



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCont

JEREMIAS PEREIRA DA SILVA ARRAES

**OS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE AS DESPESAS
COM PESSOAL: CONTROLE OU INCENTIVO AO AUMENTO DOS GASTOS NOS
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS?**

Brasília-DF

2025

JEREMIAS PEREIRA DA SILVA ARRAES

**OS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE AS DESPESAS
COM PESSOAL: CONTROLE OU INCENTIVO AO AUMENTO DOS GASTOS NOS
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS?**

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação
em Ciências Contábeis da Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção do
título de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Matias-Pereira

Linha de Pesquisa: Impactos da Contabilidade
no Setor Público, nas Organizações e na
Sociedade

Brasília-DF

2025

Divisão de Serviços Técnicos
Catalogação da Publicação na Fonte. UnB/Biblioteca Central

A773l Arraes, Jeremias Pereira da Silva
Os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as
despesas com pessoal: controle ou incentivo ao aumento dos
gastos nos estados e municípios brasileiros? / Jeremias
Pereira da Silva Arraes; orientador José Matias-Pereira.
-- Brasília, 2024.
161 p.

Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Gestão fiscal. 3.
Despesas com pessoal. 4. Sustentabilidade fiscal. 5.
Transparência pública.. I. Matias-Pereira, José , orient.
II. Título.

Universidade de Brasília – UnB

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas**

Professor Doutor Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor César Augusto Tibúrcio Silva
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

JEREMIAS PEREIRA DA SILVA ARRAES

**OS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE AS DESPESAS
COM PESSOAL: CONTROLE OU INCENTIVO AO AUMENTO DOS GASTOS NOS
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (PPGCont-UnB) como requisito à obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Comissão Examinadora:

Prof. Dr. José Matias-Pereira PPGCont/UnB (Orientador)

Prof. Ph.D. João Abreu de Faria Bilhim PPGCont/UnB (Membro Interno)

Profa. Ph.D. Augusta Ferreira, Universidade de Aveiro/Portugal (Membro Externo)

Prof. Dr. José Dionísio Gomes da Silva PPGCCon/UFRN (Membro Externo)

Prof. Dr. André Nunes PPGCont/UnB (suplente)

BRASÍLIA-DF

2025

“Prepare o seu coração, pras coisas que eu vou
contar

Eu venho lá do sertão, eu venho lá do sertão

Eu venho lá do sertão e posso não lhe
agradar...”

(Disparada, Geraldo Vandré e Theo de Barros)

AGRADECIMENTOS

Esta página está entre as primeiras, mas é a última que escrevo nesta tese – e talvez a mais difícil. A dificuldade não está apenas em encontrar palavras, mas em conseguir resumir, neste espaço, a gratidão por todos que me ajudaram a chegar até aqui. Se a gratidão for vista como parte da virtude da justiça, corro o risco de cometer a injustiça de não citar alguns nomes neste breve registro.

Primeiramente, agradeço a Deus pelo dom da vida, pela saúde e pela capacidade de fazer o bem ao próximo. As bênçãos derramadas sobre minha vida permitiram meu crescimento e prosperidade nos âmbitos pessoal, profissional e acadêmico.

A mesma intensidade de gratidão tenho à minha esposa, Beatriz, e ao meu filho, José William. Ela me deu luz e sentido para a vida; seu amor e companheirismo foram meu alicerce para enfrentar este desafio. Sem seu apoio e compreensão, não teria forças nem ânimo para alcançar esta conquista. Meu filho, com seu olhar puro e genuíno, me ensinou a enxergar o mundo de uma forma que jamais descobriria sem sua existência. Vocês são minha maior motivação e a razão pela qual celebro cada vitória. Amo vocês!

Agradeço à minha mãe, Ana Júlia, pois sem ela nada teria acontecido em minha vida. Seu amor incondicional, seus ensinamentos e seu apoio foram essenciais para que eu chegasse até aqui. A senhora foi meu espelho, meu anjo da guarda e minha fonte de inspiração. Sou quem sou hoje graças à senhora. Eu te amo! Ao meu pai, Antônio Arraes, minha gratidão pela compreensão diante das minhas ausências, pela torcida pelo meu sucesso e pela felicidade compartilhada em cada conquista. Seu apoio silencioso e constante sempre foi um impulso na minha caminhada. Aos meus irmãos, Gevoá, Juliana e Felipe, agradeço pelos ensinamentos, pela torcida e por cada momento de aprendizado e parceria ao longo da vida. Vocês fazem parte da minha história e me ajudaram a chegar até aqui.

Manifesto minha profunda gratidão à família da minha esposa: ao meu sogro, sempre lembrado José William e à minha sogra Sonia, que me acolheram como um filho, confiando que eu seria capaz de fazer sua filha feliz e preservar os valores que desejam transmitir aos netos. Agradeço, também, ao meu cunhado Áttila e sua esposa Cibele, bem como às minhas cunhadas Marina e Lorena, que se tornaram verdadeiros irmãos e acompanharam de perto cada etapa da minha trajetória, testemunhando o esforço que me trouxe até aqui.

