

# INFLUÊNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM INVESTIMENTOS DE PEQUENOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ

Flávio José Soares<sup>1</sup>  
Ademir Clemente<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem por objetivo verificar e dimensionar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o nível dos gastos de investimentos dos municípios paranaenses com no máximo 5.000 habitantes, aqui denominados extremamente pequenos. O universo de investigação apresenta 98 municípios, dos quais 79 disponibilizaram informações para o período 1997-2008 na base de dados FINBRA da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O período pesquisado compreende um mandato municipal completo anterior à LRF (1997-2000) e dois mandatos completos posteriores (2001-2008). Os gastos de investimento de cada município foram comparados com as despesas orçamentárias para todos os anos do período analisado. A análise mostra que a LRF influenciou negativamente a participação dos gastos de investimento nas despesas orçamentárias e, também, que os mencionados gastos apresentam elevação incomum nos anos eleitorais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Despesas Públicas. Investimentos. Municípios Paranaenses. Pequenos municípios.

## THE INFLUENCE OF FISCAL RESPONSIBILITY LAW ON INVESTMENT EXPENDITURES OF SMALL MUNICIPALITIES OF PARANA STATE

**ABSTRACT:** This article aims to verify and measure the impact of the Fiscal Responsibility Law (LRF) on the level of investment spending of Parana municipal districts with up to 5,000 inhabitants, here called extremely small ones. The research universe presents 98 municipalities, 79 of which had provided information for the period 1997-2008 at the FINBRA database of the National Treasury Secretariat (STN). The studied period includes a complete mandate before the LRF (1997-2000) and two terms after the mentioned law (2001-2008). Investment expenditures in each municipality were compared with the budget expenses for each year of the analysis period. The analysis shows that the LRF has negatively affected the participation of investment expenditures in the total budget expenses and also that the investment expenditures have uncommonly increased in election years.

**KEYWORDS:** Public Expenditure. Investments. Municipalities of Parana State. Small municipalities.

---

<sup>1</sup>Mestrando em Contabilidade pela UFPR. Especialização em Recursos Humanos (UFPR - 1992). Especialização em Auditoria Interna e Externa (ICAT/AEUDF - 1989). Graduado em Administração (UNICEUB - 1988). Graduado em Ciências Contábeis (UFPR-1980). E-mail: [fjs.ufpr2010@yahoo.com.br](mailto:fjs.ufpr2010@yahoo.com.br)

<sup>2</sup>Graduado em Economia e Engenharia pela Universidade Federal do Paraná (1974, 5). Mestre em Engenharia de Produção pela COPPE / Universidade Federal do Rio de Janeiro (1977). Doutor em Engenharia de Transportes pela COPPE / Universidade Federal do Rio de Janeiro (1982). Lecionou em graduação e em pós-graduação nos Estados Unidos da América. Fez pós-doutorado na Universidade de Londres na área de Economia do Trabalho. Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Paraná e leciona no Mestrado em Contabilidade. Tem 9 livros publicados nas áreas de Economia, Administração, Finanças e Estatística. E-mail: [ademir@ufpr.br](mailto:ademir@ufpr.br)

## 1 INTRODUÇÃO

A atual Constituição Federal do Brasil consolidou a redemocratização do país e trouxe significativos avanços, na forma de conquistas democráticas para o povo, em particular no que diz respeito à ampliação dos direitos e garantias individuais (artigo 5º), dos direitos sociais (artigo 6º) e dos direitos trabalhistas e sindicais (artigos 7º e 8º). A par dessas conquistas, também concedeu aos Estados federados, quando de sua promulgação em 05.10.1988, a prerrogativa de legislar sobre critérios para a criação de novos municípios, por meio de lei complementar estadual, conforme estabelecia o §4º de seu artigo 18.

Mesmo não se dispondo de estudos voltados especificamente à análise dos efeitos dessa prerrogativa, foi possível se constatar, no entanto, que a criação de municípios no Brasil registrou um aumento significativo logo após a promulgação da Constituição de 1988. Essa situação pode ser visualizada na Tabela 1, abaixo, que mostra a quantidade de municípios brasileiros no período 1940-2010. Percebe-se, assim, que no período de 1980 a 2001, o número de municípios no Brasil se elevou de 3.974 para 5.561, devido à criação de mais 1.587 novos entes municipais no interregno de apenas duas décadas, fato esse que elevou em 40% a quantidade de municípios brasileiros nesse período, o que poderia ser interpretado como um sinal de que os Estados teriam abusado daquela prerrogativa constitucional.

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

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

Fonte: IBGE

Outro indício que aponta para essa prerrogativa dos Estados como um dos fatores determinantes para a expansão da quantidade de municípios após a Constituição de 1988, vem a ser a iniciativa que foi adotada pelo Governo Federal, no sentido de alterar o mencionado §4º do artigo 18 da Constituição Federal.

Dessa iniciativa resultou aprovação da Emenda Constitucional nº 15, de 12.09.1996, que restituiu à União a prerrogativa de estabelecer, por meio de lei complementar federal, as normas para a criação de Municípios no Brasil, a exemplo do que já se verificava durante o período do regime militar, quando a Constituição de 1967, por meio de seu artigo 14, estabelecia a exigência de lei complementar federal para fixar os requisitos mínimos de

população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos municípios no Brasil.

O Paraná não ficou imune a esse surto emancipacionista ocorrido durante a vigência daquele dispositivo constitucional, pois, conforme informações disponíveis na Base de Dados do Estado - BDEweb (IPARDES), no interregno de 1989 a 1997 veio a criar um total de 88 novos municípios, sendo 48 deles criados em um único ano (1993), o que equivale a um percentual de 55% desses municípios. Quanto aos demais, eles se distribuíram entre os anos de 1989 (7), 1990 (5), e 1997 (28). Desperta a atenção, ainda, o fato de que a maior parte desses municípios continua apresentando quantitativo populacional bastante reduzido, haja vista que uma pesquisa nos dados do censo 2010 do IBGE constatou que a população de 47 deles é inferior a 5.000 habitantes. Em vista da criação de municípios com tão exígua população, poder-se-ia considerar como oportuno o desenvolvimento de um estudo sobre as finanças dos municípios paranaenses de pequeno quantitativo populacional.

Dessa forma, em lugar de se investigar apenas os municípios criados no Paraná após a promulgação da Constituição de 1988, este estudo opta por estender a pesquisa a todos os municípios paranaenses que apresentaram uma população de até 5.000 habitantes no censo 2010 do IBGE. Em decorrência, para os objetivos desta pesquisa faz-se relevante destacar a classificação dos municípios de acordo com o porte populacional, segundo o IBGE:

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

Oportuno se faz destacar que os municípios com população de até 5.000 habitantes não dispõem de uma classificação específica por parte do IBGE, fazendo-se necessário, assim, estabelecer um constructo que os defina. Para tanto, doravante adota-se neste estudo, para os municípios do Paraná com população de até 5.000 habitantes no censo 2010 do IBGE, a denominação de “*municípios paranaenses extremamente pequenos*”.

Outro fato que ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988, e que tem pertinência com os objetivos deste estudo, se refere ao surgimento de um significativo marco divisório na legislação brasileira, que muito tem contribuído para o saneamento das finanças públicas nas três esferas de governo. Esse marco divisório vem a ser a entrada em vigor da

Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000, que ficou conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF.

