



**Conass Documenta n. 14**

**Gestão e Financiamento do  
Sistema Único de Saúde**

## **Equipe de Elaboração**

### **ORGANIZAÇÃO**

Alethele de Oliveira Santos e Lourdes Almeida (parte 1)

Viviane Rocha de Luiz (partes 2 e 3)

### **COLABORADORES**

Armando Raggio

André Nunes

Déa Mara Carvalho

Luiz Renato Lima da Costa

Regina Helena Arroio Nicoletti

René Santos

Viviane Rocha de Luiz

### **REVISÃO TÉCNICA**

René Santos

### **EDIÇÃO**

Adriane Cruz

Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde.  
Gestão e Financiamento do Sistema Único de Saúde./ Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília : CONASS, 2008.  
150 p. (CONASS Documenta; 14)

ISBN 978-85-89545-52-5

Sistema de Saúde. I Conselho Nacional de Secretários de Saúde. II. Gestão e Financiamento do Sistema Único de Saúde.

NLM WA 525  
CDD – 20.ed. – 362.1068



**CONASS**

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE

**PRESIDENTE**

Osmar Terra (RS)

**VICE-PRESIDENTES**

**Região Centro-Oeste**

Beatriz Figueiredo Dobashi (MS)

**Região Nordeste**

Edmundo da Costa Gomes (MA)

**Região Sul**

Luiz Eduardo Cherem (SC)

**Região Sudeste**

Sérgio Luiz Côrtes (RJ)

**Região Norte**

Wilson Duarte Alecrim (AM)

**VICE-PRESIDENTES ADJUNTOS**

**Região Centro-Oeste**

Geraldo Maciel (DF)

**Região Nordeste**

Rogério Carvalho (SE)

**Região Sul**

Gilberto Berguio Martin (PR)

**Região Sudeste**

Luiz Roberto Barradas Barata (SP)

**Região Norte**

Eugênio Pacceli (TO)

**COMISSÃO FISCAL**

**Titulares**

Eduardo Cherem (SC)

Augustinho Moro (MT)

Milton Moreira (RO)

**Suplentes**

Adelmaro Cavalcanti (RN)

Cairo Alberto de Freitas (GO)

Eugênia Glaucy Moura Ferreira (RR)

**CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE**

**Representantes do CONASS**

**Titular**

Osmar Terra (RS)

Presidente do CONASS

**Primeiro suplente**

Jurandi Frutuoso

Secretário Executivo do CONASS

**Segundo suplente**

Armando Raggio

Secretaria Executiva do CONASS

**CÂMARA DE SAÚDE SUPLEMENTAR DA  
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR**

**Titular**

Marcus Pestana (MG)

**Suplente**

Regina Nicoletti

Secretaria Executiva do CONASS

**MERCOSUL**

Cairo Alberto de Freitas (GO)

**HEMOBRÁS**

Jorge Gomes (PE)



**CONASS**

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE

## **SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SAÚDE**

Adelmaro Cavalcanti Cunha Júnior (RN)

Agnaldo Gomes da Costa (AM)

André Valente (AL)

Anselmo Tose (ES)

Assis Carvalho (PI)

Augustinho Moro (MT)

Beatriz Figueiredo Dobashi (MS)

Edmundo da Costa Gomes (MA)

Eugênia Glaucy Moura Ferreira (RR)

Eugênio Pacceli de Freitas Coêlho (TO)

Geraldo de Almeida Cunha Filho (PB)

Gilberto Berguio Martin (PR)

João Ananias Vasconcelos Neto (CE)

Jorge Gomes (PE)

Jorge José Santos Pereira Solla (BA)

José Geraldo Maciel (DF)

Laura Nazareth de Azevedo Rosset (PA)

Luiz Eduardo Cherem (SC)

Luiz Roberto Barradas Barata (SP)

Maria Lúcia Carnellosso (GO)

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva (MG)

Milton Luiz Moreira (RO)

Osmar Terra (RS)

Oswaldo Leal (AC)

Pedro Paulo Dias de Carvalho (AP)

Rogério Carvalho Santos (SE)

Sérgio Luis Côrtes (RJ)





**CONASS**

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE

**SECRETARIA EXECUTIVA DO CONASS**

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**

Jurandi Frutuoso

**ASSESSOR ESPECIAL**

René Santos

**ASSESSOR PARLAMENTAR**

Ricardo Nogueira

**ASSESSORA JURÍDICA**

Alethele de Oliveira Santos

**ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Adriane Cruz

Tatiana Rosa

**ASSESSOR DE IMPRENSA**

Marco Antonio Gonçalves

**COORDENADORA**

**ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA**

Regina Nicoletti

**COORDENADORA DE NÚCLEOS TÉCNICOS**

Rita de Cássia Bertão Cataneli

**COORDENADOR DE**

**DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Ricardo F. Scotti

**ASSESSORIA TÉCNICA**

Armando Raggio

Eliana Dourado

Fernando Cupertino

Gilson Cantarino O'Dwyer

Júlio Müller

Lore Lamb

Lourdes Almeida

Márcia Huçulak

Maria José Evangelista

Nereu Henrique Mansano

Viviane Rocha de Luiz

**GERENTE ADMINISTRATIVA**

Ana Lúcia Melo

**GERENTE FINANCEIRA**

Luciana Tolêdo Lopes

**NÚCLEO ADMINISTRATIVO**

**E FINANCEIRO**

Adriano Salgado de Farias

Carolina Abad Cunha

Gabriela Barcellos

Gutemberg Silva

Ilka Costa

Julio Barbosa de Carvalho Filho

Lucília de Melo Sousa

Luiza Monteiro

Rodrigo Fagundes Souza

Sheyla Ayala Macedo

Tatiane Santos

# ÍNDICE

	PG
	<b>09 Apresentação</b>
<b>Parte 1 - Informações gerais sobre as alternativas de gerência de unidades públicas</b>	<b>11</b>
1. Introdução	12
2. Construção de Consensos sobre Alternativas de Gerência de Unidades Públicas	12
3. Organizações Sociais	16
4. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP	20
5. Consórcios Públicos de Saúde	23
6. Fundações de Apoio Universitário	25
7. Autarquias	26
8. Fundação Estatal	29
9. Anexos	35
10. Referências bibliográficas	70
	<b>73 Parte 2 - Estudo sobre a estrutura das receitas e despesas dos estados no exercício de 2004</b>
1. Introdução	74
2. Características da receita dos estados	75
3. Características da despesa dos estados	83
4. Comentários	96
5. Anexos	98
6. Referências bibliográficas	132

**Parte 3 - Um estudo sobre a alocação de recursos: um passo em direção à equidade** 135

1. Introdução 136

2. A busca pela equidade  
(alguns posicionamentos teóricos) 138

3. Metodologias para alocação de recursos 141

4. Referências bibliográficas 148



## Apresentação

O CONASS tem contribuído de forma constante na formulação de propostas que visem consolidar um dos maiores processos de inclusão social que é o Sistema Único de Saúde (SUS). E tem se fortalecido técnica e politicamente mediante a construção de consensos entre os Secretários de Estado da Saúde, contribuindo significativamente para a melhoria do sistema de saúde no Brasil.

São inegáveis os avanços ocorridos no SUS, mas, persistem problemas a serem enfrentados. Entre eles, dois temas importantes são desafios a superar e têm sido debatidos pelos Secretários de Estado da Saúde: as alternativas de gerência de unidades públicas e o financiamento da saúde. Estes dois temas estão estruturalmente ligados uma vez que a expansão do gasto e da produção de serviços não é necessariamente expressão de melhoria do atendimento e de eficiência dos serviços.

Este livro aborda pontos significativos das seis principais alternativas de gerência de unidades públicas – autarquia, fundação estatal, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, fundação de apoio e consórcio público – e relata os questionamentos e o processo de construção de consensos dos Secretários de Estado da Saúde e o posicionamento do CONASS sobre o assunto.

Registra também o resultado de estudos realizados pelo CONASS em colaboração com o Ministério da Saúde sobre aspectos do financiamento da saúde no Brasil: analisa a estrutura das receitas e despesas dos estados no ano de 2004, apresentando elementos que contribuem para as discussões sobre a regulamentação da Emenda Constitucional n. 29 e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como apresenta alguns posicionamentos teóricos sobre a busca da equidade destacando modelos de alocação equitativa de recursos para populações que apresentem necessidades diferentes.

Dessa forma o CONASS espera oferecer contribuições para o aprofundamento da discussão desses temas, estabelecendo consensos e contribuindo para o fortalecimento da gestão estadual.

Osmar Terra  
Secretário de Saúde do Rio Grande do Sul e  
Presidente do CONASS



- 1.** Introdução
- 2.** Construção de consensos sobre alternativas de gerência de unidades públicas
- 3.** Organizações sociais
- 4.** Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)
- 5.** Consórcios públicos de saúde
- 6.** Fundações de apoio universitário
- 7.** Autarquias
- 8.** Fundação estatal
- 9.** Conclusão
- 10.** Anexos
- 11.** Referências bibliográficas

## **PARTE I**

# **INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE AS ALTERNATIVAS DE GERÊNCIA DE UNIDADES PÚBLICAS**

## **I. INTRODUÇÃO**

As alternativas para gerência dos estabelecimentos públicos de saúde é temática recorrente há algum tempo. E assim se faz com o objetivo de alcançar autonomia, flexibilidade e a eficiência necessárias ao sucesso e a eficácia da saúde pública brasileira, considerados seus mais diversos aspectos e contextos histórico-legais.

Nas décadas de 1970 e 1980 foi possível observar que muitos dos hospitais da administração direta transformaram-se em fundações públicas ou estiveram a elas subordinados. E assim sucessivamente vieram leis que trouxeram modelos ainda mais diferenciados: autarquias, fundações, empresas públicas, organizações sociais, organizações civis públicas, fundações de apoio, e hoje se discute a fundação estatal.

Ainda que várias alternativas tenham sido analisadas, estudadas e admitidas nas últimas duas décadas pelo setor público, isso não as isenta de desvantagens e questionamentos entre os vários setores envolvidos, especialmente as cortes de contas, exigindo dos gestores opção fundamentada e que apresente resultados eficazes.

O presente documento apresenta de forma resumida e sem a pretensão de esgotar o assunto, os pontos mais importantes a serem observados e conhecidos pelos técnicos e gestores de saúde pública, das diversas alternativas de gerenciamento das unidades públicas.

## **2. CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS SOBRE ALTERNATIVAS DE GERÊNCIA DE UNIDADES PÚBLICAS**

O CONASS realizou em Florianópolis de 24 a 25 de julho de 2007, o Seminário para Construção de Consensos sobre Alternativas de Gerência de Unidades Públicas e na Assembléia do CONASS de 26 de setembro de 2007 foi realizado um novo debate com a formulação de uma nota oficial (veja na página 16) que reflete o consenso da entidade sobre o assunto.

Esse tema foi considerado prioritário pelos Secretários Estaduais de Saúde na Assembléia realizada no mês de março de 2007 e incluído na agenda de discussões do CONASS com o Ministério da Saúde.

Este documento contempla um conjunto de questões relacionadas a esse tema, com vistas a subsidiar o debate que foi feito pelos Secretários na busca de consensos.

Praticamente todos os Secretários se defrontam diariamente com o desafio de fazer a gestão do Sistema Estadual de Saúde e ao mesmo tempo dar conta das tarefas necessárias para a manutenção e funcionamento de ambulatórios e hospitais estaduais. Por isso o tema que tratava sobre soluções adequadas para a questão do gerenciamento de unidades públicas próprias das Secretarias Estaduais de Saúde foi recorrente nos debates



feitos nas Assembléias do CONASS nos últimos dois anos.

Em geral os problemas decorrentes dessa gerência são expostos à opinião pública na forma de insuficiente qualidade, resolutividade e ineficiência, afetando em maior grau as unidades hospitalares.

No livro *SUS: avanços e desafios* o CONASS tratou da questão da eficiência na área hospitalar, chamando a atenção para a baixa capacidade gerencial e para a necessidade de uma *profunda reengenharia da rede hospitalar pública*:

“Um dos objetivos centrais dos sistemas de saúde é a eficiência. Essa eficiência pode ser medida em duas dimensões principais: a eficiência técnica e a eficiência alocativa. Os sistemas de saúde são eficientes tecnicamente quando produzem o máximo de serviços para um determinado nível de recursos ou quando produzem um dado nível de serviços a um custo menor; e são eficientes alocativamente quando designam os recursos a atividades em que estes apresentam valor máximo.

A atenção hospitalar do SUS vive uma crise crônica que se arrasta por anos. Essa crise manifesta-se em três dimensões principais: o subfinanciamento, a baixa capacidade gerencial e a ineficiência de escala. É evidente que os recursos para a atenção hospitalar no SUS são insuficientes e isso se manifesta no pagamento de procedimentos, especialmente de média complexidade, por valores muito abaixo dos seus custos. O sistema funciona com baixa capacidade gerencial, seja no setor estatal, seja no setor privado (BNDES, 2002).

O caso dos hospitais do SUS é um bom exemplo onde haverá que se aumentar os recursos para financiá-los, mas, concomitantemente, dar um choque de eficiência, com uma profunda reengenharia da rede hospitalar pública.

Uma política conseqüente de atenção hospitalar no SUS envolverá, além de alocar mais recursos, dar mais eficiência à utilização dos recursos já comprometidos. O que exigirá um processo – politicamente complexo –, de mudança profunda da rede hospitalar do SUS que permitirá chegar a uma rede hospitalar socialmente necessária, com muito menos hospitais, estrategicamente localizada nos territórios sanitários e com escalas adequadas para prestar serviços econômicos e de qualidade”.

Nesse cenário encontram-se as unidades hospitalares públicas que de há muito tempo representam uma constante preocupação dos gestores do SUS, ou seja, uma questão que afeta a União, estados e municípios.

Grande parte dos problemas observados refere-se a gerência das unidades públicas, cuja capacidade de resposta institucional tem sido insuficiente para modificar um quadro que se apresenta diante da sociedade, com exceções, como de permanente insatisfação, tanto de usuários, trabalhadores e gestores.

Para uma melhor compreensão é importante registrar que o CONASS utiliza uma conceituação que distingue “Gerência” e “Gestão”: “Gerência”: como a administração de uma unidade ou órgão de saúde (ambulatório, hospital, instituto, fundação etc) que se caracteriza como prestador de serviço do SUS. “Gestão”: como a atividade e a

responsabilidade de comandar um sistema de saúde (municipal, estadual ou nacional), exercendo as funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria.

Entre os problemas existentes nas unidades públicas de saúde, no que diz respeito a sua gerência, podemos citar:

- Dificuldades de contratação, principalmente para incorporar e/ou repor recursos humanos com agilidade, considerando as especificidades da área da Saúde Pública, como, por exemplo, para serviços de urgência/emergência.
- Dificuldades de incorporar recursos humanos de acordo com a quantidade e a necessidade dos serviços e o perfil da clientela atendida.
- Dificuldades na reposição do estoque de insumos diversos e de manutenção de equipamentos de saúde.
- Falta de capacidade de gerência dos hospitais públicos que dificulta a adoção de mecanismos eficientes e resolutivos que qualifiquem o cuidado e permitam o monitoramento e avaliação dos resultados.
- Problemas no financiamento das unidades em decorrência da forma atual de remuneração por produção de serviços.
- Elevado custo de manutenção.
- Falta de racionalização interna que provoca desperdícios notadamente na área logística de insumos.
- Dificuldade de aplicar nas rotinas das unidades de saúde as políticas de ciência e tecnologia e de economia à saúde (avaliação de novas tecnologias e de medicamentos).
- Baixa produtividade.
- Dificuldade de investimentos em equipamentos médico-hospitalares e de informática.
- Desmotivação dos trabalhadores devido à inexistência de mecanismos de gerência na administração direta que estimulem uma maior produtividade, qualidade e eficiência.
- Problemas com o registro da produção de serviços, que em geral é inferior ao realizado, em virtude de uma cultura institucional que não valoriza esse processo administrativo em unidades públicas.
- Falta de flexibilidade administrativa, especialmente em relação à gestão orçamentária /financeira, de recursos humanos e processo de compras.
- Dificuldades na aplicação de uma política salarial diferenciada e flexível para profissionais em diferentes áreas de especialização.

Para reverter tal situação várias Secretarias Estaduais de Saúde têm buscado alternativas para o gerenciamento de suas unidades, sejam unidades ambulatoriais especializadas ou hospitalares. Entre as alternativas identificadas podemos citar:

- Autarquias.
- Fundações de apoio.
- Fundações Públicas.
- Consórcios Públicos de Saúde.
- Organizações Sociais de Saúde.
- Organizações Sociais de Interesse Público.

É importante destacar alguns pontos que devem ser avaliados quando da análise das alternativas citadas acima, entre os quais destacamos:

- **Formas jurídico-institucionais.**
  - Embasamento legal (leis, decretos).
  - Relação com a administração pública (administração direta ou indireta).
  - Personalidade jurídica (tipo).
  - Forma de Financiamento.
  - Lei de Responsabilidade Fiscal (observa ou não).
  - Controle interno e externo (controle da gestão, dos recursos financeiros, dos resultados etc.).
- **Regime administrativo.**
  - Forma de contratação (estatutário ou CLT).
  - Cessão de servidores públicos (podem ser cedidos ou não).
  - Teto de remuneração de servidores (observa ou não).
  - Licitações e contratos (Lei 8666 ou regulamento próprio ou misto).
  - Imunidade tributária (tem imunidade ou não).
  - Sistema de governança (singular, colegiado, colegiado com participação social).

Partindo da premissa, já consensada em Assembléia do CONASS realizada em 2006, de que a decisão pela melhor alternativa de gerência de unidades públicas é prerrogativa dos respectivos gestores, observadas as distintas realidades locais e estruturas existentes.

A Diretoria do CONASS informou oficialmente sua posição em reunião da Comissão Intergestores Tripartite, no 27 de setembro de 2007 e publicou a seguinte nota:

## NOTA OFICIAL DO CONASS EM APOIO ÀS ALTERNATIVAS DE GERÊNCIAS DE HOSPITAIS PÚBLICOS

Os Secretários Estaduais de Saúde reunidos em Assembléia do CONASS, realizada no dia 26 de setembro, em Brasília, apoiaram por unanimidade o projeto de Fundação Estatal proposto pelo governo federal e defendido pelo Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, como alternativa de gerência para hospitais públicos.

O CONASS também reafirma em Nota Oficial que não há um modelo único de gerência, sendo a decisão adotada prerrogativa do gestor estadual, observada a realidade local e a estrutura existente. Dessa forma, a entidade também estimula as parcerias com as instituições filantrópicas e as Organizações Sociais de Saúde ou congêneres como opções de gerência.

Os gestores estaduais também enfatizaram a grave crise de financiamento do setor e a necessidade de melhorar a gestão, com foco no cidadão, na qualidade do gasto e na eficiência dos serviços.

O CONASS também defende a desburocratização normativa do Sistema Único de Saúde como forma de adequar o sistema à diversidade do país.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2007

### 3. ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A Nota Técnica CONASS 17/2006 trouxe todos os aspectos que envolvem as Organizações Sociais, pelo que, o presente documento apresentará pontos de forma resumida e objetiva.

As Organizações Sociais encontram seu nascedouro no processo que se chamou de "reforma do Estado", cujo impulso maior se deu a partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), conforme pretensão do Governo Federal. Um dos pontos estratégicos deste plano foi a aprovação do "Programa Nacional de Publicização", aprovado pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Esta lei autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas, quais sejam, as Organizações Sociais, ressaltando-se que alguns estados tenham legislado conforme sua competência, dando à lei estadual

as adaptações cabíveis.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles, “o objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para elas de certas atividades exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais”.

Há que se entender que as organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de relevante valor social, que independem de concessão ou permissão do Poder Público, criadas por iniciativa de particulares segundo modelo previsto em lei, reconhecidas, fiscalizadas e fomentadas pelo Estado.

De forma mais tecnocrata a legislação pertinente não clareia a uma definição para as Organizações Sociais, todavia indica o art. 1º da Lei 9.637/98, *in verbis*:

Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

As Organizações Sociais, doravante denominadas “OS” foram caracterizadas como de interesse social e de utilidade pública e deveriam apresentar-se como uma associação civil sem fins lucrativos, com atividades nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, com os objetivos:

- a) Diminuir o “déficit” público, ampliar a poupança pública e a capacidade financeira do Estado para concentrar recursos em áreas em que é indispensável a sua intervenção direta.
- b) Aumentar a eficiência dos serviços sociais oferecidos ou financiados pelo Estado, atendendo melhor o cidadão a um custo menor, zelando pela interiorização na prestação dos serviços e ampliação do seu acesso aos mais carentes.
- c) Ampliar a participação da cidadania na gestão da coisa pública; estimular a ação social comunitária; desenvolver esforços para a coordenação efetiva das pessoas políticas no implemento de serviços sociais de forma associada.
- d) Possibilitar o aumento da eficácia e efetividade do núcleo estratégico do Estado, que edita leis, recolhe tributos e define as políticas públicas; permitir a adequação de procedimentos e controles formais e substituí-los, gradualmente, porém de forma sistemática, por mecanismos de controle de resultados.

Em suma, as organizações sociais representam uma forma de parceria do Estado com as instituições privadas sem fins lucrativos e com fins públicos, garantindo a participação popular na gestão administrativa. São instituições do terceiro setor.

Veja no Anexo 1 a Lei Complementar n. 846, de 4 de junho de 1998, do estado de São Paulo, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, entre outras providências.

O Terceiro Setor deve ser entendido como aquele composto por entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, e de finalidade pública, é uma zona que coexiste com o chamado Primeiro Setor – o Estado, e o Segundo Setor, o mercado. Trata-se, em suma, do desempenho de atividades de interesse público, embora por iniciativa privada. Daí porque, em muitos casos, as entidades integrantes de tal setor recebem subvenções e auxílios por parte do Estado, em decorrência de sua atividade de fomento.

Neste contexto, as duas mais conhecidas qualificações jurídicas para entidades do Terceiro Setor são as Organizações Sociais – “OS” e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – “OSCIP”.

As “OS” trazem consigo como características essenciais:

- a iniciativa privada voluntária na sua criação e na sua constituição;
- a afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante;
- o recebimento de favorecimentos tributários, subsídios, isenções e contribuições do Estado;
- a submissão ao regime jurídico das pessoas de direito privado, com derrogações de direito público;
- a necessidade de reconhecimento formal por parte do Estado, segundo um procedimento especial regulado em lei;
- a destinação legal do patrimônio social a outra entidade de mesma natureza, em caso de extinção da entidade, não sendo permitido seja o patrimônio repartido entre os membros da instituição;
- seus estatutos devem prever e adotar determinado modelo de composição para os seus órgãos de deliberação superior, inclusive prevendo a participação necessária de representantes do Estado, como requisito para permitir o ato posterior de qualificação pelo Poder Público. Assim como a sujeição da entidade à publicação anual no Diário Oficial da União do relatório de execução do acordo ou contrato de gestão. Os estatutos devem prever também o requisito de qualificação, de reforma das finalidades sociais, quando couberem, a definição das regras para a remuneração do pessoal da entidade e para o sistema de compras;

- as entidades poderão utilizar bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, desde que a extinção tenha sido realizada por lei específica. Podem ainda absorver atividades e contratos de entidades extintas, também quando autorizados por lei, bem como os seus símbolos designativos, desde que estes sejam seguidos obrigatoriamente do símbolo OS;
- sujeição ao controle do Tribunal de Contas e à supervisão do Ministério Público.

O Estado promove o fomento às atividades publicizadas e exerce sobre elas um controle estratégico: demandando resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. O Estado controla a aplicação dos recursos que transfere a essas instituições, mas o faz por meio do controle por resultados, estabelecidos em contrato de gestão.

Outra característica importante é que os contratos e vinculações mútuas são mais profundos e permanentes, porque as dotações destinadas a essas instituições integram o Orçamento Público, cabendo às mesmas um papel central na implementação das políticas sociais do Estado.

Esse instrumento deve ser dinâmico e conter requisitos essenciais como os objetivos da política pública a que se refere, objetivos estratégicos e metas institucionais com seus respectivos planos de ação; indicadores de desempenho, definição de meios e condições para execução das metas pactuadas, sistemática de avaliação, objeto que é a pactuação de resultados entre uma parte contratante e outra parte contratada, objetivos, metas, obrigações do contratante e da contratada, valor, acompanhamento e avaliação de resultados, possibilidades de desqualificação, suspensão, rescisão, renovação e vigência, publicidade e controle social e as penalidades.

Por parte do Poder Público contratante, o contrato de gestão é um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, de forma descentralizada, racionalizada e autonomizada, na medida em que vincula recursos ao atingimento de finalidades públicas. Já no âmbito interno das organizações (estatais ou não-estatais) contratadas, o contrato de gestão se coloca como um instrumento de gestão estratégica, na medida em que direciona a ação organizacional, assim como a melhoria da gestão, aos cidadãos/clientes beneficiários de determinadas políticas públicas.

As Organizações Sociais devem ser entendidas como instituições públicas que atuam fora da Administração Pública visando provável aproximação com suas clientelas, com o objetivo de aprimorar seus serviços e utilizando com mais responsabilidade e economicidade os recursos públicos.

O modelo institucional das Organizações Sociais apresenta, do ponto de vista da gestão de recursos, por não estarem sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública, a possibilidade de significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manu-

tenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos a plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social.

Todavia, cumpre mencionar que o modelo das "OS" está sendo alvo de revisão de seu marco legal, com vistas à solução de questões tidas como controversas, tais como: processo discricionário para qualificação (sem licitação) e cessão de servidores com ônus ao Poder Público.

Ponto a ser considerado é que conforme previsto no Programa Nacional de Publicização há a possibilidade de uma Organização Social absorver um órgão da administração, após sua extinção. Nesse caso há que se pensar que a Organização não será fomentada pelo Poder Público e sim executará serviço público delegado pelo Estado, tudo com dispensa de licitação, cessão de servidores públicos, com ônus para a origem, e a própria dispensa de licitação nos contratos de prestação de serviços celebrados entre a Administração Pública e a Organização Social. É o que dispõe o art. 22, I, da Lei 9.637/98.

## **4. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO – OSCIP**

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) foram criadas a partir da Lei n. 9790/99, e posteriormente regulamentadas pelo Decreto 3.100/99.

É possível notar muitas semelhanças entre as OSCIP e as OS. Todavia muitos doutrinadores consideram que a OSCIP, como nova qualificação, está melhor estruturada que a OS, ressaltando que não há unanimidade na questão.

Adotado comumente o conceito da doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "Trata-se de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria."

Ou seja, tem como escopo inicial, assim como a OS, o princípio do título de Utilidade Pública, uma vez que qualificada pelo Estado, percebe algum tipo de incentivo, dentro da atividade de fomento. Entretanto, a OSCIP exige requisitos mais rígidos, para ser concedida.

O Professor Paulo Modesto enumerou, de forma objetiva e sintética, itens de semelhança entre OSCIP e OS, a saber:

"a) Primeiro: a idéia comum de concessão de uma sobre-qualificação (nova qualificação jurídica para pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos);



- b) Segundo: a restrição expressa à distribuição pela entidade de lucros ou resultados, ostensiva ou disfarçada (através, por exemplo, de pagamento de salários acima do mercado);
- c) Terceiro: a identificação de áreas sociais de atuação das entidades como requisito de qualificação;
- d) Quarto: a exigência de existência de um conselho de fiscalização dos administradores da entidade (Conselho de Administração nas organizações sociais, Conselho fiscal ou órgão equivalente na proposta do novo título);
- e) Quinto: o detalhamento de exigências estatutárias para que a entidade possa ser qualificada;
- f) Sexto: a exigência de publicidade de vários documentos da entidade e a previsão de realização de auditorias externas independentes;
- g) Sétimo: a criação de um instrumento específico destinado a formação de um vínculo de parceria e cooperação das entidades qualificadas com o Poder Público (contrato de gestão, nas Organizações Sociais; termo de parceria, nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público);
- h) Oitavo: a possibilidade de remuneração dos diretores da entidade que respondam pela gestão executiva, observado valores praticados pelo mercado (remuneração vedada pela legislação de utilidade pública);
- i) Nono: a previsão expressa de um processo de desqualificação e de sanções e responsabilidades sobre os dirigentes da entidade em caso de fraude ou atuação ilícita.”

Daí é possível a dedução de que foi aproveitado todo um arcabouço legal já delimitado na normatização das OS, e com a pretensão e o objetivo de aperfeiçoá-las, foram introduzidas uma série de inovações para as OSCIP.

Primeiramente a qualificação como OSCIP trouxe algumas restrições, como exemplo: sociedades comerciais, partidos políticos, escolas privadas e instituições hospitalares não gratuitos, dentre outras, na perspectiva de que a atuação da OSCIP atinja a coletividade e não uma fração definida dela. O artigo 3º da lei diz critérios mais rígidos para o processo de credenciamento (qualificação), além de logo em seguida, minimizar morosidade burocrática dando ao Ministério da Justiça prazo de 30 dias para deferimento ou não do pleito.

Contudo os doutrinadores do Direito Administrativo também apresentam críticas às OSCIP, que devem ser conhecidas.

Foi considerada uma inconsistência apenas se permitir, conforme o artigo 18 e §§ da Lei n. 9.790/99, a cumulação dos títulos de OSCIP com outros até dois anos da data de vigência da Lei – posteriormente, a Medida Provisória n. 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, a qual figura no rol das Medidas “perenizadas” pela Emenda Constitucional n. 32, retardou por mais três anos o prazo limite para a opção.

É o texto da Lei: Art. 18. As pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais, poderão qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que atendidos os requisitos para tanto exigidos, sendo-lhes assegurada a manutenção simultânea dessas qualificações, até dois anos contados da data de vigência desta Lei. (cinco anos, de acordo com a Medida Provisória n. 2.216-37, de 31/8/2001).

§ 1º Findo o prazo de dois anos, a pessoa jurídica interessada em manter a qualificação prevista nesta Lei deverá por ela optar, fato que implicará a renúncia automática de suas qualificações anteriores.

§ 2º Caso não seja feita a opção prevista no parágrafo anterior, a pessoa jurídica perderá automaticamente a qualificação obtida nos termos desta Lei.”

Houve o entendimento de que esta norma refletiu uma tentativa do esvaziamento do título de Utilidade Pública, o que revela uma contradição com seus próprios objetivos. A contradição revela-se porque o título de Utilidade Pública é o que mais concede benefícios para as entidades do terceiro setor, entendendo-se por mais acertado a extensão dos benefícios já conferidos às Entidades de Utilidade Pública às OSCIP, como forma de fortalecer a nova qualificação. Todavia, tal postura não encontrou muito respaldo no contexto histórico-legal.

Outra crítica apresentada é a exclusão das Organizações Sociais das entidades que podem qualificar-se como OSCIP, considerando como agravante que tal proibição não constava do projeto original de lei.

A lei deixa lacunas significativas, que aos poucos encontraram e encontrarão interpretação pela doutrina e jurisprudência e especialmente pela prática administrativa. Bom exemplo para a lacuna legal é o caso da não preocupação com a desqualificação da OSCIP, limitando-se a mencionar o princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

A OSCIP, conforme trata o art. 9º da Lei n. 9.790/99, tem como instrumento balizador o Termo de Parceria: “é passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”. Em suma, trata-se de instrumento cuja celebração não é obrigatória e vem substituir os convênios, que são entendidos como morosos e burocráticos.

As OSCIP têm objetivos sociais mais amplos podendo atuar em mais áreas, vez que nascem da iniciativa da sociedade e têm regras mais genéricas.

O Colegiado Diretor da OSCIP é normalmente formado pelos sócios, segundo determina o Estatuto, o que revela diferencial importante da OS, cujo Conselho de Administração deve contar, obrigatoriamente, com representantes do Poder Público e da Sociedade, em uma proporção bastante elevada em relação ao número de sócios, que, ao fim, são minoria no processo decisório da entidade.

## 5. CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

O CONASS, com a edição da Nota Técnica 12/2005 explicou minuciosamente a legislação atinente aos consórcios públicos de saúde. Portanto, os presentes comentários não têm a pretensão de esgotar o assunto e sim, somente trazer à baila seus principais aspectos.

Há que se considerar, primeiramente, que a figura do consórcio público de saúde veio antes da lei regulamentadora, tanto que Lenir Santos e Guido Ivan de Carvalho em seu livro Sistema Único de Saúde – Comentários à Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/90 e Lei n. 8.142/90) citam: “Assim, o consórcio administrativo intermunicipal surge como um acordo entre municípios interessados na realização de objetivos de interesse comum. É um compromisso que dois ou mais municípios assumem de somarem esforços para a solução de um problema, ou trato de um assunto, que isoladamente nenhum dos consorciados teria condições de resolver de modo satisfatório e em tempo oportuno, seja pela complexidade da questão, seja pelo volume de recursos financeiros, técnicos e administrativos exigidos pelo empreendimento.” Cite-se como exemplo que o primeiro consórcio intermunicipal de saúde surgiu em 1986, no Estado de São Paulo, na região de Penápolis.

Portanto, o Consórcio constituiu-se em instrumento para a busca de resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns, como o enfrentamento de problemas de gerenciamento de unidades de saúde especializadas, aquisição de medicamentos e insumos básicos médico-hospitalares, entre outros.

O Consórcio constituiu-se como importante instrumento para a consolidação do SUS. O projeto de lei acerca do assunto foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2004 e após os trâmites regulares, negociações envolvendo o assunto e apreciação presidencial foi publicada no Diário Oficial da União a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, assim como o Decreto n. 6.017, de 17/01/2007.

O Consórcio Público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam os municípios consorciados. Os Consórcios Públicos na área da saúde deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde e terão por objetivos aqueles determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

O Consórcio Público terá por objetivos principais o fortalecimento do federalismo cooperativo e a consolidação da institucionalização do Estado brasileiro, promovendo maior articulação entre as três esferas de governo. O consórcio público também tem por objetivo viabilizar mecanismos e instâncias de negociação e cooperação entre os entes federados, dando-lhes instrumentos e promovendo o fortalecimento gerencial.

Na perspectiva do cumprimento de seus objetivos o consórcio público poderá firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo; ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados pela modalidade de dispensa de licitação. O instrumento de contratação do consórcio público deverá ser antecedido de protocolo de intenções devidamente publicado em Diário Oficial.

O Contrato de Consórcio Público será celebrado com a ratificação, mediante Lei, do Protocolo de Intenções. O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público que deverá conter cláusulas que indiquem com precisão:

- A denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio.
- A identificação dos entes da federação consorciados.
- A indicação da área de atuação do consórcio.
- A previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.
- Os critérios para em assuntos de interesse comum autorizar o consórcio público a representar os entes da federação consorciados perante outras esferas de governo.
- As normas de convocação e funcionamento da Assembléia Geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do Consórcio Público.
- A previsão de que a Assembléia Geral é a instância máxima do consórcio Público e o número de votos para as suas deliberações.
- A forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do Consórcio Público que, obrigatoriamente, deverá ser o Chefe do Poder Executivo do ente da Federação consorciado.
- O número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.
- As condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria.
- A autorização para a gestão associada de serviços públicos explicitando, entre outras, as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público.
- Os direitos e deveres dos contratantes.

Admite-se que os entes da Federação consorciados poderão ceder ao Consórcio Público de Saúde, servidores na forma e condições da legislação de cada um.

O Consórcio Público adquire personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

O Consórcio Público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Já o consórcio público com personalidade jurídica de direito privado observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Merece destaque que ao considerar a possibilidade de cessão de servidores aos consórcios públicos os mesmos manterão o vínculo estatutário, podendo a personalidade jurídica do consórcio promover a admissão de pessoal conforme o regido pela CLT.

Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público. Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante tal instrumento. O Contrato de Rateio deve ser formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam e devem ser observadas a conformação das informações necessárias ao cumprimento da lei de responsabilidade fiscal pelos entes consorciados, sabendo que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Há ainda a figura do contrato de programa, instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente consorciado, inclusive sua administração indireta, tenha em relação a outro ente no âmbito dos consórcios.

Há previsão de exclusão do consórcio público, após prévia suspensão, do ente consorciado que não consignar em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas pelo contrato de rateio.

O Consórcio Público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente.

Veja no Anexo 2 a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

## **6. FUNDAÇÕES DE APOIO UNIVERSITÁRIO**

Cumprime primeiramente mencionar a dificuldade de identificar fonte de pesquisa acerca das fundações de apoio ligadas às funções de saúde pública.

A literatura técnica compreende as fundações de apoio universitário como entidades privadas, instituídas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nos termos do Código Civil, com a finalidade de apoiar, mediante colaboração, um ente público, não sendo parte integrante da administração pública indireta.

Já o Tribunal de Contas da União entende que as Fundações de Apoio Universitário são instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das insti-

tuições federais de ensino superior. A partir de tal conceito a contratação das fundações para fins outros que não os especificados passou a ser interpretado pelas cortes de contas como indício de irregularidade a ser justificado pelo gestor público.