Sou eternamente grato ao meu tio Isaías. Mesmo não estando mais entre nós, sua presença se faz sentir em cada passo da minha jornada. Ele me acolheu em Brasília como um filho, e seus ensinamentos, seu amor e seu legado continuam vivos em mim. Também sou grato ao meu tio Nivaldo, pelo carinho e pelo exemplo de ser humano que é, aos meus tios

Deocleciano, Jeremias, João e Neto pelo incentivo, conselhos e por acreditarem no meu sonho, às minhas tias Elenita, Augusta, Zilda e Mariângela, e a todos os meus familiares de Brasília, que abraçaram a mim e à minha família, oferecendo o suporte necessário para que eu pudesse realizar esse sonho. Vocês fazem parte dessa conquista.

Minha gratidão também ao meu primo André Leite e ao meu amigo Paulo Falcão, que foram muito mais do que um parente e um amigo – foram verdadeiros irmãos de vida. Eles me ensinaram, acreditaram em mim mais do que eu mesmo, incentivaram-me a enfrentar desafios e nunca deixaram de estar ao meu lado. Hoje, são fontes de inspiração, espelhos de caráter e dedicação em tudo o que fazem, além de conselheiros que me ajudaram a tomar algumas das decisões mais difíceis da minha vida. Escutaram minhas angústias, sofreram comigo e celebraram cada conquista. Sou imensamente grato por tê-los em minha vida.

Não posso deixar de agradecer à Universidade de Brasília (UnB) por me proporcionar ensino gratuito e de qualidade, sendo determinante para minha formação pessoal e acadêmica. Sou grato também a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, inclusive aqueles cujas disciplinas não cursei, pois, indiretamente, contribuíram para minha formação acadêmica por meio dos meus colegas de turma. Agradeço, ainda, ao professor Abimael Costa pelas palavras de incentivo que me deram forças para não desistir deste sonho e ao meu orientador José Matias-Pereira, por todo o carinho, paciência e dedicação. Sua generosidade ao compartilhar conhecimento e experiência de vida, bem como seus incentivos e parceria nas publicações acadêmicas, foram fundamentais para a concretização deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos e familiares que torcem pelo meu sucesso e acompanham minha trajetória, assim como aos meus alunos, colegas de turma do PPGCont/UnB e companheiros de trabalho, que, com seus ensinamentos diários, contribuem para minha formação pessoal e profissional.

Estou feliz e realizado, graças a todos vocês!

RESUMO

Este estudo investiga a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a gestão dos gastos com pessoal nos Estados e Municípios brasileiros entre 1998 e 2022, analisando se os limites estabelecidos contribuíram para uma gestão fiscal responsável e sustentável. A pesquisa se justifica pela importância da LRF na disciplina fiscal e pelas controvérsias sobre seu impacto nos entes federativos, especialmente nos Municípios, que possuem maior dependência das transferências da União. A metodologia utilizada combinou análise bibliométrica e cientométrica para mapear a produção científica sobre a LRF, análise documental e de conteúdo para examinar os debates legislativos que fundamentaram a norma, entrevistas com parlamentares e especialistas envolvidos na sua formulação e uma regressão de dados em painel. Os resultados indicam que a LRF promoveu maior transparência e disciplina fiscal, mas sua implementação foi desigual. Enquanto os Estados demonstraram maior flexibilidade na adaptação às regras fiscais, os Municípios enfrentaram desafios mais severos. A regressão evidenciou que, apesar dos limites impostos, os gastos com pessoal cresceram ao longo do tempo, sugerindo que a LRF não conseguiu conter efetivamente essas despesas. Além disso, identificou-se um “efeito manada”, no qual gestores passaram a considerar os percentuais máximos da LRF como metas de gasto, aumentando as despesas até o limite permitido. Outro achado relevante foi a dificuldade dos entes em equilibrar suas contas sem comprometer investimentos em áreas essenciais. Muitos Municípios recorreram a terceirizações e contratações temporárias para contornar os limites da LRF, evidenciando lacunas na norma. As entrevistas confirmaram que, apesar da rigidez da legislação, os incentivos políticos para o aumento das despesas no final do mandato ainda persistem. Conclui-se que a LRF teve um impacto positivo na transparência e na responsabilização fiscal, mas apresentou limitações na contenção efetiva do crescimento dos gastos com pessoal. Os resultados sugerem a necessidade de aprimoramentos, incluindo mecanismos mais eficazes de correção para entes que ultrapassem os limites, maior distinção entre despesas de pessoal e terceirizações, além do fortalecimento da autonomia fiscal dos Municípios.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; gestão fiscal; despesas com pessoal; sustentabilidade fiscal; transparência pública.