Com essa proliferação de novos municípios no Paraná e em todo o Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, e à vista das normas da LRF que impõem limites e estabelecem condições para a renúncia de receitas e a geração de certos tipos de despesas, faz-se oportuno indagar se, após a vigência da LRF, esses municípios com tão reduzida população teriam sofrido algum impacto em suas finanças, em especial na sua capacidade para efetuar gastos com investimentos. Seria interessante verificar a dimensão de um eventual impacto da LRF nas finanças desses municípios, mediante estudo de sua situação financeira dentro do novo cenário trazido pela LRF no que diz respeito aos gastos com investimentos, em comparação com a situação desfrutada no cenário anterior à LRF. Seria cabível, assim, uma investigação para saber se a LRF conseguiu exercer algum tipo de influência, positiva ou negativa, no nível de suas despesas de investimentos. Em vista disso, este estudo pretende responder ao seguinte questionamento: **Em que extensão a Lei de Responsabilidade Fiscal consegue exercer influência sobre os municípios paranaenses extremamente pequenos, em sua capacidade para realizar despesas com investimentos?**

Dessa forma, sendo esse questionamento o principal objetivo do estudo, pretende-se assim dimensionar eventuais influências da LRF, mediante levantamento do nível desse tipo de despesa, antes e após a vigência da LRF, tanto em termos de valor real das despesas com investimentos, como em termos de proporção das mesmas em relação às despesas totais. Além desse objetivo, o estudo ainda pretende contribuir para o esclarecimento de pontos mais específicos, pois visa detalhar os seguintes aspectos:

- a) se o impacto foi positivo, demonstrar em termos de quantidade e de percentual, qual foi a elevação no nível dos gastos com investimentos do conjunto de todos os municípios, após a LRF;
- b) se o impacto foi negativo, demonstrar em termos de quantidade e de percentual, qual foi a redução no nível dos gastos com investimentos do conjunto de todos os municípios, após a LRF;
- c) qual foi o município paranaense extremamente pequeno que apresentou a maior elevação no nível dos gastos com investimento após a LRF; e
- d) qual foi o município paranaense extremamente pequeno que apresentou a maior redução no nível dos gastos com investimento após a LRF.

Justifica-se a pesquisa pelo fato de se tratar de assunto de interesse para os cidadãos residentes em municípios paranaenses extremamente pequenos, pois uma eventual diminuição

na capacidade desses entes municipais para realizar despesas com investimentos pode afetar de modo significativo a qualidade de vida de seus moradores.

Assim, uma redução no nível dos gastos com investimentos por parte das Prefeituras pode causar reflexos negativos na prestação de serviços essenciais por parte do poder público municipal, dentre os quais se destacam os serviços relacionados com educação, saneamento, saúde, segurança, etc., cabendo ainda ressaltar que, em vista de serem os municípios entidades governamentais mais próximas dos cidadãos, os investimentos por eles realizados se revelam como extremamente necessários para manter e expandir a oferta de serviços públicos locais.

Sendo a LRF considerada um verdadeiro divisor de águas na administração pública brasileira, valioso é saber se ela contribuiu para elevar o nível das despesas com investimento desses pequeníssimos municípios, haja vista que os mesmos convivem, rotineiramente, com sérias deficiências financeiras, por dependerem fortemente das transferências e dos repasses da União e do Estado, motivo pelo qual mal conseguem saldar suas despesas correntes.

Com vistas a atingir os objetivos visados pela pesquisa, foram analisados 79 entes municipais do Paraná que disponibilizaram seus demonstrativos financeiros na base de dados FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em todos os exercícios do quadriênio 1997-2000 (período anterior à LRF) e em todos os exercícios dos quadriênios de 2001-2004 e 2005-2008 (períodos posteriores à LRF). Essa segregação dos exercícios financeiros, dentro desses quadriênios, tornou possível abranger um mandato municipal completo para o período anterior à LRF, e dois mandatos municipais completos para o período posterior à LRF.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Desde que entrou em vigor, em 05.05.2000, a LRF já foi objeto de diversos estudos abordando o seu impacto sobre a gestão pública brasileira.

Especificamente no que diz respeito aos pequenos Municípios do Paraná, destaca-se a pesquisa desenvolvida por Gerigk (2008), na forma de sua dissertação defendida junto ao Mestrado em Contabilidade da UFPR, que teve por objetivo avaliar e mensurar os reflexos da vigência da LRF sobre o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes, por meio de variáveis explicativas envolvendo aspectos financeiros e de gestão. Para tanto, Gerigk (2008) segregou os municípios analisados em três conjuntos distintos, de acordo com a quantidade de habitantes, e comparou seus dados dos exercícios financeiros de 1998 e 2006. Assim, os resultados da pesquisa de Gerigk (2008) permitiram concluir que os municípios paranaenses com menos de vinte mil habitantes,

quando analisados em conjunto, tem seu espaço de manobra da gestão financeira impactado negativamente pela vigência da LRF. Quanto ao grupo dos municípios paranaenses pequenos (população entre 5.000 e 10.000 habitantes), conclui-se que o advento da LRF impactou de forma restritiva o seu espaço de manobra da gestão financeira municipal. E quando as análises recaem sobre os municípios paranaenses extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes), não se observa mudanças no comportamento do seu espaço de manobra.

Considerando-se que este estudo tem por objetivo analisar uma possível influência da LRF no nível das despesas com investimentos dos municípios paranaenses com até 5.000 habitantes, oportuno se faz uma abordagem às pesquisas relacionadas com a emancipação de municípios no Paraná, bem como com os pequenos municípios paranaenses e seu esvaziamento populacional. Além disso, os aspectos atinentes à gestão das finanças públicas municipais, sob um ponto de vista jurídico-legal, também se fazem pertinentes, especialmente no que se relaciona à aplicação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

## **2.1 Emancipação de municípios no Paraná**

Alves (2010) elaborou um estudo “*sob a perspectiva neo-institucionalista histórica*”, delimitado pela observação das regras legais referentes à emancipação municipal em dois períodos da história brasileira, o Império e o início da República, onde buscou demonstrar como as regras institucionais que perduram ao longo do tempo podem modelar e condicionar o processo decisório pertinente ao surgimento dos novos municípios.

Para tanto, Alves (2010) exemplificou tal processo mediante análise de três casos de localidades paranaenses transformadas em Vilas, sendo a primeira a colônia do Assunguy emancipada politicamente em 1882, no período imperial, que se tornou o Município de Cerro Azul. A segunda foi a colônia Alfredo Chaves, emancipada em 1890, no período republicano, que se transformou posteriormente no Município de Colombo, logo após a proclamação da República. E finalmente, o Município de Prudentópolis, emancipado politicamente no ano de 1906, quando a República já estava consolidada. Os resultados dos estudos de Alves (2010) indicaram que os três exemplos estudados serviram para relativizar a ideia de que há um amplo poder do Executivo sobre os projetos emancipacionistas no Paraná, em vista da necessária cooperação e proposição das leis pelo Poder Legislativo paranaense, que sempre se revelou fundamental ao longo da história do Estado, fato que atribuiu a esse Poder um papel central no processo decisório da criação de municípios, tanto no período imperial como pós 1892. Percebeu-se ainda a participação popular na emancipação de 1890, e, quanto ao Executivo, não

foi constatado, de forma explícita, que tenha tido autonomia para criar municípios de forma autônoma e independente, exceto em 1890, apesar de esta também ter sido relativa.