Há que mencionar que o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal passaram a questionar a legalidade das relações entre as instituições públicas e as fundações de apoio.

Entendeu também o TCU que a contratação de uma fundação de apoio universitário para a promoção de ação publicitária de "divulgação de programas de saúde" também não é adequada, vez que as fundações de apoio universitário não se destinam à execução desse tipo de atividade.

## 7. AUTARQUIAS

As autarquias administrativas são aquelas entendidas por serviços públicos descentralizados que se destacaram do conjunto da administração estatal, para se organizarem de acordo com as necessidades dos serviços que visam executar.

Tal conceito encontra eco no inciso I do artigo 5º, do Decreto-lei n. 200/67, que define autarquia como um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que a requeira, com o objetivo de atingir melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Para o doutrinador Hely Lopes Meirelles: "Autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas. São entes autônomos, mas não são autonomias. Inconfundível é autonomia com autarquia: aquela legisla para si; esta administra a si própria, segundo as leis editadas pela entidade que a criou."

Importante mencionar que pelo fato das autarquias terem patrimônio e receita próprios, estes não se confundem, em hipótese alguma, com os bens e receitas da Administração direta a que se vinculam, sendo estes geridos pela própria autarquia.

Por serem as autarquias pessoas de Direito Público, podem ser titulares de interesses públicos, diferentemente das empresas públicas e sociedades de economia mista que são pessoas de Direito Privado. As empresas públicas e sociedades de economia mista podem receber qualificação para exercício de atividade pública, mas não podem ser titulares dos interesses públicos.

Ensina Diógenes Gasparini que: "As autarquias são detentoras, em nome próprio, de direitos e obrigações, poderes e deveres, prerrogativas e responsabilidades. Ademais, em razão de sua personalidade, as atividades que lhes são trespassadas, os fins e interesses que perseguem são próprios, assim como são próprios os bens que possuem ou que venham a possuir."

Ainda com relação ao patrimônio e receitas próprios das autarquias, determina o artigo 1º do Decreto-lei n. 1.290, de 03/12/73, que: “As entidades da Administração indireta não poderão utilizar recursos provenientes de dotações orçamentárias da União, inclusive transferências, nem eventuais saldos da mesma origem apurados no encerramento da cada ano civil, em suas aplicações no mercado financeiro.” Entende a jurisprudência que as autarquias podem adquirir títulos do Tesouro Nacional com disponibilidades resultantes de receitas próprias, mas não a título de renda fixa como determina o Enunciado n. 207 da Súmula da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Também não podem ser considerados como receita própria ou recursos diretamente arrecadados, os obtidos a partir de convênios, visto que estes são transferências intra ou intergovernamentais. Ou seja, há vedações legais para as autarquias aplicarem suas disponibilidades de receitas próprias em outros títulos, que não os do Tesouro Nacional, ou em depósitos bancários a prazo, especialmente a Caderneta de Poupança, que está de acordo com o Decreto-lei n. 1.290/73 e com o Enunciado n. 207 da Súmula de Jurisprudência do TCU.

As autarquias são criadas para o estabelecimento de regimes diferentes, técnicos, administrativos e jurídicos, adaptados às exigências de cada órgão, para assim realizarem suas próprias tarefas, as quais diferem dos padrões comuns do exercício da Administração Pública.

Pela obediência ao princípio da descentralização faz-se a criação da autarquia através de lei, de forma que a autarquia possa realizar serviços de maneira agilizada e descentralizada, buscando minimizar ou eliminar os inconvenientes burocráticos.

Há o entendimento de que com a criação de uma autarquia, o Estado passa a ter facilitada a sua tarefa administrativa, conferindo à autarquia liberdade administrativa suficiente para a consecução das finalidades específicas que lhes são atribuídas por lei, assim as autarquias não estão sujeitas ao regime jurídico da Administração direta.

A lei criadora da autarquia tem o poder de lhe conferir regime especial para o desempenho de suas finalidades, desde que observadas as restrições constitucionais.

Para a classificação das autarquias, há que se considerar uma série de critérios. Bem ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro que leva em consideração o tipo de atividade exercida: econômicas, de crédito, industriais, de previdência e assistência, profissionais ou corporativas, culturais ou de ensino. Enumera a autora o critério da capacidade administrativa que distingue as autarquias como sendo geográfica (ou territorial) ou de serviço (ou institucional). Por último, as autarquias podem ser diferenciadas por um critério relativo à estrutura e as subdivide em fundacionais ou corporativas.

As autarquias são submetidas à supervisão ministerial (tutela ou controle) que tem o poder de influir sobre elas com o objetivo de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado. Além do que, todas as entidades da Administração indireta encontram-se sujeitas à supervisão da Presidência da República ou do Ministro a cuja pasta estejam vinculadas.

A supervisão das autarquias tem por finalidade assegurar o cumprimento dos objetivos fixados em seu ato de criação; harmonizar sua atuação com a política e programação do Governo no correspondente setor de atividade; zelar pela obtenção de eficiência administrativa e pelo asseguramento de sua autonomia administrativa, operacional e financeira. O controle ou supervisão poderá ser exercido de forma preventiva ou repressiva. A supervisão ministerial é responsável pelo controle administrativo e é aplicável às entidades da Administração indireta vinculada a um ministério, como determina o Decreto-lei n. 200/67, artigo 19 e seguintes.

Há ainda o controle extraordinário, não necessariamente previsto por lei, que cabe à Administração central e visa coibir desmandos das autarquias. Exemplifica-se esse controle através dos atos de intervenção e de destituição dos entes autárquicos.

Diógenes Gasparini, a respeito do controle das autarquias, faz uma ressalva: "Esses controles não vedam nem inibem, por parte da autarquia, a propositura de medidas judiciais contra os atos abusivos da Administração Pública a que pertence. A autarquia é pessoa jurídica de direito público e como pessoa é sujeito de direitos e obrigações. Pode, ademais, não se conformar com os atos de tutela, por entendê-los ilegais, e tomar, em juízo, as medidas cabíveis com o fito de anulá-los."

O que diferencia a administração indireta (autarquias) da administração direta (centralizada), é que a primeira possui controle finalístico, isto é, tem administração própria e vinculada a um órgão da entidade estatal que a criou, enquanto a administração direta possui uma subordinação hierárquica plena e ilimitada.

A respeito da forma de controle das autarquias o ilustre Hely Lopes Meirelles leciona: "Entre nós, o controle das autarquias se realiza na tríplice linha política, administrativa e financeira, mas todos eles adstritos aos termos da lei que os estabelecesse. O controle político normalmente se faz pela nomeação de seus dirigentes pelo Executivo; o controle administrativo se exerce através da supervisão ministerial (Decreto-lei n. 200/67, art. 26) ou de órgão equivalente no âmbito estadual e municipal, bem como por meio de recursos administrativos internos e externos, na forma regulamentar; o controle financeiro se opera nos moldes da Administração direta, inclusive prestação de contas ao Tribunal competente."

Por ser a autarquia sujeito de direito, ela responde pelos próprios atos. A Administração Pública a que pertence a autarquia, na qualidade de indireta, não se responsabiliza pelas suas obrigações autárquicas e nem por eventuais danos causados a terceiros, ou seja, não há responsabilidade solidária da Administração Pública Direta por atos ou negócios da autarquia por ela criada. Excetuado o caso de exaustão de seus recursos, situação em que a autarquia irromperá a responsabilidade subsidiária do Estado.

As autarquias contam com alguns privilégios, como: imunidade de impostos sobre o seu patrimônio, renda e serviços (CF, art. 150, § 2º); prescrição quinquenal de suas dívidas (Decreto-lei Federal n. 4.597/42), salvo disposição diversa constante de lei



especial; Execução fiscal de seus créditos (CPC, art. 578); direito de regresso contra seus servidores (CF, art. 37, § 6º); impenhorabilidade de seus bens e rendas (CF, art. 100 e parágrafos); prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer (CPC, art. 188, e Decreto-lei Federal n. 7.659/45); presunção de legalidade dos atos administrativos, além dos privilégios estabelecidos, em relação aos acordos trabalhistas, no Decreto-lei Federal n. 779/69 (presunção de legitimidade dos ajustes para a extinção de contrato laboral); dispensa de juntada em juízo, pelo seu procurador, do competente mandato; pagamento de custas, se vencida, ao final (CPC, art. 27); proteção de seus bens contra usucapião (Decreto-lei n. 9.760/46).

## 8. FUNDAÇÃO ESTATAL

Desde 2005, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG deu início a estudos e críticas sobre as atuais formas institucionalizadas para a Administração Pública. Assim procedeu, considerando os questionamentos acerca de alguns modelos e com a finalidade de propor ajustes e direcionamento aos desafios da gestão da coisa pública, respeitado o direito público.

Assim o MPOG, em trabalho conjunto com o Ministério da Saúde, juristas, doutrinadores e órgãos de controle interno e externo, entendeu pela definição de “nova tecnologia organizacional” para o atendimento da ação pública no campo social. Pretendeu que a concepção de tal modelo se desse a partir do Estado Democrático de Direito, de forma aberta à participação cidadã, preservada a estrutura de propriedade pública, cujo processo fosse público.

A partir de tais premissas surgiu o modelo da Fundação Estatal que é dotada de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, regida por regras do direito privado, sem a busca pelo lucro. O modelo foi concebido para a atuação do Estado, em áreas que não lhe são exclusivas, como a saúde, educação, cultura, esporte, turismo, tecnologia, assistência social, dentre outras, conforme exposto na Exposição de Motivos EM 111/06/MP e no projeto de lei complementar.

A doutrina brasileira a define como pessoa jurídica oriunda do direito privado, que se caracteriza pelo fato de ser atribuída personalidade jurídica a um patrimônio preordenado a certo fim social.

Alguns civilistas brasileiros merecem ter seu conceito mencionado, entre eles: Clóvis Bevilacqua: “uma universalidade de bens personalizados, em atenção ao fim, que lhe dá unidade.” E Caio Maia da Silva Pereira: “atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social”, categoria atualmente regulada pelo Código Civil nos artigos 45, 62 a 69.

As fundações instituídas pelo Poder Público surgiram no País, conforme ditames

do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, como modalidade institucional configurada como forma de descentralização da atividade pública. A legislação mencionada foi sofrendo as alterações impostas pelo contexto histórico e jurídico, como aquelas advindas do Decreto-lei n. 900/69, do Decreto-lei n. 2.299 /86, da Lei n. 7.596/87, até que em 1984 o STF entendeu pela possibilidade de adoção de dois regimes para as fundações públicas – direito privado ou público.

“Nem toda fundação instituída pelo Poder Público é fundação de direito privado. As fundações, instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos estados – membros, por leis estaduais, são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público.

Tais fundações são espécie do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o § 2º do art. 99 da Constituição Federal” (RE n. 101.126-RJ, Relator o Min. Moreira Alves – RTJ 113/314 – o dispositivo citado no acórdão refere-se à Constituição de 1967, com a EC n. 1/69).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, veio a consagração da fundação pública de direito público como forma jurídica de descentralização da ação do Estado, impondo a essas entidades as mesmas restrições administrativas, orçamentárias e financeiras do modelo de autarquias. Dez anos depois, a Emenda Constitucional n. 19/98 alterou o inciso XIX do art. 37 da Constituição e determinou que somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de atuação.

Com essa alteração, diversos juristas brasileiros entenderam pela reafirmação da fundação pública de direito privado como admissível juridicamente. Todavia, tal admissibilidade não tira da natureza jurídica das fundações públicas a sua polêmica peculiar, pois lhe falta lei complementar que a defina e delimite.

Dada a polêmica, há que se compreender duas teses. A primeira admite a possibilidade de coexistência de dois tipos de fundações públicas – de personalidade jurídica de direito público e de direito privado. A segunda tese defende que as fundações, ainda que instituídas pelo Poder Público, têm sempre regime jurídico de direito privado.

Ou seja, doutrinadores como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Di Pietro, Miguel Reale e Cretella Junior, entendem que essas entidades são verdadeiras autarquias – razão porque são denominadas algumas vezes de fundações autárquicas ou autarquias fundacionais. Já o doutrinador Hely Lopes Meirelles entende que uma fundação não pode ser espécie de autarquia, sem que se confundam os conceitos doutrinários de ambas.

Como subsídio para a admissibilidade da fundação estatal de direito privado, há que se relembrar de decisão do STF em 1984 (já mencionada). Merece destaque ainda

que no ano de 2002, a Ministra Ellen Gracie, da mesma corte, reconheceu que a figura jurídico-institucional própria para a execução, pelo Poder Público, de atividades não-exclusivas de Estado é a fundação estatal de direito privado. Já em 2006 a figura jurídico-institucional das fundações públicas foi objeto de debate entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, no qual foi reafirmada a possibilidade do Estado instituir fundações de direito público ou privado, por meio de decisão relatada pelo Ministro Eros Grau.

Com fundamento no inciso XIX do art. 37 da CF, alterado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, que reconhece as autarquias e as fundações como modalidades institucionais distintas e, inclusive, estabelece formas diferenciadas para a instituição de cada uma delas. As primeiras são instituídas diretamente pelo Estado, por lei específica, enquanto as fundações, mediante autorização legal, em similaridade de condições às empresas públicas e sociedades de economia mista. Assim entendeu o MPOG, que a distinção do tratamento é prova inequívoca do reconhecimento constitucional da existência de dois modelos jurídico-institucionais diferenciados. As autarquias (e as fundações autárquicas) são criadas diretamente por lei enquanto que as fundações e empresas públicas, por serem de regime jurídico de direito privado, após a autorização legislativa, adquirem personalidade jurídica a partir da inscrição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e na Junta Comercial, respectivamente.

Radicado nesse entendimento o MPOG elaborou projeto de lei complementar e respectiva exposição de motivos para a definição de áreas de atuação da fundação estatal e seu estatuto, em atendimento ao que dispõe o art. 26 da EC 19/98, encaminhados à Casa Civil da Presidência da República em dezembro de 2006.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Conforme tal projeto o Poder Público poderá instituir fundações estatais com personalidade jurídica de direito privado para o desenvolvimento de atividades que não tenham fins lucrativos, não sejam exclusivas do Estado e não exijam exercício do poder de autoridade, em áreas como educação, assistência social, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, desporto, turismo, comunicação e previdência complementar do servidor público, para os efeitos do art. 40, §§ 14 e 15 da Constituição.

Desta feita, as fundações estatais deverão ser sempre de caráter social e suas atividades se caracterizarem como serviços públicos, sendo inadmissível que o Estado institua fundações estatais quando pretender intervir no domínio econômico e atuar no mesmo plano em que o fazem os particulares. Para tal deverá criar empresas públicas ou sociedades de economia mista. Inadmissível também o Poder Público instituir fundações estatais quando a atividade pública a ser exercida de forma descentralizada exigir o uso do poder de autoridade do Estado.

Sob esse entendimento a fundação estatal constitui modalidade de descentralização administrativa, inserida na administração pública indireta, ao lado das empresas públicas e sociedades de economia mista e sujeita ao controle estatal para que a vontade do ente público que a instituiu seja cumprida. Ou seja, é administração pública, patrimônio público personalizado segundo as regras do direito privado para a prestação de serviços públicos e seus agentes são empregados públicos, revestidos de responsabilidade pública.

A fundação estatal estará vinculada ao órgão ou entidade em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade conforme a lei que autorizar sua criação. E estará sujeita à fiscalização do sistema de controle interno de cada Poder e ao controle externo e nos casos de vinculação com uma entidade da administração pública indireta, há que assinar o contrato de gestão, na qualidade de representante do Poder Público, assim como exercer as funções de supervisão. A lei autorizativa deverá estabelecer o regime administrativo mínimo (normas de caráter público que devem ser aplicadas à entidade, para garantir a observância do interesse público).

A fundação estatal, conforme projeto de lei complementar poderá ser extinta ou modificada a qualquer tempo, a partir de alterações na sua lei instituidora, que deverá também definir a sua finalidade e objetivos institucionais; o patrimônio que lhe será transferido ou doado; suas fontes de receitas; aspectos básicos sobre sua direção e administração e sobre o contrato de gestão a ser firmado com o Poder Público, para pagamento pelas atividades e serviços públicos que forem contratados e autorizar a cessão gratuita de bens públicos, para o exercício de sua finalidade, na forma do art. n. 18 da Lei n. 9.636 de 15/05/1998 e do Decreto-lei n. 9.760, de 05/09/1946.

Para o Poder Público criar uma fundação estatal será preciso uma prévia autorização legislativa específica para o destaque do patrimônio público e sua personalização segundo as regras do direito privado.

O patrimônio da fundação estatal é formado pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e outros bens que lhe forem destinados para a consecução de sua finalidade ou por aqueles que adquirir com sua receita própria ou receber de terceiros por doação. Neste último caso, admite-se, apenas, a doação de bens livres e desembaraçados. Tais bens poderão ser alienados, mediante autorização específica estabelecida no contrato de gestão celebrado com o Poder Público.

Os bens da fundação estatal são passíveis de penhora. Entretanto, observam um regime diferenciado, regulado pelas disposições do art. 678 do Código de Processo Civil.

O processo de penhora não é realizado diretamente, mas mediante a nomeação de um juiz, na qualidade de depositário, que poderá ser, preferencialmente, um dos seus diretores. Esse depositário deverá apresentar uma programação para o pagamento das dívidas ou, em caso da penhora recair sobre todo o patrimônio, recorrer ao Poder Público.

As receitas da entidade serão compostas pelas rendas que auferir pela prestação de serviços e pelo desenvolvimento de suas atividades, bem como por doações, conforme dispuser a lei autorizativa de sua criação e o respectivo estatuto.

Para os casos em que as fundações estatais sejam instituídas para prestar serviços de natureza universal (gratuita), como é o caso dos serviços de saúde ou de educação, deverão fazê-lo exclusivamente ao Poder Público. No caso de extinção da fundação estatal, os legados e doações que lhe forem destinados, bem como os demais bens que tiver adquirido ou produzido, devem ser incorporados ao patrimônio da União.

Pretende-se que a fundação estatal goze de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, nos limites da legislação, resguardada a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública e das disposições do art. 37 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à realização de concurso público e de regras de licitação. Todavia a fundação estatal não integrará o Orçamento Geral da União, pois sua relação com o Poder Público dar-se-á por contrato de gestão.

Daí a fundação estatal arcará com o ônus de sua própria folha de pagamento, incluídas as despesas com remuneração dos eventuais servidores requisitados de outros órgãos, que serão cedidos sem ônus para a origem. A fundação estatal deverá ressarcir os órgãos/entidades de origem nos valores correspondentes ao pagamento da remuneração dos servidores, acrescidos dos respectivos encargos sociais definidos em lei.

Como forma de garantir o cumprimento do princípio da publicidade nas relações entre a fundação estatal e o Poder Público, a lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre a forma de apresentação dos contratos de gestão na lei orçamentária anual. Deverá também dispor quanto à organização das informações relativas a esses contratos assinados com o Poder Público, que deverão compor as informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual.

A fundação estatal dispõe de sistema contábil pela Lei n. 6.404/76, até que seja editado regulamento próprio.

A fundação estatal disporá de sistemas administrativos próprios de pessoal, de compras, de orçamento, de serviços gerais, dentre outros e, portanto, não integra os sistemas administrativos da Administração Pública – ou seja, estarão fora do SIAPE (Recursos Humanos), SICAF (cadastro único de fornecedores), SIASG (serviços gerais), SIAFI (administração financeira), entre outros.

O regime jurídico de pessoal da fundação estatal será o previsto pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, todavia observadas as restrições impostas aos órgãos e entidades públicos, ainda que de direito privado, pelo art. 37 da Constituição. Ou seja, o ingresso dos seus empregados dar-se-á por concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do que preceitua o inciso II do art. 37 da Constituição, precedido de edital, publicado no Diário Oficial da União, e observados os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, também para os casos de demissão. Contudo, não há o

benefício da estabilidade, preceituado no artigo 41 da CF. Merece a observação de que como referir-se-á ao regime celetista haverá os benefícios do acordo coletivo de trabalho e FGTS.

Pretende-se ainda que cada fundação estatal tenha seu quadro de pessoal, organizado conforme plano de carreira, emprego e salários, definido na forma do que dispuser o seu estatuto, sendo previsto que a lei que autorizar a instituição da fundação poderá fixar um percentual máximo de gasto com pessoal e exigir, ainda, um percentual mínimo de reserva para aplicação em capacitação de pessoal, inovação tecnológica, investimentos, dentre outros.

Considerada a pretensão de imunidade tributária, a mesma encontra respaldo na interpretação sistêmica do disposto nos arts. 150, § 2º; 150VI, "c" e 195, § 7º da Constituição, ratificada pela doutrina e jurisprudência já firmadas sobre o tema, as fundações estatais que atuarem nas áreas sociais (e o campo das fundações estatais, diferentemente das empresas públicas, são serviços públicos de cunho social) gozarão de imunidade tributária sobre o patrimônio, renda ou serviços relacionados com suas finalidades essenciais e serão isentas para a contribuição da seguridade social. A imunidade não abrange os rendimentos e ganhos de capital auferidos em aplicações financeiras de renda fixa ou de renda variável.

Sendo a fundação estatal ente da administração indireta do Poder Público, há que submeter-se à supervisão do órgão da Administração direta ou entidade da Administração indireta em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade. Também está sujeita à fiscalização de órgão do sistema de controle interno do respectivo Poder e do controle externo do Tribunal ou Conselho de Contas, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição. A fiscalização pelos órgãos de controle assegura a existência de um controle administrativo dos atos das entidades fundacionais e visa, também, assegurar a realização, por parte da fundação, dos objetivos fixados no respectivo ato de constituição. Deverá ser considerado ainda o controle do Ministério Público, pois não há incompatibilidade entre os dois controles.

A proposta do sistema de governança da fundação estatal é colegiado e composto dos seguintes órgãos de direção superior e administração: (a) Conselho Curador; (b) Diretoria-Executiva, (c) Conselho Fiscal e (d) Conselho Consultivo Social.

Por fim, o estatuto da fundação estatal deverá dispor sobre:

- a) sua finalidade e objetivos;
- b) sua natureza, sede e duração (que, na fundação estatal deve ser indeterminado);
- c) a estrutura organizacional, com a descrição da competência de seus órgãos e as atribuições dos seus dirigentes;
- d) disposições sobre os seus órgãos de direção e administração, incluindo a composição, escolha e substituição dos membros dos Conselhos e periodicidade das reuniões;

- e) o regime de pessoal, inclusive no que se refere ao acordo coletivo e ajustes periódicos; plano de carreira e salários; benefícios; sistemas de contratação e demissão e outros;
- f) o patrimônio e a receita;
- g) o Contrato de Gestão;
- h) o regime financeiro e sua fiscalização;
- i) o sistema de compras de bens, serviços e obras; e
- j) outras disposições gerais e Ato do Poder Executivo aprovará o estatuto da Fundação.

Nos anexos 3, 4 e 5 estão as leis complementares estaduais, que aprovam as Fundações Estatais, respeitadas as respectivas Constituições dos estados da Bahia (Lei Complementar 29 de 21/12/2007); do Rio de Janeiro (Lei Ordinária n. 5.164 de 17/12/2007) e de Sergipe (Lei n. 5.164, de 17/12/2007).

## 9. ANEXOS

### I. LEI COMPLEMENTAR N. 846, DE 4 DE JUNHO DE 1998

Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO: Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

CAPÍTULO I  
Das Organizações Sociais  
Seção I  
Da Qualificação

**Artigo 1º** – O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde e à cultura, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.

**Parágrafo único** – As pessoas jurídicas de direito privado cujas atividades sejam dirigidas à saúde e à cultura, qualificadas pelo Poder Executivo como organizações sociais, serão submetidas ao controle externo da Assembléia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.

**Artigo 2º** – São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I – comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de ter a entidade, como órgãos de deliberação superior e de direção, um Conselho de Administração e uma Diretoria, definidos nos termos do Estatuto, assegurado àquele composição e atribuições normativas e de controle básicos previstos nesta lei complementar;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da Diretoria da entidade;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) em caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação da entidade, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito do Estado, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio do Estado, na proporção dos recursos e bens por este alocados;

II – ter a entidade recebido aprovação em parecer favorável, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Secretário de Estado da área correspondente e do Secretário da Administração e Modernização do Serviço Público.

**Parágrafo único** – Somente serão qualificadas como organização social, as entidades que, efetivamente, comprovarem possuir serviços próprios de assistência à saúde, há mais de 5 (cinco) anos.

## Seção II

### Do Conselho de Administração

**Artigo 3º** – O Conselho de Administração deve estar estruturado nos termos do respectivo estatuto, observados, para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, os seguintes critérios básicos:

I – ser composto por:



- a) 55% (cinquenta e cinco por cento) no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;
  - b) 35% (trinta e cinco por cento) de membros eleitos pelos demais integrantes do Conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;
  - c) 10% (dez por cento) de membros eleitos pelos empregados da entidade;
- II – os membros eleitos ou indicados para compor o Conselho que não poderão ser parentes consangüíneos ou afins até o 3º grau do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, terão mandato de quatro anos, admitida uma recondução;
- III – o primeiro mandato de metade dos membros eleitos ou indicados deve ser de dois anos, segundo critérios estabelecidos no estatuto;
- IV – o dirigente máximo da entidade deve participar das reuniões do Conselho, sem direito a voto;
- V – o Conselho deve reunir-se ordinariamente, no mínimo, três vezes a cada ano, e extraordinariamente, a qualquer tempo;
- VI – os conselheiros não receberão remuneração pelos serviços que, nesta condição, prestarem à organização social, ressalvada a ajuda de custo por reunião da qual participem; e
- VII – os conselheiros eleitos ou indicados para integrar a Diretoria da entidade devem renunciar ao assumirem às correspondentes funções executivas.

**Artigo 4º** – Para os fins de atendimento dos requisitos de qualificação, devem ser incluídas entre as atribuições privativas do Conselho de Administração:

- I – aprovar a proposta de contrato de gestão da entidade;
- II – aprovar a proposta de orçamento da entidade e o programa de investimentos;
- III – designar e dispensar os membros da Diretoria;
- IV – fixar a remuneração dos membros da Diretoria;
- V – aprovar os estatutos, bem como suas alterações, e a extinção da entidade por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros;
- VI – aprovar o regimento interno da entidade, que deve dispor, no mínimo, sobre a estrutura, o gerenciamento, os cargos e as competências;
- VII – aprovar por maioria, no mínimo, de 2/3 (dois terços) de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras e serviços, bem como para compras e alienações, e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade;
- VIII – aprovar e encaminhar, ao órgão supervisor da execução do contrato de gestão, os relatórios gerenciais e de atividades da entidade, elaborados pela Diretoria; e
- IX – fiscalizar o cumprimento das diretrizes e metas definidas e aprovar os demonstrativos financeiros e contábeis e as contas anuais da entidade, com o auxílio de auditoria externa.

**Artigo 5º** – Aos conselheiros, administradores e dirigentes das organizações sociais da saúde vedado exercer cargo de chefia ou função de confiança no Sistema Único de Saúde (SUS).

### Seção III

#### Do Contrato de Gestão

**Artigo 6º** – Para os efeitos desta lei complementar, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de uma parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde ou da cultura.

§ 1º – É dispensável a licitação para a celebração dos contratos de que trata o *caput* deste artigo.

§ 2º – A organização social da saúde deverá observar os princípios do Sistema Único de Saúde, expressos no artigo 198 da Constituição Federal e no artigo 7º da Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 3º – A celebração dos contratos de que trata o *caput* deste artigo, com dispensa da realização de licitação, será precedida de publicação da minuta do contrato de gestão e de convocação pública das organizações sociais, através do Diário Oficial do Estado, para que todas as interessadas em celebrá-lo possam se apresentar.

§ 4º – O Poder Público dará publicidade:

I – da decisão de firmar cada contrato de gestão, indicando as atividades que deverão ser executadas; e

II – das entidades que manifestarem interesse na celebração de cada contrato de gestão.

§ 5º – É vedada a celebração do contrato previsto neste artigo para a destinação, total ou parcial, de bens públicos de qualquer natureza, que estejam ou estiveram, ao tempo da publicação desta lei, vinculados à prestação de serviços de assistência à saúde.

**Artigo 7º** – O contrato de gestão celebrado pelo Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde ou da Cultura conforme sua natureza e objeto discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da entidade contratada e será publicado na íntegra no Diário Oficial.

**Parágrafo único** – O contrato de gestão deve ser submetido, após aprovação do Conselho de Administração, ao Secretário de Estado da área competente.

**Artigo 8º** – Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios inscritos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 111 da Constituição Estadual e, também, os seguintes preceitos:

I – especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, estipulação das metas a serem atingidas e respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II – estipulação dos limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções;

III – atendimento à disposição do § 2º do artigo 6º desta lei complementar; e

IV – atendimento exclusivo aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), no caso das organizações sociais da saúde.

**Parágrafo único** – O Secretário de Estado competente deverá definir as demais cláusulas necessárias dos contratos de gestão de que for signatário.

#### Seção IV

##### Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

**Artigo 9º** – A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo Secretário de Estado da Saúde ou pela Secretaria de Estado da Cultura, nas áreas correspondentes.

§ 1º – O contrato de gestão deve prever a possibilidade de o Poder Público requerer a apresentação pela entidade qualificada, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro, assim como suas publicações no Diário Oficial do Estado.

§ 2º – Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão serão analisados, periodicamente, por comissão de avaliação indicada pelo Secretário de Estado competente, composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado àquela autoridade e aos órgãos de controle interno e externo do Estado.

§ 3º – A comissão de avaliação da execução do contrato de gestão das organizações sociais da saúde, da qual trata o parágrafo anterior, compor-se-á, dentre outros membros, por 2 (dois) integrantes indicados pelo Conselho Estadual de Saúde, reservando-se, também, 2 (duas) vagas para membros integrantes da Comissão de Saúde e Higiene da Assembléia Legislativa e deverá encaminhar, trimestralmente, relatório de suas atividades à Assembléia Legislativa.

**Artigo 10** – Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, para as providências relativas aos respectivos âmbitos de atuação, sob pena de responsabilidade solidária.

**Artigo 11** – Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembléia Legislativa.

**Artigo 12** – O balanço e demais prestações de contas da organização social devem, necessariamente, ser publicados no Diário Oficial do Estado e analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

#### Seção V

#### Do Fomento às Atividades Sociais

**Artigo 13** – As entidades qualificadas como organizações sociais ficam declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais.

**Artigo 14** – Às organizações sociais serão destinados recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§ 1º – Ficam assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§ 2º – Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão, parcela de recursos para fins do disposto no artigo 16 desta lei complementar, desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§ 3º – Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, consoante cláusula expressa do contrato de gestão.

§ 4º – Os bens públicos de que trata este artigo não poderão recair em estabelecimentos de saúde do Estado, em funcionamento.

**Artigo 15** – Os bens móveis públicos permitidos para uso poderão ser substituídos por outros de igual ou maior valor, condicionado a que os novos bens integrem o patrimônio do Estado.

**Parágrafo único** – A permuta de que trata o *caput* deste artigo dependerá de prévia avaliação do bem e expressa autorização do Poder Público.

**Artigo 16** – Fica facultado ao Poder Executivo o afastamento de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º – Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor afastado qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º – Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor afastado com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

**Artigo 17** – São extensíveis, no âmbito do Estado, os efeitos dos artigos 13 e 14, § 3º, para as entidades qualificadas como organizações sociais pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie as normas gerais emanadas da União sobre a matéria, os preceitos desta lei complementar, bem como os da legislação específica de âmbito estadual.

## Seção VI Da Desqualificação

**Artigo 18** – O Poder Executivo poderá proceder à desqualificação da entidade como organização social quando verificado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão.

§ 1º – A desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

§ 2º – A desqualificação importará reversão dos bens permitidos e do saldo remanescente dos recursos financeiros entregues à utilização da organização social, sem prejuízo das sanções contratuais penais e civis aplicáveis à espécie.

## CAPÍTULO II Das Disposições Finais e Transitórias

**Artigo 19** – A organização social fará publicar na imprensa e no Diário Oficial do Estado, no prazo máximo de 90 (noventa) dias contados da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público.

**Artigo 20** – Os Conselheiros e Diretores das organizações sociais não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

**Artigo 21** – Nas hipóteses de a entidade pleiteante da habilitação como organização social existir há mais de 5 (cinco) anos, contados da data da publicação desta lei complementar, fica estipulado o prazo de 2 (dois) anos para adaptação das normas do respectivo estatuto ao disposto no artigo 3º, incisos I a IV.

**Artigo 22** – Fica acrescido parágrafo ao artigo 20 da Lei Complementar n. 791, de 9 de março de 1995, do seguinte teor:

“§ 7º – À habilitação de entidade como organização social e à decorrente relação de parceria com o Poder Público, para fomento e execução de atividades relativas à área da saúde, nos termos da legislação estadual pertinente, não se aplica o disposto no § 5º deste artigo.”

**Artigo 23** – Os requisitos específicos de qualificação das organizações sociais da área de cultura serão estabelecidos em decreto do Poder Executivo, a ser editado no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta lei complementar.

**Artigo 24** – Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 4 de junho de 1998.

MÁRIO COVAS

Yoshiaki Nakano – Secretário da Fazenda

José da Silva Guedes – Secretário da Saúde

Antonio Angarita – Respondendo pelo Expediente da Secretaria da Cultura

Fernando Gomez Carmona – Secretário da Administração e Modernização do Serviço Público

Fernando Leça – Secretário-Chefe da Casa Civil

Antonio Angarita – Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 4 de junho de 1998.

## **2. LEI N. 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005**

Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

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

**Art. 1º** – Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º – O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º – A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

§ 3º – Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

**Art. 2º** – Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º – Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º – Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º – Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

**Art. 3º** – O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

**Art. 4º** – São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI – as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII – a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º – Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios com territórios nele contidos;



II – dos estados ou dos estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO);

IV – dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os municípios; e

V – (VETADO)

§ 2º – O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º – É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4º – Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º – O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

**Art. 5º** – O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º – O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º – A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º – A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º – É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

**Art. 6º** – O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º – O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º – No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação,

celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

**Art. 7º** – Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

**Art. 8º** – Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º – O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º – É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º – Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º – Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º – Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

**Art. 9º** – A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

**Parágrafo único** – O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

**Art. 10** – (VETADO)

**Parágrafo único** – Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos

atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

**Art. 11** – A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º – Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º – A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

**Art. 12** – A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º – Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º – Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

**Art. 13** – Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º – O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º – No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;  
 V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º – É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º – O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º – Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º – O contrato celebrado na forma prevista no § 5o deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 7º – Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

**Art. 14** – A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

**Art. 15** – No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

**Art. 16** – O inciso IV do art. 41 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41. ....  
 .....

IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;.....” (NR)

**Art. 17** – Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23. ....  
 .....

§ 8º – No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número.” (NR)

“Art. 24. ....  
.....

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

**Parágrafo único** – Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.” (NR)

“Art. 26 – As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.  
.....” (NR)

“Art. 112. ....

§ 1º – Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º – É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato.” (NR)

**Art. 18** – O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 10. ....  
.....

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.” (NR)

**Art. 19** – O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

**Art. 20** – O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

**Art. 21** – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de abril de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Antonio Palocci Filho

Humberto Sérgio Costa Lima

Nelson Machado

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7/4/2005.

### **3. LEI COMPLEMENTAR N. 29, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2007**

Estabelece critérios para a criação e estruturação de Fundações Estatais, define a área de sua atuação, na forma do art. 17 da Constituição do Estado da Bahia, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA: Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** – O Poder Executivo poderá, mediante lei específica, instituir fundação estatal com personalidade jurídica de direito público, ou autorizar a instituição de fundação estatal com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos.

§ 1º – Não poderão ser instituídas fundações estatais sob regime de direito privado para o desempenho de atividades em áreas que exijam o exercício do poder de autoridade do Estado.

§ 2º – As fundações estatais de direito privado adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua instituição no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, regendo-se, no que couber, pelas disposições do Código Civil.

**Art. 2º** – A fundação estatal terá patrimônio e receitas próprias e gozará de autonomia administrativa, operacional e financeira.

**Art. 3º** – As fundações estatais a serem instituídas ou que tenham autorizada a instituição a partir da entrada em vigor desta Lei somente desempenharão atividades na área de saúde.

**Parágrafo único** – O disposto no *caput* deste artigo não se aplica às fundações já existentes.

**Art. 4º** – As fundações estatais a serem instituídas ou que tenham autorizada a instituição a partir da entrada em vigor desta Lei integrarão a administração pública indireta e vincular-se-ão à Secretaria da Saúde.

**Art. 5º** – As fundações estatais estarão sujeitas à fiscalização do sistema de controle do Executivo, do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público Estadual.

**Art. 6º** – O patrimônio das fundações estatais será constituído pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e outros que lhes sejam destinados por lei ou por doações e os que adquirirem com suas receitas próprias.