ABSTRACT

This study investigates the influence of the Fiscal Responsibility Law (LRF) on the management of personnel expenditures in Brazilian States and Municipalities between 1998 and 2022, analyzing whether the established limits contributed to responsible and sustainable fiscal management. The research is justified by the importance of the LRF in fiscal discipline and the controversies surrounding its impact on federative entities, especially Municipalities, which have a greater dependence on transfers from the Union. The methodology used combined bibliometric and scientometric analysis to map the scientific production on the LRF, documentary and content analysis to examine the legislative debates that underpinned the norm, interviews with parliamentarians and experts involved in its formulation, and a panel data regression. The results indicate that the LRF promoted greater transparency and fiscal discipline, but its implementation was uneven. While States demonstrated greater flexibility in adapting to fiscal rules, Municipalities faced more severe challenges. The regression showed that, despite the imposed limits, personnel expenditures increased over time, suggesting that the LRF was not able to effectively contain these expenses. Additionally, a “herd effect” was identified, in which managers began to consider the maximum percentages of the LRF as spending targets, increasing expenses up to the permitted limit. Another relevant finding was the difficulty of entities in balancing their accounts without compromising investments in essential areas. Many Municipalities resorted to outsourcing and temporary contracts to circumvent the limits of the LRF, highlighting gaps in the norm. The interviews confirmed that, despite the rigidity of the legislation, political incentives for increasing expenditures at the end of the mandate still persist. It is concluded that the LRF had a positive impact on transparency and fiscal accountability but presented limitations in effectively containing the growth of personnel expenditures. The results suggest the need for improvements, including more effective correction mechanisms for entities that exceed the limits, a clearer distinction between personnel expenditures and outsourcing, and strengthening the fiscal autonomy of Municipalities.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; fiscal management; personnel expenses; fiscal sustainability; public transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Estratégica de Desenvolvimento: Etapas de Definição e Execução.....	19
Figura 2 – Desempenho dos Estados segundo os limites estabelecidos na LRF para o poder Executivo.....	22
Figura 3 – Teses que relacionadas à LRF e a Gestão Fiscal	26
Figura 4 – Resumo das principais contribuições do estudo	28
Figura 5 – Evolução dos países com regras fiscais (nacionais e supra nacionais) de 1985 para 2022	30
Figura 6 – Dispersão dos gastos municipais antes (1998 a 2000) e depois (2001 a 2004) da LRF.....	55
Figura 7 – Análise por Triangulação de Métodos	57
Figura 8 – Diagrama com as etapas seguidas na pesquisa	58
Figura 9 – Etapas do processo de entrevistas	67
Figura 10 – Diagrama com as etapas seguidas na pesquisa com resultado da produção acadêmica	70
Figura 11 – Fluxo da coleta e formação da base de dados analisada	71
Figura 12 – Vínculo de autores com outros pesquisadores	75
Figura 13 – Principais palavras em destaque nas publicações	78
Figura 14 – Países com publicações sobre a LRF	79
Figura 15 – Nuvem de Palavras Identificando Aquelas com Maior Frequência.....	82
Figura 16 – Demonstrativo da seleção e o resultado da participação dos entrevistados.....	94
Figura 17 – Mapa de calor dos limites de despesas com pessoal dos Estados, estabelecidos pela LR, no período de 1998 a 2022	100
Figura 18 – Média do gasto com pessoal dos Estados por Região.....	101
Figura 19 – Mapa de calor dos limites de despesas com pessoal dos Municípios, estabelecidos pela LRF, no período de 1998 a 2022	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Teses nos Programas de Pós-graduação em Ciências Contábeis	26
Quadro 2 – 10 passos da boa Gestão Fiscal	27
Quadro 3 – Países do G20 que possuem regras fiscais	32
Quadro 4 – Publicações de estudos que envolvem LRF e Municípios em periódicos QUALI CAPES mínimo B3.....	36
Quadro 5 – Perguntas para entrevista semiestruturada aplicada aos parlamentares e especialistas que participaram na elaboração da LRF	68
Quadro 6 – Atas de Reunião da Comissão Especial	80
Quadro 7 – Trabalhos e Estudos Entregues à Comissão para Subsidiar às Decisões	86
Quadro 8 – Recortes de jornal, site e textos para subsidiar às decisões da Comissão Especial	88
Quadro 9 – Resumo da opinião de parlamentares e especialistas	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de publicações sobre LRF e Gestão fiscal nas bases Web of Science, Scopus, SciELO e RVBI	72
Gráfico 2 – Quantidade de publicações sobre LRF e Gestão fiscal nas bases Web of Science, Scopus, SciELO.....	73
Gráfico 3 – Frequência de palavras entre os entes federados	83
Gráfico 4 – Ocorrência de palavras por intervalo de páginas.....	84
Gráfico 5 – Frequência dos principais termos abordados nas reuniões.....	91
Gráfico 6 – Boxplots das variáveis da base de Estados.....	111
Gráfico 7 – Boxplots das variáveis da base de Estados após Winsorização	112
Gráfico 8 – Comportamento do Percentual da Despesa com Pessoal da União Estados e Municípios (1998-2022).....	121
Gráfico 9 – Evolução Média de Despesa com Pessoal dos Municípios Brasileiros (1998-2022)	124
Gráfico 10 – Evolução Média de Despesa com Pessoal x Receita Corrente Líquida dos Municípios Brasileiros (1998-2022).....	126
Gráfico 11 – Evolução Média de Despesa com Pessoal x Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros (1998 – 2022)	127
Gráfico 12 – Boxplots das variáveis da base de Estados.....	152
Gráfico 13 – Boxplots das variáveis da base de Estados após Winsorização	153
Gráfico 14 – Boxplots das variáveis da base de Municípios	153
Gráfico 15 – Boxplots das variáveis da base de Municípios após Winsorização.....	154