Em outro estudo no qual abordou um período mais recente da história do Paraná, Alves (2006) analisou o processo da criação de municípios no contexto pós-1988, destacando, além desse contexto, as Instituições envolvidas no processo e a relação entre o Executivo e o Legislativo estadual, para assim demonstrar as causas gerais que possibilitaram a criação de 81 novos entes municipais entre 1988 e 1996, o que fez do Paraná o sétimo Estado com o maior número de novos municípios que foram criados nesse período. Dessa forma, Alves (2006) concluiu que as “regras do jogo” no período considerado foi o que possibilitou ao Legislativo paranaense um amplo controle sobre o processo de criação de municípios, pois o mecanismo legal que delegava a iniciativa da proposição da criação do novo município à própria localidade interessada acabou por contribuir decisivamente para que o Legislativo pudesse controlar o processo de criação de municípios no Estado do Paraná. Esse amplo controle se consolidava ainda com a aprovação do plebiscito por meio de Resolução da própria Assembleia Legislativa do Paraná e, por fim, com a possibilidade de seu presidente promulgar municípios a cujo respeito o Executivo vetava ou silenciava.

Outra pesquisa relacionada ao tema foi a desenvolvida por Cigolini (2001), onde se investigou como a combinação de fatores de ordem política, econômica e jurídica contribuiu para o processo de emancipação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990. Nessa pesquisa Cigolini (2001) analisou 22 dos 76 municípios que foram criados naquele período.

Quanto aos fatores políticos, Cigolini (2001) concluiu que a análise dos argumentos apresentados para a emancipação demonstrou haver outros motivos, além dos oficialmente apresentados, que também são responsáveis pela divisão territorial, haja vista que a criação de municípios não seria um fim, mas apenas um meio pelo qual se propiciava aos interessados novas possibilidades, dentre as quais a criação de novos territórios que dão controle sobre recursos econômicos e acesso à representatividade política, pois os deputados propositores da emancipação ficaram nas 1º e 2º colocações, em números de votos, nos municípios criados.

Em relação aos fatores econômicos, Cigolini (2001) aponta que a análise da dinâmica populacional e das fontes de recursos dos novos municípios permite concluir que o número de habitantes dos distritos emancipados e dos municípios-mãe não são fatores explicativos para a fragmentação territorial, pois muitos desses novos municípios foram criados em áreas com crescimento populacional negativo.

No tocante ao aspecto financeiro, Cigolini (2001) conclui que a alocação de recursos aparece entre as principais motivações da fragmentação territorial, devido aos repasses do

Estado e da União, fator esse que se constitui em vantagem para as áreas desmembradas. Por fim, a análise dos aspectos jurídicos apontou que, mesmo a legislação reguladora não sendo restritiva, criou-se a maior parte desses novos municípios mediante burla à essa legislação.

## **2.2 Pequenos municípios paranaenses e esvaziamento populacional**

Em vista dos desmembramentos territoriais anteriormente comentados, que resultaram na criação de significativa quantidade de novos municípios no Paraná, em sua maior parte não dispendo de uma população numericamente significativa, oportuno se faz lembrar a questão pertinente ao esvaziamento populacional que afligiu muitos dos municípios do Paraná nas últimas décadas, tanto em função da migração para os grandes centros urbanos, como também em razão dos deslocamentos de seus habitantes para as novas fronteiras agrícolas nas regiões Centro-Oeste e Norte. Em decorrência, municípios que já haviam sido criados com reduzido número de habitantes, passaram também por um processo de despovoamento que reduziu ainda mais o seu já diminuto número de habitantes.

Em um estudo que abordou a transitoriedade e as redefinições espaciais das pequenas cidades paranaenses no período 1940-2000, Ferreira e Pantaleão (2009) procuraram delinear a questão relacionada com a identificação do processo de formação, estruturação e evolução de tais cidades nesse período, evidenciando as gêneses e os problemas decorrentes desse processo. Assim, concluíram que o esvaziamento demográfico das áreas rurais para as áreas urbanas do Paraná e de outros estados, foi uma característica percebida a partir de meados da década de 1970, e que essas transformações de estrutura produtiva e localização demográfica influíram nas condições de trabalho e no crescimento da população empregada no setor terciário, principalmente na área comercial e de serviços. Em decorrência, nas pequenas localidades municipais, restaram muitas casas vazias, escolas abandonadas e pessoas desempregadas.

As autoras em questão destacam ainda que um aspecto que se desponta como importante, nessa primeira aproximação e compreensão da distribuição da população urbana, é perceber a importância e a necessidade de um planejamento para a recuperação social e econômica dos mais de 300 municípios que parasitam em torno das metrópoles regionais, ou cidades médias que gravitam em diversas atividades socioeconômicas ao lado das pequenas localidades (FERREIRA; PANTALEÃO, 2009, p. 44).

Em um trabalho que teve como objetivo acompanhar os movimentos migratórios do Oeste Paranaense no período 1940-1999, Fiorentin, Braun e Silva (2002) buscaram identificar os fatores que promoveram esse processo migratório, mediante análise dos movimentos de



migração (rural-rural e rural-urbana) no processo de incremento e esvaziamento populacional, com a identificação dos fatores que promoveram essas migrações, tanto de incremento como de esvaziamento populacional.

A investigação de Fiorentin, Braun e Silva (2002) permitiu concluir que os fatores que incrementaram a população do Oeste Paranaense foram, sucessivamente, o ciclo da madeira nos anos 30 e 40, que permitiu o desmatamento e a implantação de grandes lavouras e criação de suínos; a presença do governo estadual, em substituição às companhias colonizadoras particulares, fato que permitiu a ocupação disciplinada do território e a implantação de infraestrutura adequada, além de promover a criação de novos municípios no período de 1948 a 1954; e duas grandes correntes migratórias, a partir dos anos 50, sendo uma oriunda do Norte do Estado e a outra procedente de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul.

A partir dos anos 70 iniciou-se o processo de esvaziamento populacional do Oeste do Paraná, cujos fatores principais, segundo Fiorentin, Braun e Silva (2002), foram alterações na estrutura fundiária, que passou a privilegiar as médias e grandes propriedades rurais, gerando migração rural-urbana e mudanças estruturais na economia, que afetaram diretamente o setor agrícola. Paralelamente, inicia-se um rápido processo de urbanização e industrialização, o que dá continuidade a essa evasão da população rural e contribui para o surgimento de grande aglomerados urbanos, como Cascavel, Foz do Iguaçu e Toledo.

### **2.3 As finanças públicas municipais e sua legislação regulamentadora**

Uma vez criado um novo ente municipal, este, como entidade federada de terceiro grau, passa a ser sujeito de direitos e de obrigações, conforme previsto em Lei. E ao se falar em leis, há que se destacar que entre elas há uma hierarquia que deve ser obedecida. Assim, no ápice dessa hierarquia está a Constituição Federal, também conhecida como a lei magna, a lei fundamental, a lei primeira. Depois, vêm as leis federais, complementares e ordinárias; em terceiro lugar, surge a Constituição Estadual, seguida das leis estaduais, complementares e ordinárias; e, por último, aparecem as leis municipais. Surgindo conflito entre elas, observar-se-á essa ordem de precedência quanto à sua aplicação.

Para os objetivos do estudo, necessário se faz priorizar a legislação que regulamenta as finanças públicas. A propósito, a Constituição Federal normatiza o assunto em seu Título VI, que trata da tributação e do orçamento, dividindo tal Título em dois capítulos: o Capítulo I trata do Sistema Tributário Nacional (arrecadação de recursos, via tributos); e o Capítulo II regulamenta as finanças públicas (gasto público, via orçamento). Cada um desses Capítulos

abriga um artigo que prevê a edição de lei complementar para regulamentação do assunto respectivo. Como as leis em questão ainda não entraram em vigor, a Constituição Federal de 1988 recepcionou duas leis ordinárias, anteriores à sua promulgação, com o *status* de lei complementar, ou seja, a Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e a Lei nº 4.320/64, cujos dispositivos ainda vigoram, no que não venham a conflitar com a Constituição Federal.