**Art. 7º** – Constituirão receitas das fundações estatais:

I – remuneração pela prestação de serviços e aplicação de seus recursos;

II – rendas resultantes da exploração dos seus bens e do seu patrimônio;

III – contribuições, auxílios, transferências, doações, legados e subvenções de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV – recursos oriundos de convênios, contratos ou acordos de cooperação técnica firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

V – valores provenientes dos rendimentos das aplicações de suas disponibilidades financeiras;

VI – outras rendas extraordinárias ou eventuais.

**Parágrafo único** – A fundação estatal que tiver por finalidade a prestação de serviços públicos de caráter universal não poderá prestar serviço ao setor privado, nem realizar cobranças diretas ou indiretas aos usuários.

**Art. 8º** – As fundações estatais poderão celebrar contrato de gestão com o Poder Público, na forma prevista no art. 37, § 8º, da Constituição Federal.

§ 1º – O contrato de gestão a ser celebrado entre a fundação estatal e o Poder Público poderá ter por objeto a contratação de serviços e/ou fixação de metas de desempenho para a entidade.

§ 2º – Os relatórios financeiros e de execução do contrato de gestão celebrado com o Poder Público deverão ser publicados em extrato no Diário Oficial e divulgados integralmente em meio eletrônico de comunicação, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o encerramento do exercício financeiro.

**Art. 9º** – Os empregados das fundações estatais de direito privado serão admitidos mediante concurso público e regidos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

**Art. 10** – O Estado e suas autarquias poderão colocar servidores à disposição da fundação estatal, sem ônus para o órgão de origem.

**Art. 11** – Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 12** – Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 21 de dezembro de 2007.

JAQUES WAGNER  
Governador

Eva Maria Cella Dal Chiavon  
Secretária da Casa Civil

Manoel Vitório da Silva Filho  
Secretário da Administração

#### **4. LEI N. 5164, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2007.**

Autoriza o Poder Executivo a instituir a “fundação estatal dos hospitais gerais”, a “fundação estatal dos hospitais de urgência” e a “fundação estatal dos institutos de saúde e da central estadual de transplante”, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:



## CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES INICIAIS

**Art. 1º** – Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, nos termos do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, três fundações públicas, com as denominações de “Fundação Estatal dos Hospitais Gerais”, “Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência e Emergência” e “Fundação Estatal dos Institutos de Saúde”, todas fundações públicas, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de duração indeterminada e com sede e foro na Capital e competência para atuação em todo o território do Estado do Rio de Janeiro.

§ 1º – As Fundações adquirirão personalidade jurídica com a inscrição dos seus atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, regendo-se, no que couber, pelas disposições do Código Civil Brasileiro, por esta lei e pelos seus estatutos.  
§ 2º – As Fundações terão patrimônio e receitas próprias, gozarão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira.

**Art. 2º** – As Fundações integrarão a administração pública indireta e vincular-se-ão à Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil (SESDEC), compondo a rede do Sistema Único de Saúde.

**Art. 3º** – As Fundações estarão sujeitas à fiscalização do sistema de controle interno próprio de cada Poder e do Tribunal de Contas do Estado.

## CAPÍTULO II DAS FINALIDADES E PRINCÍPOS

**Art. 4º** – É finalidade das Fundações, em consonância com as áreas de atuações previstas por lei complementar específica, executar e prestar serviços de saúde ao Poder Público, em especial à SESDEC, no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado do Rio de Janeiro.

**Art. 5º** – A Fundação Estatal dos Hospitais Gerais manterá em sua estrutura as seguintes unidades hospitalares:

- I – Hospital Regional de Barra de São João (Barra de São João);
- II – Hospital Estadual Pref. João Baptista Cáffaro (Itaboraí);
- III – Hospital Regional de Araruama;
- IV – Hospital Estadual Vereador Melchiades Calazans (Nilópolis).

**Art. 6º** – A Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência manterá em sua estrutura as seguintes unidades hospitalares:

- I – Hospital Estadual Getúlio Vargas;
- II – Hospital Estadual Carlos Chagas;
- III – Hospital Estadual Rocha Faria;
- IV – Hospital Estadual Pedro II;
- V – Hospital Estadual Albert Schweitzer;
- VI – Hospital Estadual Adão Pereira Nunes;
- VII – Hospital Estadual Azevedo Lima;
- VIII – Hospital Estadual Alberto Torres;
- IX – Centro Psiquiátrico do Rio de Janeiro.

**Art. 7º** – A Fundação Estatal dos Institutos manterá em sua estrutura as seguintes unidades hospitalares:

- I – Instituto Estadual de Hematologia Arthur Siqueira Cavalcanti;
- II – Instituto Estadual de Cardiologia Aloysio de Castro;
- III – Instituto Estadual de Diabetes e Endocrinologia Luiz Capriglione;
- IV – Laboratório Central de Saúde Pública Noel Nutels;
- V – Central Estadual de Transplantes;
- VI – Hospital Estadual Tavares de Macedo;
- VII – Hospital Estadual de Dermatologia Sanitária;
- VIII – Instituto Estadual de Infectologia São Sebastião;
- IX – Instituto Estadual de Doenças Ary Parreiras (Niterói);
- X – Hospital Estadual Santa Maria;
- XI – Hospital Estadual Anchieta.

**Art. 8º** – A transferência da gestão das unidades hospitalares de que tratam os arts. 5º, 6º e 7º desta Lei às Fundações se dará gradativamente, por meio de ato do Governador.

**Parágrafo único** – o Governador poderá, mediante Decreto, incluir outras unidades na estrutura das Fundações Estatais ou excluir as unidades previstas nos arts. 5º, 6º e 7º desta Lei.

**Art. 9º** – Os serviços prestados pelas Fundações serão desenvolvidos de acordo com as diretrizes constitucionais e legais previstas para o Sistema Único de Saúde e obedecerão aos princípios gerais que regem a Administração Pública.

**Art. 10** – É vedado às Fundações de que trata a presente Lei:

- I – transferir recursos a outras entidades ou para o desenvolvimento de atividades não compatíveis com as finalidades definidas no art. 4º desta Lei;

- II – participar de movimentos políticos partidários;
- III – prestar serviços de assistência à saúde à iniciativa privada;
- IV – cobrar ao cidadão usuário taxa, tarifa, preço público ou qualquer outra forma de remuneração.

### CAPÍTULO III DO PATRIMÔNIO

**Art. 11** – O patrimônio das Fundações será constituído pelos bens destinados pelo Poder Público, particulares ou que venham a ser adquiridos com recursos oriundos do Contrato de Gestão firmados com o Estado ou de outras fontes.

### CAPÍTULO IV DOS RECURSOS

**Art. 12** – Os recursos das Fundações, que compreendem a sua receita e sua renda, são resultantes de:

- I – os recursos que lhe forem pagos pela prestação de serviços ao Estado;
- II – as rendas de seu patrimônio;
- III – as doações, legados e subvenções;
- IV – os derivados de contratos, convênios e outros instrumentos congêneres por ela celebrados com o Poder Público e a iniciativa privada.

### CAPÍTULO V DA ORGANIZAÇÃO

**Art. 13** – Cada uma das três Fundações Estatais contará com os seguintes órgãos:

- I – Conselho Curador;
- II – Conselho Fiscal;
- III – Diretoria Executiva.

**Parágrafo único** – As Fundações Estatais contarão, também, com uma assessoria administrativa de controle interno, cuja atuação será prevista em seus estatutos.

## CAPÍTULO VI DO CONSELHO CURADOR

**Art. 14** – O Conselho Curador, órgão superior de direção, fiscalização e controle da Fundação, será constituído de 9 (nove) membros titulares e suplentes com mandato de 2 (dois) anos, permitindo recondução dos seus membros por iguais períodos, sendo:

I – 5 (cinco) membros indicados pelo Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil;

II – 1 (um) membro indicado pelo Conselho dos Secretários Municipais de Saúde (COSEMS);

III – 1 (um) membro indicado pelo Conselho Estadual de Saúde, dentre os representantes dos usuários;

IV – 1 (um) membro eleito entre os empregados e servidores cedidos da Fundação Estatal;

V – 1 (um) membro indicado pela Academia Nacional de Medicina;

§ 1º – O Conselho Curador será presidido por um dos membros indicados a critério do Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil, de acordo com o inciso I deste artigo.

§ 2º – A cada membro titular corresponde um suplente indicado pelo mesmo processo previsto neste artigo.

§ 3º – Em casos de falecimento, renúncia, destituição, incompatibilidade e impedimento de um membro titular, o Conselho empossará o suplente e solicitará a substituição, no prazo máximo de trinta dias.

§ 4º – Em caso de dissolução das entidades mencionadas neste artigo, o Conselho Curador convocará reunião extraordinária para a reforma do Estatuto, com substituição das entidades que têm assento no Conselho.

§ 5º – É obrigatória a participação dos membros da Diretoria Executiva da Fundação nas reuniões do Conselho Curador, sem direito a voto.

§ 6º – Os membros do Conselho Curador respondem pelos danos resultantes de omissão do cumprimento de seus deveres e de atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação do Estatuto.

§ 7º – Poderão participar nas reuniões do Conselho Curador, sem direito a voto, os municípios onde estão instaladas as unidades de saúde do Estado, bastando para isso que seja encaminhado ofício ao Conselho, com indicação do representante.

**Art. 15** – É da competência privativa do Conselho Curador:

I – instituir e reformar o Estatuto;

II – opinar sobre a extinção da Fundação Estatal, que só poderá se efetivar mediante Lei;

III – aprovar e reformar o regimento interno que disporá sobre os assuntos de interesse da Fundação Estatal e, especialmente, do sistema de gestão do trabalho;

IV – encaminhar ao Secretário de Saúde e Defesa Civil proposta de plano de carreira dos empregados, plano de empregos e salários, os critérios de avaliação de desempenho e desenvolvimento, bem como os reajustes salariais e a remuneração da Diretoria Executiva, a concessão de reajustes de quaisquer benefícios indiretos, que após análise, serão submetidos ao Governador do Estado.

V – opinar sobre a inclusão ou exclusão de unidades hospitalares na estrutura das Fundações Estatais, previstas no parágrafo único do artigo 8º desta Lei.

VI – aprovar e reformar o regimento interno das unidades hospitalares que compõem a estrutura da Fundação Estatal.

VII – aprovar:

a) a proposta de contrato de gestão e seu detalhamento através de plano operativo da Fundação, anual ou plurianual;

b) a prestação de contas anual da Diretoria Executiva;

c) a contratação de empresas de auditoria independente para a realização do exame das demonstrações financeiras, exigidas por Lei, pela Assembléia Legislativa do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado.

VIII – deliberar, com direito a veto, sobre as nomeações dos membros da Diretoria Executiva da Fundação Estatal e das unidades hospitalares, a serem indicados pelo Diretor Executivo;

IX – exercer a fiscalização e o controle dos atos da Diretoria Executiva;

X – solicitar aos empregados com cargo de direção esclarecimentos, informações e prestações de contas eventuais;

XI – aprovar o recebimento de doações com encargos;

XII – deliberar, em instância final, sobre os demais assuntos de interesse da Fundação Estatal.

**Parágrafo único** – As deliberações sobre as matérias constantes dos incisos I a VI deste artigo serão tomadas pelo voto de maioria absoluta do Conselho e, sobre os demais assuntos, com o voto da maioria simples, observado quorum mínimo de três membros.

## CAPÍTULO VII DO CONSELHO FISCAL

**Art. 16** – O Conselho Fiscal, órgão de controle interno, responsável pela fiscalização da gestão econômico-financeira da Fundação Estatal, com mandato de 2 (dois) anos, permitindo recondução dos seus membros por iguais períodos, terá a seguinte composição:

I – 1 (um) representante indicado pela SESDEC;

II – 1 (um) representante indicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;

III – 1 (um) representante indicado pela Secretaria de Estado de Fazenda.

§ 1º – Os membros indicados para o Conselho Fiscal deverão possuir capacidade e notório conhecimento da área econômico-financeira ou contábil.

§ 2º – O Conselho Fiscal será presidido pelo representante da SESDEC.

**Art. 17** – Compete ao Conselho Fiscal da Fundação Estatal:

I – proceder à fiscalização contábil, financeira e patrimonial da Fundação;

II – examinar as contas, balanços e quaisquer outros documentos e, ao final, apresentar parecer contábil, no mínimo anual, acerca da prestação de contas da administração da Fundação Estatal;

III – analisar e emitir parecer acerca da prestação de contas de recursos específicos e que devem, isoladamente, ser encaminhadas aos órgãos da Administração Pública que os concederam;

IV – sem prejuízo das funções do Conselho Curador, avaliar a gestão financeira da Diretoria Executiva e do próprio Conselho Curador, inclusive a fiscalização das atividades dos administradores, assim como o exame da contabilidade;

V – solicitar ao Conselho Curador e à Diretoria Executiva esclarecimentos ou informações, desde que relativos à sua função fiscalizadora.

**Parágrafo único** – Os membros do Conselho Fiscal têm os mesmos deveres dos membros do Conselho Curador e respondem pelos danos resultantes de omissão do cumprimento de seus deveres e de atos praticados com culpa ou dolo, ou com violação do Estatuto.

## CAPÍTULO VIII DA DIRETORIA EXECUTIVA

**Art. 18** – A Diretoria Executiva, órgão responsável pela gestão da Fundação Estatal e subordinada ao Conselho Curador, é constituída das seguintes funções de livre provimento:

I – 1 (um) Diretor Executivo;

II – 1 (um) Diretor Administrativo-Financeiro;

III – 1 (um) Diretor de Recursos Humanos;

IV – 1 (um) Diretor de Planejamento e Gestão do Contrato de Metas;

V – 1 (um) Diretor Técnico-Assistencial;

VI – 1 (um) Diretor Jurídico.

§ 1º – O Diretor Executivo será nomeado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º – Os membros indicados para Diretoria Executiva deverão possuir reputação ilibada, capacidade e notório conhecimento nas suas respectivas áreas.

§ 3º – O Diretor Executivo será substituído em suas faltas e impedimentos pelo Diretor de Planejamento e Gestão do Contrato de Metas e, na ausência deste, pelo Diretor Técnico-Assistencial.

**Art. 19** – É da competência da Diretoria Executiva:

I – gerir a Fundação e coordenar, supervisionar e controlar as unidades que integrem sua estrutura;

II – gerir a prestação dos serviços contratados, em consonância com as metas de desempenho e atividades fixadas no Contrato de Gestão celebrado entre a Fundação e o Poder Público, e constante no Plano Operativo;

III – exercer o controle interno das atividades da Fundação, nos termos do Estatuto e segundo as diretrizes e os critérios fixados no Plano Operativo e no Contrato de Gestão da Fundação;

IV – elaborar, para deliberação do Conselho Curador:

a) o Plano Operativo da Fundação Estatal, anual ou plurianual;

b) o estatuto da Fundação Estatal;

c) os regimentos mencionados no art. 15, incisos III e VI, desta Lei.

**Art. 20** – Constituem atribuições e deveres do Diretor Executivo, além dos que o Conselho Curador lhe conferir:

- I – representar a Fundação em Juízo ou fora dele;
- II – convocar o Conselho Curador e o Conselho Fiscal, na forma do Estatuto;
- III – presidir as reuniões da Diretoria Executiva;
- IV – nomear, após a deliberação do Conselho Curador, na forma do art. 15, inciso VIII, desta Lei, os demais membros da Diretoria Executiva;
- V – cumprir e fazer cumprir o Estatuto e o Regimento da Fundação Estatal.

**Art. 21** – Para a direção das unidades hospitalares geridas pela Fundação, cada unidade hospitalar contará com a seguinte estrutura gerencial, de livre-provimento, subordinadas à Diretoria Executiva:

- I – 1 (um) Diretor Geral;
- II – 1 (um) Diretor Administrativo e de Recursos Humanos;
- III – 1 (um) Diretor Assistencial;
- IV – 1 (um) Assessor de Planejamento.

**Parágrafo único** – Caberá ao Diretor Executivo da Fundação Estatal a nomeação da Diretoria Executiva das unidades hospitalares, devendo submetê-la a prévia aprovação do Conselho Curador, na forma do artigo 15, inciso VIII, desta Lei.

## CAPÍTULO IX DO PESSOAL

**Art. 22** – O regime jurídico que regerá as relações de trabalho das Fundações, mencionadas nesta Lei, será o previsto na Consolidação das Leis de Trabalho, disciplinado no Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943 e demais normas pertinentes.

**Art. 23** – O ingresso no quadro de empregados da Fundação Estatal dar-se-á mediante concurso público de provas ou de provas e títulos.

**Art. 24** – Cada Fundação organizará seu quadro de pessoal mediante plano de empregos, carreira e salários, conforme regulamento específico mencionado no art. 15, inciso IV, desta Lei.

**Parágrafo único** – Será mantido percentual reservado nas contratações para pessoas com deficiência em cada quadro funcional das Fundações, conforme menciona o artigo 15, inciso IV, desta Lei.



## CAPÍTULO X DAS CONTRATAÇÕES

**Art. 25** – Para aquisição de bens e serviços, as Fundações submeter-se-ão às disposições da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, podendo elaborar regulamento especial, nos termos do art. 119, da Lei Federal n. 8.666/93, observados os princípios que regem a Administração Pública.

§ 1º – As contratações de bens e serviços a que se refere o *caput* deste artigo deverão ser efetivadas, preferencialmente, pelo sistema de registro de preços, nas seguintes hipóteses:

I – quando pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II – quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários para o desempenho de suas atribuições;

III – quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;

§ 2º – A Fundação Estatal será responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços, observadas as disposições legais e regulamentares.

§ 3º – A não adoção do sistema de registro de preços nas hipóteses previstas no parágrafo 1º deste artigo deverá ser justificada e motivada no respectivo processo administrativo.

§ 4º – As Fundações poderão elaborar um registro de preço único para os bens e serviços comuns às três entidades mencionadas nesta Lei ou aderir a registros de preços já existentes, conforme determina a Lei n. 4.928/2006, que “institui o Sistema Estadual de Compra de Medicamento Hospitalar e dá outras providências”.

## CAPÍTULO XI DO CONTRATO DE GESTÃO

**Art. 26** – Cada uma das Fundações, por sua Diretoria Executiva, celebrará contrato de gestão com o Poder Público.

**Parágrafo único** – O Contrato de Gestão celebrado entre a Fundação Estatal e o Poder Público terá por objeto a contratação de serviços e a fixação de metas de desempenho para a entidade, as quais serão disponibilizadas por meio eletrônico.

**Art. 27** – O Contrato de Gestão será lavrado, sempre por escrito, observando as regras gerais de direito público e as disposições constitucionais e legais do Sistema Único de Saúde, devendo conter cláusulas que disponham sobre:

I – qualidade, eficiência e transparência no atendimento aos usuários dos serviços objeto do Contrato de Gestão;

II – as atribuições e responsabilidades dos dirigentes da Fundação;

III – obrigatoriedade de especificar os planos operativos propostos para a Fundação, que deverão detalhar as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução;

IV – obrigatoriedade de instituir Comissões de Acompanhamento e Avaliação, bem como publicar Sistemática de Acompanhamento e Avaliação através de documento específico com os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade;

V – adoção de práticas de planejamento sistemático das ações da Fundação, mediante instrumentos de programação física e financeira, de acordo com as metas pactuadas;

VI – o prazo do contrato, de no máximo 5 (cinco) anos, bem como as condições de prorrogação, renovação, alteração, suspensão e rescisão, incluindo, ainda, as regras para sua renegociação total e parcial;

VII – estipulação de limites e critérios para remuneração, vantagens e prêmios, de qualquer natureza, a serem pagas aos dirigentes e empregados da Fundação Estatal, no exercício de suas funções, observando, para tanto, parâmetros compatíveis de remuneração com os praticados pelo mercado de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional;

VIII – vinculação dos repasses financeiros, que forem realizados pelo Estado, ao cumprimento das metas pactuadas no Contrato de Gestão;

IX – obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial do Estado, de demonstrações financeiras, elaboradas em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade, bem como providenciar ampla divulgação, por meios físicos e eletrônicos, dos relatórios de execução, pareceres da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Contrato de Gestão e o desempenho das metas fixadas.

**Art. 28** – O Estado se responsabilizará por encargos contraídos pela Fundação em decorrência dos atrasos dos repasses constantes do Contrato de Gestão.

**Art. 29** – O Contrato de Gestão e suas respectivas alterações, renovações e prorrogações serão disponibilizados na "internet" no "site" do Governo do Estado do Rio de Janeiro, durante todo o período de sua vigência e até 2 (dois) meses após o término do contrato.

CAPÍTULO XII  
DA FISCALIZAÇÃO, SUPERVISÃO E CONTROLE  
DO CONTRATO DE GESTÃO

**Art. 30** – O acompanhamento e a fiscalização da execução do Contrato de Gestão, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos normativos e de controle interno e externo do Estado, serão efetuados pela SESDEC.

**Art. 31** – A prestação de contas da Fundação, após a devida apreciação do Conselho Curador, será apresentada trimestralmente ou, a qualquer tempo, conforme recomende o interesse público, à SESDEC, por meio de relatório pertinente à execução do Contrato de Gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado dos respectivos demonstrativos financeiros, que serão disponibilizados por meio eletrônico.

**Parágrafo único** – Ao final de cada exercício financeiro, a Fundação Estatal deverá elaborar consolidação dos relatórios e demonstrativos de que trata este artigo e os encaminhará à SESDEC e ao Tribunal de Contas do Estado.

**Art. 32** – As Fundações Estaduais deverão enviar, trimestralmente, relatório de gestão, apontando os recolhimentos dos encargos sociais da demanda trabalhista das mesmas, que deverá ser publicado em Diário Oficial pelo Poder Executivo.

**Art. 33** – O órgão competente da SESDEC, responsável pela supervisão, fiscalização e avaliação do Contrato de Gestão, emitirá relatório técnico sobre os resultados alcançados pelas Fundações na execução do Contrato de Gestão, bem como sobre a eficiência e economicidade do desenvolvimento das respectivas atividades e o encaminhará ao Secretário de Estado de Saúde e da Defesa Civil, ao Conselho Curador da Fundação Estatal, ao Conselho Estadual de Saúde, e à Comissão Permanente de Saúde da ALERJ, até o último dia do mês subsequente ao encerramento do ano do exercício financeiro.

§ 1º – Caso as metas pactuadas no Contrato de Gestão não sejam cumpridas, o Secretário de Estado de Saúde e de Defesa Civil deverá submeter os relatórios técnicos de que trata o *caput* deste artigo, acompanhados de justificativa a ser apresentada pelas Fundações ao Conselho Estadual de Saúde, que se manifestará acerca da execução do Contrato de Gestão.

§ 2º – Com base na manifestação do Conselho Estadual de Saúde, o Secretário de Estado de Saúde e de Defesa Civil deverá, conforme o caso, decidir as medidas de saneamento necessárias e a repactuação dos valores financeiros pertinentes às metas do próximo exercício.

§ 3º – Após a manifestação do Conselho Estadual de Saúde e da SESDEC será elaborada consolidação dos respectivos relatórios técnicos de que trata este artigo, devendo o Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil encaminhá-la, acompanhada de seu parecer conclusivo ao Tribunal de Contas do Estado e à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

**Art. 34** – Os servidores da SESDEC, responsáveis pela supervisão, fiscalização e avaliação do Contrato de Gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, dela darão ciência, preliminarmente, ao Secretário de Estado da respectiva Secretaria que, por sua vez, cientificará à Auditoria Geral do Estado, à Procuradoria Geral do Estado, à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado.

**Parágrafo único** – Caso a irregularidade ou ilegalidade apresente indícios de crime, deverá o relatório ser encaminhado ao Ministério Público.

### CAPÍTULO XIII DO FINANCIAMENTO

**Art. 35** – Os recursos do Estado para contraprestação de serviços das Fundações Estatais, mediante contrato de gestão, integrarão o orçamento fiscal e de seguridade social do Estado.

**Parágrafo único** – Não será admitido contingenciamento de recursos orçamentários destinados ao Contrato de Gestão.

**Art. 36** – Os recursos para o custeio dos serviços realizados pelas Fundações serão fixados a partir da definição de preços pelo conjunto de serviços prestados, previstos no Contrato de Gestão.

**Art. 37** – Poderão ser previstos recursos de investimento a partir das necessidades identificadas pela SESDEC e que farão parte do Contrato de Gestão.

### CAPÍTULO XIV ENSINO, PESQUISA E AVALIAÇÃO DE TECNOLOGIAS

**Art. 38** – As Fundações Estatais poderão desenvolver atividades de ensino, pesquisa e avaliação de tecnologias.

§ 1º – O Contrato de Gestão celebrado entre a Fundação Estatal e o Poder Público estabelecerá os objetos de contratação de serviços, valores financeiros correspondentes e a fixação de metas de desempenho para atividades de ensino, pesquisa e avaliação de tecnologias.

§ 2º – Para os fins a que se refere este artigo, a Fundação Estatal poderá captar recursos financeiros concernentes à prestação de serviços junto ao Poder Público e a iniciativa privada, mediante aprovação do Conselho Curador.

§ 3º – O Contrato de gestão estabelecerá expressamente o caráter público dos resultados das atividades de pesquisa e avaliação de tecnologias desenvolvidas pelas Fundações, mesmo que tenham sido financiadas pela iniciativa privada.

## CAPÍTULO XV DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 39** – As Fundações instituídas nos termos desta Lei ficam declaradas de utilidade pública estadual, sendo consideradas, ainda, como entidades beneficentes de assistência social, para todos os efeitos legais.

**Art. 40** – Os bens, rendas e serviços afetados ao serviço público de saúde são impenhoráveis.

**Art. 41** – A contabilidade das Fundações de que trata a presente Lei submete-se às regras estabelecidas para as empresas estatais, no que couber, até que seja editado regulamento próprio.

**Art. 42** – Poderão ser cedidos servidores e empregados da Administração Pública, nos termos previstos na legislação específica e no Contrato de Gestão.

**Parágrafo único** – A cessão prevista no *caput* dar-se-á pelo prazo de doze meses, prorrogável sempre pelo mesmo prazo a partir da solicitação oficial por parte da Fundação Estatal, podendo ser cancelada a qualquer tempo.

**Art. 43** – Os servidores cedidos ficarão sujeitos ao mesmo regime de carga horária aplicável aos empregados da Fundação Estatal com idênticas atribuições e qualificação profissional.

§ 1º – Os servidores cedidos à Fundação Estatal farão jus a um adicional remuneratório de valor variável, correspondente à eventual diferença existente entre sua remuneração e a remuneração paga aos empregados da Fundação, observada a identidade de atribuições, qualificação profissional e jornada de trabalho.

§ 2º – O adicional remuneratório será pago durante o período de exercício do servidor na Fundação Estatal, sendo vedada, a qualquer título, a sua incorporação à remuneração e o seu cômputo para fins de concessão de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou benefícios previdenciários.

§ 3º – O pagamento do adicional remuneratório se dará sem prejuízo do vencimento-base e das demais parcelas previstas em lei percebidas em caráter permanente, sendo vedado o seu cômputo para fins de cálculo das vantagens acessórias.

**Art. 44** – Os salários dos atuais servidores ficam equiparados aos profissionais contratados pela Fundação.

**Art. 45** – Fica proibida a demissão imotivada dos servidores contratados pelo regime celetista.

**Art. 46** – O Estado poderá vir a instituir regime de previdência complementar para os empregados e servidores cedidos para a Fundação Estatal.

**Art. 47** – O Governo do Estado deverá tomar as providências necessárias à instituição das Fundações no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

**Parágrafo único** – Para a execução desta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais que se fizerem necessários com o objetivo de cobrir despesas de implantação, funcionamento e desenvolvimento das atividades das referidas Fundações e que não estejam incluídas no orçamento do Estado.

**Art. 48** – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007.

SÉRGIO CABRAL  
Governador

## **5. LEI N. 6.343, DE 2 DE JANEIRO DE 2008**

Dispõe sobre o regime jurídico das Fundações instituídas pelo Poder Público Estadual, sob o regime do direito privado, mediante autorização legislativa, e dá providências correlatas.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE: Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe aprovou e que eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** – O Poder Público Estadual poderá instituir, mediante autorização legislativa específica, Fundação Estatal, sem fins lucrativos, e de interesse e utilidade públicos, para o desempenho de atividades previstas em lei de âmbito nacional, na forma do disposto no art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal.

**Parágrafo único:** Ficará vedada, no Estado de Sergipe, a instituição de Fundação Estatal para o desempenho de atividades que exijam o exercício do poder de polícia ou de exploração de atividade econômica.

**Art. 2º** – A Fundação Estatal, instituída nos termos desta Lei, terá personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio e receitas próprios e gozará de autonomias gerencial, orçamentária e financeira, ficando sujeita ao regime jurídico próprio das entidades privadas sem fins lucrativos e de assistência social, no que se refere aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas, tributárias e fiscais, observadas as regras desta Lei.

§ 1º – A Fundação Estatal adquirirá personalidade jurídica com a inscrição dos seus atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, regendo-se pelas disposições do Código Civil, no que couber, desta Lei, de seu estatuto e da legislação pertinente que lhe seja aplicável.

§ 2º – O Pessoal da Fundação Estatal de que trata esta Lei será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e respectiva legislação complementar, devendo sua admissão ser precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, e sua dispensa ser motivada na forma prevista no art. 482, da CLT ou por motivo técnico, financeiro, econômico ou disciplinar.

§ 3º – Aplicar-se-á à remuneração de pessoal da Fundação Estatal o limite remuneratório de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal.

§ 4º – A Fundação Estatal estará sujeita às regras gerais estabelecidas para as licitações e contratos fixadas pela Lei Ordinária Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e modificações posteriores, podendo elaborar regulamento próprio nos termos do art. 119 da citada Lei, que deverá ser aprovado pelo Governador do Estado.

§ 5º – Aplicar-se-ão à Fundação Estatal os princípios constitucionais da administração pública.

**Art. 3º** – A Fundação Estatal integrará a Administração Pública Estadual Indireta, ficando vinculada ao órgão em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade e sujeitando-se à fiscalização do sistema de controle interno de cada Poder e do sistema de controle externo.

**Art. 4º** – O patrimônio da Fundação Estatal será constituído pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e outros bens que lhe forem destinados ou que vier a adquirir com sua receita própria.

**Art. 5º** – O relacionamento entre a Fundação Estatal e o Poder Público, no tocante à Lei Orçamentária Anual, dar-se-á, exclusivamente, sob a forma de contrato estatal de serviços, de que trata o art. 37, § 8º, da Constituição Federal.

**Art. 6º** – As receitas da Fundação Estatal serão constituídas pelos valores repassados decorrentes de contratos estatais de serviços firmados, bem como por doações, legados e outros recursos que lhe forem destinados, conforme dispuserem a lei específica que autorizar a sua instituição, e o seu estatuto, aprovado por decreto.

**Art. 7º** – A Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre a forma de apresentação dos contratos na Lei Orçamentária Anual e a organização das informações relativas ao contrato estatal de serviços assinado com o Poder Público, que deverão compor as informações complementares ao projeto de lei orçamentária anual.

**Art. 8º** – Até que seja editado regulamento próprio, a contabilidade da Fundação Estatal submeter-se-á às regras estabelecidas para as empresas estatais, no que couber.

**Art. 9º** – O Poder Público poderá descentralizar a prestação de serviços públicos de acesso universal, não passíveis de remuneração pelo usuário mediante tarifa, para a Fundação Estatal, a qual deverá disponibilizá-los à população gratuitamente.

**Art. 10** – Aplicar-se-á aos bens e rendas da Fundação Estatal o disposto no art. 678 do Código de Processo Civil.

**Art. 11** – Até que seja editada a lei complementar de que trata o art. 37, XIX, da Constituição Federal, aplicar-se-á o quanto previsto no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

**Art. 12** – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.  
Aracaju, 2 de janeiro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.



BELIVALDO CHAGAS SILVA  
GOVERNADOR DO ESTADO, EM EXERCÍCIO

José de Oliveira Junior  
Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil

Clóvis Barbosa de Melo  
Secretário de Estado de Governo

Publicada no D.O.E. do dia 3 de janeiro de 2008.

## 10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, G. I.; SANTOS, L. *Sistema Único de Saúde – Comentários à Lei Orgânica de Saúde*. São Paulo: Editora Hucitec - 1ª ed., 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Administrativo*. São Paulo, RT - 1ª ed., 1962.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4ª ed., São Paulo, Saraiva, 1995.

MAIA, Zélio. *Organizações Sociais. O Terceiro Setor e a Modernização dos Serviços Públicos*. VemConcursos. [s.l.]. Disponível em: <http://www.vemconcursos.com.br>. Acesso em: julho de 2007

MARTINS, Paulo Haus. *Uma nova qualificação para o Terceiro Setor*. Legislação, Rio de Janeiro, RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor. Disponível em: <http://www.rits.org.br>. Acesso em julho de 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 3ª ed., São Paulo, RT, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes, *apud* SILVA NETO, Belarmino José da. *Organizações sociais: A viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada*. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em <http://www.jusnavegandi.com.br>. Acesso em: julho de 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª ed. ref. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MODESTO, Paulo. *Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 5, agosto, 2001. Disponível em <http://www.caj.org.br>. Acesso em julho de 2007.

\_\_\_\_\_. *Reforma Administrativa e Marco legal das Organizações Sociais no Brasil – As Dúvidas dos Juristas sobre o Modelo das Organizações Sociais*. Revista Diálogo Jurídico,

Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 5, agosto, 2001. Disponível em <http://www.caj.org.br>. Acesso em julho de 2007.

NOTA TÉCNICA CONASS 12/2005. Disponível em [http://www.conass.org.br/?page=publicacao\\_notas&ano=2005](http://www.conass.org.br/?page=publicacao_notas&ano=2005). Acesso em: janeiro de 2008.

NOTA TÉCNICA CONASS 16/2007. Disponível em [http://www.conass.org.br/?page=publicacao\\_notas&ano=2007](http://www.conass.org.br/?page=publicacao_notas&ano=2007). Acesso em: janeiro de 2008.

PINTO, Élide Graziane. *Plano diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais. Uma discussão dos pressupostos do "modelo" de reforma do Estado Brasileiro*. Jus Navigandi, Teresina, a. 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <http://www.jusnavegandi.com.br> . Acesso em: julho de 2007.

SILVA NETO, Belarmino José da. *Organizações sociais: A viabilidade jurídica de uma nova forma de gestão compartilhada*. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <http://www.jusnavegandi.com.br>. Acesso em: julho de 2007.

[www.planejamento.gov.br/fundacaoestatal](http://www.planejamento.gov.br/fundacaoestatal)

[www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)



- 1.** Introdução
- 2.** Características da receita dos estados
- 3.** Características da despesa dos estados
- 4.** Comentários
- 5.** Anexos
- 6.** Referências bibliográficas

## **PARTE 2**

### **ESTUDO SOBRE A ESTRUTURA DAS RECEITAS E DESPESAS DOS ESTADOS NO EXERCÍCIO DE 2004**

## I. INTRODUÇÃO

Nesse estudo se procurou levantar elementos que contribuíssem para as discussões, do ponto de vista da saúde pública e da participação dos governos estaduais, sobre a regulamentação da Emenda Constitucional n. 29 (EC 29) e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A primeira, ao vincular recursos das três esferas de governo para *ações e serviços públicos de saúde*, implicou num esforço significativo de realocação de recursos por parte dos estados, ao mesmo tempo em que suscitou uma série de controvérsias em sua aplicação. A segunda, tendo méritos reconhecidos na organização das finanças públicas, é questionada sobre alguns de seus dispositivos e limites, como o de pessoal.

Para tanto, se procurou analisar a estrutura das receitas e despesas dos estados, do exercício de 2004. O exame de um único exercício se constitui numa abrangência algo restrita, porém, não impede a identificação de elementos que contribuam para o debate. Alguns aspectos selecionados da estrutura da receita e despesa são apresentados e, deste conjunto, as diferenças existentes entre os vários governos estaduais podem ser verificadas. Estas diferenças são um fator a ser ponderado, tanto na definição dos recursos para a saúde, na medida em que significam diferentes capacidades de gasto e possibilidades de realocação de recursos, como nas questões ligadas à responsabilidade fiscal ou formulação de políticas públicas.

Este trabalho está organizado em cinco tópicos: I – *Características da receita dos estados*, com dados sobre a composição da receita estadual; II – *Características da despesa dos estados*, com dados sobre a estrutura das despesas estaduais; III – *Comentários*, em que é feita uma breve discussão sobre os levantamentos realizados; IV – *Anexos*, compreendendo as tabelas, gráficos e quadros de apoio ao texto, notas metodológicas e V – *Referências bibliográficas*.