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Operações fiscais dos governos estaduais e municipais do Brasil	49
Tabela 2 – Repartição dos Limites Globais estabelecidos na LRF	53
Tabela 3 – Repartição dos Limites Globais estabelecidos na LRF	53
Tabela 4 – Variáveis coletadas que farão parte do modelo	64
Tabela 5 – Análise do percentual de publicações pelo Qualis/Capes 2017-2020	72
Tabela 6 – Quantidade de autores por base de dados	73
Tabela 7 – Ranking dos 10 autores que mais publicaram em RBVI.....	74
Tabela 8 – Ranking de citações por periódicos	75
Tabela 9 – Principais artigos que tratam de despesa com pessoal e publicados em periódicos a partir de A4.....	76
Tabela 10 – Análise descritiva das variáveis para Estados.....	107
Tabela 11 – Análise descritiva das variáveis para Municípios.....	108
Tabela 12 – Matriz de correlação para Estados	109
Tabela 13 – Matriz de correlação para Municípios	110
Tabela 14 – Teste de estacionariedade para Municípios	112
Tabela 15 – Teste de estacionariedade para Estados	113
Tabela 16 – Resultados das três regressões de modelo de efeitos fixos para Estado	115
Tabela 17 – Resultados das três regressões POOLED para Municípios	117
Tabela 18 – Avaliação do modelo com variável dependente SGP para efeitos entre Estados	154
Tabela 19 – Avaliação do modelo com variável dependente SGP para efeitos entre anos ...	156
Tabela 20 – Avaliação do modelo com variável dependente ES para efeitos entre Estados.	157
Tabela 21 – Avaliação do modelo com variável dependente ES para efeitos entre anos.....	159
Tabela 22 – Avaliação do modelo com variável dependente EQC para efeitos entre Estados	160
Tabela 23 – Avaliação do modelo com variável dependente EQC para efeitos entre anos ..	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON	Associação Brasileira de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
EC	Estrutura de Capital
EDf	Endividamento Futuro
EQC	Equilíbrio das Contas
ES	Endividamento Sustentável
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GD	Gastos com Dependência
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LQ	Liquidez
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
PLP	Projeto de Lei Complementar
RBVI	Rede Brasileira de Vigilância de Impactos
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SICONF	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SGP	Sistema de Gestão Pública
SICONF	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Contextualização do problema	20
1.2 Objetivos geral e específico	23
1.3 Justificativa e hipótese diretriz.....	24
1.4 Contribuições	28
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	30
2.1 Regra fiscal no Brasil e no mundo	30
2.2 Lei de responsabilidade fiscal e estudos anteriores	33
2.3 Teoria das finanças públicas.....	38
2.4 Nova Teoria Institucional e a Teoria da Escolha Pública: as escolhas dos agentes públicos baseadas em interesses individuais	42
2.5 Gestão fiscal responsável e a despesa com pessoal na LRF	48
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
3.1 Classificação da pesquisa	57
3.2 Análise Bibliométrica e Cientométrica	58
3.3 Análise documental e de conteúdo	61
3.4 Regressão de dados em painel	62
3.5 Entrevista	66
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	70
4.1 Revisão da literatura coma a aplicação dos métodos bibliométricos e cientométricos.....	70
4.2 Bastidores da LRF: análise documental e de conteúdo do Projeto de Lei nº 18/1999.....	80
4.3 Entrevistas com especialistas e parlamentares envolvidos na elaboração e aprovação da LRF.....	93
4.4 Sustentabilidade do gasto com pessoal nos Estados e Municípios e a influência da LRF no aumento dessas despesas.....	99
4.5 A gestão fiscal responsável dos Estados e Municípios.....	106
4.6 Comportamento do gasto com pessoal na União, Estados e Municípios (1998-2022).....	120
5 CONCLUSÕES.....	129
REFERÊNCIAS	132