Pelo exposto, conclui-se que a lei nº 5.172/66, ao dispor sobre “*o Sistema Tributário Nacional e instituir normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*”, cuida de normatizar a parte referente à arrecadação de recursos pelos entes públicos. Já com relação à lei nº 4.320/64, que “*estatuí normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”, pode-se dizer que ela trata tanto da parte relativa ao gasto público, ao normatizar a elaboração e controle dos orçamentos, como também do registro e controle da arrecadação e do gasto, em razão de normatizar a elaboração e o controle dos balanços dos entes públicos, o que significa dizer, em termos mais amplos, que normatiza a Contabilidade Pública.

Porém, no tocante às finanças públicas municipais, o normativo que guarda relação mais estreita com os objetivos deste estudo é uma lei complementar federal que “*estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição*”, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em cujo *caput* de seu artigo 1º encontra-se o normativo acima citado. Tendo-se então presente esse objetivo da LRF, pode-se concluir que ela trouxe substanciais inovações para a gestão pública brasileira, em vista dos postulados estabelecidos no § 1º desse artigo, que definem o que pode ser entendido por “responsabilidade na gestão fiscal”:

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

Discorrendo a respeito da LRF, Castro (2010, p. 528-529) diz que foi um marco na gestão pública, na virada do século XX, e trouxe um impacto equivalente à Lei nº 4.320/64. Nossos administradores não se preocupavam com o futuro nem com o impacto nas gestões futuras, por decisões que tomavam durante seu mandato. Isso resultou, nas esferas públicas

estaduais e municipais, na prática de o administrador deixar para o seu sucessor o cumprimento de suas obrigações. Quem assumia a gestão respondia de forma igualmente perniciosa, pois não se considerava responsável pelos atos de quem saía. Um contratava para o outro pagar. O outro não pagava, alegando que não era ele quem contratara. Portanto, a LRF acarretou significativas contingências às citadas esferas de governo, ao definir regras, fixar limites fiscais, estabelecer prazos para divulgação de informações e prestação de contas, além de exigir novas estruturas de informações. Porém, as normas que mais impactaram os gestores públicos foram aquelas que impõem limites ao endividamento público, aos gastos com pessoal, e que vedam a criação de passivos para o exercício seguinte, sem a devida cobertura de ativos para suportá-los.

Assim, continua Castro (2010), como forma de garantir seu cumprimento, a LRF estabeleceu sanções para aqueles que a descumprirem. Existem dois tipos de sanções: institucionais (previstas na própria LRF); e pessoais (previstas na Lei nº 10.028/2000, que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal). Sanções institucionais são aquelas que afetam o órgão público considerado como um todo, sem implicar responsabilização do agente público, tais como a proibição de receber transferências voluntárias e de realizar operações de crédito. Já as sanções pessoais são as que afetam os agentes públicos responsáveis, conforme previsto na Lei de Crimes Fiscais.

### **3 METODOLOGIA**

O método utilizado para tornar possível o atingimento dos objetivos visados por esta investigação foi o desenvolvimento de um estudo empírico-quantitativo, no qual se desenvolveu uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório, e na qual se fez uso do recurso de consulta a fontes bibliográficas e documentais, para assim se poder verificar e aferir uma possível influência da LRF, naquilo que se relaciona à capacidade dos municípios paranaenses extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes) para a realização de despesas com investimentos, antes e após a vigência da LRF. Foi utilizada, para tanto, a técnica de coleta de dados secundários, que já se encontravam disponíveis na base de dados FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

### 3.1 Construtos e definições operacionais das variáveis

Para as finalidades deste estudo foram estabelecidos os seguintes conceitos e definições aplicáveis às variáveis da investigação:

- a) **MUPEP- Município Paranaense Extremamente Pequeno:** Municípios do Paraná que apresentaram população de até 5.000 habitantes no censo 2010 do IBGE.
- b) **FINBRA- Finanças do Brasil:** base de dados existente na página da internet da Secretaria do Tesouro Nacional, na qual estão disponíveis os demonstrativos financeiros da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- c) **DOT- Despesa Orçamentária Total:** soma de todas as despesas orçamentárias empenhadas pelo município durante o exercício financeiro, englobando assim tanto as despesas correntes como as despesas de capital;
- d) **GTI- Gastos Totais com Investimentos:** somatório das despesas orçamentárias empenhadas pelo município durante o exercício financeiro, exclusivamente com os gastos de investimentos;
- e) **COIM- Coeficiente de Investimento do Município:** razão entre GTI/DOT de cada município, o que permite determinar o coeficiente de seus gastos com investimentos, em cada um dos exercícios financeiros;
- f) **COIT- Coeficiente de Investimento Total:** razão entre GTI/DOT, do conjunto de todos os municípios investigados, o que permite estabelecer o coeficiente dos gastos com investimento de todos os municípios considerado na análise, em cada um dos exercícios financeiros do estudo.
- g) **LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal:** nome pelo qual ficou conhecida a Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000.

### 3.2 Desenho da pesquisa

Com essa definição dos constructos do estudo, conforme acima especificado, foi possível elaborar o desenho da pesquisa, de acordo com a configuração da Figura 1, adiante.

Assim, a moldura legal da pesquisa tem por base a Teoria das Finanças Públicas, a qual, ao ser aplicada aos municípios paranaenses extremamente pequenos (MUPEP), sofre o impacto da LRF. Esse impacto é dimensionado pela análise dos dados desses municípios, mediante cálculo do percentual de seus gastos totais com investimentos (GTI) em relação às despesas orçamentárias totais (DOT), o que permite chegar aos coeficientes de investimento

dos municípios (COIM), os quais, condensados por exercícios financeiros, permitem que se chegue ao coeficiente de investimento total (COIT) de cada exercício financeiro analisado. Finalmente, com base nos COIT de cada exercício financeiro, são elaborados os gráficos que facilitam a análise da evolução das despesas com investimentos realizadas pelo conjunto dos municípios paranaenses extremamente pequenos (MUPEP).

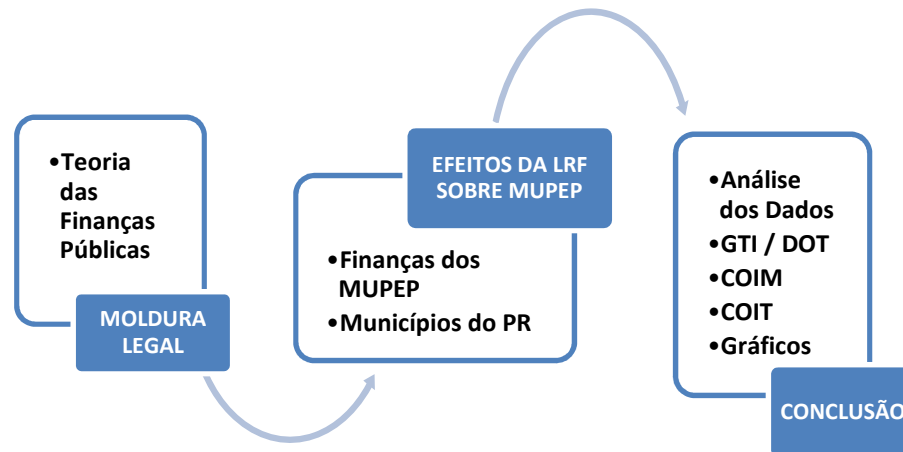


Figura 1 – Desenho esquemático da pesquisa

### 3.3 População total e população pesquisada

A população total se constitui do universo representado pelos 98 municípios paranaenses extremamente pequenos (população de até 5.000 habitantes no censo 2010 do IBGE), sendo que a população pesquisada abrange os 79 municípios desse universo, que remeterem suas informações financeiras à base de dados FINBRA em todos os exercícios considerados na pesquisa (1997 a 2008). Em decorrência, a população pesquisada representa um percentual equivalente a 80,6% do universo da pesquisa. Para uma melhor ilustração do campo de estudo desta pesquisa, a Tabela 2 apresenta os 79 municípios que compõem a população objeto dos exames. São os municípios que enviaram seus dados financeiros à base FINBRA da STN em todos os exercícios objetos da investigação (1997-2008).