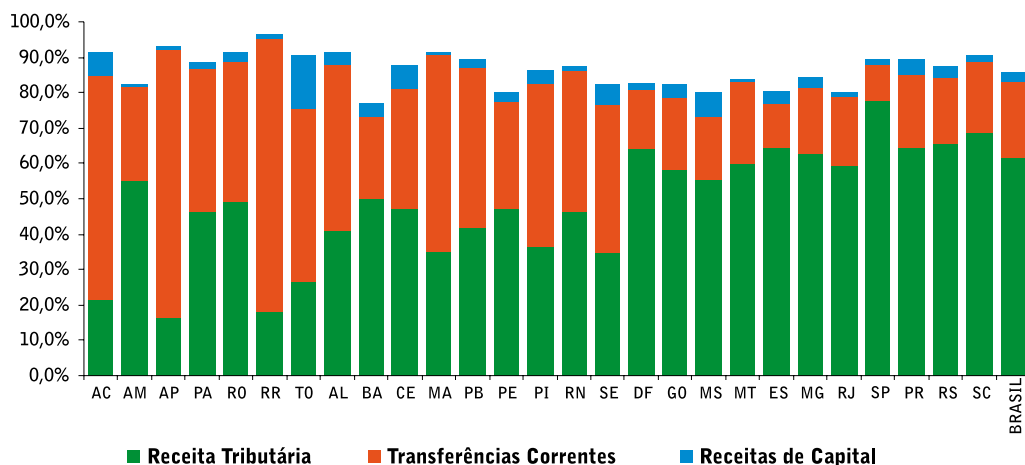
## 2. CARACTERÍSTICAS DA RECEITA DOS ESTADOS

Para uma primeira visão da receita dos estados é interessante que se examine quais os tributos mais importantes. A composição da receita estadual, do ano de 2004, é apresentada na tabela A1, anexa. Esta tabela traz os itens selecionados em função de sua dimensão na composição da receita total. Em sua elaboração foram descontados dos tributos os valores deduzidos para composição do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica (FUNDEF<sup>1</sup>).

O exame dos dados mostra a importância da Receita Tributária e das Transferências Correntes na arrecadação estadual. O gráfico 1 ilustra esta situação. Estes dois itens são responsáveis por não menos de 73% da arrecadação estadual. Pode-se notar que sua participação na receita não é homogênea entre os estados. Nas regiões Norte e Nordeste, as transferências têm papel mais importante que nas demais.

**Gráfico 1**

### Participação da Receita Tributária, Transferências Correntes e Receitas de Capital na Receita Estadual, 2004



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Também se pode notar a pequena participação das Receitas de Capital, relativamente às demais. Destaca-se, neste aspecto, o estado do Tocantins, no qual estas receitas alcançam 15,6% do total frente uma média nacional de 2,6%. A origem destas receitas foram operações de crédito e transferências de convênios. Os recursos estaduais são complementados pela Receita de Contribuições, Patrimonial, Agropecuária, Industrial e de Serviços, além dos originários da dívida ativa, multas e juros (tabela A1 anexa).

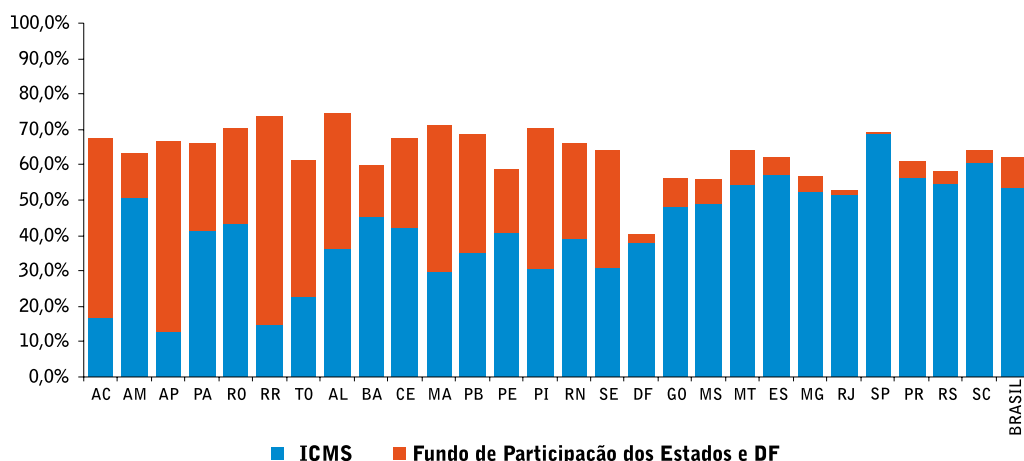
O Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) é responsável pela maior parte da Receita Tributária em todos os estados. O Fundo de Participação dos Estados

<sup>1</sup> A parcela destinada à composição do FUNDEF foi deduzida dos respectivos tributos. O montante recebido do FUNDEF foi contabilizado como Transferências Multigovernamentais.

(FPE) é o item mais importante das Transferências Correntes para a maior parte dos estados, porém não para a totalidade. Estes dois itens, no entanto, são responsáveis pela maior parte dos recursos estaduais, exceto no Distrito Federal, onde respondem por 40% da receita. O gráfico 2 ilustra a importância desta participação. O mesmo gráfico nos mostra, ainda, que a participação de cada um deles não é homogênea. O FPE é mais importante para os estados do Norte e Nordeste que para as demais regiões.

### Gráfico 2

#### Participação do ICMS e FPE na Receita Estadual, 2004



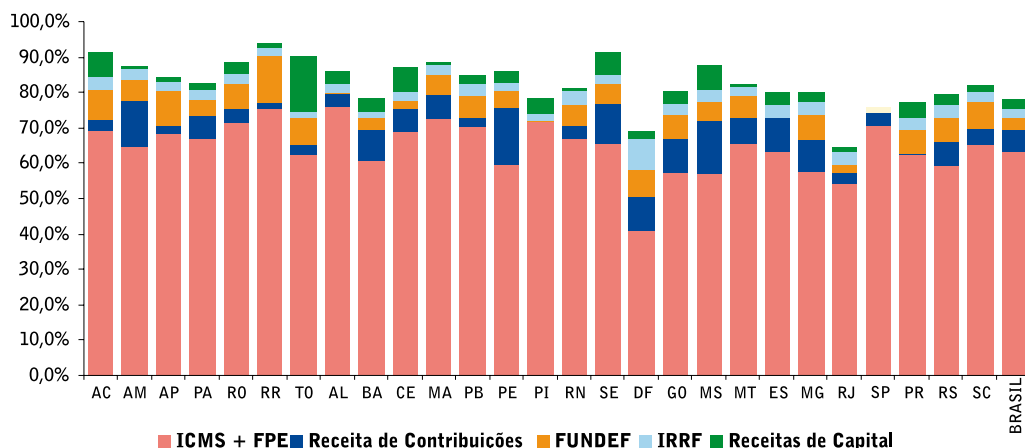
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Os demais componentes da receita não se destacam tão fortemente quanto o ICMS e o FPE. Ainda assim é possível perceber a importância das transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e das Receitas de Contribuições (tabela A1 anexa). Estes itens estão entre os dois de maior participação percentual na receita estadual, excluídos o ICMS e FPE, em 15 e 16 estados, respectivamente, como ilustra o gráfico 3. Alguns cuidados devem ser tomados com os dados relativos ao FUNDEF, uma vez que os valores constantes para estados como Alagoas e Piauí, por exemplo, destoam muito dos padrões nacional e de sua região, provavelmente devido à forma de registro contábil utilizada. O principal, neste ponto do trabalho, é mostrar a importância deste tipo de transferência nas receitas estaduais como um todo.



### Gráfico 3

#### Participação de Itens Selecionados na Receita Estadual, 2004

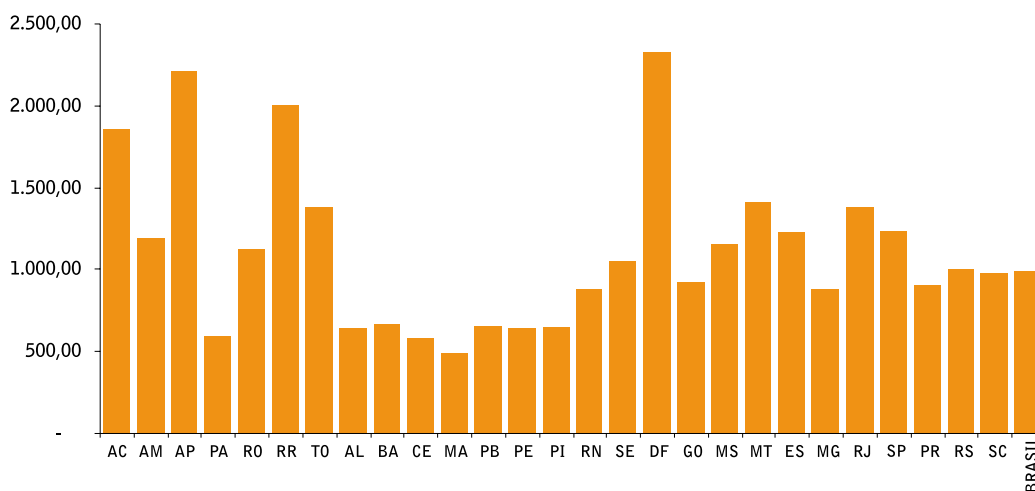


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Ao se examinar a estrutura da receita de cada estado, podem ser identificadas algumas características particulares. As Transferências de Compensação Financeira, relativas aos Recursos Hídricos, Recursos Minerais e Exploração de Petróleo, por exemplo, foram importantes para o Rio de Janeiro, da mesma forma que as Receitas Patrimoniais e de Serviços. Esta última também alcança percentuais significativos na Bahia. As Receitas de Capital destacaram-se, principalmente, para o Tocantins (gráficos 3 e A1 anexo). As transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) não se destacaram na composição da receita da mesma forma que as do FUNDEF. A maior participação percentual na receita foi identificada em Pernambuco, atingindo 4,1%. Para o conjunto dos estados, elas correspondem a 2,2% das receitas totais.

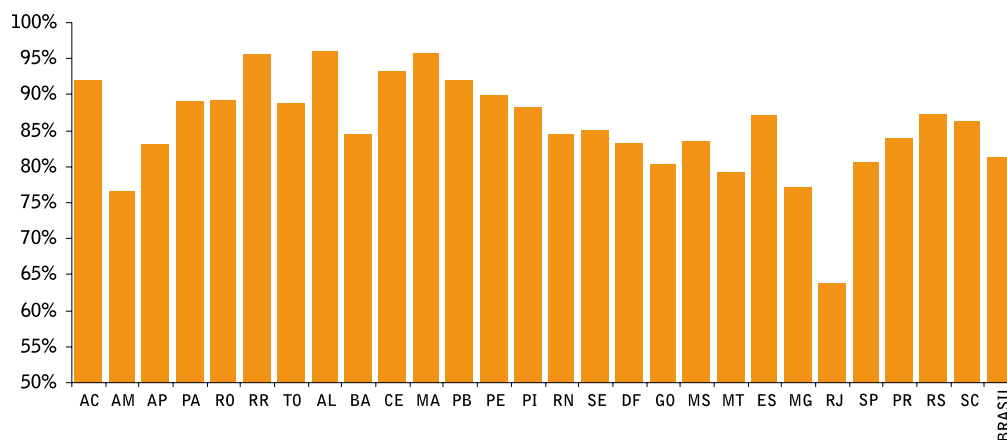
A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz em suas disposições o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL), utilizado para determinação de alguns limites da despesa. A RCL corresponde às receitas correntes excluídas as transferências constitucionais a municípios e valores relativos à contribuição previdenciária, ajustadas para as contribuições e transferências para o FUNDEF. Este conceito retrata com mais precisão as receitas disponíveis dos estados, uma vez que retira das receitas totais recursos que não poderiam ser utilizados livremente pelo gestor: a parcela a ser transferida aos municípios, a contribuição dos servidores aos fundos de previdência e os recursos que iriam compor o FUNDEF.

O montante da RCL para cada estado é apresentado na tabela A2 anexa. Pode-se verificar a concentração em três estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que juntos respondem por 48% da soma da RCL estadual. Quando levamos em conta a população, a desigualdade entre os estados persiste, porém com outra feição. O gráfico 4 evidencia as desigualdades existentes na RCL quando vista em termos *per capita*.

**Gráfico 4****Receita Corrente Líquida Estadual Per Capita – Em R\$ Nominais, 2004**

Fonte: Balanços Gerais e Demonstrativos da LRF (2004)

O conceito de RCL é mais amplo que o definido para a determinação da aplicação mínima em ações e serviços de saúde, segundo a EC 29<sup>2</sup>. Para o conjunto dos estados, os recursos vinculados para a Saúde corresponderam, em 2004, a 81% da RCL. Este percentual, no entanto, apresentou algumas variações segundo a unidade da federação (tabela A3 anexa). O gráfico 5 ilustra a relação entre RCL e base de cálculo estabelecida pela EC 29. Pode-se observar que para seis estados, esta relação supera os 90%, o que indica uma pequena participação de outras fontes de recursos na receita.

**Gráfico 5****Base de Cálculo da EC 29 em Percentual da RCL, por estado, 2004**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

<sup>2</sup> A RCL inclui receitas Agropecuárias, Industrial, Patrimonial e de Serviços além de todas as transferências.

Uma questão importante para o processo de planejamento é a perspectiva da arrecadação. A capacidade de arrecadação depende de fatores como: a) comportamento da base de incidência dos fatos geradores, determinada por fatores econômicos; b) estrutura dos tributos, isto é, alíquotas, base de cálculo, regras de partição e isenções e; c) empenho e eficiência na arrecadação. Isto se aplica para todos os tributos envolvidos direta ou indiretamente na receita estadual. Naturalmente, se um tributo for da competência estadual, é possível ao gestor agir decisivamente quanto à estrutura e eficiência de arrecadação.

Nos tributos de competência estadual, a ampliação da arrecadação pode se dar pela maior eficiência da arrecadação, o que não implica em aumentar a alíquota dos tributos. A comparação entre a receita de ICMS arrecadada e a potencial, isto é, na ausência de inadimplência, evasão e elisão fiscal<sup>3</sup>, estudo do estado do Mato Grosso estima uma eficácia de 63% para os vários segmentos, para o ano de 2003. Em alguns casos, essa estimativa foi inferior a 25% para alguns segmentos agrícolas (SEFAZ/MT, 2005). Sem menosprezar as particularidades de cada estado e suas dificuldades, este é um caminho para a ampliação dos recursos disponíveis.

Outro fator a influenciar os recursos disponíveis é renúncia de receita pela concessão de benefícios ou incentivos fiscais. Estes são instrumentos legítimos de política fiscal, porém seus efeitos levaram a inclusão do tema na LRF. Esta lei determinou que a adoção de renúncia de receita fosse acompanhada de demonstração de que não afetaria as metas fiscais e/ou de que seria compensada por outras medidas.

Não se confundem com benefícios deste tipo, a adoção de mecanismos para desvinculação de recursos. Alguns estados criaram incentivos para contribuintes contribuírem para fundos não considerados na apuração de recursos vinculados, em troca de um crédito presumido do ICMS (Khair, A; Afonso, J.R.R. e Oliveira, W. 2006). O limite de pagamento da dívida de estados e municípios baseia-se no conceito de Receita Líquida Real (RLR). Na apuração da RLR são excluídas dentre outras receitas, "as doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital<sup>4</sup>". Desta forma, a doação para algum fundo destinado a investimentos que seja abatida do ICMS devido, diminui esta base de cálculo. Com este mecanismo, diminuem também os recursos vinculados para educação e saúde.

Uma vez que a vinculação de recursos para a saúde está baseada na receita de impostos e transferências constitucionais e legais, a projeção de seu comportamento é instrumento útil para dimensionar os recursos disponíveis. A elaboração das leis orçamentárias exige que sejam estimados os recursos disponíveis para sua execução. Esta estimativa, no entanto, pode não ser muito precisa. Uma das razões apontadas para isso seria uma estratégia do Executivo de enviar uma estimativa de receita excessivamente conservadora, prevendo uma margem para que o Legislativo incluía gastos de seu inte-

<sup>3</sup> Inadimplência refere-se ao não pagamento de tributo devido. Evasão e elisão fiscais consistem, respectivamente, em ato ilícito e lícito para evitar, eliminar, reduzir ou retardar o pagamento de tributo.

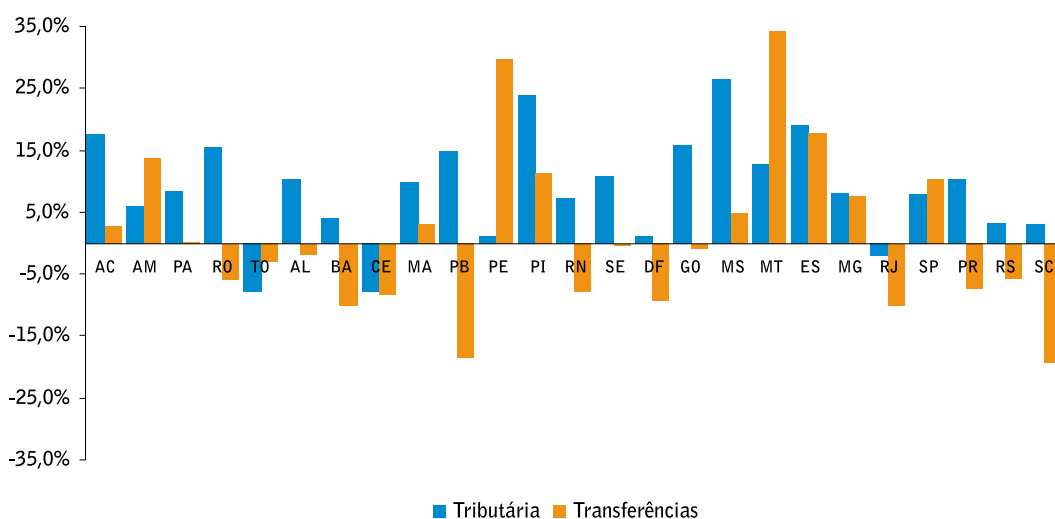
<sup>4</sup> Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997.

resse, o que implica em nova estimativa para as receitas. Esta nova estimativa pode, por vezes, tornar mais precisos os valores iniciais (Lima, E.C.P; Miranda, R. B. 2006).

Procurou-se verificar as diferenças entre os montantes realizados e os estimados inicialmente para as Receitas Tributárias e Receitas de Transferências Intergovernamentais. Estes itens foram selecionados em função de sua participação na composição dos recursos arrecadados. Pode-se observar no gráfico 6, que apresenta a diferença entre a receita realizada e a estimada em relação à estimada inicialmente, que, na maior parte dos casos, a Receita Tributária foi subestimada.

### Gráfico 6

#### Diferença Percentual entre Receita Realizada e Estimativa Inicial – Receita Tributária e de Transferências Intergovernamentais, por Estado, 2004



Fonte: Demonstrativos da LRF do 6º Bimestre e Balanços Gerais (para PB e TO)

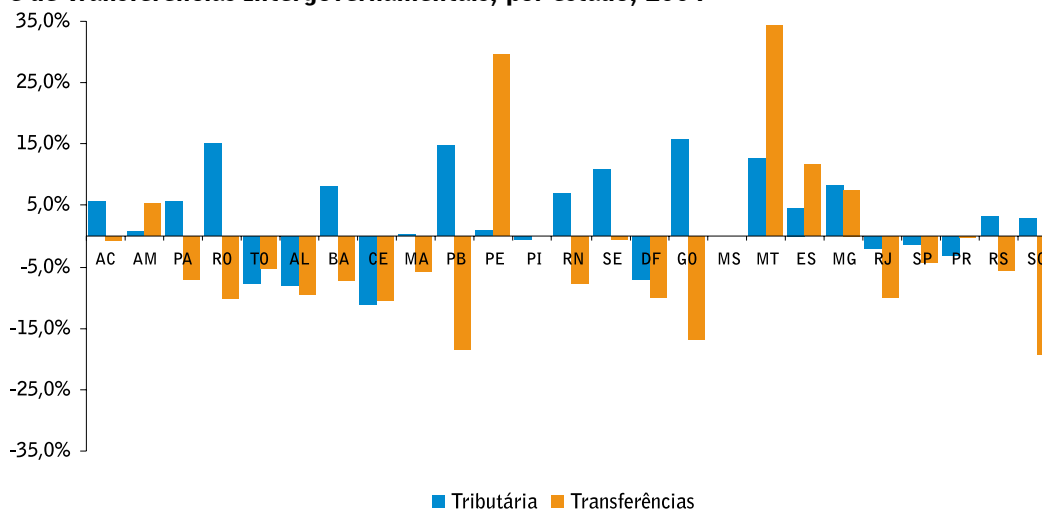
- Para GO, PB e PI os valores das Transferências referem-se às Transferências Correntes.

- Para os estados PB e SE os valores da estimativa atualizada foi considerado o mesmo que da estimativa inicial.

As estimativas da receita são atualizadas ao longo do ano. O gráfico 7 apresenta a diferença entre a receita realizada e a estimativa atualizada constante do demonstrativo da LRF para o 6º bimestre, dos mesmos agrupamentos do anterior (tabela A4 anexa). Pode-se observar que a qualidade da estimativa da Receita Tributária melhorou em maior grau que as Transferências Intergovernamentais. Este comportamento é esperado, na medida em que o estado tem autonomia sobre aquelas receitas. Mesmo considerando esta autonomia, a previsão do comportamento das receitas é tarefa complexa. Alguns trabalhos premiados pela Secretaria do Tesouro Nacional dedicaram-se ao tema como Bordin (2003), Guaragna e Mello (2002) e Siqueira (2002), podendo ser consultados pela Internet. Sobre as receitas federais, cujo comportamento é importante para composição do FPE, podem ser consultados DIRUR/IPEA (2006) e Santos e Ribeiro (2006).

## Gráfico 7

### Diferença Percentual entre Receita Realizada e Estimativa do Último Bimestre – Receita Tributária e de Transferências Intergovernamentais, por estado, 2004



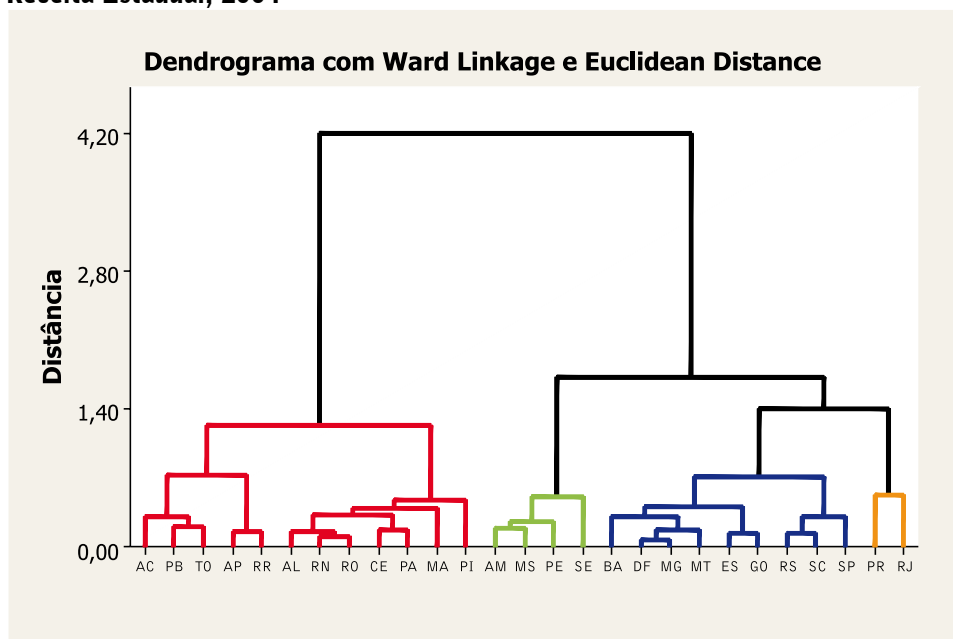
Fonte: Demonstrativos da LRF do 6o Bimestre e Balanços Gerais (para PB e TO)

- Para GO, PB e PI os valores das Transferências referem-se às Transferências Correntes.

- Para os estados PB e SE os valores da estimativa atualizada foi considerado o mesmo que da estimativa inicial.

O gráfico 2, ao apresentar a participação do ICMS e FPE na arrecadação, permite que seja percebida a variação no peso de cada um destes itens entre os estados. Os estados das regiões Norte e Nordeste apresentam uma participação do FPE superior aos demais. Identificar características homogêneas deste tipo pode ser interessante como instrumento para prever comportamentos similares com impacto nos recursos disponíveis para a saúde.

Uma ferramenta exploratória, das várias que podem ser utilizadas, é a formação de agrupamentos de dados (clusters), isto é, identificar grupos de indivíduos que sejam homogêneos internamente e heterogêneos entre si. O gráfico 8 apresenta grupos de estados, obtidos a partir de quatro variáveis selecionadas: a) participação da receita tributária na receita total; b) participação da receita de contribuições na receita total; c) participação da soma das receitas patrimonial, de serviços, agropecuária e industrial na receita total e; d) participação da receita de transferências na receita total.

**Gráfico 8****Agrupamentos de dados (Clusters) obtidos a partir de Variáveis Seleccionadas sobre a Composição da Receita Estadual, 2004**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Os quatro grupos de estados formados, identificados no gráfico 8 pelas cores e linhas aglomerativas, podem ser descritos segundo suas principais características como: a) estados com significativa participação do FPE na receita total (ordenados de AC a PI no gráfico 8); b) estados com participação crescente da Receita Tributária e Receita de Contribuições na Receita Total (AM a SE); c) estados com significativa participação das Receitas Tributárias na Receita Total (BA a SP) e; d) estados similares ao grupo anterior, porém com significativa participação da soma das Receitas Patrimonial, de Serviços, Industrial e Agropecuária na Receita Total (PR e RJ). O primeiro grupo, o mais numeroso, é integrado totalmente por estados das regiões Norte e Nordeste. O quarto grupo é o menos numeroso, composto apenas pelos estados do Rio de Janeiro e Paraná. O gráfico permite observar outros agrupamentos dentro de um mesmo grupo maior. Os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo exemplificam esta situação.

Cabe lembrar que estes agrupamentos são uma das possíveis ferramentas para previsão do comportamento das receitas. A utilização de outras variáveis e técnicas poderia levar a outras respostas. Os objetivos da formação dos grupos determinariam outras variáveis e, naturalmente, outros agrupamentos. O refinamento deste tipo de abordagem, por sua vez, poderia contribuir para a antecipação de dificuldades e estruturação de políticas específicas.

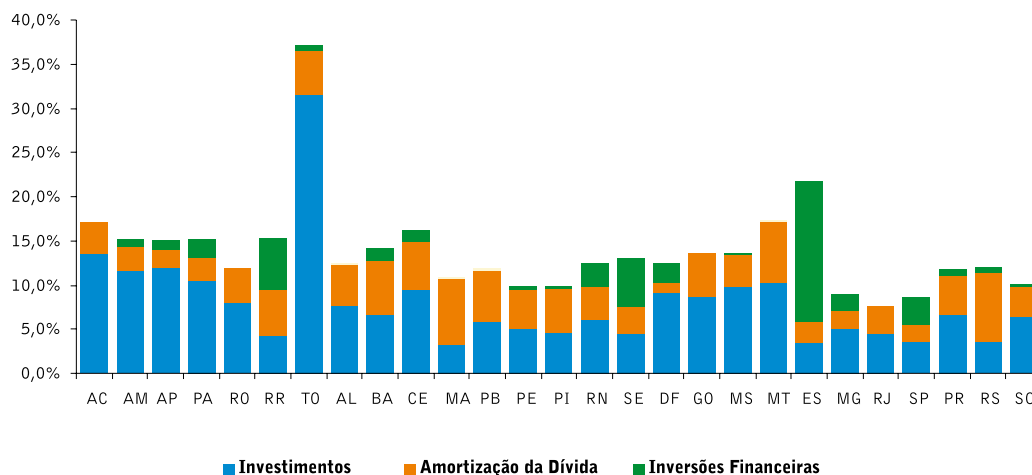
### 3. CARACTERÍSTICAS DA DESPESA DOS ESTADOS

Um primeiro exame das despesas dos governos estaduais pode ser feito a partir de dois grandes grupos: as Despesas Correntes e as de Capital. As primeiras corresponderam, em 2004, a mais de 80% do total, para a maioria dos estados. A exceção mais notável foi o estado do Tocantins, em que alcançaram cerca de 63% (tabela A5 anexa). Uma visão geral da distribuição destas despesas e dos estados mais distantes do padrão pode ser observada no gráfico A2 anexo.

O gráfico 9 ilustra a composição das Despesas Correntes em Percentual da Despesa total. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais têm participação expressiva na despesa total, variando entre 37%, para o estado do Tocantins, até 57% para o Maranhão. As despesas com Juros e Encargos da Dívida não superam 6,3% do total, em Minas Gerais e São Paulo. As demais despesas de caráter continuado estão no item Outras Despesas Correntes. Em apenas quatro estados o valor alocado neste item supera as despesas com Pessoal e Encargos Sociais: Amazonas, Distrito Federal, Mato Grosso e Rio de Janeiro.

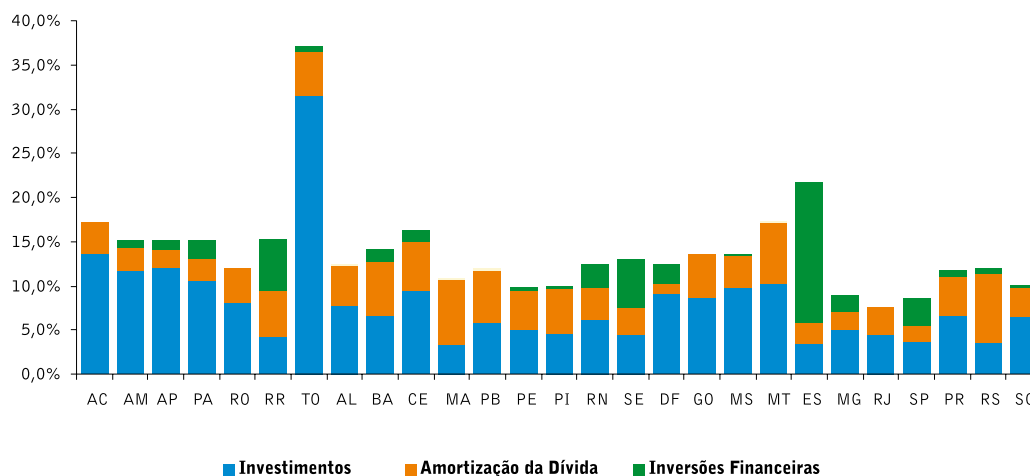
#### Gráfico 9

#### Composição das Despesas Correntes em Percentual da Despesa Total, por Estado, 2004



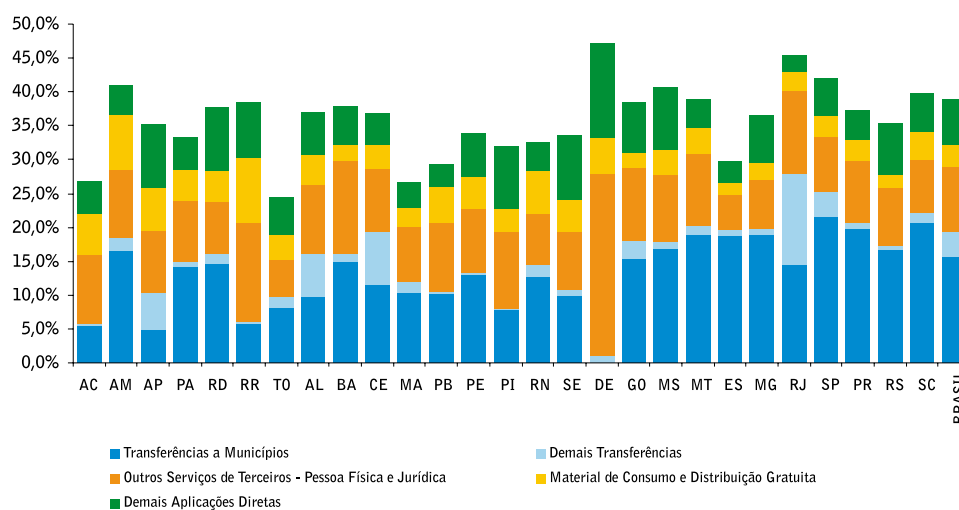
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Já para as Despesas de Capital, em 17 estados, o principal componente foram os Investimentos. Pode-se notar a situação particular do estado do Tocantins, em que os Investimentos alcançaram mais de 30% das despesas totais (gráfico 10). Para os demais estados este valor não superou 13%. Também se destaca do comportamento geral o percentual das Inversões Financeiras nos estados do Espírito Santo e Roraima. A Amortização da Dívida é o principal componente das Despesas de Capital para três estados: Maranhão, Piauí e Rio Grande do Sul.

**Gráfico 10****Composição das Despesas de Capital em Percentual da Despesa Total, por Estado, 2004**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Pelas suas características, cabe examinar mais detalhadamente a composição das Outras Despesas Correntes. O gráfico 11 traz os componentes deste item expressos em percentual da despesa total de cada estado. As transferências aos municípios responderam individualmente pela maior participação, na medida em que estão contabilizadas aqui as transferências de caráter obrigatório. A soma de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica e Pessoa Física correspondeu, para o conjunto dos estados, a 9,7% das despesas totais, e a soma de Material de Consumo e Material de Distribuição Gratuita, a 3,3% das despesas totais. Pode-se observar que este padrão esteve presente para a quase totalidade dos estados, exceto Distrito Federal, pela situação singular de ausência de municípios.

**Gráfico 11****Outras Despesas Correntes em Percentual da Despesa Total, por Estado – Itens Seleccionados, 2004**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

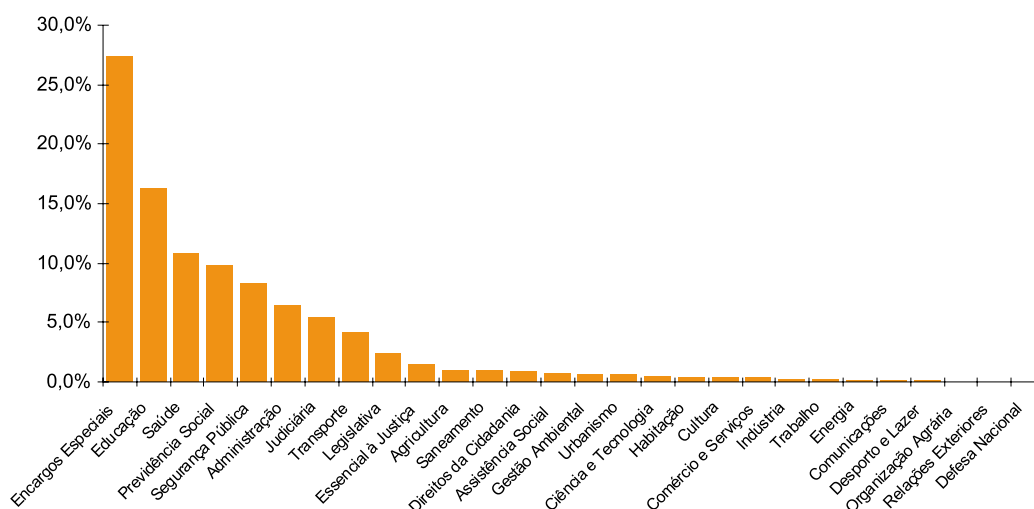


Um outro modo de se olhar para as despesas públicas, é sob a ótica das funções orçamentárias. Estas funções são o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público<sup>5</sup>. Nem todas as funções, em número de 28, são utilizadas pelos vários estados. A tabela A6 mostra o número de estados que não contabilizaram quaisquer recursos nas várias funções. Para algumas delas, como Defesa Nacional e Relações Exteriores, esse comportamento é esperado, pois são atividades próprias da esfera federal. Para outras nem tanto, como Saneamento, Urbanismo ou Essencial à Justiça. Estes casos parecem mostrar a utilização de diferentes critérios na contabilização, o que deve ser levado em conta quando se trabalha com estes dados.

O gráfico 12 mostra, para o conjunto dos estados, a participação das diversas funções orçamentárias na despesa total. A função Encargos Especiais responde pela maior parte das despesas em 20 estados. Esta função engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras. Administração é a principal função em volume de recursos em 3 estados (tabela A7 anexa). Pode-se, ainda, notar a importância assumida pela função Segurança Pública que superou a função Administração quando se olha o conjunto das despesas estaduais. A dispersão do percentual aplicado pode ser observada no gráfico A3 anexo.