APÊNDICE A – CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	144
APÊNDICE B – COMPOSIÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL	145
APÊNDICE C – LISTA DE TESES E DISSERTAÇÕES QUE ABORDAM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	146
APÊNDICE D – EXEMPLO DE RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (RGF) COM DESPESAS DE PESSOAL SUPERIOR A 100% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	151
APÊNDICE E – BOXPLOTS DAS VARIÁVEIS DA BASE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	152
APÊNDICE F – RESULTADOS DA REGRESSÃO	154

1 INTRODUÇÃO

Em 1990, apenas cinco países (Alemanha, Indonésia, Japão, Luxemburgo e Estados Unidos) possuíam regras fiscais em vigor. Nas últimas décadas, diversos países estabeleceram normas para promover a responsabilidade na gestão fiscal. No final de 2012, o número de países com regras fiscais subiu para 76 e, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), atualmente, esses regramentos são observados em 106 economias. Essas regras, que normalmente surgem em resposta a crises políticas e econômicas, buscam conter pressões por gastos excessivos, além de garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida (Schaechter *et al.*, 2012; Davoodi *et al.*, 2022; FMI, 2022; Arraes; Matias-Pereira, 2024a).

Nesse mesmo período, nos anos 1990, nenhum assunto econômico no Brasil foi tão pautado quanto aquele que trazia a palavra de ordem: “É preciso fazer um ajuste fiscal”. Contudo, apesar do alto grau de apoio, o tema foi pouco explorado em profundidade, a ponto de definir com precisão respostas a perguntas básicas, como: qual a meta fiscal a ser perseguida? Qual deve ser o objetivo da política fiscal? Que valores esses parâmetros devem assumir? Entre outras (Giambiagi, 2001).

Assim, como resposta às crises econômicas e políticas que o Brasil vivia na época e em atendimento ao ambicioso programa de ajuste fiscal para se credenciar a receber apoio do FMI, surgiu a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000), que estabeleceu regras de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. A lei, que em 2024 completou 24 anos de vigência, tornou-se uma das normas mais importantes do país e passou a ser objeto de investigação nas mais diversas áreas das ciências sociais aplicadas, como o Direito, a Administração Pública, a Contabilidade e a Economia.

A LRF foi inspirada em outras normas que legislavam sobre gastos públicos e que surgiram com a missão de corrigir problemas semelhantes aos que o Brasil enfrentava na década de 1990, como a crise fiscal, o crescente déficit primário e a crise política iniciada em 1992, com o primeiro caso de impeachment de um presidente da República no país. A norma, amparada nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização, promove a *accountability* fiscal, coibindo a aplicação de recursos públicos em prioridades imediatistas. (Nascimento; Debus, 2001; Toledo; Rossi, 2005; Medeiros *et al.*, 2017; Arraes; Matias-Pereira, 2024a).

Ao realizar uma revisão sistemática da literatura, foi possível observar que a maioria dos estudos publicados sobre a LRF tem foco no cumprimento de regras fiscais nos estados, deixando uma lacuna de investigação sobre temáticas como endividamento e gestão fiscal

responsável. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), órgão competente para zelar pela responsabilidade fiscal, apresenta algumas ações que orientam os principais passos a serem seguidos para a adequada gestão fiscal dos recursos, dentre as quais se destacam: promover a sustentabilidade do endividamento e garantir a sustentabilidade do gasto com pessoal.

Para estudar esses dois tópicos, é necessário compreender o orçamento público e a composição das despesas públicas no país. No Brasil, há um orçamento único, aprovado por meio de lei que estima receitas e fixa despesas de igual valor para um determinado exercício financeiro. Essa Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende três orçamentos: o fiscal, o da seguridade social e o de investimento, cada um com suas finalidades específicas.

O principal deles, o orçamento fiscal, refere-se, basicamente, ao custeio da máquina pública. É desse orçamento que saem as despesas de pessoal, as quais representam parcela significativa desse orçamento em todas as unidades federativas do Brasil. O gasto com pessoal tem tamanha relevância para o equilíbrio fiscal que a LRF trouxe uma seção exclusiva para tratar desse tema. Segundo Linhares *et al.* (2013), a LRF introduziu austeridade na efetivação dos gastos públicos, com a finalidade de equilibrá-los. Esse equilíbrio é alcançado por meio de diversas limitações impostas pelo legislador aos gestores públicos, dentre as quais se destacam os percentuais máximos para gasto com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Para Dias (2009), o objetivo de estabelecer esses limites deve-se ao fato de que o gasto com pessoal é um dos principais itens das despesas do setor público no Brasil e seu descontrole pode afetar todo o funcionamento da máquina pública.