Tabela 2 – Municípios paranaenses com até 5.000 habitantes e analisados no estudo (continua)

	MUNICÍPIO	POP.		MUNICÍPIO	POP.		MUNICÍPIO	POP.
1.	Altamira do Paraná	4.306	28.	Flórida	2.540	54.	Pato Bragado	4.823
2.	Anahy	2.865	29.	Godoy Moreira	3.337	55.	Pinhal de São Bento	2.620
3.	Ângulo	2.861	30.	Guapirama	3.886	56.	Pitangueiras	2.814
4.	Ariranha do Ivaí	2.453	31.	Guaporema	2.218	57.	Planaltina do Paraná	4.095
5.	Atalaia	3.913	32.	Iguaraçu	3.992	58.	Porto Amazonas	4.515
6.	Barra do Jacaré	2.727	33.	Iguatu	2.233	59.	Porto Barreiro	3.659
7.	Bela Vista da Caroba	3.939	34.	Indianópolis	4.299	60.	Porto Rico	2.531
8.	Boa Esperança	4.568	35.	Iracema Oeste	2.578	61.	Porto Vitória	4.020

Tabela 2 – Municípios paranaenses com até 5.000 habitantes e analisados no estudo (continuação)

9.	Boa Esperança Iguaçu	2.768	36.	Itaguajé	4.568	62.	Prado Ferreira	3.434
10.	Bom Jesus do Sul	3.796	37.	Ivatuba	3.008	63.	Quarto Centenário	4.856
11.	Brasilândia do Sul	3.209	38.	Jaboti	4.895	64.	Quatro Pontes	3.804
12.	Cafeara	2.695	39.	Japira	4.910	65.	Ramilândia	4.134
13.	Cafetal do Sul	4.285	40.	Jardim Olinda	1.409	66.	Rancho Alegre D'Oeste	2.847
14.	Campina do Simão	4.076	41.	Kaloré	4.503	67.	Rio Bom	3.334
15.	Campo Bonito	4.407	42.	Lidianópolis	3.972	68.	Salgado Filho	4.403
16.	Conselheiro Mairinck	3.627	43.	Lobato	4.392	69.	Santa Inês	1.818
17.	Corumbataí do Sul	4.003	44.	Lupionópolis	4.592	70.	Santa Lúcia	3.926
18.	Cruzeiro do Iguaçu	4.274	45.	Manfrinópolis	3.127	71.	Sto. Antônio Caiuá	2.732
19.	Cruzeiro do Sul	4.563	46.	Marquinho	4.983	72.	Sto. Antônio Paraíso	2.412
20.	Cruzmaltina	3.162	47.	Marumbi	4.599	73.	S. José Palmeiras	3.831
21.	Diamante do Sul	3.510	48.	Mato Rico	3.822	74.	S. Manoel Paraná	2.098
22.	Entre Rios do Oeste	3.922	49.	Munhoz de Melo	3.678	75.	S. Pedro Paraná	2.494
23.	Esperança Nova	1.970	50.	N. S <sup>a</sup> . das Graças	3.834	76.	Serranópolis Iguaçu	4.568
24.	Espigão Alto Iguaçu	4.677	51.	Nova Aliança Ivaí	1.433	77.	Sulina	3.394
25.	Farol	3.472	52.	Novo Itacolomi	2.827	78.	Tamboara	4.664
26.	Fênix	4.802	53.	Paranapoema	2.791	79.	Uniflor	2.465
27.	Flor da Serra do Sul	4.725						

Fontes: Censo 2010 (IBGE) / FINBRA (STN)

Foram excluídos da pesquisa os 19 municípios que não disponibilizaram seus respectivos dados financeiros na base FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional, em todos os exercícios considerados na investigação (1997-2008). Esses municípios encontram-se listados a seguir, na Tabela 3.

Tabela 3 – Municípios paranaenses com até 5.000 habitantes excluídos do estudo

	MUNICÍPIO	POP.		MUNICÍPIO	POP.
1	Alto Paraíso*	3.206	11	Nova Santa Bárbara	3.911
2	Arapuã*	3.554	12	Ourizona	3.380
3	Bom Sucesso do Sul	3.296	13	Presidente Castelo Branco	4.775
4	Inajá	2.988	14	Rancho Alegre	3.955
5	Itaúna do Sul	3.585	15	Rio Branco do Ivaí	3.897
6	Jundiá do Sul	3.433	16	Santa Amélia	3.804
7	Leópolis	4.145	17	Santa Cecília do Pavão	3.646
8	Mirador	2.327	18	Santa Mônica	3.570
9	Miraselva	1.858	19	Virmond	3.950
10	Nova América da Colina	3.480			

Fontes: Censo 2010 (IBGE) / FINBRA (STN)

#### 4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Colheu-se na base FINBRA os dados dos 79 municípios que compõem a população examinada, que foram então submetidos a um prévio tratamento para expurgo de informações desnecessárias, após o que foram submetidos à análise para verificar se teria ocorrido uma eventual influência da LRF no nível de suas despesas com investimento e, em caso positivo, dimensionar essa influência. A seguir, são descritos os resultados dessas fases dos trabalhos.

#### 4.1 Coleta e arranjo dos dados

Uma vez colhidos os dados do Paraná no censo populacional de 2010, na página do IBGE na *Internet*, e identificados os 98 municípios com população de até 5.000 habitantes, conforme anteriormente exposto, passou-se para a etapa seguinte, que consistiu em levantar os dados financeiros desses municípios na base FINBRA, de onde se providenciou a baixa dos arquivos, em formato Access, contendo os dados financeiros referentes às despesas orçamentárias desses municípios nos exercícios de 1997 a 2008. Providenciou-se a seguir a conversão desses dados em Access para as planilhas em Excel, nas quais se procedeu ao expurgo dos dados desnecessários ao estudo, mediante adoção das seguintes providências:

- a) exclusão dos municípios não integrantes do universo da pesquisa;
- b) exclusão, no rol dos municípios integrantes do universo da pesquisa, dos dados considerados desnecessários, de forma a restar apenas os dados pertinentes ao total da despesa orçamentária e ao total de investimentos de cada município;
- c) exclusão dos municípios que não encaminharam suas informações à base de dados FINBRA em todos os exercícios financeiros (1997-2008), conforme Tabela 3;
- d) atualização monetária dos dados financeiros referentes aos municípios integrantes da população examinada, em todos os exercícios analisados, tomando por base a data de 31.12.2008 e utilizando-se o indexador previsto no Decreto nº 1.544, de 30.06.1995 (média aritmética simples do INPC/IBGE e do IGP-DI/FGV);
- e) extração do percentual referente ao total dos gastos com investimentos, em comparação com o total da despesa orçamentária de cada município, em todos os exercícios analisados (1997-2008);
- f) agrupamento dos dados de todos os municípios em cada exercício financeiro, e extração das médias relativas aos gastos com investimentos e às despesas orçamentárias totais de cada um dos exercícios analisados (1997-2008); e
- g) extração do coeficiente GTI/DOT de todos os exercícios financeiros objetos do estudo.