### Gráfico 12

#### Participação das Funções Orçamentárias na Despesa Total dos Estados, 2004



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

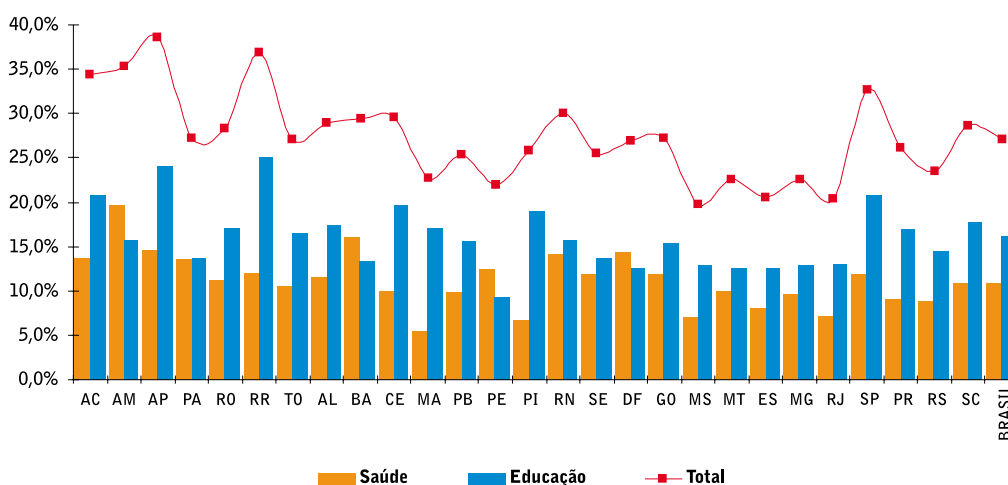
As duas áreas com recursos vinculados, Educação e Saúde, respondem pelas maiores participações na despesa do conjunto dos estados após a função Encargos Especiais. Educação está entre as duas funções com maior volume de recursos em 18 estados e Saúde em 6. O gráfico 13 ilustra a participação destas duas áreas no conjunto das des-

<sup>5</sup> Portaria MPOG n. 42, de 14 de abril de 1999.

pesas. Pode-se notar que juntas responderam por não menos de 20% das despesas totais. Especificamente sobre a saúde, cabe lembrar que os valores alocados na função Saúde não se confundem, necessariamente, com as determinações da EC 29, com os valores constantes dos Demonstrativos da LRF ou das análises realizadas pelo Ministério da Saúde/SIOPS. Estas diferenças são explicadas por uma série de fatores como a contabilização de transferências no âmbito do SUS, diferentes conceitos de *ações e serviços públicos de saúde* ou a forma de apuração do montante aplicado.

### Gráfico 13

#### Despesa com as Funções Saúde e Educação em Percentual da Despesa Total, por Estado, 2004



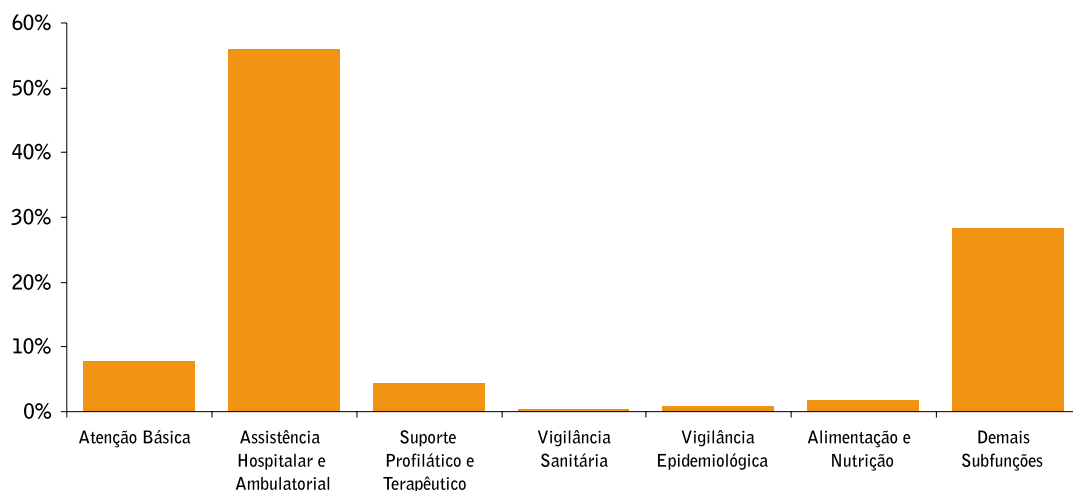
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

As funções orçamentárias são detalhadas em subfunções, que correspondem a detalhamentos das despesas agregadas em funções (quadro A1 anexo). Existem subfunções típicas de cada função, o detalhamento, no entanto, não precisa ficar restrito a estas, podendo ser utilizadas quaisquer outras. As subfunções utilizadas para a despesa realizada na função Saúde (tabela A8 anexo) mostra que, para o conjunto das despesas estaduais alocadas nesta função, a maior parte foi destinada à Assistência Hospitalar e Ambulatorial, 56%. As subfunções que não são típicas da Saúde receberam 28% dos recursos e a Atenção Básica, 8% (gráfico 14).

A utilização destas subfunções pelos estados, no entanto, não é homogênea. Todos os estados alocaram recursos nas funções Atenção Básica e Assistência Hospitalar, mas não para as demais (tabela A9 anexo). A terceira subfunção mais utilizada foi Vigilância Epidemiológica, presente em 25 estados, e a menos utilizada Alimentação e Nutrição, presente em 10 estados.

## Gráfico 14

### Participação Percentual das Subfunções nas Despesas Estaduais na Função Saúde, 2004

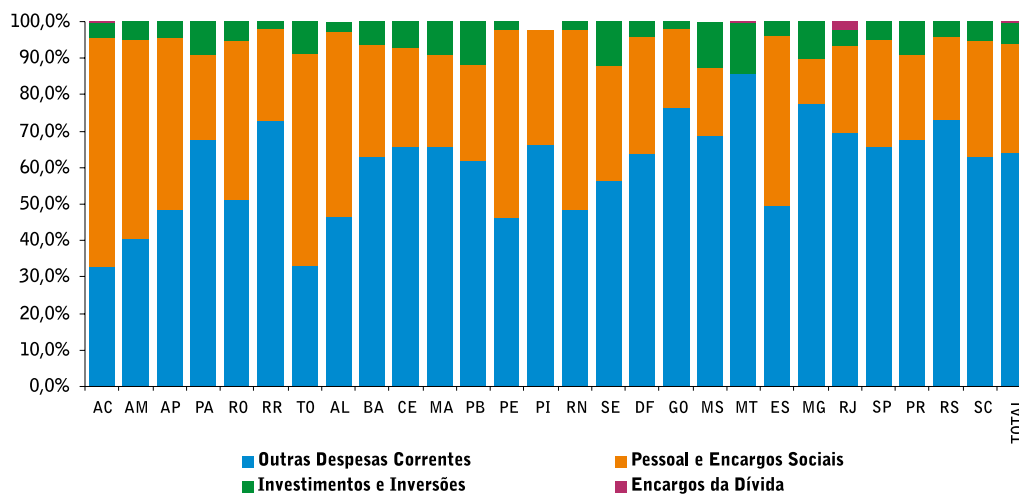


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

A utilização das subfunções parece indicar diferentes critérios de contabilização entre os estados, uma vez que as ações de saúde são basicamente as mesmas. Esta hipótese é reforçada quando se observa a distribuição das despesas da função Saúde por estado (tabela A8 anexa).

Apesar das diferenças de tratamento contábil, pode-se dizer que os estados aplicaram seus recursos principalmente na assistência hospitalar e ambulatorial. Esta situação é compatível com a organização e o processo de descentralização do SUS.

A despesa com saúde declarada pelos estados caracterizou-se, ao menos em 2004, por uma importante participação dos gastos com Outras Despesas Correntes e com Pessoal e Encargos Sociais (tabela A10 anexa). Para o conjunto dos estados elas corresponderam a 64,3% e 29,5% das despesas totais, respectivamente. Em apenas seis estados estas últimas superam as primeiras. Os investimentos na área da saúde foram em pequena monta, alcançando 6% do total para o conjunto das despesas estaduais. Apesar da variação existente, pode-se observar este padrão geral, como ilustrado pelo gráfico 15. Não é demais lembrar que estas despesas não carregam um conceito homogêneo. Esta situação, no entanto, não invalida o quadro geral identificado.

**Gráfico 15****Composição Percentual das Despesas com Saúde, por Estado, 2004**

Fonte: Balanços Gerais dos Estados e Demonstrativos da LRF; transmissão ao SIOPS para AP, CE, DF, MG, RR, SE e SP.

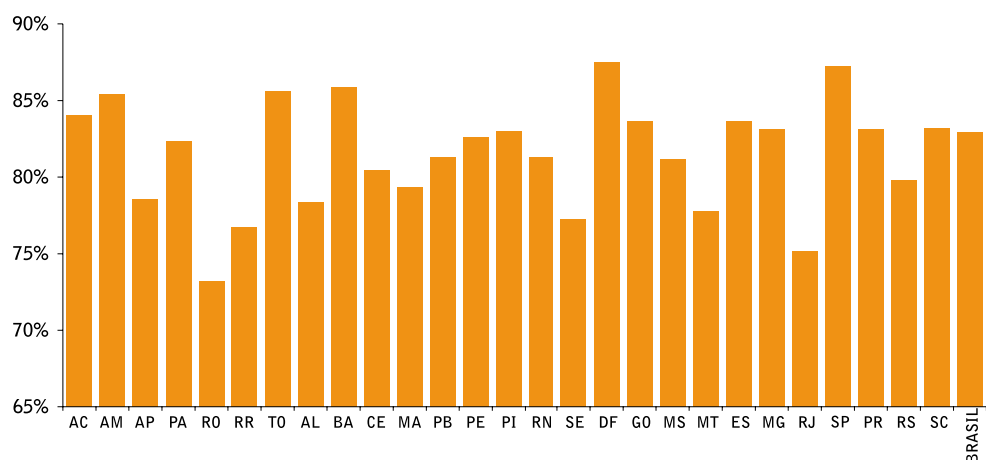
A dimensão de duas das áreas que contam com recursos vinculados, Saúde e Educação, que corresponderam a 27,5% das despesas estaduais, de 2004, introduz o tema da rigidez orçamentária. Por rigidez orçamentária entende-se o grau de liberdade que o gestor tem em alocar seus recursos segundo suas prioridades. As vinculações orçamentárias, no entanto, não são as únicas responsáveis pela rigidez do orçamento. Diversas despesas podem ser consideradas como de "difícil realocação", conforme o referencial adotado. Este é o caso das despesas de pessoal ativo e inativo e com o serviço da dívida. Também podem ser assim consideradas as despesas com os Poderes Legislativo e Judiciário. No limite todo o orçamento pode ser alterado. Estas alterações, no entanto, por uma definição legal ou por sua natureza acarretam diferentes custos políticos e jurídicos, alguns expressivos.

Aqui, ao se trabalhar com as despesas com pessoal foi utilizado o conceito de Despesa Líquida de Pessoal (DLP) da LRF. As DLP traduzem um conceito mais estrito de gasto com pessoal, uma vez que não incorporam algumas despesas que não são contínuas como indenizações e sentenças judiciais. São excluídas, ainda, as despesas previdenciárias financiadas por recursos vinculados, como contribuições dos segurados. Por outro lado, fazem parte deste conjunto algumas despesas decorrentes da terceirização de serviços.

A LRF estabeleceu limites para o gasto com pessoal para os Poderes Executivo, Legislativo, inclusive Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. O Poder Executivo, como era de se esperar, é responsável pela maior parte das despesas deste tipo com participação não inferior a 73% (gráfico 16). Em seguida vem o Poder Judiciário, cuja participação só é inferior a do Poder Legislativo em dois estados, exclusive o Distrito Federal (tabela A11 anexa).

### Gráfico 16

#### Participação do Poder Executivo na Despesa Líquida com Pessoal (DLP), por Estado, 2004

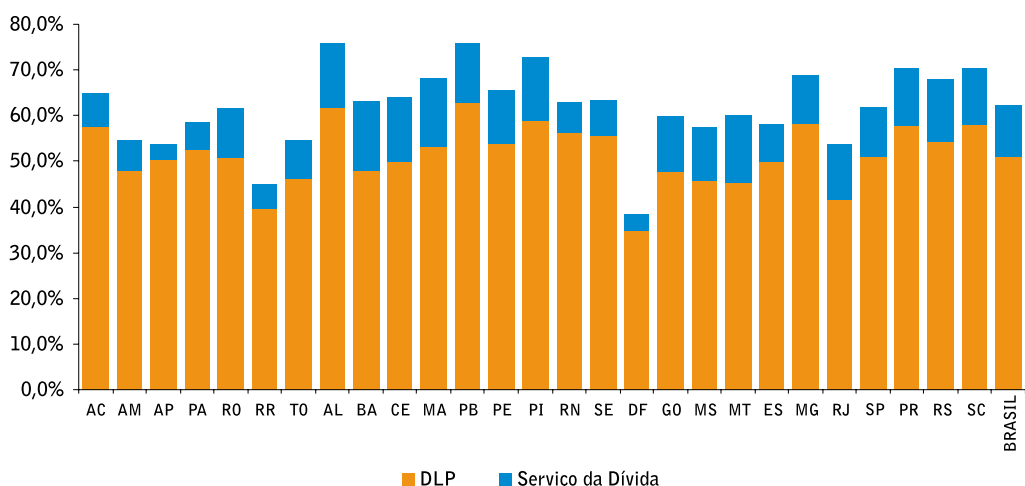


Fonte: Demonstrativos da LRF; Balanços Gerais dos Estados e Tribunais de Contas.

As despesas líquidas com pessoal são muito superiores às relativas ao serviço da dívida, ainda que estas últimas não sejam desprezíveis (tabela A12 anexa). Para o conjunto dos estados a DLP corresponde a 51% da RCL, enquanto que o serviço da dívida alcança 11% da RCL (gráfico 17). Dois estados do Nordeste, Amapá e Paraíba foram responsáveis pelos maiores percentuais observados para a DLP, 62% e 63% respectivamente. Já quanto ao serviço da dívida, o estado do Rio Grande do Sul se destaca com 11% de sua RCL destinada à amortização da dívida.

### Gráfico 17

#### Participação Percentual de Itens Selecionados da Despesa na Receita Corrente Líquida, por Estado, 2004



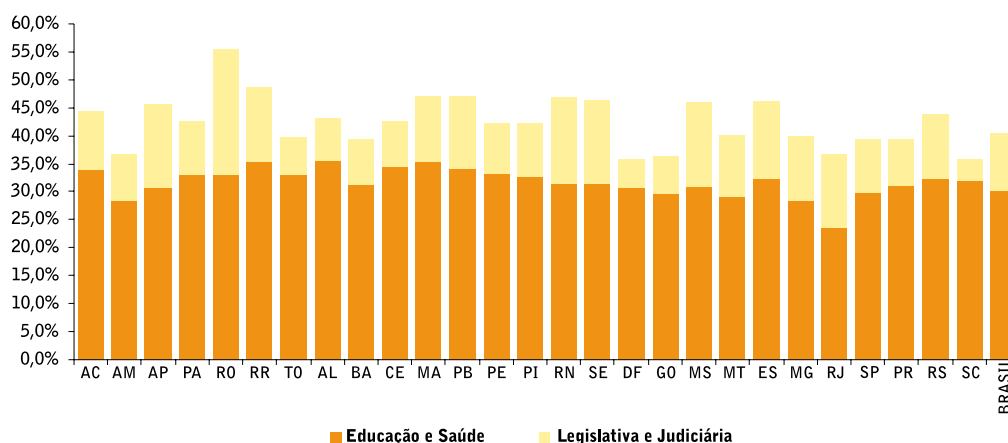
Fonte: Demonstrativos da LRF; Balanços Gerais dos Estados e Tribunais de Contas.

A vinculação de receitas não está restrita às áreas de Saúde e Educação ou à Constituição Federal. Também são objeto de atenção da legislação estadual, seja criando novas áreas de proteção, seja ampliando o percentual definido nacionalmente (quadro A2 anexo). Os recursos disponíveis para livre alocação, portanto, variam entre os estados, influenciados pela estrutura da receita e da despesa existentes além das determinações legais.

Outra forma de se olhar para a rigidez orçamentária é pelas áreas de gasto e não pela natureza da despesa. Uma aproximação desta abordagem pode ser feita pela utilização das funções Legislativa e Judiciária e pelos percentuais fixados para Saúde e Educação. Para o conjunto dos estados, estes gastos corresponderam, em 2004, a 40% da RCL, sendo que os percentuais destinados à Educação e Saúde superaram os do Legislativo e Judiciário, 30% e 10%, respectivamente (gráfico 18).

### Gráfico 18

#### Participação Percentual da Vinculação Constitucional com Saúde e Educação e Despesas nas Funções Legislativa e Judiciária na Receita Corrente Líquida, por Estado, 2004



Fonte: Demonstrativos da LRF; Balanços Gerais dos Estados e Tribunais de Contas.

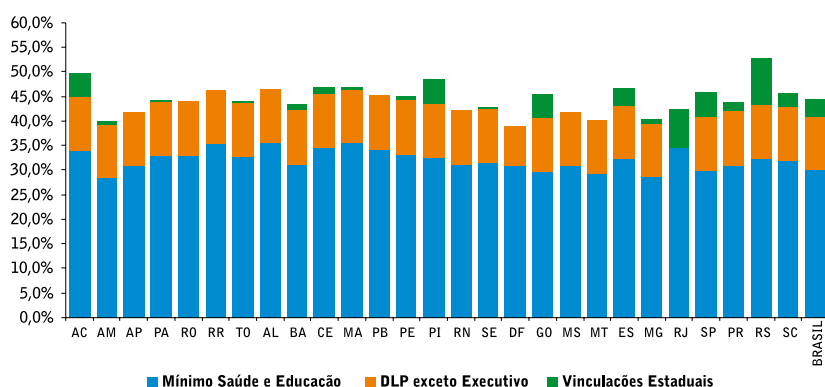
Algumas considerações sobre a rigidez orçamentária, no entanto, precisam ser feitas. As despesas vinculadas são compostas, em grande parte, por gastos com pessoal e serviço da dívida, notadamente os primeiros. Boa parte dos recursos vinculados, como para Educação e Saúde, são destinados a cobrir despesas com pessoal. Na área da saúde, como apresentado no gráfico 15, as despesas com pessoal corresponderam para o conjunto dos estados a cerca de 30% do total. Na área da Educação este quadro se repete, talvez com maior intensidade. Na Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, por exemplo, os gastos com pessoal ativo e inativo corresponderam, em 2004, a 74% da despesa (estado de São Paulo, 2005). Portanto, parte importante dos recursos vinculados é destinada ao pagamento de pessoal.

Uma outra aproximação para se verificar o grau de rigidez orçamentária foi realizada utilizando-se as vinculações constitucionais federais e estaduais e as despesas

líquidas com pessoal, exclusive o Poder Executivo. Esta é uma estimativa que pode ser considerada teórica, na medida em que está baseada na participação prevista para certas despesas. No que toca à despesa com pessoal, não foram consideradas a despesa total com pessoal total e sim os percentuais relativos às despesas líquidas com pessoal do Judiciário, Legislativo e Ministério Público. Para as vinculações constitucionais foram adotados os percentuais mínimos fixados, que podem ou não ter sido atingidos. Não foram incorporadas eventuais vinculações de receitas estabelecidas em legislação infraconstitucional.

### Gráfico 19

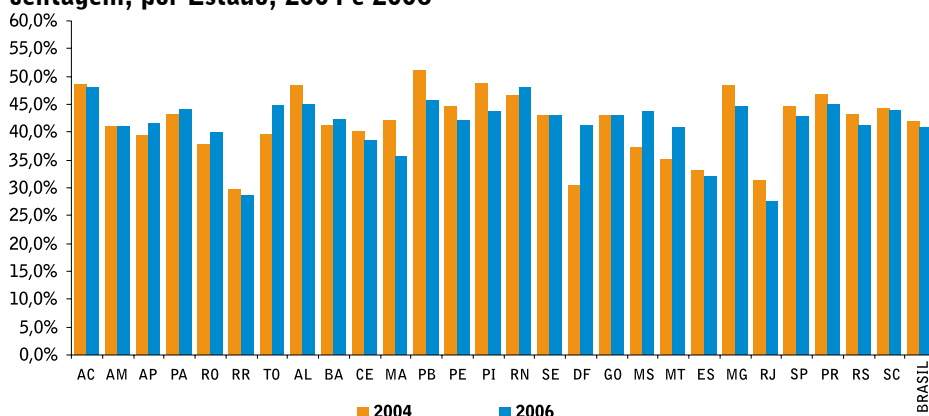
#### Estimativa da Participação das Vinculações com Saúde e Educação, Constitucionais Estaduais e Limite para Despesas com Pessoal da LRF exceto Poder Executivo na Receita Corrente Líquida, por Estado, 2004



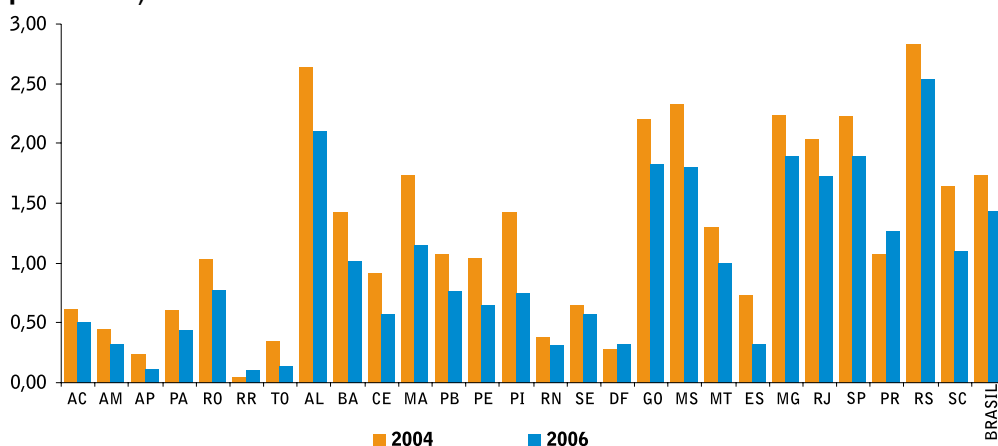
Fonte: Demonstrativos da LRF; Balanços Gerais dos Estados e Tribunais de Contas.

O resultado desta aproximação é ligeiramente diverso do anterior (gráfico 19). Para o Brasil a média chega a 45% da RCL. Entre os estados, o maior percentual é verificado no Rio de Janeiro, 53%, e o menor no Amapá, 40%. Esta situação retrata uma rigidez orçamentária significativa, uma vez que esta abordagem pode ser considerada conservadora. É importante ressaltar que esta aproximação não incorpora as despesas com serviço da dívida e com pessoal do Poder Executivo, não incorporadas nos gastos com saúde e educação. No entanto, nestas áreas as despesas com pessoal têm participação importante no total.

A relação entre a DLP do Poder Executivo e a RCL apresentou redução em 17 estados, entre 2004 e 2006 (tabela A14). Esta relação apresenta variações entre os estados, conforme ilustrado no gráfico 20. Para o ano de 2004, o maior percentual foi do estado da Paraíba, 51%, e o menor Roraima, 30%. Este último estado apresenta, juntamente com o Distrito Federal e Amapá, uma situação especial por receber transferências da União para pagamento de pessoal. Para 2006, o maior passou a ser o do Rio Grande do Norte, 48%, e o menor o Rio de Janeiro, 27,5%. A média nacional oscilou para baixo, passando de 41,9% para 40,8%.

**Gráfico 20****Relação entre Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo e Receita Corrente Líquida em Percentagem, por Estado, 2004 e 2006**

Fonte: STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Despesa Líquida com Pessoal – Poder Executivo dos Estados, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em 16/04/2007

**Gráfico 21****Relação entre Despesa Consolidada Líquida Estadual e Receita Corrente Líquida, por Estado, 2004 e 2006**

Fonte: STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Consolidada Líquida dos Estados, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em 16/04/2007

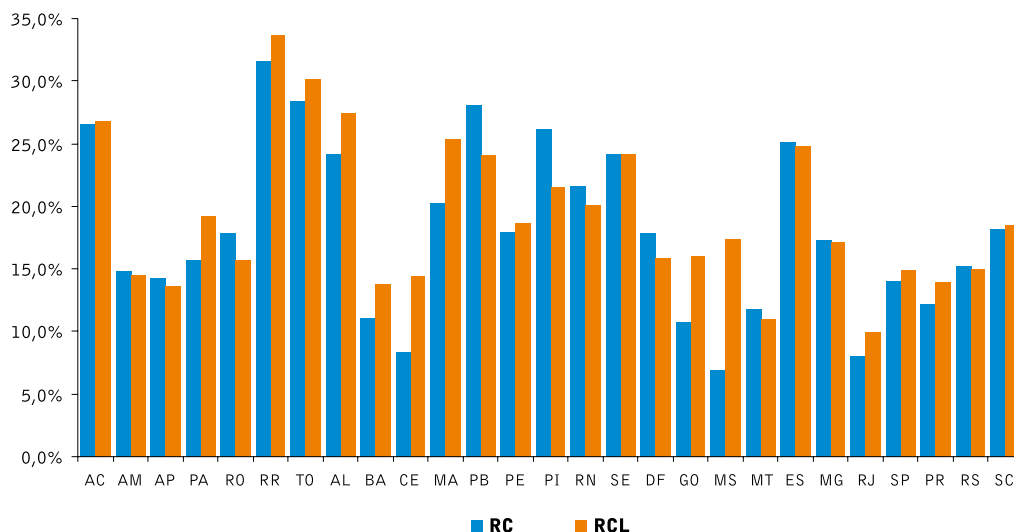
Já ao se examinar a relação entre a Despesa Consolidada Líquida e a RCL, pode-se notar uma expressiva melhoria no indicador, entre 2004 e 2006. Em 24 estados esta relação diminuiu (tabela A15). O gráfico 21 permite observar as diferenças existentes entre os estados, destacando-se o Rio Grande do Sul e Alagoas. Para o conjunto dos estados, esta relação também melhorou, passando de 1,7 para 1,4.

As composições da receita e da despesa ocasionam diferentes comportamentos para a receita corrente e para a receita corrente líquida entre os estados. Ao se examinar sua evolução, entre 2004 e 2005, pode-se verificar que não apenas o crescimento da receita corrente difere de um estado para outro, como não é acompanhado necessariamente por um crescimento igual da receita corrente líquida (gráfico 22).



## Gráfico 22

### Crescimento Percentual da Receita Corrente (RC) e Receita Corrente Líquida (RCL), entre 2004 e 2005, por Estado



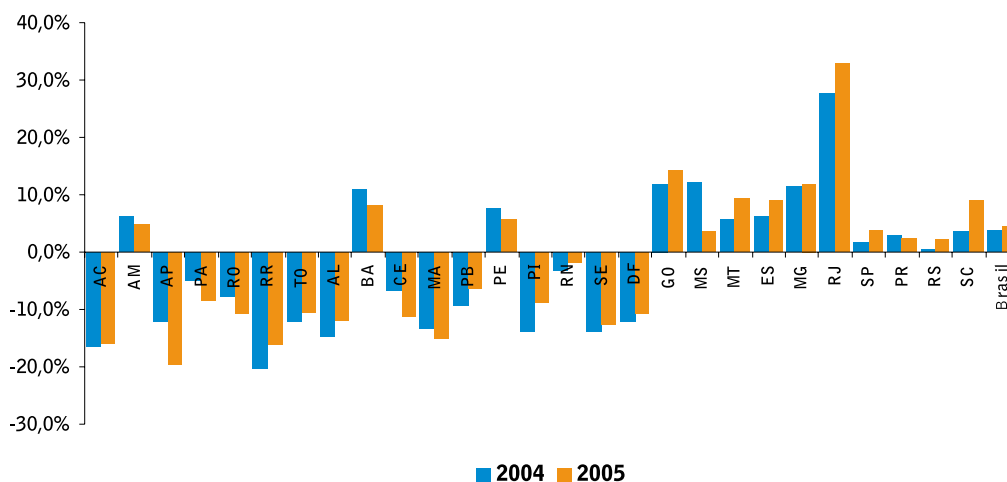
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Balanços Gerais dos Estados e Demonstrativos da LRF.

Pode-se verificar que, neste período, para 16 estados a receita corrente líquida cresceu em percentuais superiores ao da receita corrente. Dito de outro modo, nestes locais as deduções da receita corrente não cresceram no mesmo ritmo das receitas totais.

Ao longo deste trabalho foram ressaltadas as diferenças na estrutura das finanças estaduais dos diferentes estados. Esta situação é contemplada indiretamente pela vinculação de recursos estabelecida pela EC 29. Uma alteração na base de cálculo da emenda modificaria a participação de cada estado no financiamento da saúde desta esfera de governo. Um exercício desta perspectiva foi realizado simulando a adoção das receitas correntes e das receitas correntes líquidas como base de cálculo para a determinação da aplicação mínima de recursos em ASPS.

Nestas simulações, procurou-se aproximar o valor total dos recursos estaduais destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

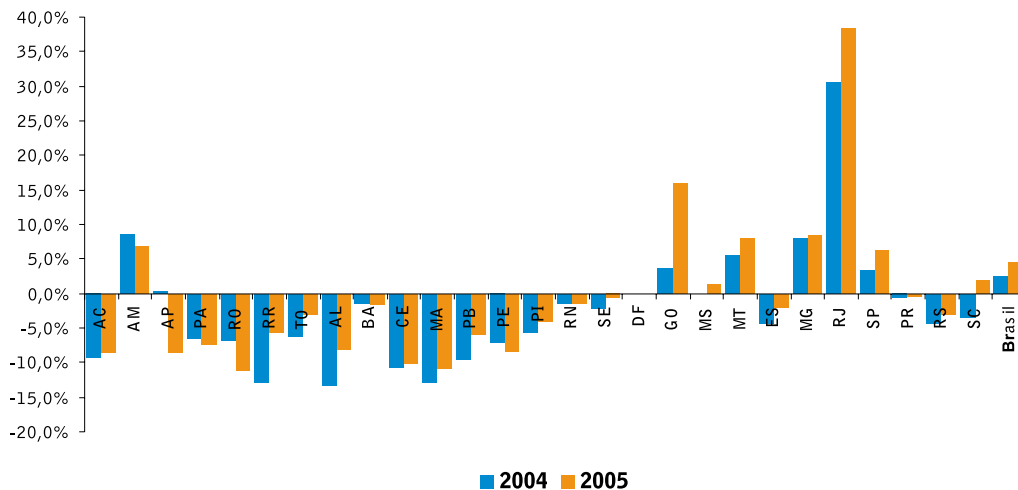
Adotando as receitas correntes, do ano de 2004 e 2005, o percentual que se aproxima da destinação pela regra atual é de 7,5%. Com isso, os recursos estaduais seriam ampliados em 3,8%, para o ano de 2004, e em 4,6%, para o ano de 2005. A variação dos recursos mínimos estaduais, quando comparados com os definidos pela regra atual, é apresentada no gráfico 23.

**Gráfico 23****Variação Percentual de 7,5% das Receitas Correntes em Relação aos Recursos Mínimos Definidos Segundo a EC 29, 2004 e 2005, por Estado**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Se adotada essa base de cálculo, no lugar da atual, haveria uma redução do montante aplicado pela maior parte dos estados das regiões Norte e Nordeste. Em compensação, os estados do Sul e Sudeste aumentariam sua participação notadamente do Rio de Janeiro.

Este mesmo exercício pode ser feito a partir das receitas correntes líquidas, que contemplam em maior grau a situação particular das finanças públicas. Neste caso, 10% das receitas correntes líquidas é o percentual que se aproximou do total aplicado em ASPS pela regra atual. O resultado desta simulação, em relação aos recursos mínimos definidos para 2004 e 2005, é apresentado no gráfico 24.

**Gráfico 24****Variação Percentual de 10% das Receitas Correntes Líquidas em Relação aos Recursos Mínimos Definidos Segundo a EC 29, 2004 e 2005, por Estado**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Balanços Gerais dos Estados e Demonstrativos da LRF e

Neste caso, o crescimento dos recursos estaduais totais seria ampliado em 2,5%, em relação ao ano de 2004, e em 4,5%, em relação ao ano de 2005. Quando se examina a situação de cada estado individualmente, percebe-se que o comportamento apresentado no gráfico anterior é ainda mais radicalizado. O número de estados que teria o montante de recursos a serem destinados a ASPS reduzidos seria maior que os da simulação anterior. O Rio de Janeiro continuaria sendo o estado que teria a maior ampliação dos recursos mínimos e o Amazonas continuaria sendo o único estado da região Norte a ter uma ampliação dos recursos mínimos.

## 4. COMENTÁRIOS

1. A composição da receita apresenta desigualdades entre os estados, como se procurou ilustrar. Isto implica em diferentes respostas a mudanças na legislação e na atividade econômica. Também implica em diferentes possibilidades de ampliação da receita disponível, por meio da melhoria da eficiência na arrecadação, por exemplo. Sobre esta questão é interessante observar as conclusões de estudo da FGV (2007) sobre a arrecadação municipal. Segundo este estudo foram considerados eficientes um número extremamente pequeno de municípios. Segundo o estudo, a eficiência na arrecadação estaria inversamente relacionada com o volume de transferências do governo federal. O agrupamento de estados segundo características da receita permite identificar locais com comportamento similar frente a mudanças e, conseqüentemente, o comportamento dos recursos disponíveis para a saúde.
2. As desigualdades na receita *per capita* dos estados é um fator importante na alocação dos recursos para a saúde. Esse efeito pode ser potencializado se forem considerados também os recursos municipais. Este aspecto é remetido pela EC 29 à lei complementar que deverá estabelecer "critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e dos estados destinados a seus respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais". Naturalmente, estas não são as únicas diferenças com impacto na situação da saúde.
3. Quando se olha para a despesa, também podem ser identificadas diferenças na sua composição. Caso se admita que algumas despesas são, por sua natureza, de realocação mais difícil, este aspecto pode influenciar o atendimento da EC 29. As simulações apresentadas sobre a rigidez do orçamento mostram que parte importante dos recursos não está disponível para livre alocação pelo gestor. Mostram também que esta rigidez não é homogênea entre os estados. Ainda sobre as vinculações, se aprovada a PEC 60/2005, outros 7% da arrecadação de impostos e transferências deduzidas as parcelas transferidas aos municípios, seriam destinados compulsoriamente à área de Segurança Pública.
4. As despesas correntes compõem a maior parte do gasto estadual. Iniciativas de aumentar a eficiência deste tipo de gasto poderiam liberar recursos importantes. Para o conjunto dos estados, 10% do gasto com Outras Despesas Correntes, em 2004, correspondem a pouco mais da metade dos recursos mínimos a serem destinados para a saúde, segundo a EC 29.

5. Do ponto de vista das despesas com saúde, à parte as controvérsias na aplicação da EC 29, os investimentos não parecem ser expressivos ainda que não tenham sido comparados com necessidades de investimentos. Aqui pode estar um ponto a ser contemplado na revisão da legislação, no sentido da incorporação de estímulos ao investimento na área da saúde. Parte importante das despesas com saúde refere-se a despesas com pessoal. Essa característica pode ser afetada pelo interesse na redução de despesas correntes ou pela limitação expressa na LRF que trata da totalidade do governo.
6. Os recursos humanos são uma questão sensível para a saúde. A limitação de gastos com pessoal da LRF poderia contemplar a especificidade do setor saúde, estabelecendo um tratamento diferenciado. Uma alternativa poderia ser a exclusão dos recursos destinados para a saúde da base de cálculo da LRF e a fixação de um percentual de gasto em pessoal diferenciado. Naturalmente, o conceito de gasto com saúde precisaria estar definido, com a regulamentação da EC 29, por exemplo, e não deveria ser amplo.
7. Na contabilização dos gastos com saúde, as diferenças verificadas entre os estados relativas às subfunções orçamentárias parecem indicar a falta de homogeneidade na sua utilização. Isto reduz a utilidade de uma fonte de informação que poderia ser melhor explorada caso fossem elaborados critérios mais precisos de alocação e mesmo alterada a atual estrutura de subfunções que poderia ser substituída por outra que contemplasse outros aspectos do gasto com saúde.