Ribeiro e Gasparini (2022), em estudo recente premiado pelo Ministério da Economia, ressaltam que o maior obstáculo à capacidade de realizar investimentos públicos é a rigidez orçamentária, cuja maior parte está concentrada nas despesas com pessoal. Ademais, o constante crescimento dessas despesas passou a ser tema de diversos estudos, tanto acadêmicos quanto técnicos. O estudo de Arraes *et al.* (2022), ao analisar as séries históricas do gasto com pessoal, conclui que as despesas públicas crescem em percentuais superiores ao crescimento econômico dos entes federados, apresentando uma tendência de que, em algum momento, os percentuais máximos sejam atingidos, acarretando um desequilíbrio das contas públicas.

Esta pesquisa está relacionada à ciência das finanças e lança uma lente sobre a Atividade Financeira do Estado, envolvendo uma norma que estabelece regras fiscais e impõe limites para o gasto público (Baleeiro, 2010). Para Matias-Pereira (2017), a Atividade Financeira do Estado está apoiada em distintas teorias que foram desenvolvidas e aplicadas aos sistemas fiscais. Segundo o autor, o nível de atividade econômica é um indicador relevante para o estudo das Finanças Públicas.

A estrutura deste estudo foi definida estrategicamente, seguindo a sequência apresentada na **Figura 1**:

Figura 1 – Estrutura Estratégica de Desenvolvimento: Etapas de Definição e Execução



Fonte: Elaboração própria (2024).

O estudo busca embasamento teórico, principalmente, em duas teorias: a teoria das finanças públicas e a teoria neoinstitucional. A teoria das finanças públicas é relevante porque um dos principais problemas teóricos do federalismo fiscal é a definição da estrutura ótima do Estado. Além disso, essa teoria é aplicada aos sistemas fiscais nos diferentes níveis de governo. Já a teoria neoinstitucional dá suporte teórico aos estudos das ciências sociais, e a contabilidade tem destaque nessas pesquisas, haja vista ser uma ciência que integra ações de governo e de uma organização, sendo a sociedade um dos principais interessados no desempenho de instituições e agentes públicos (Matias-Pereira, 2017).

Assim, fundamentado na controvérsia dos estudos acadêmicos sobre o gasto com pessoal e na motivação de compreender o impacto da LRF na atividade financeira dos Estados e Municípios brasileiros, torna-se necessário investigar a despesa com pessoal em relação às arrecadações e à sustentabilidade no endividamento dos entes federados, verificando se a LRF influenciou o endividamento desses entes. Por isso, define-se a seguinte questão de pesquisa: **Como a Lei de Responsabilidade Fiscal influencia o comportamento dos Estados e Municípios brasileiros em relação ao gasto com pessoal, especialmente no que tange à sustentabilidade dos gastos com pessoal?**

Para responder ao questionamento, o estudo contou com uma análise abrangente e multidimensional, utilizando procedimentos metodológicos qualitativos (análise bibliométrica, cientométrica, documental, revisão sistemática da literatura e entrevistas) e quantitativos (modelo de regressão em painel). Com base nos conceitos de Denzin (2012), foi realizada uma triangulação de métodos aplicada ao estudo do fenômeno, buscando superar as limitações de cada método e aumentar a robustez dos resultados alcançados.

Por fim, além deste capítulo introdutório, esta tese está estruturada em um capítulo teórico e outro com a apresentação detalhada dos procedimentos metodológicos aplicados. Em seguida, são apresentados os resultados do estudo e, no último capítulo, as considerações finais, que expõem as reflexões do pesquisador sobre o tema investigado.

1.1 Contextualização do problema

O uso de regras fiscais passou a se expandir pelo mundo, principalmente como resposta às crises fiscais. A maioria dos países passou a adotar normas que combinam os objetivos de sustentabilidade com o equilíbrio dos ciclos orçamentários. Assim como o mundo globalizado tende a ter uma economia mais complexa, as regras fiscais futuras também tendem a seguir essa complexidade (Schaechter *et al.*, 2012).

Culau e Fortis (2006) destacam que, apesar de a LRF apresentar uma linguagem complexa em relação aos assuntos fiscais e orçamentários, dificultando o entendimento do cidadão, a lei tornou a Administração Pública mais transparente, principalmente pela obrigatoriedade de publicação de relatórios mais resumidos sobre os gastos públicos, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A finalidade da LRF é assegurar o equilíbrio entre receita e despesa nas três esferas de governo, além de fortalecer o federalismo nacional, permitindo um tratamento isonômico entre os governos federal, estadual e municipal. Dentre as regras fiscais estabelecidas, destaca-se a atenção dada aos limites e ao controle dos gastos com pessoal, tendo em vista que despesas elevadas com funcionalismo público podem reduzir a receita disponível para investimentos em áreas importantes, como saúde, educação e segurança (Medeiros *et al.*, 2017).

Para garantir o equilíbrio fiscal, a LRF introduziu algumas regras fiscais, dentre elas as que se referem ao gasto com pessoal, contratação de operações de crédito, endividamento, restos a pagar e transferências voluntárias. Essas regras devem ser observadas, principalmente, no período de transição e de final de mandato, visando assegurar uma administração responsável (Nascimento, 2011).