Com esses dados financeiros coletados e coligidos, providenciou-se em seguida a montagem das tabelas e dos gráficos correspondentes, para facilitar as análises. Assim, os dados referentes aos 79 municípios objetos do estudo, contidos nas planilhas citadas acima, foram agrupados, para que pudessem ser apresentados de forma condensada em cada um dos exercícios financeiros analisados, na forma mostrada a seguir, na Tabela 4, que apresenta

relação das despesas orçamentárias totais (DOT) e dos gastos totais com investimentos (GTI), tanto em valores reais como em corrigidos para 31.12.08, com os respectivos valores médios também corrigidos. Além disso, estão também demonstrados percentuais de GTI em relação a DOT e coeficientes GTI/DOT de cada um dos exercícios objetos do estudo.

Tabela 4 – Despesas orçamentárias e gastos com investimentos - municípios paranaenses com até 5.000 hab.

TIPOS DE DESPESAS	DOT Valores Reais*	DOT 31.12.08*	DOT Média 31.12.08*	GTI Valores Reais*	GTI 31.12.08*	GTI Média 31.12.08*	Percentuais GTI / DOT.	Coefficientes GTI / DOT
1997	135.035	328.125	4.153	14.374	34.927	442	10,64	0,1064
1998	185.602	442.023	5.595	30.788	73.323	928	16,59	0,1659
1999	202.197	423.277	5.358	25.070	52.482	664	12,40	0,1240
2000	221.425	429.717	5.439	28.414	55.142	698	12,83	0,1283
2001	242.081	426.562	5.400	25.824	45.503	575	10,67	0,1067
2002	306.304	458.019	5.798	54.631	81.691	1.034	17,84	0,1784
2003	320.827	430.911	5.455	33.730	45.304	573	10,51	0,1051
2004	349.809	431.178	5.458	33.073	40.766	516	9,45	0,0945
2005	385.004	458.099	5.799	30.364	36.129	457	7,89	0,0789
2006	448.279	517.372	6.549	40.986	47.303	598	9,14	0,0914
2007	496.448	542.064	6.862	45.747	49.951	632	9,21	0,0921
2008	609.828	609.828	7.719	76.183	76.183	964	12,49	0,1249

\* Em R\$ 1.000

Fonte: FINBRA (STN)

Uma vez disponibilizadas essas informações, os dados pertinentes aos coeficientes GTI/DOT, última coluna da Tabela 4, foram utilizados para a montagem de um gráfico de linha, cuja tendência pode ser visualizada adiante, no Gráfico 1, e onde se pode constatar a ocorrência de alguns “picos” na tendência da linha desse gráfico, sendo os dois “picos” mais expressivos aqueles que se referem aos anos de 1998 e 2002.

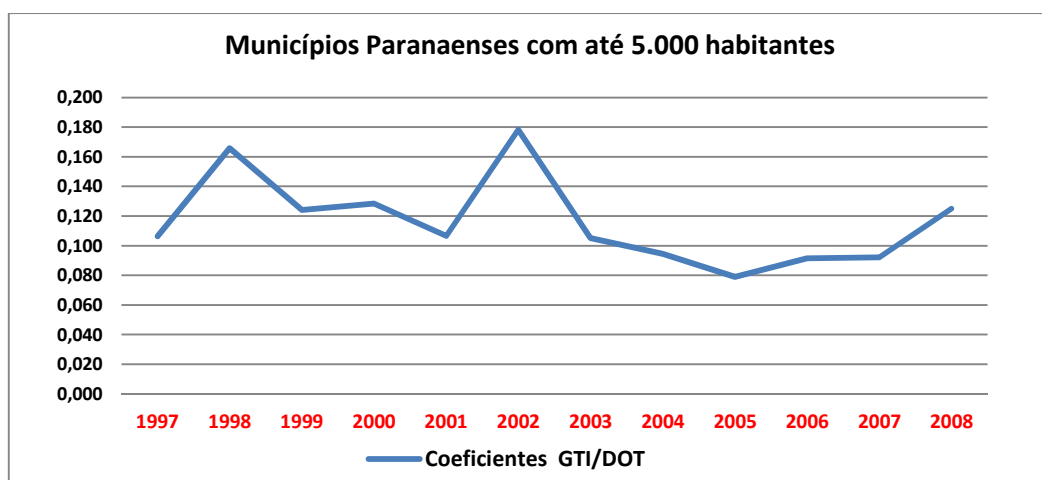


Gráfico 1 - Coeficientes GTI/DOT dos municípios paranaenses extremamente pequenos



## 4.2 Análise dos dados

Os resultados das análises dos dados relativos aos gastos com investimentos dos municípios paranaenses extremamente pequenos, em período anterior (1997-2000) e posterior (2001-2008) à vigência da LRF, apontam para o fato de que a LRF influenciou o nível desses gastos, pois, considerando-se os coeficientes GTI/DOT mostrados na Tabela 4 e o percurso da linha do Gráfico 1, exibidos anteriormente, faz-se possível concluir que houve um impacto negativo da Lei em questão sobre a capacidade de realização de investimentos por parte desses municípios, em vista da tendência de queda apresenta pela linha do Gráfico 1. Assim, para permitir uma visão mais acurada do nível de gastos com investimentos por parte desses municípios nos períodos analisados, procedeu-se à montagem de um gráfico em colunas com os mesmos coeficientes mostrados na Tabela 4, do que resultou então o Gráfico 2, a seguir.

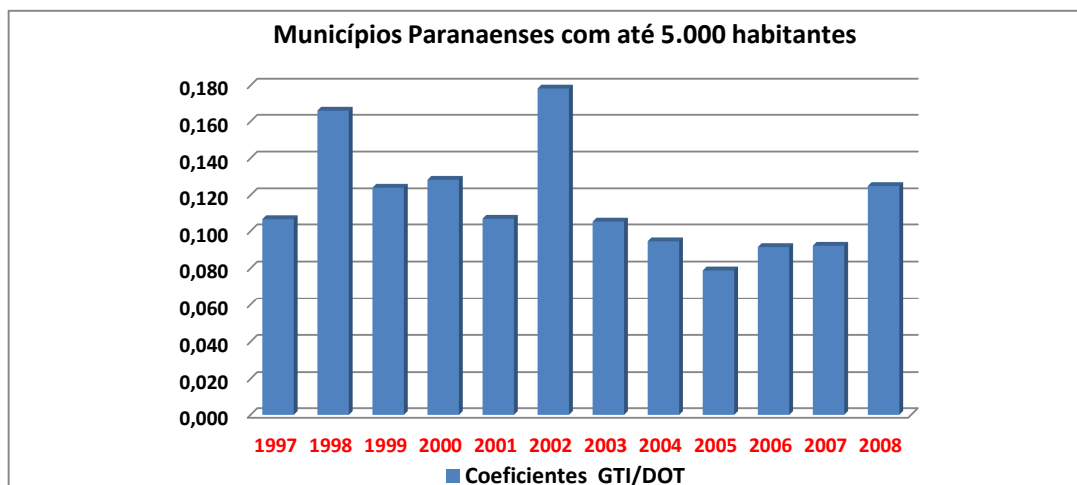


Gráfico 2 - Gráfico em colunas, demonstrando os coeficientes GTI/DOT dos municípios paranaenses extremamente pequenos

Examinando-se detidamente as colunas do Gráfico 3, é possível notar que aquelas que se referem ao período anterior à LRF (1997-2000) atingem patamares mais elevados do que as que se referem ao período posterior à entrada em vigor dessa Lei (2001-2008), sendo de se destacar, por oportuno, que o coeficiente de nível mais baixo é o do ano de 2005.