## 5. ANEXOS

### A) GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Tabela A1

Composição da Receita Estadual segundo Itens Selecionados, 2004

Gráfico A1

Gráfico da caixa (Boxplot) de Itens Selecionados da Receita Estadual, 2004

Tabela A2

Receita Corrente Líquida (RCL) por Estado, 2004

Tabela A3

Receita de Impostos e Transferências como Percentual da Receita Corrente Líquida, por Estado, 2004

Tabela A4

Relação entre a Receita Tributária e de Transferências Intergovernamentais Realizada e Estimada por Estado, 2004

Tabela A5

Composição das Despesas Estaduais em Percentual da Despesa Total, por Estado, 2004

Gráfico A2

Gráfico da caixa (Boxplot) das Despesas Correntes e de Capital dos Estados e sua Composição, em Percentual da Despesa Total, 2004

Tabela A6

Número de Estados sem Valores Alocados nas Funções Orçamentárias, por Função, 2004

Tabela A7

Despesa Estadual Segundo as Funções Orçamentárias, 2004

Gráfico A3

Gráfico da caixa (Boxplot) da Despesa Alocada em Funções Orçamentárias em Percentual da Despesa Total, Funções Selecionadas, 2004

## Quadro A1

Estrutura das Funções e Subfunções Orçamentárias

## Tabela A8

Despesa Estadual na Função Saúde, segundo as Subfunções, 2004

## Tabela A9

Número de Estados que Alocaram Recursos da Função Saúde nas Várias Subfunções, 2004

## Tabela A10

Composição da Despesa com Saúde, por Estado, 2004

## Tabela A11

Despesa Líquida com Pessoal (DLP) e Composição, por Estado, 2004

## Quadro A2

Vinculações Orçamentárias nas Constituições Estaduais

## Tabela A12

Itens Selecionados da Despesa em Percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), por Estado, 2004

## Tabela A13

Estimativa de Vinculações Orçamentárias, por Estado, 2004

## Tabela A14

Relação entre Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo e Receita Corrente Líquida em Percentagem, por Estado, 2000 a 2006

## Tabela A15

Relação entre Despesa Consolidada Líquida Estadual e Receita Corrente Líquida, por Estado, 2000 a 2006

**Tabela A1****Composição da Receita Estadual segundo Itens Selecionados, 2004****Região Norte**

	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO
<b>Receita Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Receitas Correntes	93,1%	99,2%	98,9%	98,3%	97,3%	99,0%	84,7%
Receita Tributária	21,4%	55,1%	16,5%	46,3%	49,3%	18,1%	26,6%
IRRF	3,4%	3,0%	2,6%	2,8%	3,2%	1,9%	1,7%
ICMS	16,7%	50,8%	12,8%	41,3%	43,4%	14,9%	22,7%
Taxas pela Prestação de Serviços	0,6%	0,0%	0,3%	0,4%	0,6%	0,1%	1,0%
Demais Itens da Receita Tributária	0,7%	1,3%	0,9%	1,8%	2,1%	1,3%	1,1%
Receitas de Contribuições	3,1%	12,7%	2,2%	5,8%	3,6%	2,1%	2,7%
Receita Patrimonial	1,2%	1,0%	3,1%	1,0%	1,5%	1,0%	3,5%
Receita Agropecuária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Receita Industrial	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Receita de Serviços	3,7%	1,8%	0,1%	1,4%	2,1%	0,0%	1,9%
Transferências Correntes	63,2%	26,6%	75,5%	40,5%	39,3%	77,3%	48,7%
Fundo de Participação dos Estados e DF	51,0%	12,6%	54,1%	24,7%	26,7%	59,0%	38,4%
L.C. N. 87/96	0,1%	0,5%	0,7%	1,9%	0,3%	0,1%	0,1%
Transferência da Compensação Financeira	0,2%	0,0%	0,8%	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%
Transferências e Complementação - FUNDEF	8,4%	5,8%	9,9%	4,7%	7,1%	12,9%	7,5%
Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	0,0%	3,5%	1,7%	2,9%	2,6%	1,0%	0,0%
Demais Itens das Transferências Correntes	3,5%	4,2%	8,3%	6,5%	2,4%	4,1%	2,4%
Outras Receitas Correntes	0,5%	1,7%	1,5%	3,0%	1,5%	0,4%	1,2%
Receitas de Capital	6,9%	0,8%	1,1%	1,7%	2,7%	1,0%	15,3%
Receitas de Capital - Operações de Crédito	0,6%	0,0%	0,1%	0,4%	0,7%	0,1%	5,4%
Alienação de Bens	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,3%	0,8%
Transferência de Capital	6,2%	0,2%	1,0%	1,0%	2,0%	0,6%	8,6%
Demais Itens da Receita de Capital	0,0%	0,5%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,4%

**Região Nordeste**

	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
<b>Receita Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%	100%
Receitas Correntes	96,5%	96,0%	93,2%	99,2%	97,8%	97,0%	96,0%	99%	94%
Receita Tributária	41,0%	50,0%	47,3%	35,2%	41,7%	47,2%	36,4%	46%	35%
IRRF	2,4%	1,6%	2,3%	2,8%	3,1%	2,4%	2,2%	4%	3%
ICMS	36,4%	45,1%	42,3%	29,6%	35,1%	40,7%	30,5%	39%	31%
Taxas pela Prestação de Serviços	0,4%	0,8%	0,9%	1,2%	1,9%	1,5%	1,8%	1%	0%
Demais Itens da Receita Tributária	1,8%	2,5%	1,8%	1,6%	1,6%	2,7%	1,9%	3%	1%
Receitas de Contribuições	3,6%	8,3%	6,4%	6,6%	2,8%	15,9%	0,0%	3%	11%
Receita Patrimonial	0,6%	1,1%	0,4%	1,1%	0,4%	1,1%	0,5%	1%	2%
Receita Agropecuária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%
Receita Industrial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%
Receita de Serviços	2,3%	5,6%	0,2%	0,1%	4,7%	1,0%	0,0%	1%	3%
Transferências Correntes	46,8%	22,9%	33,9%	55,3%	45,5%	30,1%	45,9%	40%	42%
Fundo de Participação dos Estados e DF	38,2%	14,7%	25,3%	41,4%	33,8%	17,7%	39,8%	27%	33%
L.C. N. 87/96	0,8%	0,6%	0,6%	1,0%	0,2%	0,4%	0,3%	0%	0%
Transferência da Compensação Financeira	0,0%	1,3%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0%	0%
Transferências e Complementação - FUNDEF	0,2%	3,3%	2,3%	5,7%	6,1%	4,5%	0,3%	6%	5%
Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	3,2%	0,4%	0,0%	1,3%	0,3%	4,1%	0,0%	3%	0%
Demais Itens das Transferências Correntes	4,3%	2,6%	5,7%	5,9%	4,9%	3,4%	5,5%	4%	3%
Outras Receitas Correntes	2,3%	8,1%	5,0%	0,9%	2,7%	1,7%	13,2%	7%	1%
Receitas de Capital	3,5%	4,0%	6,8%	0,8%	2,2%	3,0%	4,0%	1%	6%
Receitas de Capital - Operações de Crédito	0,4%	2,4%	3,5%	0,3%	1,7%	0,9%	1,5%	1%	4%
Alienação de Bens	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%
Transferência de Capital	3,0%	1,3%	2,9%	0,5%	0,3%	2,0%	2,4%	0%	2%
Demais Itens da Receita de Capital	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	0%	0%



## Região Centro-Oeste

	DF	GO	MS	MT
<b>Receita Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Receitas Correntes	98,0%	96,4%	93,0%	99,2%
Receita Tributária	64,0%	58,1%	55,4%	59,6%
IRRF	9,0%	3,1%	3,2%	2,4%
ICMS	37,8%	48,0%	48,7%	54,3%
Taxas pela Prestação de Serviços	1,0%	3,7%	0,6%	0,7%
Demais Itens da Receita Tributária	16,2%	3,3%	2,9%	2,3%
Receitas de Contribuições	9,3%	9,6%	14,8%	7,6%
Receita Patrimonial	0,7%	0,4%	0,7%	1,1%
Receita Agropecuária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Receita Industrial	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
Receita de Serviços	3,7%	1,4%	3,0%	3,4%
Transferências Correntes	16,7%	20,5%	17,7%	23,6%
Fundo de Participação dos Estados e DF	2,3%	8,2%	7,0%	9,8%
L.C. N. 87/96	0,4%	0,4%	0,7%	0,9%
Transferência da Compensação Financeira	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Transferências e Complementação - FUNDEF	7,3%	6,5%	5,4%	6,0%
Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	0,0%	1,7%	1,4%	2,5%
Demais Itens das Transferências Correntes	6,6%	3,7%	3,1%	4,3%
Outras Receitas Correntes	3,6%	6,3%	1,3%	3,7%
Receitas de Capital	2,0%	3,6%	7,0%	0,8%
Receitas de Capital - Operações de Crédito	0,9%	0,7%	0,7%	0,1%
Alienação de Bens	0,0%	0,0%	1,2%	0,2%
Transferência de Capital	0,9%	2,9%	5,0%	0,4%
Demais Itens da Receita de Capital	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%

## Região Sudeste

	ES	MG	RJ	SP
<b>Receita Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Receitas Correntes	96,4%	97,2%	98,9%	98,5%
Receita Tributária	64,5%	62,8%	59,5%	77,8%
IRRF	3,3%	3,4%	3,4%	0,0%
ICMS	56,9%	52,4%	51,6%	68,8%
Taxas pela Prestação de Serviços	2,3%	0,7%	1,1%	2,6%
Demais Itens da Receita Tributária	2,0%	6,4%	3,4%	6,5%
Receitas de Contribuições	9,5%	8,8%	3,3%	3,6%
Receita Patrimonial	1,3%	1,9%	7,5%	3,0%
Receita Agropecuária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Receita Industrial	0,2%	0,3%	0,0%	0,2%
Receita de Serviços	0,2%	1,5%	7,1%	1,3%
Transferências Correntes	12,3%	18,6%	19,5%	10,2%
Fundo de Participação dos Estados e DF	5,2%	4,2%	1,3%	0,4%
L.C. N. 87/96	1,6%	1,3%	0,5%	1,2%
Transferência da Compensação Financeira	0,4%	0,0%	11,2%	0,0%
Transferências e Complementação - FUNDEF	0,0%	7,0%	2,4%	0,0%
Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	0,0%	2,5%	1,2%	3,2%
Demais Itens das Transferências Correntes	5,2%	3,7%	2,8%	5,4%
Outras Receitas Correntes	8,5%	3,2%	2,2%	2,3%
Receitas de Capital	3,6%	2,8%	1,1%	1,5%
Receitas de Capital - Operações de Crédito	0,1%	0,0%	0,9%	0,8%
Alienação de Bens	1,4%	0,1%	0,0%	0,1%
Transferência de Capital	0,3%	1,1%	0,1%	0,3%
Demais Itens da Receita de Capital	1,7%	1,5%	0,0%	0,3%

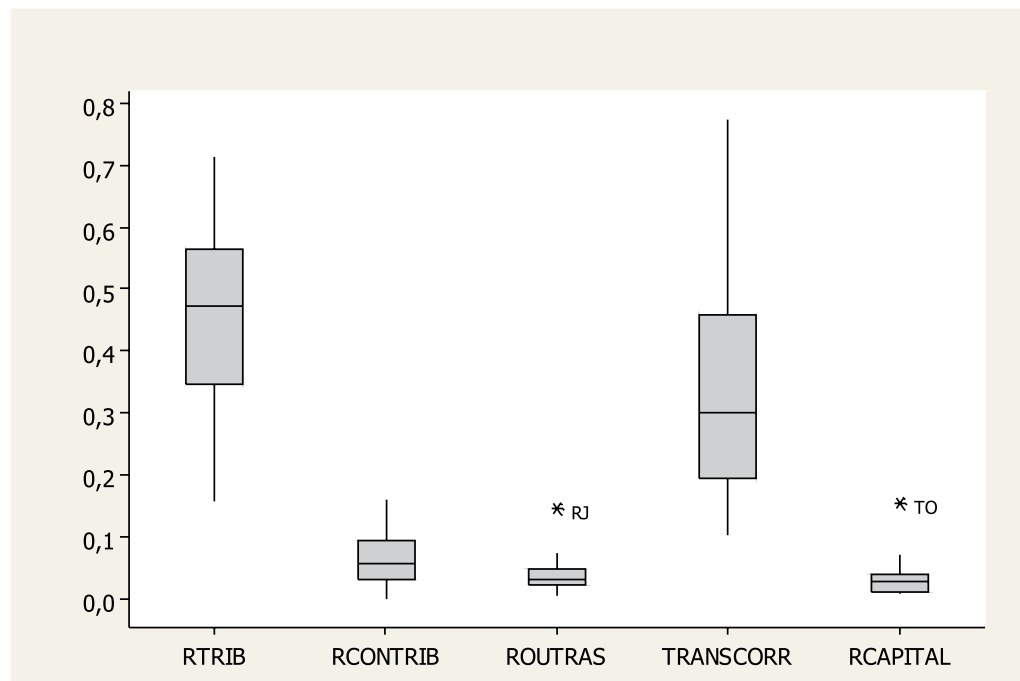
## Região Sul e Brasil

	PR	RS	SC	BRASIL
<b>Receita Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
Receitas Correntes	95,8%	97,0%	98,0%	97,4%
Receita Tributária	64,3%	65,7%	68,9%	61,8%
IRRF	3,2%	3,6%	2,8%	2,3%
ICMS	56,2%	54,7%	60,5%	53,4%
Taxas pela Prestação de Serviços	0,0%	2,8%	1,5%	1,5%
Demais Itens da Receita Tributária	4,9%	4,6%	4,2%	4,6%
Receitas de Contribuições	0,6%	6,5%	4,4%	5,8%
Receita Patrimonial	3,2%	1,3%	1,3%	2,5%
Receita Agropecuária	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Receita Industrial	0,3%	0,0%	0,1%	0,1%
Receita de Serviços	3,9%	1,1%	1,2%	2,5%
Transferências Correntes	20,9%	18,7%	19,9%	21,4%
Fundo de Participação dos Estados e DF	4,8%	3,3%	3,4%	8,7%
L.C. N. 87/96	1,8%	1,5%	1,0%	1,0%
Transferência da Compensação Financeira	0,1%	0,0%	0,2%	1,4%
Transferências e Complementação - FUNDEF	6,6%	7,0%	7,3%	3,7%
Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	3,1%	2,8%	3,0%	2,2%
Demais Itens das Transferências Correntes	4,5%	4,2%	4,9%	4,4%
Outras Receitas Correntes	2,5%	3,6%	2,2%	3,3%
Receitas de Capital	4,2%	3,0%	2,0%	2,6%
Receitas de Capital - Operações de Crédito	1,7%	1,6%	1,2%	1,1%
Alienação de Bens	1,2%	1,2%	0,0%	0,3%
Transferência de Capital	0,3%	0,2%	0,4%	0,9%
Demais Itens da Receita de Capital	1,1%	0,1%	0,4%	0,4%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br). Acesso em 18/09/2006.

## Gráfico A1

## Gráfico da caixa (Boxplot) de Itens Selecionados da Receita Estadual, 2004



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br). Acesso em 18/09/2006.

Nota: RTRIB – Receita Tributária; RCONTRIB – Receita de Contribuições; ROUTRAS – Outras Receitas Correntes; TRANSCORR – Transferências Correntes; RCAPITAL – Receitas de Capital.

**Tabela A2****Receita Corrente Líquida (RCL) por Estado, 2004**

UF	RCL (R\$ Mil Nominais)	Distribuição	RCL per capita (R\$ Nominais)
AC	1.156.660	0,6%	1.863,67
AM	3.751.410	2,1%	1.191,52
AP	1.210.060	0,7%	2.210,56
PA	4.068.167	2,2%	593,88
RO	1.750.647	1,0%	1.120,71
RR	766.946	0,4%	2.008,26
TO	1.743.109	1,0%	1.380,52
AL	1.918.255	1,1%	643,51
BA	9.075.419	5,0%	663,31
CE	4.636.442	2,6%	581,26
MA	2.950.836	1,6%	490,05
PB	2.335.662	1,3%	654,55
PE	5.294.428	2,9%	636,05
PI	1.940.460	1,1%	651,76
RN	2.618.951	1,4%	884,15
SE	2.043.107	1,1%	1.056,09
DF	5.309.061	2,9%	2.326,44
GO	5.085.859	2,8%	923,32
MS	2.591.205	1,4%	1.161,61
MT	3.872.936	2,1%	1.408,78
ES	4.122.214	2,3%	1.229,77
MG	16.695.979	9,2%	879,03
RJ	21.009.274	11,6%	1.381,85
SP	49.418.526	27,3%	1.240,89
PR	9.244.980	5,1%	912,15
RS	10.736.730	5,9%	1.000,99
SC	5.669.194	3,1%	981,82
Total	181.016.519	100,0%	996,89

Fonte: Balanços Gerais e Demonstrativos da LRF.

**Tabela A3****Receita de Impostos e Transferências como Percentual da Receita Corrente Líquida, por Estado, 2004**

UF	Em R\$ Mil Nominais	
	Receita de Impostos e Transferências	Em % da RCL
AC	1.064.274	0,92
AM	2.875.646	0,77
AP	1.005.040	0,83
PA	3.625.872	0,89
RO	1.564.718	0,89
RR	733.017	0,96
TO	1.549.550	0,89
AL	1.843.996	0,96
BA	7.679.842	0,85
CE	4.326.860	0,93
MA	2.826.165	0,96
PB	2.151.617	0,92
PE	4.755.443	0,90
PI	1.713.993	0,88
RN	2.215.827	0,85
SE	1.740.653	0,85
DF	4.422.807	0,83
GO	4.084.832	0,80
MS	2.162.577	0,83
MT	3.063.121	0,79
ES	3.592.895	0,87
MG	12.874.731	0,77
RJ	13.408.101	0,64
SP	39.836.199	0,81
PR	7.757.829	0,84
RS	9.366.874	0,87
SC	4.890.313	0,86

Fonte: Balanços Gerais e Demonstrativos da LRF e SIOPS (2006).

## Tabela A4

### Relação entre a Receita Tributária e de Transferências Intergovernamentais Realizada e Estimativas por Estado, 2004

Em R\$ Mil Nominais

UF	Receita Tributária					Transferências Intergovernamentais (1)				
	Previsão		Realizado (C)	C/A	C/B	Previsão		Realizado (F)	F/D	F/E
	Inicial (A)	Atualizada (B)				Inicial (D)	Atualizada (E)			
AC	247.692	276.154	291.388	118%	106%	804.256	831.657	825.816	103%	99%
AL	969.077	1.159.672	1.068.029	110%	92%	1.181.825	1.281.330	1.160.245	98%	91%
AM	2.347.150	2.474.054	2.489.129	106%	101%	1.001.515	1.080.039	1.138.775	114%	105%
BA	6.988.059	6.725.992	7.259.580	104%	108%	3.583.945	3.483.284	3.226.799	90%	93%
CE	3.560.204	3.691.613	3.276.953	92%	89%	2.051.946	2.098.283	1.880.550	92%	90%
DF	4.140.142	4.497.348	4.180.318	101%	93%	1.070.140	1.076.674	969.831	91%	90%
ES	3.207.021	3.649.556	3.819.746	119%	105%	517.216	544.964	608.764	118%	112%
GO	3.926.050	3.926.050	4.546.905	116%	116%	1.574.601	1.873.131	1.559.900	99%	83%
MA	1.258.038	1.379.120	1.382.644	110%	100%	2.166.804	2.376.320	2.234.912	103%	94%
MT	2.829.119	2.829.119	3.189.206	113%	113%	868.018	868.018	1.166.146	134%	134%
MS	1.876.421	2.377.015	2.376.261	127%	100%	670.999	703.345	703.345	105%	100%
MG	14.055.130	14.055.130	15.212.266	108%	108%	3.800.478	3.800.478	4.090.960	108%	108%
PA	2.424.052	2.489.038	2.628.005	108%	106%	2.215.668	2.387.676	2.220.787	100%	93%
PB (2)	1.159.172	1.159.172	1.330.710	115%	115%	1.823.547	1.823.547	1.486.234	82%	82%
PR	7.931.442	9.042.571	8.753.775	110%	97%	2.844.098	2.642.764	2.635.531	93%	100%
PE	3.701.481	3.701.481	3.737.580	101%	101%	1.894.526	1.894.526	2.458.165	130%	130%
PI	681.715	847.715	844.349	124%	100%	1.094.958	1.217.242	1.218.712	111%	100%
RJ	16.775.315	16.775.315	16.438.176	98%	98%	5.660.712	5.660.712	5.090.259	90%	90%
RN	1.500.166	1.500.166	1.606.821	107%	107%	1.475.691	1.475.691	1.359.174	92%	92%
RS	10.598.730	10.598.730	10.946.229	103%	103%	2.962.775	2.962.775	2.793.743	94%	94%
RO	1.018.911	1.021.004	1.175.630	115%	115%	754.113	789.253	708.640	94%	90%
SC	5.651.552	5.651.552	5.818.027	103%	103%	1.913.151	1.913.151	1.543.856	81%	81%
SP	47.433.940	51.915.593	51.192.595	108%	99%	6.006.054	6.916.884	6.622.021	110%	96%
SE (2)	798.959	798.959	885.586	111%	111%	1.061.260	1.061.260	1.056.141	100%	100%
TO	740.819	740.821	683.236	92%	92%	1.281.945	1.314.470	1.243.104	97%	95%

Fonte: Demonstrativos da LRF do 6º Bimestre e Balanços Gerais (para PB e TO).

(1) Para GO, PB e PI os valores das Transferências referem-se às Transferências Correntes.

(2) Para estes estados os valores da estimativa atualizada foi considerado o mesmo que da estimativa inicial.

**Tabela A5****Composição das Despesas Estaduais em Percentual da Despesa Total, por Estado, 2004****Região Norte**

Descrição	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO
Despesa Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Despesas Correntes	82,8%	84,8%	84,9%	84,9%	88,0%	84,8%	62,8%
Pessoal e Encargos Sociais	53,4%	41,0%	48,8%	49,3%	45,5%	45,3%	36,8%
Aplicações Diretas	53,4%	41,0%	48,8%	49,3%	45,5%	45,3%	36,8%
Aposentarias e Reformas	5,8%	1,5%	0,6%	10,3%	1,3%	0,3%	2,0%
Pensões	1,4%	0,7%	0,3%	2,8%	0,2%	0,1%	0,4%
Contratação por Tempo Determinado	4,0%	1,5%	4,8%	5,2%	0,7%	6,2%	0,9%
Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	0,0%	3,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Salário-Família	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	34,2%	23,3%	30,5%	17,2%	31,8%	33,7%	27,3%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	4,1%	3,0%	2,8%	3,4%	4,8%	1,6%	2,8%
Obrigações Patronais	1,9%	3,5%	3,0%	4,6%	2,6%	2,6%	2,8%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	1,0%	0,2%	5,1%	2,6%	0,3%	0,2%	0,0%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	0,0%	0,2%	1,2%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	0,0%	3,3%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais	0,8%	0,5%	0,4%	2,0%	3,9%	0,5%	0,5%
Juros e Encargos da Dívida	2,6%	2,7%	0,8%	2,4%	4,8%	0,9%	1,6%
Outras Despesas Correntes	26,8%	41,1%	35,3%	33,3%	37,7%	38,5%	24,5%
Despesas de Capital	17,2%	15,2%	15,1%	15,1%	12,0%	15,2%	37,2%
Investimentos	13,6%	11,6%	11,9%	10,6%	8,0%	4,3%	31,5%
Inversões Financeiras	0,0%	0,7%	1,1%	2,1%	0,0%	5,8%	0,6%
Amortização da Dívida	3,6%	2,8%	2,1%	2,4%	4,0%	5,1%	5,0%

## Região Nordeste

Descrição	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Despesa Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Despesas Correntes	87,6%	85,8%	83,8%	89,2%	88,1%	90,1%	90,1%	87,5%	86,9%
Pessoal e Encargos Sociais	45,0%	43,5%	42,9%	56,6%	54,7%	52,8%	52,0%	53,1%	49,9%
Aplicações Diretas	45,0%	43,5%	41,2%	56,6%	54,7%	52,8%	52,0%	53,1%	49,9%
Aposentarias e Reformas	11,6%	7,5%	8,1%	8,9%	10,9%	11,5%	10,2%	11,2%	8,5%
Pensões	0,0%	1,7%	3,3%	3,0%	5,2%	4,7%	4,6%	4,9%	3,9%
Contratação por Tempo Determinado	0,6%	1,7%	0,9%	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,7%
Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	0,0%	3,6%	0,0%	4,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,2%
Salário-Família	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	25,5%	18,7%	19,7%	27,8%	31,9%	18,3%	29,5%	26,9%	25,8%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	5,8%	3,7%	3,0%	4,4%	4,1%	4,0%	3,2%	3,3%	3,3%
Obrigações Patronais	0,8%	4,4%	4,9%	1,0%	1,6%	12,9%	2,1%	1,7%	4,0%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	0,1%	0,4%	0,1%	0,4%	0,1%	0,5%	0,1%	3,9%	0,5%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	0,0%	0,4%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Demais	0,5%	0,8%	0,7%	5,8%	0,9%	1,0%	2,2%	0,8%	0,8%
Juros e Encargos da Dívida	5,7%	4,4%	4,0%	6,0%	4,1%	3,3%	6,0%	1,9%	3,3%
Outras Despesas Correntes	36,9%	37,9%	36,8%	26,7%	29,3%	33,9%	32,0%	32,5%	33,7%
Despesas de Capital	12,4%	14,2%	16,2%	10,8%	11,9%	9,9%	9,9%	12,5%	13,1%
Investimentos	7,7%	6,6%	9,5%	3,3%	5,9%	5,1%	4,5%	6,1%	4,4%
Inversões Financeiras	0,1%	1,3%	1,3%	0,1%	0,3%	0,4%	0,3%	2,8%	5,6%
Amortização da Dívida	4,6%	6,2%	5,4%	7,4%	5,7%	4,4%	5,1%	3,6%	3,1%

## Regiões Sudeste e Sul

Descrição	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC
Despesa Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Despesas Correntes	78,3%	91,0%	92,5%	91,3%	88,2%	88,1%	89,9%
Pessoal e Encargos Sociais	45,0%	48,0%	41,0%	43,0%	45,6%	50,9%	43,9%
Aplicações Diretas	45,0%	48,0%	41,0%	43,0%	45,6%	50,9%	43,9%
Aposentarias e Reformas	9,8%	16,4%	13,1%	12,4%	11,1%	18,7%	12,2%
Pensões	2,7%	0,6%	3,4%	3,7%	3,6%	5,2%	3,5%
Contratação por Tempo Determinado	2,5%	0,0%	0,3%	0,0%	2,4%	0,0%	1,3%
Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Salário-Família	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	13,2%	20,1%	16,1%	22,0%	21,0%	20,7%	18,6%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	2,7%	4,4%	3,8%	2,8%	2,9%	2,7%	4,2%
Obrigações Patronais	8,7%	3,7%	1,0%	1,4%	1,9%	0,7%	2,6%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	1,7%	0,2%	2,5%	0,7%	0,6%	0,0%	0,3%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	0,7%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,9%	0,0%	0,0%
Demais	2,9%	2,6%	0,6%	0,0%	0,3%	2,7%	1,1%
Juros e Encargos da Dívida	3,4%	6,3%	6,1%	6,3%	5,3%	1,8%	6,1%
Outras Despesas Correntes	29,9%	36,6%	45,4%	42,0%	37,2%	35,4%	39,9%
Despesas de Capital	21,7%	9,0%	7,5%	8,7%	11,8%	11,9%	10,1%
Investimentos	3,4%	5,1%	4,4%	3,7%	6,6%	3,7%	6,5%
Inversões Financeiras	15,8%	1,9%	0,1%	3,2%	0,7%	0,6%	0,4%
Amortização da Dívida	2,5%	2,0%	3,1%	1,8%	4,5%	7,7%	3,2%

**Região Centro-Oeste**

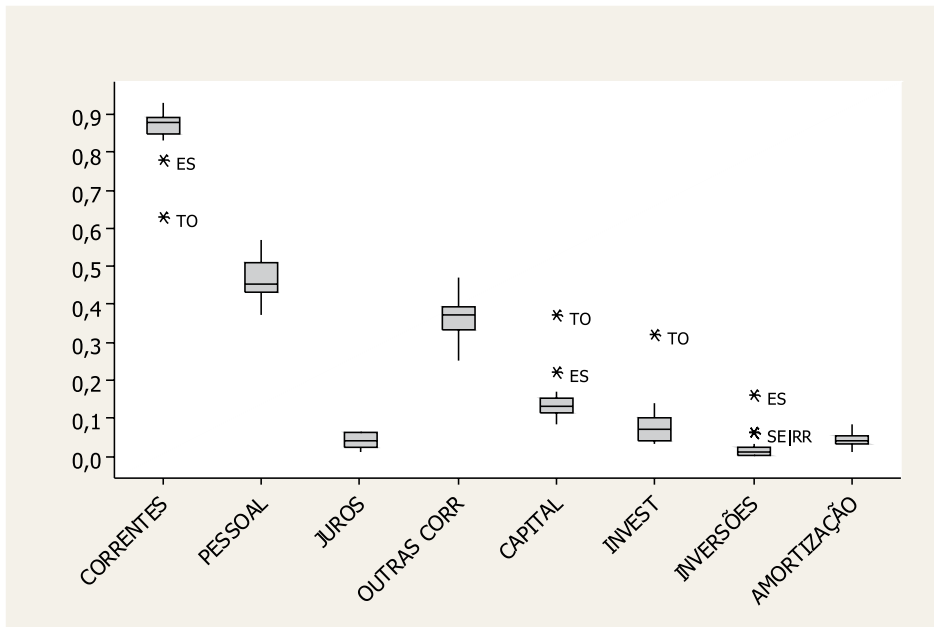
Descrição	DF	GO	MS	MT
Despesa Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Despesas Correntes	87,5%	86,4%	86,5%	82,6%
Pessoal e Encargos Sociais	38,5%	44,4%	41,8%	38,6%
Aplicações Diretas	38,5%	44,3%	41,5%	38,6%
Aposentarias e Reformas	7,1%	10,2%	7,7%	7,0%
Pensões	2,1%	3,0%	1,8%	2,5%
Contratação por Tempo Determinado	0,1%	0,0%	1,4%	0,0%
Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Salário-Família	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	25,2%	18,1%	20,4%	22,9%
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	0,1%	3,8%	3,0%	3,2%
Obrigações Patronais	1,5%	5,4%	5,4%	1,0%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	0,2%	2,7%	0,3%	0,4%
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Demais	1,7%	1,0%	1,4%	1,6%
Juros e Encargos da Dívida	1,9%	3,5%	4,1%	5,1%
Outras Despesas Correntes	47,1%	38,4%	40,6%	38,8%
Despesas de Capital	12,5%	13,6%	13,5%	17,4%
Investimentos	9,1%	8,6%	9,8%	10,2%
Inversões Financeiras	2,3%	0,1%	0,1%	0,3%
Amortização da Dívida	1,1%	4,9%	3,6%	6,9%

Fonte: [www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)



## Gráfico A2

### Gráfico da Caixa (Boxplot) das Despesas Correntes e de Capital dos Estados e sua Composição, em Percentual da Despesa Total, 2004



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Nota: **CORRENTES** – Total das Despesas Correntes; **PESSOAL** – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais; **JUROS** – Despesas com Juros e Encargos da Dívida; **OUTRAS CORRENTES** – Outras Despesas Correntes; **CAPITAL** – Total das Despesas de Capital; **INVEST** – Investimentos; **INVERSÕES** – Inversões Financeiras; **AMORTIZAÇÃO** – Amortização da Dívida.

**Tabela A6****Número de Estados sem Valores Alocados nas Funções Orçamentárias, por Função, 2004**

Função	Nº	Em % do Total
Legislativa	0	0%
Judiciária	1	4%
Essencial à Justiça	7	26%
Administração	0	0%
Defesa Nacional	27	100%
Segurança Pública	0	0%
Relações Exteriores	24	89%
Assistência Social	0	0%
Previdência Social	1	4%
Saúde	0	0%
Trabalho	1	4%
Educação	0	0%
Cultura	0	0%
Direitos da Cidadania	2	7%
Urbanismo	4	15%
Habitação	2	7%
Saneamento	6	22%
Gestão Ambiental	0	0%
Ciência e Tecnologia	2	7%
Agricultura	0	0%
Organização Agrária	6	22%
Indústria	1	4%
Comércio e Serviços	0	0%
Comunicações	9	33%
Energia	8	30%
Transporte	0	0%
Desporto e Lazer	0	0%
Encargos Especiais	0	0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

**Tabela A7****Despesa Estadual Segundo as Funções Orçamentárias, 2004****Região Norte**

FUNÇÃO/UF	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Legislativa	4,2%	3,3%	5,7%	3,9%	6,4%	7,8%	2,5%
Judiciária	4,7%	3,7%	8,7%	3,8%	12,0%	6,5%	2,9%
Essencial à Justiça	1,8%	1,9%	0,1%	3,4%	0,0%	0,3%	1,4%
Administração	11,5%	7,2%	11,7%	6,7%	8,1%	11,5%	19,8%
Defesa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Pública	9,3%	7,2%	8,2%	8,1%	12,5%	7,5%	6,7%
Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assistência Social	1,5%	0,7%	1,9%	1,2%	0,3%	2,4%	1,1%
Previdência Social	0,0%	3,6%	0,3%	13,0%	3,3%	1,2%	1,1%
Saúde	13,6%	19,6%	14,6%	13,6%	11,2%	11,9%	10,7%
Trabalho	0,1%	0,2%	0,3%	0,6%	0,0%	0,9%	0,2%
Educação	20,8%	15,7%	24,1%	13,7%	17,1%	25,0%	16,5%
Cultura	0,7%	1,8%	0,3%	1,0%	0,1%	0,2%	0,2%
Direitos da Cidadania	0,4%	1,5%	1,3%	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%
Urbanismo	1,3%	0,7%	1,3%	0,9%	0,2%	0,8%	0,4%
Habituação	0,6%	0,7%	0,3%	0,5%	0,0%	0,1%	0,5%
Saneamento	1,8%	0,9%	0,8%	2,0%	0,0%	0,0%	0,6%
Gestão Ambiental	0,6%	0,5%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%	0,2%
Ciência e Tecnologia	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Agricultura	2,7%	1,3%	1,1%	1,1%	2,0%	4,0%	3,0%
Organização Agrária	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Indústria	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Comércio e Serviços	0,2%	0,1%	0,4%	0,3%	0,1%	0,2%	0,0%
Comunicações	0,7%	1,3%	0,1%	0,7%	0,0%	0,0%	1,3%
Energia	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,0%	3,5%	0,5%
Transporte	10,6%	4,7%	7,9%	4,3%	3,5%	2,9%	23,5%
Desporto e Lazer	0,2%	0,4%	0,0%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%
Encargos Especiais	11,8%	22,4%	10,5%	19,5%	22,8%	11,7%	6,6%

**Região Nordeste**

FUNÇÃO/UF	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Legislativa	4,7%	1,8%	2,0%	4,4%	3,1%	2,3%	2,8%	4,0%	4,9%
Judiciária	0,9%	3,8%	3,4%	6,0%	6,5%	3,7%	5,1%	8,6%	7,1%
Essencial à Justiça	2,0%	1,4%	1,1%	2,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Administração	24,1%	5,0%	6,3%	7,0%	9,5%	5,7%	33,8%	7,3%	9,1%
Defesa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Pública	10,1%	7,9%	4,8%	8,8%	8,3%	8,7%	0,1%	6,8%	7,5%
Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assistência Social	0,2%	0,6%	1,9%	0,6%	2,4%	0,4%	0,2%	4,3%	1,5%
Previdência Social	9,0%	12,8%	16,0%	16,9%	14,8%	16,3%	8,3%	10,6%	10,2%
Saúde	11,5%	16,0%	9,9%	5,5%	9,9%	12,5%	6,8%	14,2%	11,8%
Trabalho	0,1%	0,4%	0,3%	0,1%	0,1%	0,8%	0,0%	0,3%	0,5%
Educação	17,4%	13,4%	19,6%	17,2%	15,5%	9,4%	19,1%	15,8%	13,7%
Cultura	0,2%	0,6%	0,3%	0,8%	0,3%	0,3%	0,0%	0,5%	0,2%
Direitos da Cidadania	0,5%	1,0%	0,8%	0,7%	0,5%	2,2%	0,1%	0,9%	0,8%
Urbanismo	0,2%	1,4%	0,9%	0,4%	0,4%	0,3%	0,0%	0,1%	1,0%
Habitação	0,0%	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,5%	0,4%
Saneamento	1,0%	1,0%	1,2%	1,4%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	4,3%
Gestão Ambiental	0,2%	0,8%	3,4%	0,1%	0,5%	0,3%	0,1%	1,0%	1,1%
Ciência e Tecnologia	0,3%	0,3%	0,7%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,3%
Agricultura	1,2%	2,5%	1,7%	0,5%	1,8%	1,5%	1,9%	1,7%	2,7%
Organização Agrária	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
Indústria	0,0%	0,9%	1,2%	0,1%	0,8%	0,1%	0,0%	2,5%	0,8%
Comércio e Serviços	0,4%	0,5%	0,2%	0,2%	0,3%	0,4%	0,0%	0,4%	0,6%
Comunicações	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%
Energia	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transporte	4,5%	1,1%	2,2%	0,9%	1,7%	3,7%	1,3%	2,6%	2,3%
Desporto e Lazer	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Encargos Especiais	10,4%	25,9%	21,5%	24,8%	22,4%	31,0%	20,0%	17,6%	18,0%

## Regiões Sudeste e Sul

FUNÇÃO/UF	ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Legislativa	2,2%	2,7%	3,1%	0,9%	1,8%	2,2%	2,8%
Judiciária	7,9%	6,1%	7,1%	6,3%	4,7%	5,9%	0,1%
Essencial à Justiça	0,2%	2,0%	2,0%	1,0%	0,0%	2,5%	7,3%
Administração	5,6%	3,0%	1,4%	4,7%	9,9%	4,4%	7,4%
Defesa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Pública	6,9%	12,3%	12,1%	8,0%	2,5%	6,5%	11,2%
Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assistência Social	0,3%	0,2%	0,5%	0,5%	0,4%	0,8%	0,0%
Previdência Social	13,7%	15,2%	7,6%	4,7%	15,4%	16,7%	4,4%
Saúde	8,0%	9,7%	7,2%	11,9%	9,1%	8,9%	10,8%
Trabalho	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,3%	0,1%
Educação	12,6%	12,9%	13,1%	20,8%	17,0%	14,5%	17,8%
Cultura	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,1%	0,2%	0,2%
Direitos da Cidadania	0,0%	0,0%	0,6%	1,8%	1,0%	0,2%	0,0%
Urbanismo	0,0%	0,4%	0,5%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%
Habitação	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	0,2%	0,1%	0,2%
Saneamento	0,1%	0,5%	5,7%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Gestão Ambiental	0,0%	0,5%	0,7%	1,0%	0,3%	0,3%	0,2%
Ciência e Tecnologia	0,0%	0,4%	0,3%	1,0%	0,8%	0,4%	0,3%
Agricultura	1,1%	0,6%	0,3%	0,3%	1,1%	1,8%	3,5%
Organização Agrária	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%
Indústria	0,0%	1,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
Comércio e Serviços	0,0%	0,6%	0,4%	0,5%	0,1%	0,1%	0,2%
Comunicações	0,2%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Energia	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Transporte	1,0%	4,0%	2,1%	6,0%	2,8%	2,7%	4,0%
Desporto e Lazer	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Encargos Especiais	40,0%	27,4%	34,3%	28,6%	30,8%	31,1%	29,4%

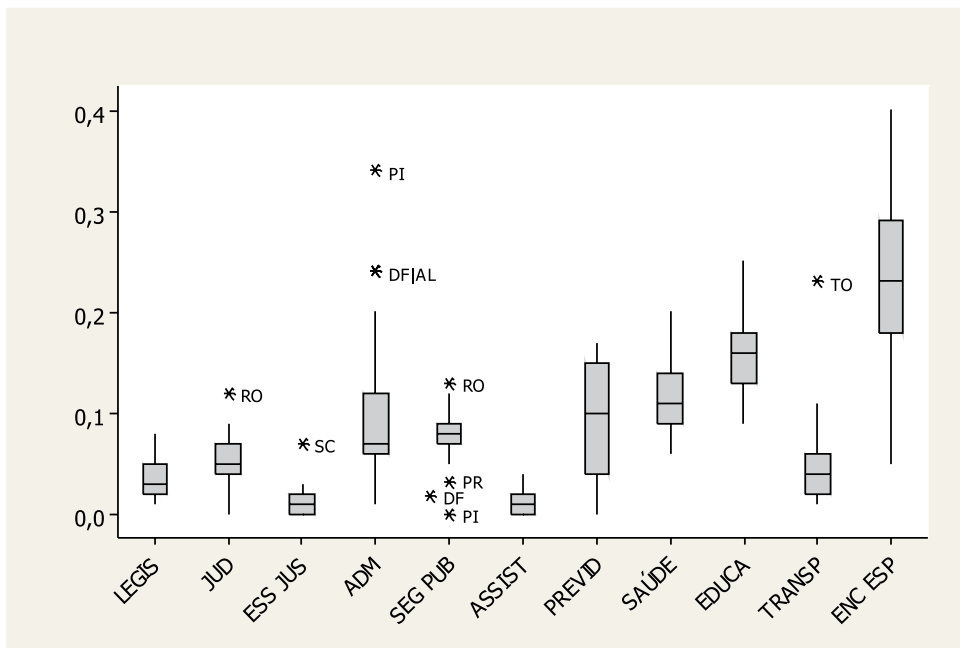
**Região Centro-Oeste**

FUNÇÃO/UF	DF	GO	MS	MT
Total	100%	100%	100%	100%
Legislativa	4,5%	1,8%	5,1%	3,8%
Judiciária	0,0%	2,8%	4,8%	5,1%
Essencial à Justiça	0,0%	1,0%	3,3%	1,3%
Administração	23,8%	11,5%	8,6%	6,7%
Defesa Nacional	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Segurança Pública	1,9%	8,4%	8,9%	8,1%
Relações Exteriores	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Assistência Social	3,7%	0,6%	2,3%	0,3%
Previdência Social	9,3%	12,2%	10,2%	10,5%
Saúde	14,3%	11,8%	7,0%	10,0%
Trabalho	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%
Educação	12,6%	15,5%	12,9%	12,6%
Cultura	0,8%	0,3%	0,7%	0,1%
Direitos da Cidadania	0,1%	0,7%	1,2%	0,0%
Urbanismo	12,8%	0,2%	0,0%	0,0%
Habitação	0,7%	0,0%	0,4%	1,5%
Saneamento	1,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Gestão Ambiental	0,4%	0,2%	0,3%	0,5%
Ciência e Tecnologia	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%
Agricultura	1,0%	0,4%	1,0%	1,1%
Organização Agrária	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Indústria	0,0%	0,5%	0,1%	0,5%
Comércio e Serviços	0,0%	0,2%	0,3%	0,3%
Comunicações	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Energia	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Transporte	5,7%	5,5%	7,4%	5,6%
Desporto e Lazer	0,4%	0,1%	0,3%	0,1%
Encargos Especiais	5,3%	26,3%	24,8%	30,9%

Fonte: [www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp).

