.551</b>	<b>1.523.321.756</b>	<b>1.642.663.945</b>	<b>1.752.006.298</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>601.545.710</b>	<b>789.034.730</b>	<b>846.631.256</b>	<b>889.520.421</b>
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	21.661	23.797	22.341	66.353
Aplicações Diretas	601.524.049	649.630.042	698.214.886	733.094.618
Aposentadorias e Reformas	978.761	1.078.562	1.217.228	1.216.503
Contratação por Tempo Determinado	-	-	-	1.299.263
Outros Benefícios Assistenciais	49.226	174.246	180.518	194.823
Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil	553.869.280	600.382.360	638.650.757	670.333.237
Obrigações Patronais	12.333.759	11.959.161	15.243.141	16.373.601
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	30.499.298	31.793.736	34.280.359	35.615.889
Sentenças Judiciais	912.450	2.649.837	3.887.089	6.162.115
Despesas de Exercícios Anteriores	2.588.436	1.315.127	4.423.327	1.165.661
Indenizações Trabalhistas	-	16.951	14.402	331.892
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	292.839	260.062	318.066	401.635
Aplicações Diretas - Operações Intraorçamentárias	-	139.380.891	148.394.028	156.359.450
<b>Juros e Encargos da Dívida</b>	<b>24.904.397</b>	<b>18.510.326</b>	<b>20.499.030</b>	<b>22.452.385</b>
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>585.031.444</b>	<b>715.776.700</b>	<b>775.533.659</b>	<b>840.033.493</b>
Transferências à União	120.036	2.776.178	2.006.170	1.877.417
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	-	27.286	127.502	12.030
Transferências Instituições Privadas s/fins lucrativos	46.668.025	55.442.836	65.474.126	67.294.859
Aplicações Diretas	538.243.382	657.530.399	707.905.399	770.833.980
Contratação por Tempo Determinado	482.093	2.615.464	9.775.688	105.000.294
Outros Benefícios Assistenciais	662.880	672.889	642.502	553.795
Obrigações Patronais	2.110.722	-	-	100
Diárias Civil	485.084	478.737	585.775	585.805
Material de Consumo	43.488.393	46.352.487	48.609.974	60.464.636
Premiações Culturais Artísticas Cient Desp e Outras	225.372	177.350	176.046	103.966
Material de Distribuição Gratuita	9.161	4.350	8.168	10.570
Passagens e Despesas com Locomoção	-	2.450.896	2.922.881	2.485.544
Serviços de Consultoria	3.201.572	1.610.297	800.751	3.148.722
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física	14.650.734	15.989.862	16.536.257	17.120.711
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	402.259.225	472.270.669	515.054.379	545.563.346
Auxílio Alimentação	36.462.798	38.958.642	39.561.205	43.670.663
Obrigações Tributárias e Contributivas	11.785.901	20.593.334	21.280.839	21.218.343
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	1.274.406	1.568.830	1.347.454	1.659.605
Auxílio Transporte	-	-	-	5.373.332
Sentenças Judiciais	5.254.772	999.416	9.721.228	10.116.952
Despesas de Exercícios Anteriores	10.051.294	45.659.431	36.752.117	45.150.762
Indenizações e Restituições	5.838.977	7.127.745	4.130.135	3.106.833
Aplicações Diretas - Operações Intraorçamentárias	-	-	20.462	15.205
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>94.510.251</b>	<b>147.377.561</b>	<b>149.466.920</b>	<b>148.264.399</b>
<b>Investimentos</b>	<b>56.101.912</b>	<b>94.575.089</b>	<b>43.141.695</b>	<b>50.047.908</b>
Transferências Instituições Privadas s/fins lucrativos	2.499.107	923.793	1.724.900	1.223.417
Aplicações Diretas	53.602.806	93.650.296	41.416.795	48.824.491
Serviços de Consultoria	-	2.538.187	1.746.728	218.086
Obras e Instalações	39.068.295	65.677.321	24.609.269	23.842.126
Equipamentos e Material Permanente	7.146.653	12.073.118	9.579.712	18.643.545
Aquisição de Imóvel	1.455.751	1.568.926	1.449.068	3.394.580
Sentenças Judiciais	-	402.105	1.594.075	882.537
Despesas de Exercícios Anteriores	5.932.107	11.390.639	2.437.943	1.843.616