Fica visível, ainda, que no lapso 2001-2004 houve uma tendência de queda nos coeficientes de investimentos sobre o total das despesas orçamentárias, sendo única exceção o ano de 2002. A propósito, faz-se oportuno destacar que os anos que apresentaram coeficientes mais elevados foram 1998, 2000, 2002, e 2008, sendo que 1998 e 2002 foram anos de eleição geral para as esferas federal e estadual, e 2000 e 2008 foram anos de eleições municipais.

Nada obstante tratar-se apenas de conjecturas, não se faz de todo impossível imaginar que os então detentores do Poder Municipal poderiam estar interessados em se reeleger ou, até mesmo, em eleger seus candidatos, e para isso poderiam estar se utilizando dos recursos da máquina pública para atingir os seus objetivos, mediante elevação dos gastos públicos, dentre os quais poderiam se encontrar, também, os gastos com investimentos.

De fato, pelas peculiaridades do sistema tributário brasileiro, que estabelece repasses das esferas federal e estadual para os municípios, e somando-se a isso o fato de que a maioria desses diminutos municípios sobrevive praticamente com tais repasses, não é de se admirar a ocorrência de elevados gastos com investimentos nesses anos eleitorais (1998 e 2002). Assim, com o objetivo de isolar eventual impacto causado pela situação acima descrita, elaborou-se outro gráfico, agora com exclusão dos anos de eleições para as esferas federal e estadual (1998, 2002 e 2006), como forma de assim contribuir para uma visualização da situação, que fosse livre daquela variável imprevista. O resultado pode ser contemplado no Gráfico 3.

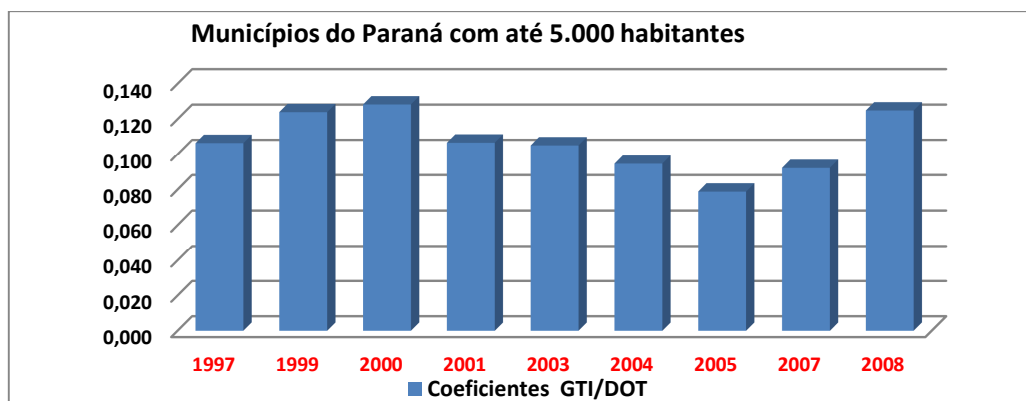


Gráfico 3 - Coeficientes GTI/DOT dos municípios paranaenses extremamente pequenos, com exclusão dos anos de eleição para as esferas federal/estadual

Após o expurgo dos anos coincidentes com as eleições federal e estadual, percebe-se que o gráfico acima passou a apresentar uma tendência mais uniforme. Faz-se visível, então, que o período anterior à LRF (1997-2000) apresentava uma tendência contínua de elevação no nível dos investimentos. E logo após a entrada em vigência da LRF, ou seja, no ano seguinte à sua sanção (2001), já se registrou um queda significativa dos investimentos em relação ao ano de 2000, queda essa que persistiu por três anos seguidos até 2007, quando mostrou ligeira recuperação, ainda assim permanecendo abaixo dos níveis dos anos de 2001, 2003 e 2004. No ano de 2008 atingiu uma elevação significativa, o que pode ser explicado, contudo, pelo fato de se tratar de ano em que houve eleição municipal, além do que, possivelmente, os

municípios já poderiam ter se adaptado às normas da LRF, e se encontrariam com as finanças em melhores condições para efetuar maiores gastos com investimentos.

Entretanto, mesmo com essa recuperação em 2007 e 2008, ainda não foi possível voltar aos níveis de 1999 e 2000, sendo que o ano de maior coeficiente de gastos com investimentos após a LRF (2008) conseguiu, no máximo, empatar com o ano de 1999, mas permaneceu um pouco abaixo do nível atingido no ano 2000.

Dessa forma, fica então demonstrado que a LRF exerceu influência sobre o nível dos gastos com investimentos dos municípios paranaenses extremamente pequenos, e que essa influência foi negativa, conforme demonstrado nas colunas do Gráfico 3.

### **4.3 Resultados das análises dos dados**

Considerando-se os resultados da pesquisa, conforme demonstrado acima, pode-se deduzir que seu objetivo foi atingido, uma vez que se conseguiu comprovar que a LRF exerceu influência e provocou impacto na capacidade dos municípios paranaenses extremamente pequenos para a realização de gastos com investimento. Além disso, fez-se possível também concluir que esse impacto foi negativo, ainda que em uma dimensão que pode ser considerada de magnitude não muito significativa.

Dessa forma, a investigação levada a efeito verificou a situação do nível dos gastos com investimentos dos municípios paranaenses extremamente pequenos, antes e após a entrada em vigor da LRF, mediante comparação do período anterior (1997-2000) com o posterior (2001-20008) à vigência da mencionada Lei, em termos quantitativos, percentuais, e de coeficientes, e conseguiu também comprovar que a LRF teve influência negativa sobre a capacidade dos mesmos para a realização de gastos com investimentos.

Em relação aos objetivos específicos, pode-se dizer que também lograram ser atendidos, pois a análise dos dados deste estudo permitiu concluir que:

- a) o impacto negativo da LRF sobre o nível do GTI do conjunto de todos os municípios pode ser traduzido, em termos de quantidade do valor investido, em uma redução da ordem de R\$ 241.000,00, se for comparado a maior média corrigida do GTI antes da LRF (2000) com a menor média corrigida do GTI após a LRF (2005);
- b) se essa mesma comparação for feita utilizando-se a maior média corrigida do GTI após a LRF (2008), constata-se que houve uma elevação no valor médio do GTI no importe de R\$ 266.000,00, sendo oportuno recordar, no entanto, que o ano de 2008 foi atípico, devido às eleições municipais;

c) se as mesmas comparações quantitativas citadas nas alíneas “a” e “b” acima forem feitas em termos de percentuais, constata-se uma redução no percentual do GTI em relação à DOT de 4,94% e 0,34%, respectivamente, o que permite inferir que mesmo tendo havido aumento quantitativo no GTI no ano de 2008 em comparação com 2000, ainda assim, em termos de percentual, houve uma redução de 0,34% nos gastos com investimentos;

d) o Município de Santo Antônio do Paraíso apresentou a maior elevação no percentual de gastos com investimentos após a LRF, pois, para o período 1997-2000, havia registrado um percentual de 1,9% do total do GTI em comparação com a DOT, e para o período de 2001-2008, o percentual se elevou para 10,82%, resultando assim em 8,92% de elevação nos gastos com investimento; e

e) o Município de Pato Bragado apresentou a maior redução no percentual de gastos com investimentos após a LRF, pois, para o período 1997-2000, apresentou um percentual de 38,03% do total do GTI em comparação com a DOT, e para o período de 2001-2008, o percentual foi reduzido para 16,7%, resultando assim em uma queda de 21,33% no nível dos gastos com investimentos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa permitem concluir que a LRF exerceu influência negativa sobre a capacidade dos municípios paranaenses extremamente pequenos para a realização de gastos com investimentos, uma vez que restou demonstrada a redução no nível dos coeficientes de gastos totais com investimentos (GTI) sobre as despesas orçamentárias totais (DOT). Dessa forma, o estudo demonstrou que para o segmento de municípios do Paraná com população de até 5.000 habitantes no censo IBGE 2010, as normas da LRF contribuíram para reduzir seus investimentos.