Não só no Brasil, mas também na maioria dos países em desenvolvimento, os desequilíbrios fiscais decorrem, em grande parte, da indisciplina fiscal e da falta de diretrizes voltadas para o planejamento. Esses fatores, somados a diversas outras fragilidades, tornam o Estado nacional caro e ineficiente, gerando desconfiança e frustração em toda a sociedade. No entanto, países que tiveram a coragem de desenvolver iniciativas para reverter esse cenário de ineficiência e mau desempenho acabaram apresentando resultados animadores como consequência desse esforço (Nascimento; Debus, 2001).

Diversos estudos destacam os benefícios da implementação da LRF no Brasil. Gama Neto (2019) analisou o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre os resultados fiscais das unidades subnacionais e o ciclo eleitoral no período de 1987 a 2010. O autor concluiu que a LRF promoveu uma mudança significativa na forma como os governos estaduais passaram a executar suas políticas de gastos em relação aos períodos anteriores à promulgação da Lei Complementar. Já a investigação de Neduziak e Correia (2017), realizada em 26 Estados e no Distrito Federal, no período de 1995 a 2011, demonstrou impactos positivos da introdução de regras fiscais pela LRF, evidenciando que a imposição dessas normas tem sido benéfica ao promover um ambiente favorável a um maior crescimento econômico. Além disso, corroborando esse entendimento, Barroso e Rocha (2002) concluíram que a LRF se mostra um instrumento eficaz para reduzir o endividamento dos Estados.

Por outro lado, alguns estudos indicam que a LRF pode ter sido contraproducente ao definir percentuais de despesa com pessoal, especialmente para os Municípios. Em observações realizadas em 5.507 municípios, no período de 1998 a 2004, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) concluíram que a LRF pode ter influenciado o aumento dos gastos com pessoal nos Municípios. Em estudo similar, mas limitado aos municípios mineiros, Santolin, Jayme e Reis (2009) compartilham do mesmo entendimento e consideram que a LRF, ao sugerir explicitamente que os municípios poderiam ter gastos com pessoal até o limite de 60% de sua Receita Corrente Líquida, fez com que os municípios associassem diretamente o aumento das transferências correntes com os gastos de pessoal. Já Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011) analisaram o impacto da LRF sobre o Índice de Despesas Líquidas de Pessoal do Poder Executivo dos Estados brasileiros, no período de 2000 a 2004, e concluíram que a lei teve um impacto negativo no crescimento econômico, visto que a norma acabou penalizando os Estados com maior crescimento econômico e favorecendo os Estados com menor crescimento econômico.

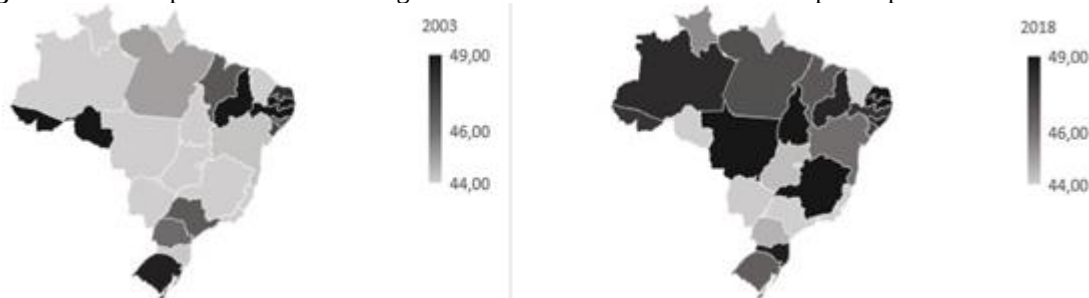
Além disso, Kerches e Peres (*apud* IPEA, 2010), ao realizarem um balanço crítico dos impactos da LRF sobre os municípios, destacaram que, de 2002 a 2007, a recuperação

financeira dos municípios reduziu o endividamento médio e que, não necessariamente, a tendência levantada em estudos como o de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) se confirmará, tendo em vista que há outras questões a serem incrementadas na análise, como as políticas de recursos humanos e de terceirização da prestação de serviços públicos.

Afonso (2016), ao relatar fatos históricos dos bastidores da aprovação da LRF, destaca a rejeição à aprovação da Lei por parte de partidos que defendiam maior poder de regulamentação estatal e os interesses sociais. Porém, ao colocar em pauta a aprovação dos sublimites de gasto com pessoal, esses parlamentares, dos mesmos partidos, se dividiram por conta da atuação das esferas de Governo Estadual e Municipal, sendo que, nos municípios, principalmente os de pequeno porte, houve desconforto com a aprovação da LRF, enquanto os governadores não manifestaram ação coordenada contrária.