<b>Inversões Financeiras</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>50.007.191</b>	<b>36.525.835</b>
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>38.408.339</b>	<b>52.803.472</b>	<b>56.318.035</b>	<b>61.690.656</b>
<b>TOTAL Desp. Orçamentárias</b>	<b>1.305.991.802</b>	<b>1.670.699.318</b>	<b>1.792.130.865</b>	<b>1.900.270.697</b>
<b>POR FUNÇÃO</b>				
Legislativa	55.649.768	65.581.994	66.792.070	71.423.824
Judiciária	9.620.377	11.237.572	12.052.405	14.877.474
Administração	99.538.444	156.938.660	150.797.226	161.392.809
Segurança Pública	19.875.245	19.121.915	20.272.380	21.468.027
Assistência Social	11.085.629	7.943.502	11.915.703	8.658.031
Previdência Social	8.026.537	51.221.371	54.304.561	56.818.586
Saúde	522.137.531	624.814.993	681.262.582	762.674.853
Trabalho	926.463	760.529	374.031	613.345
Educação	285.612.978	355.029.120	399.079.987	409.694.033
Cultura	24.354.357	29.957.788	32.974.054	33.120.557
Direitos da Cidadania	7.915.068	7.806.139	3.648.976	3.146.501
Urbanismo	71.743.523	89.981.826	72.526.184	73.281.926
Saneamento	37.005.287	68.054.497	36.272.017	43.923.195
Gestão Ambiental	30.178.629	32.461.522	33.228.691	34.535.520
Ciência e Tecnologia	-	-	-	117.352
Agricultura	187.924	240.268	78.187	40.000
Comércio e Serviços	15.040.607	18.692.396	19.744.682	21.099.206
Transporte	5.951.514	13.395.740	9.065.436	11.178.006
Desporto e Lazer	9.591.636	11.245.534	12.256.249	12.142.259
Encargos Especiais	93.550.284	106.213.953	175.485.447	160.065.193
<b>TOTAL</b>	<b>1.307.991.802</b>	<b>1.670.699.318</b>	<b>1.792.130.865</b>	<b>1.900.270.697</b>

Despesas por Categoria Econômica	2010	2011	2012
	Reais (R\$)	Reais (R\$)	Reais (R\$)
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	<b>1.943.378.246</b>	<b>2.185.299.885</b>	<b>2.538.885.395</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>1.001.792.648</b>	<b>1.139.608.159</b>	<b>1.276.757.019</b>
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	56.804	69.153	101.723
Aplicações Diretas	823.926.991	936.529.683	1.044.030.343
Aposentadorias e Reformas	1.170.955	1.394.914	1.162.795
Contratação por Tempo Determinado	22.882	-	-
Outros Benefícios Assistenciais	197.478	195.375	217.821
Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil	759.868.756	854.274.025	953.768.126
Obrigações Patronais	17.280.856	20.244.941	20.191.612
Outras Despesas Variáveis Pessoal Civil	40.779.419	46.605.005	49.261.711
Sentenças Judiciais	1.097.502	2.074.365	1.339.268
Despesas de Exercícios Anteriores	2.848.657	10.566.116	15.881.701
Indenizações Trabalhistas	292.673	531.147	546.427
Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	367.811	643.794	660.882
Aplicações Diretas - Operações Intraorçamentárias	177.801.818	203.009.299	232.624.954
Obrigações Patronais	177.801.818	203.009.299	232.624.954
<b>Juros e Encargos da Dívida</b>	<b>22.656.781</b>	<b>33.347.343</b>	<b>44.477.722</b>
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>918.928.817</b>	<b>1.012.344.382</b>	<b>1.217.650.653</b>
Transferências à União	2.150.484	1.410.877	4.412.843
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	-	306.242	3.227
Transferências Instituições Privadas s/fins lucrativos	79.350.704	84.760.088	102.125.432
Aplicações Diretas	837.415.679	925.859.875	1.111.091.754
Contratação por Tempo Determinado	8.574.546	16.182.092	7.221.981
Outros Benefícios Assistenciais	698.960	660.046	617.382
Obrigações Patronais	-	-	-
Diárias Civil	835.595	739.040	740.933
Material de Consumo	60.133.336	69.827.898	70.458.129
Premiações Culturais Artísticas Cient Desp e Outras	202.847	357.272	340.471
Material de Distribuição Gratuita	226	10.698	-
Passagens e Despesas com Locomoção	3.037.348	2.439.553	4.744.648
Serviços de Consultoria	2.217.488	903.250	750.482