Os resultados apresentados pelo estudo permitem questionar a validade de se criar municípios com tão exígua população e, principalmente, sem condições de autonomia financeira, por serem dependentes de repasses dos governos da União e do Estado para saldar seus compromissos, por não disporem de uma arrecadação própria que lhes permita fazer frente aos compromissos. Aliás, teria sido esse um dos motivos determinantes para a criação de novos municípios, pois se criava um novo ente municipal já contando com tais recursos, conforme apontado por Cigolini (2001), cujo estudo destacou o fato de que muitos distritos foram emancipados em áreas que apresentavam crescimento populacional negativo,

permitindo assim concluir que interesses políticos teriam sido os principais motivos para se criar esses municípios, pois isso propiciava aos interessados novas possibilidades de controle sobre recursos econômicos e acesso à representatividade política. A respeito desse assunto, a pesquisa de Alves (2006) destacou o fato de que, no processo de criação de municípios no Paraná, o papel principal cabe ao Poder Legislativo, que se revelou como o principal responsável pelo aumento no número de municípios.

Entretanto, a LRF veio para se constituir em uma nova contingência para as já combatidas finanças dos Municípios paranaenses extremamente pequenos, em razão de ter estabelecido, dentre outras medidas, a garantia no equilíbrio de contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, tendo assim impacto de forma negativa o nível dos gastos com investimentos desses municípios, conforme os resultados desta investigação.

Faz-se oportuno ressaltar, contudo, que esta pesquisa foi desenvolvida em bases meramente quantitativas, tendo se utilizado dos dados financeiros e contábeis disponíveis na base FINBRA, da Secretaria do Tesouro Nacional, e não considerou outras variáveis, tais como a qualidade dos gastos em investimentos realizados pelos municípios investigados.

Assim, seria interessante, em futuras investigações sobre o mesmo tema, contemplar os aspectos qualitativos dos investimentos públicos municipais, de forma a contribuir para que fosse esclarecido que tipos de investimentos estariam sendo realizados pelos municípios. Para tanto, seria de toda conveniência o desenvolvimento de estudos interdisciplinares, os quais poderiam contribuir para o enriquecimento dos estudos, visto que assim poderiam ser contemplados, também, os aspectos políticos, sociológicos, econômicos, administrativos, e organizacionais relacionados com o assunto, e não apenas os aspectos financeiros e contábeis, que foram os que predominaram nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Alessandro Cavassin. **O processo de criação de municípios no Paraná: as instituições e a relação entre o executivo e o legislativo após 1988.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.111, p.47-71, jul./dez. 2006

ALVES, Alessandro Cavassin. **Análise comparativa de uma política governamental no Brasil império e república: a questão da formação de municípios no Paraná.** Curitiba: UFPR, 2010. Anais do II Seminário Nacional Sociologia & Política. Vol. 6, GT 06, Sessão III.

BOVO, José Murari. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, edição 1/2001: p. 145-164, Jan./Fev. 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **FINBRA - Finanças do Brasil: Estados e municípios.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)>. Acesso em: 22.02.2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Lei Complementar nº 101, de 04.05.00.** Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf)>. Acesso em 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento e Finanças. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/Lei\\_4320.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/Lei_4320.pdf)>. Acesso em: 23.02.2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo 2010: primeiros dados divulgados.** Disponível em: <[http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros\\_dados\\_divulgados/index.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php)>. Acesso em: 22.02.2011.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CIGOLINI, A. A. **Território e fragmentação:** análise do processo recente de criação de municípios no Paraná. Revista RA'E GA. Vol. 5, 2001: p. 47-66. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/issue/view/1032>>. Acesso em: 11.09.2012

CORBARI, Ely Célia. **Grandes municípios brasileiros:** estrutura do endividamento e impactos da lei de responsabilidade fiscal. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/system/files/documentos/Dissertacoes/D016.pdf>>. Acesso em: 27.03.2012.

FERREIRA, Yoshiya Nakagawara; PANTALEÃO, Sandra Catharinne. **Pequenas cidades paranaenses.** Transitoriedade e redefinições espaciais: 1940-2000. Geoinf: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Maringá, v. 1, nº 1, p. 29-48, 2009.

FIORAVANTE, Dea G. *et al.* Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da lei de responsabilidade fiscal. In: IPEA. **Dinâmica dos Municípios.** Brasília: IPEA, 2007. p. 53-112.

FIORENTIN, Marta Izabel Schneider; BRAUN, Mirian Beatriz Schneider; SILVA, Zeli Rengel da. **Fluxos migratórios:** o incremento e o esvaziamento populacional no oeste do Paraná - 1940 a 1999. Revista Ciências Empresariais da UNIPAR, v. 3, nº 1, p. 45-66, jan./jun. 2002.

GERIGK, Willson. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná.** Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2008. Disponível em: <<http://www.ppgcontabilidade.ufpr.br/system/files/documentos/Dissertacoes/D040.pdf>> Acesso em: 18.03.2012.

GERIGK, Willson; CLEMENTE, Ademir; TAFFAREL, Marinês. **O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira municipal: um estudo com os municípios do Paraná.** RECADM: Revista Eletrônica de Ciência Administrativa, v. 10, p. 64-83, 2011.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros.** Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, USP, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/>>. Acesso em 26.03.2012.

IPARDES. Base de Dados do Estado - BDEweb. **Número de municípios criados e município de origem, a partir de 1980.** Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 13.11.2012.

JORGE, Kedley Souza. **Análise da constitucionalidade dos municípios criados após a EC 15/96: o caso dos "municípios inconstitucionais".** Jurisway, 13.11.2010. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=5009](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5009)>. Acesso em: 23.02.2011.

MELLO, Diogo Lordello de. **Governo e administração municipal: a experiência brasileira.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 35(2): p. 79-96, Mar. /Abr. 2001.

REIS, Heraldo da Costa. **Custos e controle gerencial na administração municipal.** Rio de Janeiro: IBAM, Estudos e Pareceres. Disponível em: <[http://ibam.org.br/media/arquivos/estudos/controle3\\_1.pdf](http://ibam.org.br/media/arquivos/estudos/controle3_1.pdf)> Acesso em: 17.04.2012

REIS, Heraldo da Costa. **O município no contexto das mudanças no sistema de informações contábeis.** Rio de Janeiro: IBAM, Estudos e Pareceres. Disponível em: <[http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/municipio\\_mudancas\\_contabeis.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/municipio_mudancas_contabeis.pdf)>. Acesso em: 17.04.2012.

SANTOLIN, Roberto *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico.** São Paulo, Revista Estudos Econômicos, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez. 2009.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **A criação de municípios após a Constituição de 1988.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: vol. 17, nº 48, p. 61-89, fev./2002.