### Gráfico A3

#### Gráfico da caixa (Boxplot) da Despesa Alocada em Funções Orçamentárias em Percentual da Despesa Total, Funções Seleccionadas, 2004



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Nota: LEGIS – Legislativa; JUD – Judiciária; ESS JUS – Essencial à Justiça; ADM – Administração; SEG PUB – Segurança Pública; PREVID – Previdência Social; SAÚDE – Saúde; EDUCA – Educação; TRANSP – Transporte; ENC ESP – Encargos Especiais.

**Quadro A1****Estrutura das Funções e Subfunções Orçamentárias**

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Aérea 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial
10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico



FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Álcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna 842 - Refinanciamento da Dívida Externa 843 - Serviço da Dívida Interna 844 - Serviço da Dívida Externa 845 - Transferências 846 - Outros Encargos Especiais

Fonte: Portaria MP n. 42, de 14 de abril de 1999.

**Tabela A8****Despesa Estadual na Função Saúde, Segundo as Subfunções, 2004**

UF	Atenção Básica	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Suporte Profilático e Terapêutico	Vigilância Sanitária	Vigilância Epidemiológica	Alimentação e Nutrição	Demais Subfunções	Saúde
AC	2%	0%	0%	29%	2%	0%	67%	100%
AL	6%	25%	3%	0%	1%	0%	65%	100%
AM	1%	94%	0%	0%	2%	2%	0%	100%
AP	2%	30%	9%	1%	1%	0%	56%	100%
BA	2%	61%	3%	0%	1%	1%	33%	100%
CE	9%	46%	10%	0%	3%	0%	31%	100%
DF	3%	42%	1%	0%	0%	0%	54%	100%
ES	0%	41%	7%	0%	1%	0%	50%	100%
GO	1%	56%	0%	0%	1%	0%	42%	100%
MA	2%	63%	7%	0%	0%	3%	24%	100%
MG	18%	50%	1%	1%	1%	0%	30%	100%
MS	40%	57%	0%	0%	2%	0%	0%	100%
MT	22%	34%	4%	0%	0%	0%	40%	100%
PA	12%	44%	0%	2%	0%	0%	41%	100%
PB	1%	65%	0%	0%	1%	0%	34%	100%
PE	0%	67%	12%	0%	1%	0%	19%	100%
PI	7%	89%	0%	0%	4%	0%	0%	100%
PR	67%	15%	9%	0%	1%	3%	6%	100%
RJ	0%	48%	10%	0%	1%	7%	33%	100%
RN	2%	3%	8%	0%	1%	0%	86%	100%
RO	0%	41%	7%	0%	1%	0%	50%	100%
RR	2%	59%	1%	0%	3%	0%	35%	100%
RS	12%	72%	0%	1%	1%	0%	15%	100%
SC	0%	54%	9%	3%	0%	0%	34%	100%
SE	87%	9%	0%	0%	5%	0%	0%	100%
SP	0%	69%	5%	0%	0%	3%	22%	100%
TO	0%	31%	3%	0%	2%	0%	64%	100%
BRASIL	8%	56%	4%	1%	1%	2%	28%	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

**Tabela A9****Número de Estados que Alocaram Recursos da Função Saúde nas Diversas Subfunções, 2004**

Subfunção	Nº de UF
Atenção Básica	27
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	27
Suporte Profilático e Terapêutico	22
Vigilância Sanitária	23
Vigilância Epidemiológica	25
Alimentação e Nutrição	10
Demais Subfunções	24

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp)

Tabela A10

## Composição da Despesa com Saúde, por Estado, 2004

UF	Despesas Correntes				Despesas de Capital			
	Total Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Total Capital	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida
	(A=B+C+D)	(B)	(C)	(D)	(E=F+G+H)	(F)	(G)	(H)
AC	95,9%	63,2%	0,0%	32,7%	4,1%	3,7%	0,0%	0,4%
AL	97,5%	51,0%	0,0%	46,5%	2,5%	2,5%	0,0%	0,0%
AM	94,9%	54,3%	0,0%	40,6%	5,1%	5,1%	0,0%	0,0%
AP	95,5%	46,9%	0,0%	48,6%	4,5%	4,5%	0,0%	0,0%
BA	93,6%	30,5%	0,0%	63,0%	6,4%	6,4%	0,0%	0,0%
CE	92,7%	26,9%	0,0%	65,7%	7,3%	7,3%	0,0%	0,0%
DF	95,9%	32,2%	0,0%	63,8%	4,1%	3,2%	0,9%	0,0%
ES	96,0%	46,5%	0,0%	49,5%	4,0%	3,5%	0,5%	0,0%
GO	97,9%	21,5%	0,0%	76,4%	2,1%	2,1%	0,0%	0,0%
MA	91,0%	25,5%	0,0%	65,5%	9,0%	9,0%	0,0%	0,0%
MG	89,8%	12,4%	0,0%	77,4%	10,2%	10,2%	0,0%	0,0%
MS	87,4%	18,6%	0,0%	68,8%	12,6%	12,6%	0,0%	0,0%
MT	86,2%	36,5%	0,5%	49,3%	13,8%	13,1%	0,6%	0,0%
PA	90,8%	23,4%	0,0%	67,4%	9,2%	9,0%	0,2%	0,0%
PB	88,0%	26,3%	0,0%	61,7%	12,0%	12,0%	0,0%	0,0%
PE	97,8%	51,8%	0,0%	46,1%	2,2%	2,2%	0,0%	0,0%
PI	97,8%	31,4%	0,0%	66,5%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%
PR	90,8%	23,4%	0,0%	67,4%	9,2%	9,0%	0,2%	0,0%
RJ	93,5%	24,1%	0,0%	69,4%	6,5%	4,3%	0,0%	2,1%
RN	97,7%	49,2%	0,0%	48,4%	2,3%	2,3%	0,0%	0,0%
RO	94,7%	43,6%	0,0%	51,0%	5,3%	5,3%	0,0%	0,0%
RR	97,9%	24,9%	0,0%	73,0%	2,1%	2,1%	0,0%	0,0%
RS	95,8%	22,5%	0,0%	73,3%	4,2%	1,8%	2,3%	0,0%
SC	94,8%	31,7%	0,0%	63,0%	5,2%	5,2%	0,0%	0,0%
SE	87,8%	31,3%	0,0%	56,5%	12,2%	4,4%	7,8%	0,0%
SP	94,9%	29,5%	0,0%	65,5%	5,1%	3,4%	1,6%	0,0%
TO	91,2%	58,1%	0,0%	33,1%	8,8%	8,8%	0,0%	0,0%
TOTAL	93,8%	29,5%	0,0%	64,3%	6,2%	5,3%	0,7%	0,2%

Fonte: Balanços Gerais dos Estados e Demonstrativos da LRF; transmissão ao SIOPS para AP, CE, DF, MG, RR, SE e SP.

**Tabela A11****Despesa Líquida com Pessoal (DLP) e Composição, por Estado, 2004**

Em R\$ Mil Nominais

UF	Total	Executivo	Legislativo	Judiciário	MP
AC	668.370	84,1%	5,6%	7,3%	3,1%
AL	1.182.129	78,3%	9,4%	8,4%	3,9%
AM	1.795.246	85,4%	4,5%	6,9%	3,1%
AP	611.833	78,5%	7,5%	8,6%	5,3%
BA	4.366.031	85,8%	4,0%	7,9%	2,3%
CE	2.309.719	80,5%	6,6%	9,6%	3,3%
DF	1.850.278	87,5%	12,5%	0,0%	0,0%
ES	2.052.273	83,6%	3,8%	10,0%	2,5%
GO	2.430.454	83,6%	5,7%	7,7%	3,0%
MA	* 1.567.800	79,3%	* 5,6%	* 11,3%	* 3,8%
MG	9.710.057	83,1%	3,9%	9,7%	3,3%
MS	1.182.229	81,2%	5,5%	9,6%	3,7%
MT	1.755.460	77,8%	7,6%	10,9%	3,7%
PA	2.140.628	82,3%	NL	16,3%	NL
PB	1.464.764	81,3%	NL	NL	NL
PE	2.852.589	82,6%	4,8%	9,1%	3,5%
PI	1.139.512	83,0%	5,2%	8,9%	2,9%
PR	5.323.610	83,1%	4,6%	8,5%	3,8%
RJ	8.735.130	75,2%	NL	NL	NL
RN	* 1.470.030	81,3%	* 5,3%	* 10,7%	2,7%
RO	890.135	73,2%	NL	NL	NL
RR	* 302.214	76,8%	2,9%	* 15,2%	* 5,1%
RS	5.818.872	79,9%	NL	NL	NL
SC	3.287.173	83,2%	4,9%	8,4%	3,5%
SE	1.136.532	77,2%	9,9%	9,0%	3,9%
SP	25.269.262	87,2%	1,9%	8,5%	2,3%
TO	806.792	85,6%	5,3%	5,8%	3,3%

**Fonte: Demonstrativos da LRF, Balanços Gerais, Tribunais de Contas****Obs. NL significa que o valor não foi localizado.****\* As células marcadas foram estimadas, sendo adotado o limite máximo permitido pela LRF.**

**Quadro A2****Vinculações Orçamentárias nas Constituições Estaduais**

UF	EDUCAÇÃO	SAÚDE	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	OUTROS
AC	30% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências constitucionais da União			3% da arrecadação dos impostos mensais destinados a programas de financiamento do setor produtivo, preferencialmente na agricultura, pecuária, extrativismo e pequenas indústrias, com juros nunca superiores a doze por cento ao ano
AP	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências			
AM	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências	10% de sua receita tributária	Mínimo de 1% de sua receita tributária	
BA	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências		Mínimo de 1,5% de sua receita tributária	
CE	25% da arrecadação		Mínimo de 2% de sua receita tributária	20% da sua arrecadação tributária com investimentos
ES	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência		Mínimo de 2,5% de sua receita orçamentária	
GO	28% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências		3% de sua receita tributária	
MA	25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências		0,5% de sua receita corrente anual	
MG	25% da receita resultante de impostos, incluída a proveniente de transferências, e 2% de sua receita corrente à Universidade de Minas Gerais - UEMG - e da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES	Não serão inferiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário.	Mínimo de 1% de sua receita orçamentária corrente ordinária	
PA	25% da receita resultante de impostos, incluindo transferências		Mínimo de 0,3% da receita orçamentária	
PR	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências		Mínimo de 2% de sua receita tributária	
PE	25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência		Mínimo de 1% de sua receita tributária	
PI	30% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências		1% de sua receita tributária	3% do total de investimentos constantes do orçamento, para aplicação em atividades produtivas, destinado, especificadamente, ao pequeno produtor rural e ao microempresário.

UF	EDUCAÇÃO	SAÚDE	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	OUTROS
RJ	35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, incluídos os percentuais referentes à UERJ (6%) e à FAPERJ (2%).		Mínimo de 2% da receita tributária	
RN	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências		O Estado cria o Fundo de Desenvolvimento Científico-Tecnológico, ao qual destina, anualmente, percentual de sua receita orçamentária, a ser gerida conforme dispuser a lei	
RS	35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências; 0,5% da receita líquida de impostos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino superior comunitário	10% da sua Receita Tributária Líquida	Mínimo de 1% por cento de sua receita líquida de impostos	As instituições financeiras do Estado destinarão, no mínimo, 5% do valor de suas operações creditícias para financiar a aquisição de terra própria, na forma da lei, por pequenos agricultores
RO	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências	10% da receita resultante de impostos		
RR	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências			
SC	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências		Mínimo de 2% da receita corrente	10% (dez por cento) da receita corrente do Estado aos programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento
SP	30% da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências		Mínimo 1% de sua receita tributária	O Fundo de Melhoria das Estâncias terá dotação orçamentária anual nunca inferior a dez por cento da totalidade da arrecadação dos impostos municipais dessas estâncias, no exercício imediatamente anterior, devendo a lei fixar critérios para a transferência
SE	25% da receita resultante de impostos, compreendida a que receber a título de transferência		Mínimo de 0,5% de sua receita tributária	
TO	25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferência		Mínimo de 0,5% de sua receita tributária	

**Fonte: Constituições Estaduais.**

**Tabela A12****Itens Selecionados da Despesa em Percentual da Receita Corrente Líquida,  
por Estado, 2004**

UF	DLP	Juros e Encargos da Dívida	Amortização da Dívida	Total
AC	57,8%	3,1%	4,1%	65,0%
AM	47,9%	3,2%	3,4%	54,5%
AP	50,6%	0,9%	2,2%	53,6%
PA	52,6%	3,0%	2,9%	58,5%
RO	50,8%	5,9%	4,9%	61,6%
RR	39,4%	0,9%	4,7%	45,0%
TO	46,3%	2,0%	6,3%	54,5%
AL	61,6%	7,9%	6,3%	75,8%
BA	48,1%	6,3%	8,9%	63,2%
CE	49,8%	6,0%	8,2%	64,0%
MA	53,1%	6,7%	8,3%	68,1%
PB	62,7%	5,5%	7,6%	75,8%
PE	53,9%	5,0%	6,6%	65,5%
PI	58,7%	7,5%	6,4%	72,6%
RN	56,1%	2,3%	4,4%	62,9%
SE	55,6%	4,1%	3,8%	63,5%
DF	34,9%	2,1%	1,3%	38,2%
GO	47,8%	5,0%	7,0%	59,8%
MS	45,6%	6,3%	5,5%	57,4%
MT	45,3%	6,3%	8,5%	60,1%
ES	49,8%	4,7%	3,4%	57,8%
MG	58,2%	8,2%	2,6%	69,0%
RJ	41,6%	8,0%	4,0%	53,6%
SP	51,1%	8,4%	2,4%	61,9%
PR	57,6%	6,9%	5,8%	70,3%
RS	54,2%	2,6%	11,0%	67,8%
SC	58,0%	8,2%	4,3%	70,5%
Brasil	50,9%	6,5%	4,6%	62,1%

Fonte: Demonstrativos da LRF, Balanços Gerais e Tribunais de Contas.

**Tabela A13****Estimativa de Vinculações Orçamentárias, por Estado, 2004**

UF	Mínimo Saúde e Educação	Vinculações Estaduais		DLP Máxima exceto Executivo	Total	
		Adicional Educação	Ciência e Tecnologia		Em R\$ Mil	Em % da RCL
AC	393.781	53.214		127.233	574.228	49,6%
AL	682.278			211.008	893.286	46,6%
AM	1.063.989		24.891	412.655	1.501.536	40,0%
AP	371.865			133.107	504.971	41,7%
BA	2.841.542		97.867	998.296	3.937.705	43,4%
CE	1.600.938		65.539	510.009	2.176.486	46,9%
DF	1.636.439			159.272	1.795.710	33,8%
ES	1.329.371		142.836	453.444	1.925.651	46,7%
GO	1.511.388	122.545	114.998	559.444	2.308.375	45,4%
MA	1.045.681		17.582	324.592	1.387.855	47,0%
MG	4.763.650		137.057	1.836.558	6.737.265	40,4%
MS	800.153			285.033	1.085.186	41,9%
MT	1.133.355			426.023	1.559.378	40,3%
PA	1.341.573		15.007	447.498	1.804.078	44,3%
PB	796.098			256.923	1.053.021	45,1%
PE	1.759.514		37.376	582.387	2.379.277	44,9%
PI	634.177	85.700	8.060	213.451	941.388	48,5%
PR	2.870.397		157.272	1.016.948	4.044.617	43,7%
RJ	4.960.998	1.340.810	328.764	2.311.020	8.941.591	42,6%
RN	819.856			288.085	1.107.941	42,3%
RO	578.946			192.571	771.517	44,1%
RR	271.216			84.364	355.580	46,4%
RS	3.465.744	936.687	90.952	1.181.040	5.674.423	52,9%
SC	1.809.416		148.524	623.611	2.581.551	45,5%
SE	644.042		4.421	224.742	873.204	42,7%
SP	14.739.394	1.991.810	511.926	5.436.038	22.679.167	45,9%
TO	573.334		3.052	191.742	768.127	44,1%
Brasil	54.439.133	4.530.766	1.914.442	19.487.092	80.363.114	44,4%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), SIOPS, Constituições Estaduais, Balanços Gerais dos Estados e Demonstrativos da LRF.



**Tabela A14****Relação entre Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo e Receita Corrente Líquida em Percentagem, por Estado, 2000 a 2006**

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58	44,35	48,11
AL	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28	43,77	45,00
AM	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89	40,95	41,07
AP	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39	34,16	41,70
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29	40,28	42,33
CE	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09	42,59	38,43
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51	34,94	41,19
ES	44,90	40,11	41,52	36,70	33,09	32,50	32,02
GO	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04	39,35	42,96
MA	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13	40,32	35,58
MG	63,86	62,83	61,67	53,65	48,33	43,49	44,58
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22	37,89	43,55
MT	42,66	39,28	36,65	37,40	35,26	37,89	40,72
PA	42,26	42,66	43,12	44,98	43,30	41,40	44,09
PB	42,10	39,36	48,17	52,63	50,98	44,26	45,61
PE	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55	43,47	42,16
PI	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73	46,78	43,60
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74	45,82	44,91
RJ	39,90	35,14	37,55	39,27	31,25	30,99	27,49
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57	48,81	48,23
RO	45,03	39,33	31,18	38,00	37,90	36,99	39,84
RR	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86	25,16	28,74
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28	40,03	41,30
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26	42,36	43,99
SE	57,88	47,39	46,07	47,50	42,95	37,34	42,88
SP	49,27	47,93	47,99	46,68	44,53	42,36	42,84
TO	34,15	35,93	35,70	36,67	39,64	34,53	44,70
Brasil	47,85	45,97	45,49	44,12	41,93	40,26	40,80

Fonte: STN – Secretaria do Tesouro Nacional. Despesa Líquida com Pessoal – Poder Executivo dos Estados, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em 16/04/2007

**Tabela A15****Relação entre Despesa Consolidada Líquida Estadual e Receita Corrente Líquida,  
por Estado, 2000 a 2006**

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,50
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,10
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,57
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,33
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,80
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,00
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,65
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,75
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,31
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,77
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,54
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,10
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13
Brasil	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	1,47	1,43

Fonte: STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2007b). Dívida Consolidada Líquida dos Estados, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em 16/04/2007.

## B) NOTAS METODOLÓGICAS

Tanto para os dados de receita como de despesa foi utilizada a base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponível na Internet, do exercício de 2004. Para facilitar a redação, os termos *estados* e *governos estaduais* incluem o Distrito Federal.

Os elementos da receita foram agregados de modo a facilitar a visualização e enfatizar os aspectos considerados mais relevantes para os objetivos deste trabalho.

Os montantes contabilizados como Deduções da Receita Corrente para formação do FUNDEF foram deduzidos dos respectivos tributos. Em alguns estados não contavam valores para estas deduções, situação que foi respeitada na composição das tabelas. Os valores originais não sofreram outros ajustes, mesmo nas parcelas dos tributos transferidos aos municípios.

O conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) utilizado corresponde ao da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>6</sup> (LRF):

“Entende-se como RCL, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, consideradas algumas deduções.

[...]

Na União, nos estados e nos municípios são deduzidas:

- a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social;
- as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. É imprescindível, para tanto, que as referidas receitas estejam adequadamente contabilizadas em contas próprias que as identifiquem.

Nos estados, são deduzidas as parcelas entregues aos municípios, por determinação constitucional.

No cálculo da RCL serão computados os valores de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira, pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre ICMS.

Nos estados e municípios serão computados, ainda, os valores pagos e recebidos em decorrência do fundo estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, isto é, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Na RCL do Distrito Federal e dos estados do Amapá e de Roraima não serão considerados os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal” (STN, 2003a).

<sup>6</sup> Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

A fonte dos dados relativos à RCL foram os demonstrativos da LRF constantes dos Balanços Gerais dos estados ou disponibilizados pela Internet pelos governos estaduais. Nos casos de Roraima e Tocantins, os dados foram obtidos no site do Tribunal de Contas do Estado (TCE). No caso do Espírito Santo, a RCL não exclui o financiamento FUNDAP no valor de R\$ 806.290.681. Os acessos à Internet foram realizados no período entre agosto de 2006 e outubro de 2006.

Quanto à despesa, a base de dados foi alterada para o estado do Paraná. Para este estado foi identificado um padrão de transferências atípico. Comparados os dados com os do balanço verificou-se que os repasses de impostos do estado aos municípios não estavam incluídas na rubrica Transferências a Municípios da base da STN. Por outro lado, o valor constante como Despesas de Exercícios Anteriores desta base era muito superior ao constante no balanço. Identificada essa situação e verificado que as diferenças envolvidas eram da mesma grandeza, foi feita uma realocação no montante dos repasses dos impostos aos municípios entre estas duas rubricas.

Para algumas análises das despesas com pessoal foi utilizado o conceito de Despesa Líquida de Pessoal (DLP) que corresponde ao seguinte cálculo:

“As informações de pessoal deverão ser consideradas pelo valor total do Grupo ‘1 – Pessoal e Encargos Sociais’, abrangendo as despesas com Ativos, Inativos e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização, quando houver. Consideram-se Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contrato de Terceirização, as relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos integrantes de categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de despesa ‘1 – Pessoal e Encargos Sociais’.

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) as seguintes Despesas de Pessoal:

a) com Indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa ‘94 – Indenizações Trabalhistas’; b) decorrente de decisão judicial, elemento de despesa ‘91 – Sentenças Judiciais’; e c) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. Essas despesas vinculadas serão identificadas pelos elementos de despesa ‘1 – Aposentadorias e Reformas’, ‘3 – Pensões’ e ‘5 – Outros Benefícios Previdenciários’. As despesas com pessoal inativo custeadas com recursos não vinculados não serão deduzidas no demonstrativo. Não poderão ser deduzidos como recursos vinculados, os valores transferidos a outro ente da federação para fins de compensação financeira, uma vez que esses não são computados como despesas de pessoal. No demonstrativo do Poder Legislativo, não serão computadas as Despesas de Pessoal relativas à convocação extraordinária do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa ou das Câmaras Municipais, nas respectivas esferas. É imprescindível, para tanto, que as refe-

ridas convocações estejam adequadamente contabilizadas em contas próprias que as identifiquem.

Considera-se, também, como dedução, a despesa com pessoal de exercícios anteriores, elemento de despesa '92 – Despesas de Exercícios Anteriores'." (STN, 2003b).

Ao se tomar contato com dados desta natureza, deve se ter em mente a possibilidade da ocorrência da falta de critérios unificados de contabilização.

Na análise de Clusters (agrupamento de dados), tanto para os dados de receita como para os de despesa, foi utilizado o software MINITAB.

Para a receita, as variáveis foram escolhidas em função de seu peso na formação da Receita Total e da autonomia dos estados em sua definição. Todas as quatro variáveis são relativas à Receita Corrente: a) REC TRIB – participação da receita tributária na receita total; b) REC CONTRIB – participação da receita de contribuições na receita total; c) SOMA REC PAIS – participação da soma das receitas patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços, na receita total e; d) TRANS CORR – participação da receita de transferências na receita total. As demais definições adotadas constam do Relatório 1.

A tabela A13 apresenta uma estimativa da rigidez orçamentária, expressa em percentual da RCL. Esta estimativa foi construída a partir de:

a) para a despesa mínima com Saúde e Educação, pela aplicação dos percentuais de 12% para Saúde e 25% para Educação sobre a receita de impostos e transferências constitucionais e legais (SIOPS, 2006);

b) para as Vinculações Estaduais, pela aplicação das definições apresentadas no Quadro A2 sobre a base de dados disponibilizada pela STN;

c) para as Despesas Líquidas com Pessoal (DLP) foi utilizado o percentual máximo previsto na LRF para o conjunto do Legislativo, Judiciário e Ministério Público, sendo que para o DF foi utilizado apenas o percentual relativo ao Legislativo.

## Relatório A1

Saída do software MINITAB para Análise de Clusters (Agrupamento de dados)  
com Variáveis de Receita

## Cluster Analysis of Observations: REC TRIB; REC CONTRIB; SOMA REC PAI; ...

Euclidean Distance, Ward Linkage  
Amalgamation Steps

Step	Number of clusters	Similarity level	Distance level	Clusters joined	New cluster	Number of obs. in new cluster
1	26	95,316	0,06124	7 11	7	2
2	25	91,715	0,10833	20 21	20	2
3	24	89,711	0,13453	8 9	8	2
4	23	89,360	0,13912	23 24	23	2
5	22	88,633	0,14862	2 20	2	3
6	21	88,407	0,15158	4 22	4	2
7	20	87,669	0,16124	6 14	6	2
8	19	87,354	0,16535	7 13	7	3
9	18	86,047	0,18243	3 12	3	2
10	17	84,610	0,20122	15 27	15	2
11	16	80,736	0,25188	3 16	3	3
12	15	77,184	0,29832	23 26	23	3
13	14	76,931	0,30163	1 15	1	3
14	13	76,669	0,30506	5 7	5	4
15	12	75,607	0,31895	2 6	2	5
16	11	70,168	0,39005	2 10	2	6
17	10	69,190	0,40285	5 8	5	6
18	9	63,496	0,47730	2 17	2	7
19	8	60,951	0,51057	3 25	3	4
20	7	60,015	0,52281	18 19	18	2
21	6	45,734	0,70954	5 23	5	9
22	5	44,497	0,72570	1 4	1	5
23	4	6,132	1,22734	1 2	1	12
24	3	-6,349	1,39053	5 18	5	11
25	2	-30,988	1,71269	3 5	3	15
26	1	-221,115	4,19862	1 3	1	27

Final Partition

Number of clusters: 4

	Number of observations	Within cluster sum of squares	Average distance from centroid	Maximum distance from centroid
Cluster1	12	0,946869	0,265466	0,433103
Cluster2	4	0,165166	0,192243	0,296724
Cluster3	9	0,359048	0,182898	0,328588
Cluster4	2	0,136663	0,261403	0,261403

Cluster Centroids

Variable	Cluster1	Cluster2	Cluster3	Cluster4	Grand centroid
REC TRIB	0,456353	0,618970	0,815795	0,795121	0,625352
REC CONTRIB	0,221529	0,860309	0,473586	0,121345	0,392761
SOMA REC PAIS	0,188831	0,237146	0,246740	0,754665	0,257205
TRANSF CORR	0,659721	0,375415	0,234842	0,260951	0,446437

Distances Between Cluster Centroids

	Cluster1	Cluster2	Cluster3	Cluster4
Cluster1	0,000000	0,719479	0,613684	0,777166
Cluster2	0,719479	0,000000	0,456232	0,926297
Cluster3	0,613684	0,456232	0,000000	0,619008
Cluster4	0,777166	0,926297	0,619008	0,000000

**Quadro A3****Composição das Variáveis para a Análise de Clusters (Agrupamento de dados)**

Variáveis	Função Orçamentária
ADM E PREV	04 – Administração 09 – Previdência Social
SEG PUBL	06 – Segurança Pública
EDUC SAUD E SOC	08 – Assistência Social 10 – Saúde 11 – Trabalho 12 – Educação 13 – Cultura 14 – Direitos da Cidadania 27 – Desporto e Lazer
ECON INFRA E HAB	15 – Urbanismo 16 – Habitação 17 – Saneamento 18 – Gestão Ambiental 19 – Ciência e Tecnologia 20 – Agricultura 21 – Organização Agrária 22 – Indústria 23 – Comércio e Serviços 24 – Comunicações 25 – Energia 26 – Transporte
ENC ESP	28 – Encargos Especiais
NÃO UTILIZADA	01 – Legislativa 02 – Judiciária 03 – Essencial à Justiça 05 – Defesa Nacional 07 – Relações Exteriores

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARTHOLOMEW *et al.* (2002). *The Analysis and Interpretation of Multivariate Data for Social Scientists*. USA: Chapman & Hall/CRC.

BORDIN, L. C. V. (2003). *ICMS: Gastos Tributários e Receita Potencial*. Brasília: ESAF. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/index.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html). Acesso em 5/10/2006.

DIRUR/IPEA – Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (2006). O Comportamento Recente das Receitas Públicas no Brasil, *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, Brasília, n. 2, set/2006.

ESTADO DE SÃO PAULO (2005). *Relatório do Secretário da Fazenda: Exercício de 2004*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda. Disponível na Internet em: [www.fazenda.sp.gov.br/download/secretario/relatorio\\_secretario\\_ano\\_2004.pdf](http://www.fazenda.sp.gov.br/download/secretario/relatorio_secretario_ano_2004.pdf). Acesso em maio de 2006.

FGV – Fundação Getúlio Vargas (2007). *Estudo da EESP mostra que apenas 95 municípios são eficientes entre os 3.359 pesquisados*. Resenha. Disponível na Internet em: [http://www.fgv.br/principal/idx\\_materia.asp?str\\_chave=7889&sessao=2](http://www.fgv.br/principal/idx_materia.asp?str_chave=7889&sessao=2). Acesso em abril de 2007.

GUARAGNA, P. R. e Mello, M. R. (2002). *Um Modelo de Previsão para a Arrecadação do ICMS*. Brasília: ESAF. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/index.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html). Acesso em 5/10/2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006). *Despesa Pública por Funções: 1999 - 2002*. Rio de Janeiro: IBGE.

KHAIR, A., Afonso, J.R.R. e Oliveira, W. (2006). Lei de Responsabilidade Fiscal: Os avanços e aperfeiçoamentos necessários. *In: Mendes, M. et al., Gasto Público Eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks.

LIMA, E. C. P. e Miranda, R. B. (2006). O Processo Orçamentário Federal Brasileiro. *In: Mendes, M. et al., Gasto Público Eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks.

REZENDE, F. (2006). *Conflitos Federativos e Reforma Tributária*, apresentação disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/seminario/apresentacoes.htm> Acesso em 10/04/2007.



SANTOS, C. H. M. e Ribeiro, M. B. (2006). Como Prever ou Explicar o Comportamento das Receitas Públicas no Brasil? Antigas e Novas Alternativas, *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, Brasília, n. 2, set/2006.

SEFAZ/MT – Secretaria da Fazenda do Estado do Mato Grosso (2005). *III Seminário Interno – Projeção da Receita Pública, LDO 2005*, apresentação disponível em: [http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/cst/arquivos/MT-10\\_03\\_2004.ppt](http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/cst/arquivos/MT-10_03_2004.ppt). Acesso em 31/10/2006.

SIOPS/MS – Sistema de Orçamentos Públicos em Saúde (2006). *Nota Técnica n. 49*, disponível em <http://siops.datasus.gov.br/>. Acesso em 25/09/2006.

SIQUEIRA, M. L. (2002). *Melhorando a Previsão de Arrecadação Tributária Federal Através da Utilização de Modelos de Séries Temporais*. Brasília: ESAF. Disponível em: [http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/index.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html). Acesso em 5/10/2006.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2003a). *Manual de Elaboração – Relatório Resumido de Execução Orçamentária*, 3ª ed. Brasília: Ministério da Fazenda.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2003b). *Manual de Elaboração – Relatório de Gestão Fiscal*. Brasília: Ministério da Fazenda.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2007a). *Despesa Líquida com Pessoal – Poder Executivo dos Estados*, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em 16/04/2007.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional (2007b). *Dívida Consolidada Líquida dos Estados*, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lrf/index.asp>. Acesso em 16/04/2007.

VELLOSO R. (2006). Ajuste Fiscal Através da Redução de Despesas Obrigatórias. In: Mendes, M. *et al.*, *Gasto Público Eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks.



- 1.** Introdução
- 2.** A busca pela eqüidade (alguns posicionamentos teóricos)
- 3.** Metodologias para alocação de recursos
- 4.** Referências bibliográficas

## **PARTE 3**

### **UM ESTUDO SOBRE A ALOCAÇÃO DE RECURSOS: UM PASSO EM DIREÇÃO À EQÜIDADE**

## I. INTRODUÇÃO

A equidade tem sido ponto de convergência no estabelecimento de critérios para os sistemas de saúde em todo o mundo, principalmente para àqueles de caráter universal, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS). A concepção de um mecanismo capaz de alocar recursos de forma a reduzir desigualdades em saúde é um passo em direção à redução das iniquidades na provisão de saúde no país.