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física	18.250.336	16.676.949	18.876.648
Locação de Mão-de-Obra	137.999	178.625	209.475
Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	600.942.338	676.905.295	868.685.550
Auxílio Alimentação	51.805.012	58.794.787	64.283.239
Obrigações Tributárias e Contributivas	22.287.781	28.786.556	27.194.711
Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	1.474.137	1.644.735	2.134.896
Auxílio Transporte	5.626.616	6.063.317	6.944.706
Sentenças Judiciais	3.800.867	3.054.463	5.973.629
Despesas de Exercícios Anteriores	55.802.134	26.549.871	28.953.722
Indenizações e Restituições	1.588.112	16.085.425	2.961.152
Aplicações Diretas - Operações Intraorçamentárias	11.950	7.301	17.398
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>197.101.534</b>	<b>219.931.979</b>	<b>232.373.629</b>
<b>Investimentos</b>	<b>104.205.487</b>	<b>109.287.202</b>	<b>154.644.971</b>
Transferências Instituições Privadas s/fins lucrativos	1.725.924	2.288.341	2.548.260
Aplicações Diretas	102.479.563	106.998.861	152.096.710
Serviços de Consultoria	792.498	3.750.548	3.669.770
Obras e Instalações	55.266.245	50.419.790	96.524.612
Equipamentos e Material Permanente	20.834.272	26.679.821	25.476.965
Aquisição de Imóvel	16.398.235	17.541.513	22.184.639
Sentenças Judiciais	-	-	310.200
Despesas de Exercícios Anteriores	9.188.312	8.607.190	3.930.525
<b>Inversões Financeiras</b>	<b>40.760.411</b>	<b>69.743.635</b>	<b>29.402.559</b>
<b>Amortização da Dívida</b>	<b>52.135.635</b>	<b>40.901.141</b>	<b>48.326.099</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.140.479.780</b>	<b>2.405.231.863</b>	<b>2.771.259.024</b>
<b>POR FUNÇÃO</b>			
Legislativa	76.106.127	81.854.615	83.392.484
Judiciária	19.677.218	21.719.918	23.235.403
Administração	195.585.515	226.933.041	247.829.154
Segurança Pública	26.594.205	29.852.984	35.891.675
Relações Exteriores	1.756.536	12.913	300.960
Assistência Social	11.854.655	10.233.193	9.969.391
Previdência Social	63.836.343	71.243.122	82.006.689
Saúde	834.450.457	945.176.341	1.172.920.559
Trabalho	3.182.641	1.502.279	4.986.905
Educação	461.458.982	520.323.134	568.193.937
Cultura	40.634.384	39.455.374	48.843.183
Direitos da Cidadania	7.628.561	7.883.020	12.275.473
Urbanismo	90.081.867	99.247.945	129.275.305
Saneamento	74.421.589	54.196.076	68.448.406
Gestão Ambiental	39.488.124	46.493.112	53.359.150
Ciência e Tecnologia	1.206.577	1.540.339	1.696.023
Agricultura	270.000	235.824	617.631
Comércio e Serviços	24.580.144	28.438.315	32.692.643
Transporte	12.240.327	11.552.039	20.869.669
Desporto e Lazer	13.662.626	14.676.404	15.407.244
Encargos Especiais	141.762.902	192.661.877	159.047.141
<b>TOTAL</b>	<b>2.140.479.780</b>	<b>2.405.231.863</b>	<b>2.771.259.024</b>

**ANEXO D – ÍNDICE DE ATUALIZAÇÃO E CORREÇÃO MONETÁRIA PARA  
30.09.2014 - IPCA-IBGE**

índice de 1982	0,02572997727
índice de 1983	0,00982485324
índice de 1984	0,00321086166
índice de 1985	0,00096405504
índice de 1986	0,52066174998
índice de 1987	0,11486935172
índice de 1988	0,01198930853
índice de 1989	0,68084350325
índice de 1990	0,03092862795
índice de 1991	0,00564093486
índice de 1992	0,00046843862
índice de 1993	0,01986018695
índice de 1994	3,99381470000
índice de 1995	3,25787210000
índice de 1996	2,94157980000
índice de 1997	2,79440830000
índice de 1998	2,74615920000
índice de 1999	2,52758500000
índice de 2000	2,38485450000
índice de 2001	2,21622060000
índice de 2002	1,99781530000
índice de 2003	1,79954250000
índice de 2004	1,67808410000
índice de 2005	1,57987450000
índice de 2006	1,53358190000
índice de 2007	1,47194090000
índice de 2008	1,38355780000
índice de 2009	1,32755500000
índice de 2010	1,25673270000
índice de 2011	1,17847190000
índice de 2012	1,11667460000
índice de 2013	1,05571360000