A análise da equidade em saúde pode ser realizada em diferentes aspectos: acesso e utilização dos serviços, resultados sanitários, financiamento.

É importante não confundir tratamento equitativo, portanto, necessariamente desigual, com base em critérios pré-estabelecidos, com a idéia de política de saúde que pretenda ser distributiva ou de caráter compensatório. A premissa fundamental é a manutenção de um modelo de saúde universal. O princípio da universalidade é um direito de todos os cidadãos brasileiros independente de seu nível socioeconômico.

A análise da provisão pública da atenção e serviços de saúde passa pela percepção de que o acesso à saúde é um direito e, portanto, aspecto fundamental do processo de promoção do bem-estar dos cidadãos. O modelo brasileiro de atenção à saúde foi construído sob o princípio de que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, portanto alicerçado no pressuposto do acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para sua promoção, proteção e recuperação (Art. 196 da Constituição Federal).

Citada entre os princípios e diretrizes constitucionais e legais em que se ancora o SUS, a equidade não atingiu a mesma ressonância que os princípios de acesso universal, de descentralização, de atenção integral, de regionalização e de participação social (VIANNA *et al*, 2005). Tais atributos do sistema público de saúde estão previstos no texto constitucional e reiterados nas Leis n. 8.080/90 e n. 8.142/90. A equidade, excetuando no que refere à forma de participação no custeio da seguridade social como um todo, não é explicitamente mencionada. A Emenda Constitucional n. 29, mesmo sem usar o termo equidade, logrou avanços no financiamento dos serviços descentralizados, ao remeter para lei complementar a definição dos critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde que são destinados aos estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados aos respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais.

Critérios que levem a um *per capita* único, como os que foram enunciados no art. 35 da Lei n. 8.080/90, eliminariam as históricas desigualdades no financiamento, mas não são equitativos, pois pressupõem, implicitamente, que todas as unidades federadas têm o mesmo grau de necessidade e igual capacidade de financiamento autóctone. Tal concepção igualitária está presente nas transferências federais para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e no Piso Assistencial Básica (PAB) e difere da concepção

eqüitativa adotada pela União, em relação ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao próprio MS, quando definiu a distribuição interestadual de recursos do Projeto Reforsus. Em ambos, FPE e Reforsus, os valores *per capita* são intencionalmente desiguais, favorecendo as unidades federadas mais pobres.

O repasse de recursos diferenciado, baseado em critérios meritórios (necessidades populacionais dimensionadas através do perfil demográfico, epidemiológico e socioeconômico) apresenta viés eqüitativo, mas não é suficiente para a obtenção da eqüidade. Entretanto, contemplar as desigualdades entre os entes federados é um passo em direção a eqüidade, desde que admitamos que a distribuição de recursos através de uma discriminação positiva, em favor dos mais desfavorecidos, tenha capacidade de reduzir as desigualdades evitáveis, desnecessárias e injustas<sup>7</sup>.

A combinação de uma necessidade contemplável insatisfeita e a distribuição dos recursos aos indivíduos são pontos fundamentais. Entretanto, esta combinação nem sempre é trivial. Os princípios de igualdade e de eqüidade não são facilmente separáveis e a implantação de medidas eqüitativas altera as alocações existentes, gerando insatisfação aos agentes que por ventura percam recursos, dada à nova redistribuição.

Identificadas as necessidades da população, estas devem ser mensuradas, para depois integrar políticas que objetivem a redução das desigualdades. Para se medir iniquidades em saúde, tenta-se construir um indicador, que retratasse um conjunto de variáveis epidemiológicas e socioeconômicas, capaz de ser uma boa aproximação (*proxy*) para as necessidades dos indivíduos. Para tal é necessário uma metodologia que mensure a iniquidade. Para medir desigualdades deve-se ter em conta a escolha do espaço, a seleção de medidas particulares de desigualdade, bem como seus objetivos como: qual o efeito que a desigualdade de educação tem sobre as condições de saúde da população.

O primeiro passo é especificar o que deve ser igualado. Para tanto é necessário delimitar o espaço no qual a igualdade deve ser procurada e, não menos importante, utilizar as réguas adequadas para mensurar as desigualdades. O segundo passo é a aplicação de uma regra alocativa que promova uma distribuição de recursos através de uma discriminação positiva em favor dos mais necessitados. Após percorrer esse caminho, há ainda de se verificar se os resultados foram efetivos, ou seja, promoveram a igualdade desejada. Não é um caminho fácil de percorrer, pois o conceito de eqüidade é de difícil operacionalização, já que constitui elemento do mundo das idéias e não das coisas.

Não é possível estudar alocações de recursos que se pretendam eqüitativas sem discutir, mesmo que brevemente, as questões teóricas que banham o conceito de eqüidade. Esse debate será feito na segunda parte do estudo. Após a apresentação das questões conceituais, na terceira parte, apresentam-se metodologias propostas para alocação de recursos.

---

<sup>7</sup> Esse é um conceito que vem sendo muito utilizado: “há uma iniquidade em saúde se temos uma desigualdade evitável, desnecessária e injusta”. Esta definição foi proposta por Margaret Whitehead, em 1991, em uma publicação para a Oficina regional da OPAS na Europa.

## 2. A BUSCA PELA EQÜIDADE (ALGUNS POSICIONAMENTOS TEÓRICOS)

Uma definição de eqüidade, em um conceito amplo, com um viés jurídico, seria dizer que eqüidade é uma forma de aplicar um direito, sendo o mais próximo possível do justo, do razoável. O fim do Direito é a justiça, além de valores suplentes como a liberdade e igualdade. Mas é difícil definir o justo, pois pode existir na concepção de quem ganhou a causa e não existir na de quem perdeu. Para isso existe a eqüidade. Ela consiste no estudo do caso em suas peculiaridades, suas características próprias, conseqüentemente originando uma decisão para aquele caso especificamente, aproximando-se ao máximo possível do justo para as duas partes, sendo então: eqüidade a justiça do caso particular.

Na discussão do conceito de eqüidade, o texto que mais influenciou os teóricos no final do século passado foi "A Teoria da Justiça de Rawls" (2002). A proposta de Rawls não pretende constituir-se em um modelo de sociedade. Ela se destina à construção de um critério de avaliação de "modelos de sociedade", que exige ser completada por análises empíricas de seu funcionamento. Para Rawls, a correção das injustiças sociais somente poderia advir da prática de uma política visando à eqüidade, claramente localizada e pontual. Verificado qual o setor social menos favorecido (em razão da renda, sexo, idade, escolaridade, condições de saúde), mecanismos compensatórios entrariam em ação para buscar reparar, com o consentimento geral, as injustiças cometidas. A sociedade gradativamente identificaria as correções sociais a serem feitas, agindo cirurgicamente no sentido de superá-las pela lei, aplicada simultaneamente ao apelo constante ao altruísmo, não no sentido de uma inatingível igualdade absoluta, mas na direção da mais justa possível a ser alcançada dentro das normas de uma democracia liberal moderna.

A eqüidade em saúde foi definida pela Sociedade Internacional de Eqüidade em Saúde como a ausência de diferenças sistemáticas e potencialmente remediáveis em um ou mais aspectos da saúde que se manifestam em populações ou grupos populacionais, definidos social, demográfica ou geograficamente. A Organização Mundial da Saúde estabelece que um dos objetivos dos sistemas de saúde é alcançar um nível ótimo de saúde, distribuído de forma eqüitativa. No Brasil, embora a eqüidade seja um objetivo ainda distante, alguns esforços neste sentido podem ser sentidos nos últimos anos, principalmente no que se refere à eqüidade no financiamento. No período de 2002 a 2004, por exemplo, houve uma redução da diferença nos valores *per capita* das transferências federais aos estados. Os valores aumentaram 24,4% no Norte, 23,5% no Nordeste e 17% no Sudeste e Sul (Ministério da Saúde, 2005b). Em 2005 as transferências *per capita* dos recursos do Ministério da Saúde para os estados brasileiros mostram uma situação que se aproxima de uma distribuição igualitária. Entretanto, uma alocação de recursos que se aproxima de uma distribuição igualitária não significa uma distribuição eqüitativa, pois não se faz segundo as necessidades em saúde das populações (CONASS, 2006).

É claro, então, que a discussão da equidade, passa pela questão do grau de diferenciação das necessidades das populações. Sen (1992) mostrou que a valoração depende do que se defina como necessidade, ou ainda, do que se deseja obter como igualdade. Para Sen, a questão central é responder a pergunta: igualdade de quê? Se alguns indivíduos têm mais necessidades insatisfeitas que outros, mais forte é a diferenciação entre igualdade e equidade. Caso contrário, se as necessidades são muito semelhantes, igualdade e equidade serão também semelhantes. É fundamental considerar as necessidades diferenciadas para direcionar as decisões alocativas.

O princípio da igualdade pode reproduzir a estrutura de desigualdades de uma sociedade. Um programa de distribuição de alimentos norteado apenas pela igualdade forneceria a mesma quantidade de alimentos às famílias pobres e ricas. Um programa eqüitativo alocaria alimentos às famílias pobres. A efetiva implantação do princípio da equidade apresenta como obstáculo a dificuldade para medir o grau de necessidade dos indivíduos. Se para a universalização a distribuição dos recursos entre os indivíduos é irrelevante, pois o direito é aplicado a todos, para a focalização a distribuição entre os indivíduos é substancial, supõe-se que, existindo a mesma necessidade entre dois indivíduos, tem prioridade o de menor renda. (MEDEIROS, 1999). Percebe-se, então, que o conceito de equidade é intrinsecamente ligado ao conceito, um tanto abstrato, de justiça.

A equidade se associa de modo diverso à igualdade. Ela proporciona a correção daquilo que a justiça deve realizar. Para Eduardo Elias (2005, p. 291):

Tomada nesse sentido, a equidade requer a igualdade para produzir efeitos, pois constitui justamente em corretora da situação igualdade, na medida em que a adoção deste recurso se revele imperfeita diante dos objetivos da promoção de justiça. Vale destacar que a descentralização<sup>8</sup> exige, como fundamento, a igualdade entre os entes destinatários da ação descentralizadora.

Sen (1992) acredita que os valores centrais da justiça social são a igualdade e a liberdade. A liberdade entendida em sentido amplo, no qual, além da possibilidade de escolha individual, inclui-se o requisito de segurança social e econômica. Porto (2004, p. 49) resume essas idéias:

Sen considera que a vida pode ser vista como um conjunto de funções inter-relacionadas e que as realizações pessoais podem ser entendidas como o vetor resultante dessas funções. Como exemplo de funções relevantes, menciona ser bem nutrido, ter boa saúde, bem como algumas mais complexas, como ser feliz, ter auto-estima. Mas, o ponto central está na capacidade de os indivíduos exercerem essas funções, na capacidade de as pessoas transformarem bens em funções. O conjunto de capacidades do indivíduo representa sua efetiva oportunidade de consecução do bem-estar, assegurando a liberdade de escolha entre formas de vida – escolha entre o conjunto de vetores de funcionamentos possíveis.

<sup>8</sup> Amélia Cohn lembra que no caso brasileiro a discussão da equidade se confunde com outra questão antiga: a descentralização. “...uma dimensão da distribuição dos recursos orçamentários por meio de repasses de cada nível de governo diz respeito a algo muito maior que as especificidades da equidade e são atinentes à questão do pacto federativo brasileiro” (COHN, 2005, p. 287).

Uma política pública que pretenda ser equitativa deve ater-se às duas questões propostas, respectivamente, por Rawls e Sen: os bens primários e as capacidades. Rawls concentra sua atenção na distribuição de bens primários, incluindo direitos, oportunidades, renda e saúde. Sen acredita que "os bens primários não são constitutivos da liberdade como tal, sendo melhor concebidos como meios para liberdade". (SEN, 1992, p. 134 e 135).

Uma solução Rawlsiana centraria seus esforços no sentido de garantir a equidade na distribuição dos bens primários. Na compreensão de Sen, isso não é suficiente para assegurar tratamento equitativo, há de se cuidar de outra questão: a desigualdade de capacidades. É essa desigualdade que impede a obtenção da equidade. Por exemplo, uma pessoa pode ter mais bens primários, medida tanto em recursos, como em liberdade, mas ser portadora de algum tipo de incapacitação. Duas pessoas podem ter igualdade de capacidades e chegarem a estados de bem-estar diferentes, simplesmente como resultado da liberdade de escolha (SEN, 1992).

O estado de saúde depende então da "capacidade de funcionar" que as pessoas têm a sua disposição, incorporando a esse conceito de "capacidade" diferentes fatores determinantes das necessidades, tanto os relacionados às características biológicas e sociais dos indivíduos, quanto os decorrentes da oferta existente, produto das políticas sociais implementadas, incluindo variáveis referentes à qualidade dos serviços. Ou seja, tal capacidade é determinada pelos bens – por exemplo, cuidados de saúde, educação, alimentação – e pelas características dos bens – eficácia clínica, conhecimentos, composição protéica da dieta. Por sua vez, as características dos bens religam-se aos fatores ambientais – disponibilidade de cuidados médicos, de boa educação, de alimentação nutritiva – e a características pessoais – idade, nível socioeconômico, dimensão da família. Então, **a equidade deve ser entendida como igualdade de oportunidades e que, para sua efetiva consecução, torna-se necessário compensar as desigualdades de capacidade.** Nesse contexto, os bens primários de Rawls são meios para qualquer propósito ou recursos úteis para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter.

A questão para Sen (1992, p. 136) é que:

a conversão destes bens primários e recursos em liberdade de escolha entre combinações alternativas de funcionamento e outras realizações pode variar de pessoa para pessoa, a igualdade de parcelas de bens primários ou de recursos pode seguir lado a lado com sérias desigualdades.

Essa questão é de grande importância na equidade em saúde. Admitindo que a provisão de saúde seja um bem primário, que não houvesse desigualdades relevantes de acesso e de oferta de serviços de saúde e que o serviço fosse oferecido de forma idêntica a todos os cidadãos, mesmo assim, a atenção à saúde não seria equitativa, pois as "capacidades" das pessoas para realizar várias combinações alternativas de "funcionamentos" são diferentes.



A equidade de Rawls é a equidade na entrega do bem primário. Haverá equidade se todos os cidadãos receberem “saúde” de acordo com suas necessidades. Pressupõe redistribuições não igualitárias de recursos, produto de ajustes efetuados em função dos fatores biológicos, sociais e político-organizacionais determinantes das desigualdades existentes. Essa conceituação guarda um pouco do espírito das definições concebidas pela OPS (1988) de que a equidade implica em receber atenção, segundo suas necessidades e por Porto *et al* (2001) onde a equidade é o princípio que rege funções distributivas, com o objetivo de compensar ou superar as desigualdades socialmente injustas e evitáveis. A busca dessa equidade passa pela criação de critérios de alocação redistributivos.

A equidade de Sen é a equidade que considera não as necessidades do indivíduo, mas a sua habilidade de transformar o bem recebido em bem-estar. Não basta receber o bem primário, é preciso saber o que se fazer com ele. Haverá equidade de Sen, quando todos os indivíduos tiverem a mesma capacidade básica para utilizar um mesmo bem recebido. A solução só é possível corrigindo as incapacidades básicas. O atendimento a essa equidade exige um nível de intervenção maior que àquele da equidade rawlsiana. O nível de intervenção extrapola o campo da saúde, atingindo a questão da saúde alimentar, da educação básica, de um nível mínimo de renda e outros fatores que possibilitam ao indivíduo ter as mínimas capacidades de “cuidar” do bem recebido.

Embora a construção das políticas públicas esteja distante da equidade pretendida por Rawls e, mais distante ainda, daquela proposta por Sen, o desenho de uma política que se pretenda equitativa deve considerar como referencial de justiça as propostas dos bens primários de Rawls e das capacidades de Sen. A escolha do espaço, bem como a seleção de medidas particulares de desigualdade no mesmo devem ser feitas à luz desse referencial. Por exemplo, pode-se saber qual o efeito que a desigualdade de renda, ou que o analfabetismo tem sobre as condições de saúde da população. Pode-se identificar que tipo de bens primários, tipo de atenção à saúde: postos de saúde, hospitais, distribuição de remédios, ou de distribuição de recursos o sistema de saúde está tentando alcançar. Essas avaliações são fundamentais para compreender o papel das políticas públicas, em geral, e das políticas públicas de saúde, em particular.

### **3. METODOLOGIAS PARA ALOCAÇÃO DE RECURSOS**

Na literatura internacional, destacam-se quatro modelos de alocação equitativa de recursos para populações que apresentem necessidades diferentes: Bloor & Maynard (1995), Carr-Hill (1994), Carr-Hill *et al* (1994) e Rice & Smith (1999). O objetivo central dessas metodologias é melhorar o modelo de distribuição de recursos que seja baseado nos critérios de repasse *per capita* uniforme, que desconsidera as desigualdades existentes entre as estruturas populacionais. Uma metodologia equitativa deve realizar

os ajustes que considerem os diferenciais de necessidade da população, segundo critérios selecionados.

O ponto de contato entre as diferentes abordagens metodológicas é o reconhecimento de que é preciso eleger um critério para identificação das necessidades e realizar os ajustes na base populacional, considerando idade, sexo e levantando as desigualdades de custos dos tratamentos. Deve-se criar uma metodologia que incorpore uma *proxy* de necessidade, de modo a dimensionar as desigualdades relativas entre as populações de distintas áreas geográficas. É na forma de calcular a *proxy* para as necessidades que as metodologias se diferenciam. Algumas utilizam apenas um indicador como *proxy* de necessidades, outras sugerem a utilização de uma cesta de indicadores epidemiológicos e socioeconômicos como *proxy* para se atingir distribuições de recursos mais equitativas. As metodologias de Bloor & Maynard (1995) e Carr-Hill (1994) foram experimentadas no modelo de saúde inglês onde, há algum tempo, a preocupação com a equidade alocativa é prioritária.

Exemplo clássico de metodologia simples é a utilização da taxa de mortalidade geral de 0 a 64 anos, padronizada por sexo e idade, como indicador de necessidade. Esta metodologia utilizada por Bloor & Maynard (1995) conhecida como RAWP (*Resource Allocation Working Party*), escolhe como *proxy* de necessidade a morbidade, mais especificamente o indicador a *Standardised Mortality Ratios*, considerando-se o sexo e a idade em função da média nacional esperada. Ela expressa a desigualdade entre a mortalidade observada e a esperada. Sua vantagem é que se baseia em princípios claros e de fácil entendimento e sua principal crítica é a da incapacidade de um único indicador representar uma grande variedade de necessidades de saúde. Moura & Diaz (2004) verificaram que os critérios de necessidade e custo da fórmula RAWP inserem-se de forma adequada na lógica de alocação do Piso de Atenção Básica (PAB) que corresponde aos recursos financeiros transferidos de forma automática do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal de Saúde.

Outra metodologia, também empregada no modelo de distribuição de recursos financeiros, na Inglaterra, é a fórmula distributiva, a partir de Modelo de Demanda (CARR-HILL *et al*, 1994). Nessa metodologia, o uso de serviços de saúde é função das necessidades da população e das características do modelo de oferta de serviços. Este modelo incorpora a idéia de que a oferta afeta a utilização dos serviços de saúde, pois as características da oferta podem provocar uma indução de demanda. Então, os autores realizaram uma modelagem estatística para estimar as necessidades ajustadas pelas variações na oferta de serviços, excluindo todas as variações de oferta que não se justificam pelas respectivas necessidades de serviços de saúde, de modo que o resultado final modelasse apenas a relação entre a utilização e as variáveis de necessidade.

No Brasil, diversos pesquisadores trataram o tema: Porto *et al* (2001), Heimann *et al* (2002), Machado *et al* (2003), Machado *et al* (2003a), Nunes (2005); Andrade *et*

a/ (2005); Pelegrini (2005) entre outros. De um modo geral, os trabalhos separam os recursos de custeio dos de investimento. Na distribuição dos recursos para custeio são aplicados critérios de distribuição que os autores consideram equitativos. Os recursos destinados aos investimentos devem ser repassados com o objetivo de adequar a oferta naquelas regiões onde há deficiências, portanto descentralizados sob processo de planejamento estratégico. O desenho do repasse dos recursos de custeio deve considerar as necessidades da população atendida ou as características populacionais e epidemiológicas da demanda, assim como a estrutura da oferta de serviços de saúde.

Heimann *et al* (2002) desenvolveram uma metodologia baseada nos modelos de análise da situação de saúde e condições de vida, concebidos por Castellanos (1991). Os autores construíram dois indicadores de necessidade: o Índice de Condições de Vida e de Saúde (ICVS)<sup>9</sup> e o Índice de Resposta do Sistema de Saúde (IRSS)<sup>10</sup>. A soma do ICVS e do IRSS fornece um fator de correção equitativa para alocar recursos financeiros.

Percebe-se que, de um modo geral, todas as demais metodologias se basearam na criação de um indicador de necessidade em saúde (uma *proxy* para as necessidades em saúde). Entretanto, Ribeiro (2005) acredita que o destaque dado ao conceito de necessidade de saúde nos estudos sobre alocação de recursos financeiros deslocou dois componentes de grande utilidade para dimensionar problemas de saúde, definir prioridades e reduzir desigualdades: o “estado de saúde” e a “demanda”. Ribeiro (2005, p. 294) chama a atenção para:

...as dificuldades de se operacionalizar o conceito de necessidade de saúde como critério para uma alocação equitativa de recursos financeiros, dada a intrincada trama de interações econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e psicológicas que atuam na formação de expectativas de saúde, individuais e coletivas, e na capacidade política, econômica e institucional de responder a estas necessidades, seja na esfera pública ou na esfera privada.

Não obstante as colocações de Ribeiro, as metodologias buscam encontrar as melhores aproximações para necessidades em saúde, dado as restrições de informações disponíveis. Porto *et al* (2001) sugerem a utilização da análise multivariada para criação de um índice de necessidade em saúde que seria a base para criação dos indicadores de equidade. O primeiro passo é a criação de um indicador composto para estimar as necessidades, a partir de um subconjunto de doze variáveis epidemiológicas e socioeconômicas: taxa de analfabetismo; densidade domiciliar; proporção de óbitos infantis mal-definidos; proporção de óbitos infantis por diarreia e/ou desnutrição; coeficiente de mortalidade infantil; taxa de mortalidade de 65 anos e mais; proporção de população rural; taxa de mortalidade de 1 a 64 anos; taxa de mortalidade por DCV – Doenças Cardiovasculares;

<sup>9</sup> O ICVS é composto pela média aritmética de cinco indicadores sintéticos: renda, habitação, educação, biológico e serviços de saúde. Cada indicador sintético é obtido a partir da média aritmética das respectivas variáveis que o compõe. Por exemplo, o indicador biológico é composto por três variáveis: % de crianças até 5 anos de idade; % de idosos acima de 65 anos e % de mulheres em idade fértil.

<sup>10</sup> O IRSS é composto por um conjunto de indicadores que medem resultados das ações do sistema de saúde. Ele também é composto por um grupo de variáveis, como, por exemplo, a mortalidade por causa evitável.

taxa de mortalidade por neoplasias; taxa de mortalidade por DIP – Doenças Infecciosas e Parasitárias; proporção de mães adolescentes.

A metodologia sugere que, a partir de uma taxa de utilização nacional para cada grupo de sexo e idade, estime-se a taxa de utilização esperada, tomando-se como base a média nacional. A diferença da UF com a média, expressa a desigualdade existente nas estruturas demográficas, dimensionadas por número de habitantes, sexo e faixa etária. À população ajustada a partir das diferenças na estrutura demográfica foi ponderada pelo Índice de Necessidade em Saúde (INS), criando os indicadores de equidade.

Esse indicador foi obtido através de um procedimento de análise estatística multivariada, que consiste em representar o espaço multivariado original em um número reduzido de fatores (os componentes principais). Então, para entender o modelo desenvolvido por Porto *et al* (2001) é necessário compreender o que é análise multivariada.

Somos treinados a analisar as variáveis isoladamente e a partir desta análise fazer inferências sobre a realidade. O desenvolvimento tecnológico tem alavancado o próprio desenvolvimento científico, ampliando em várias ordens de grandeza a capacidade de obter informações de acontecimentos e fenômenos que estão sendo analisados. Portanto, cada vez mais estamos necessitando de ferramentas estatísticas que apresentem uma visão mais global do fenômeno que aquela possível numa abordagem univariada. A denominação “análise multivariada” corresponde a um grande número de métodos e técnicas que utilizam simultaneamente todas as variáveis na interpretação teórica do conjunto de dados obtidos.

Esta análise tem vantagens e desvantagens. Quando um fenômeno depende de muitas variáveis, geralmente este tipo de análise falha, pois não basta conhecer informações estatísticas isoladas, mas é necessário também conhecer a totalidade destas informações fornecida pelo conjunto das variáveis. As relações existentes entre as variáveis não são percebidas e assim efeitos antagônicos ou sinérgicos de efeito mútuo entre variáveis complicam a interpretação do fenômeno a partir das variáveis consideradas. Porém, no caso restrito de variáveis independentes entre si é possível, com razoável segurança, interpretar um fenômeno complexo usando as informações estatísticas de poucas variáveis (MOITA NETO, 2006).

Esta é uma limitação importante a ser considerada quando tratamos de equidade em saúde, pois o subconjunto de doze variáveis epidemiológicas e socioeconômicas utilizada pelos autores não nos parece independente entre si. Outra limitação é a dificuldade política de implementar uma nova alocação de recursos equitativa, quando os critérios de tomada de decisão não são claramente visualizados pelos agentes envolvidos no processo.

Tomando como base a mesma metodologia, Machado *et al* (2003) construíram um Fator de Alocação (FA) de recursos. O FA é composto pela média simples do Índice de Necessidade em Saúde (INS) e do Índice de Porte Econômico (IPE). Ou seja,

$$A = \frac{INS + IPE}{2}.$$

O Índice de Necessidade em Saúde (INS) indica as necessidades de cuidados com a saúde para a alocação de recursos provenientes do Piso de Atenção Básica (PAB), para o estado de Minas Gerais. O indicador foi obtido através da análise fatorial por componentes principais, englobando cinco variáveis: taxa de analfabetismo em populações maiores de 15 anos; proporção da população rural; coeficiente de mortalidade infantil; percentual de domicílios com abastecimento de água e percentual de domicílios servidos de esgoto (análise multivariada). O resultado da análise produziu um fator de necessidade com poder explicativo de 80% da variância total. O fator mostrou relação positiva com as variáveis taxa de analfabetismo, proporção da população na área rural e coeficiente de mortalidade infantil. Apresentou relação negativa com o percentual de domicílios com abastecimento de água e serviços de esgoto.

O IPE corresponde ao ICMS *per capita* escalonado de modo a assumir valores entre 1 e 2. Ele reflete o potencial do município em arrecadar ICMS, sendo, portanto, uma *proxy* da capacidade de financiamento do município.

O indicador construído por Machado *et al* (2003) incorpora uma variável nova à metodologia de alocação equitativa: a capacidade de financiamento do município. Entretanto, indicador proposto apresenta as mesmas limitações apresentadas para um indicador construído através de uma análise multivariada.

Metodologia similar à de Machado *et al* (2003) foi desenvolvida por Andrade *et al* (2005) para a alocação para cuidados hospitalares de média complexidade no Estado de Minas Gerais. A análise considerou apenas os procedimentos hospitalares de média complexidade. Os procedimentos realizados para a metodologia de alocação equitativa de recursos foram: I) a correção da distribuição *per capita*, dada a cobertura privada por planos de saúde e pela estrutura etária e sexo; e, II) construção dos seguintes índices: índice de necessidade em saúde, índice de porte econômico, índice de necessidade de oferta e índice de condições de acesso.

Nunes (2005) acredita que uma política equitativa deve considerar a capacidade de financiamento autóctone dos municípios. A metodologia sugerida por Nunes (2005) é similar à proposta por Machado *et al* (2003). O autor propõe a construção de um Fator de Alocação (FA) que incorpore, além dos Índices de Necessidade em Saúde (INS), um Índice de Necessidade de Financiamento (INF). Este índice é calculado pelo inverso da receita *per capita* municipal.

O cálculo final do fator de alocação é efetuado por uma média ponderada entre os dois índices  $FA = \sqrt[2]{(INS) \times (INF)}$ . Diferente da proposta de cálculo do Fator

de Alocação de Machado (2003a) o FA aqui proposto: I) minimiza o peso de índices extremos; e II) o Índice de Necessidade de Financiamento (INF) é mais abrangente que o IPE, cuja base de cálculo é apenas a arrecadação do ICMS.

Pelegrini *et al* (2005) analisaram a distribuição de recursos estabelecida pela Política de Municipalização Solidária da Saúde, da Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul, e examinaram a potencialidade de desconcentração de recursos da referida política. A metodologia baseou-se na criação de oito coeficientes que ponderados produziram o coeficiente geral. Os coeficientes utilizados foram: coeficiente de população total do município; coeficiente de população com idade menor de 14 anos; coeficiente de população com idade maior de 60 anos; coeficiente inverso da capacidade instalada municipal; coeficiente ponderado da mortalidade infantil no município; coeficiente inverso da receita própria municipal; coeficiente do percentual de recursos próprios utilizados em saúde; e, um critério de prioridade regional.

Há três críticas relevantes a esse tipo de metodologia: I) como se processa a seleção das variáveis que serão utilizadas; II) a discricionariedade na escolha dos pesos de cada variável que comporá o índice; e, III) a utilização de variável epidemiológica como indicador para repasses de recursos.

A escolha das variáveis que irão compor os índices (coeficientes) é de fundamental importância. Não há um consenso na literatura sobre quais seriam as mais apropriadas<sup>11</sup>. Rice e Smith (1999) apontam três características que acreditam desejáveis: I) a variável deve ser a melhor *proxy* possível da necessidade da população; II) a escolha deve ser isenta de pressões políticas; e, III) ela não deve ser vulnerável à interferência dos gestores, devendo ser um indicador confiável.

Para Rice e Smith há duas formas de identificar uma *proxy* legítima de necessidades: as evidências epidemiológicas e as associações entre os gastos de atenção à saúde e o estado de saúde da população. A evidência epidemiológica – como sexo e idade –, é resultado de uma abordagem normativa. A associação entre gastos e resultados em saúde é consequência de uma visão empírica, como a correlação entre escolaridade da mãe e os índices de mortalidade infantil. (MACHADO *et al*, 2003a).

Entretanto, a utilização de variáveis epidemiológicas como indicador para realização de repasses de recursos tem algumas fragilidades. Eduardo Elias (2005) acredita que indicadores epidemiológicos servem apenas para caracterizar a situação de saúde da população, não se prestam para fins de discriminação em situações que exigem decisões políticas prévias. Eduardo Elias (2005, p. 291), esclarece que:

---

<sup>11</sup> Machado *et al* construíram uma lista de 27 variáveis socioeconômicas e demográficas e 14 variáveis epidemiológicas mais comuns na literatura (Machado *et al*, 2003, p. 15).

Critérios epidemiológicos (MENDES GONÇALVES, 1994) se adéquam estritamente para apontar as necessidades de atenção à saúde segundo parâmetros da morbi-mortalidade populacionais, ou no jargão do planejamento em saúde a definição da situação de saúde da população, e não como critério para estabelecimento de prioridades na alocação de recursos. Estas dependem, sobretudo, de diretrizes prévias que devem ser estabelecidas por um processo de negociação política que implique a representação dos interesses das distintas esferas de governo.

O peso dado a cada coeficiente que irá compor o coeficiente geral não é uma escolha trivial e sempre estará suscetível a alguma discricionariedade por parte do formulador da política.

Por fim, outra questão relevante para operacionalização e implantação de metodologias para distribuição de recursos é a dependência de sistemas de informações confiáveis, integrados e acessíveis a todos os níveis de gestão.

## 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. V. MACHADO, E. M.; MORO, S.; PARAÍSO, D. G.; NORONHA, K. *Metodologia de Alocação Equitativa de Recursos Estaduais para Serviços Hospitalares em Minas Gerais*. CEDEPLAR – UFMG. Belo Horizonte, 2005. Disponível em [http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2006/D06A045.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2006/D06A045.pdf). Acesso em: 10 de janeiro, 2007.

BLOOR, K. & MAYNARD, A. *Equity in Primary Care. Discussion Paper, n. 141. Center for Health Economics*. Inglaterra: University of York, 1995.

CARR-HILL, R.A. *Efficiency and Equity Implications of the Health Care Reforms*. Soc. Sci Med., 9:1189-1201, 1994.

CARR-HILL, R. *et al. A Formula for Distributing NHS Revenues based on Small Area Use of Hospital Beds*. University of York, Centre for Health Economics, 1994.

CASTELLANOS, P. L. *Proyecto: Sistemas nacionales de Vigilancia de la Situación de Salud según Condiciones de Vida y del Impacto de las Acciones de Salud Y Bienestar*. Borrador de trabajo. OPS/OMS, mimeo, 1991.

COHN, A. *Equidade, saúde e critérios para alocação de recursos*. Ciência e Saúde Coletiva, 10(2)287-288, 2005.

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *SUS: Avanços e Desafios*. Brasília, 2006.

EDUARDO ELIAS, P. *A utilização da noção de equidade na alocação de recursos em tempos do pensamento (neo)liberal: Anotações para o debate*. Ciência e Saúde Coletiva, 10(2)289-292, 2005.

HEIMANN, L. S. *et al. Quantos Brasis? A Equidade para alocação de recursos no SUS*. Nisis. Núcleo de investigação em serviços e sistemas de saúde do Instituto de Saúde – IS. Coordenação dos Institutos de Pesquisa (CIP). Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo – SES/SP, 2002.

MACHADO, E. N. M *et al. Fator de Alocação de Recursos Financeiros para Atenção à Saúde*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Termo de Cooperação Técnica e Financeira entre a Secretaria de Estado da Saúde (SUS-MG) e a Fundação João Pinheiro, 2003.



\_\_\_\_\_. *Metodologia de Alocação Eqüitativa de Recursos: Uma Proposta para Minas Gerais*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Termo de Cooperação Técnica e Financeira entre a Secretaria de Estado da Saúde (SUS-MG) e a Fundação João Pinheiro, 2003a.

MEDEIROS, M. *Princípios de Justiça na Alocação de Recursos em Saúde*. Texto para Discussão N. 687. Rio de Janeiro, RJ, 1999.

MENDES GONÇALVES R.B. *Tecnologia e organização social das práticas de saúde*. Hucitec-Abrasco, São Paulo -Rio de Janeiro, 1994.

MOITA MELO, J. M. 2006. Disponível em [http://criticanarede.com/cien\\_estatistica.html](http://criticanarede.com/cien_estatistica.html).

[MS] – MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007. *Indicadores e Dados Básicos (IDB)*. Rede Interagencial de Informações para a Saúde. <http://tabnete.datasus.gov.br>.

[MS] – MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde*. Departamento de Economia da Saúde (SCTIE do MS), Brasília, 2004.

NUNES, A. *Alocação equitativa inter-regional de recursos públicos federais do SUS: A receita própria do município como variável moderadora*. Brasília, 2005. Disponível em <[http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Aloc\\_Equitativa\\_SIOPS.pdf](http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Aloc_Equitativa_SIOPS.pdf)>. Acesso em: 02 de janeiro, 2007.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE, – *Inequidades en la situación de salud, acceso y gasto en atención de salud*. (Proyecto de Investigación) División de Salud y Desarrollo Humano, Washington, DC, 1998.

PELEGRINI, M. L. M.; CASTRO, J. D.; DRACHIER, M. L. *Eqüidade na alocação de recursos para a saúde: a experiência do estado do Rio Grande do Sul, Brasil*. *Ciência e Saúde Coletiva*, 10(2)275-286, 2005.

PORTO, S. M. *Justiça Social e Eqüidade em Saúde*. In VI Curso de Iniciação em Economia da Saúde para a Tomada de Decisão. Manual do Curso. Brasília, DES/SCTIE/MS, 2004.

PORTO, S. M.; VIANNA, S. M.; UGÁ, M. A.; VIANNA, C. M.; MARTINS, M.; LUCCHESI, P. T. R.; SZWARCOWALD, C. L.; TRAVASSOS, C. & VIACAVA, F. *Metodologia de alocação*

*de recursos Financeiros Federais do SUS*. Rio de Janeiro, ENSP/FIOCRUZ. Relatório final de projeto REFORSUS, 2001.

RAWLS, J. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed. 2002.

RICE, N & SMITH, P. *Approaches to capitation and risk adjustment in health care: An international survey*. Occasional paper, Centre for Health Economics, University of York, 1999.

RIBEIRO, P. *Distribuição de recursos financeiros e equidade: Uma relação delicada na saúde*. *Ciência e Saúde Coletiva*, 10(2)292-296, 2005.

SEN, A. *Inequality Reexamined*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

VIANNA, S. M.; NUNES, A.; GOÉS, G.; SANTOS, R. J. M. *Atenção de Alta Complexidade no SUS: Desigualdades no acesso e no financiamento*. Projeto economia da saúde. IPEA/DIPOS, Mimeo, 2005.