A volta da inflação, a pressão por aumentos e a incapacidade financeira dos entes devido à queda da arrecadação não são novidades a serem enfrentadas por essas unidades federativas. Esses problemas já são conhecidos pela sociedade, inclusive, publicados de forma transparente pelo Governo Federal, por meio dos boletins da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e confirmados por investigação mais recente de Arraes *et al.* (2022), que apresenta um cenário em que os Estados estão comprometendo cada vez mais suas receitas com despesa com pessoal, conforme observa-se no mapa de calor a seguir:

Figura 2 – Desempenho dos Estados segundo os limites estabelecidos na LRF para o poder Executivo



Fonte: Arraes *et al.* (2022).

Assim, com base na revisão da literatura relacionada à LRF, é possível observar que a norma traz benefícios para o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na gestão fiscal. Contudo, quando o foco dos estudos está voltado para a investigação do gasto com pessoal e a sustentabilidade do endividamento, percebem-se resultados distintos entre os entes federados. Os estudos apontam um crescimento dos gastos com pessoal nos Estados e Municípios, mas apresentam embaraços quanto à eficácia dos percentuais máximos estabelecidos na norma.

Isto posto, é necessário investigar a relação entre a despesa com pessoal e as arrecadações dos Estados e Municípios, verificando se a LRF teve influência no endividamento

desses entes, haja vista que o descumprimento dos limites de despesa estabelecidos em lei pode trazer desequilíbrio das contas, com sucessivos saldos deficitários, aumento do endividamento e prejuízos irreparáveis para a sociedade.

1.2 Objetivos geral e específico

O objetivo central do estudo é analisar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a gestão do gasto com pessoal nos Estados e Municípios brasileiros, verificando como a legislação tem impactado o cumprimento dos limites estabelecidos e a sustentabilidade fiscal ao longo do tempo.

Os objetivos específicos são:

- a) Realizar uma revisão sistemática da literatura sobre a LRF, aplicando métodos bibliométricos e cientométricos para identificar os principais periódicos, autores, coautores, redes de colaboração e tendências de pesquisa sobre o tema;
- b) Analisar os principais documentos e conteúdos utilizados pela Comissão Especial destinada a apreciar o Projeto de Lei n. 18/1999, para compreender os fundamentos da LRF;
- c) Realizar entrevistas com especialistas e parlamentares envolvidos na elaboração e aprovação da LRF, para obter *insights* sobre a intenção da legislação e sua eficácia;
- d) Avaliar a sustentabilidade do gasto com pessoal nos Estados e Municípios de 1998 a 2022, analisando como a Lei de Responsabilidade Fiscal influenciou o aumento dessas despesas e o cumprimento dos limites estabelecidos, utilizando a regressão de dados em painel;
- e) Apresentar o comportamento dos Estados e Municípios em relação à gestão fiscal responsável;
- f) Apresentar o comportamento do gasto com pessoal na União, Estados e Municípios antes e após a promulgação da LRF, com base em dados financeiros consolidados de 1998 a 2022;
- g) Contribuir para o debate sobre a eficácia da LRF, realizando uma análise crítica dos resultados obtidos e avaliando se a legislação tem cumprido seus objetivos, especialmente no que se refere à sustentabilidade dos gastos com pessoal e do endividamento dos entes federados.

1.3 Justificativa e hipótese diretriz

As teorias têm uma função cognitiva e buscam entender, racionalizar e explicar o mundo. Essa busca pela compreensão do mundo gerou o surgimento de inúmeras teorias sobre o Estado nas mais diversas áreas do conhecimento humano. No final do século XVIII, na Europa e América do Norte, consolidou-se o entendimento de que a Lei seria o instrumento por excelência de controle da sociedade. Essa harmonização dos entendimentos doutrinários, em muitos países, deu início a diversos estudos voltados para a sistematização jurídica de fenômenos políticos, que embasaram o surgimento da Teoria Geral do Estado no início do século XX (Ranieri, 2018).

A pesquisa está relacionada à Atividade Financeira do Estado, que, de acordo com Baleeiro (2010, p. 4), “consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas pessoas de direito público”. Assim, por ser uma temática que envolve a gestão e a aplicação de recursos financeiros pelo Estado, ela se configura como um campo amplamente explorado pelas áreas das Ciências Sociais, especialmente nos ramos da Administração Pública, Contabilidade, Direito e Economia.

Para Matias-Pereira (2017), a Atividade Financeira do Estado está fundamentada em distintas teorias, as quais foram desenvolvidas e aplicadas aos sistemas fiscais. Segundo o autor, o nível de atividade econômica é um indicador relevante para o estudo das Finanças Públicas, pois seu elevado nível pode gerar uma base ampla para a aplicação de qualquer categoria de impostos, visando financiar a oferta de bens e a prestação de serviços à sociedade.

Por conseguinte, Baleeiro (2010) esclarece que a Atividade Financeira do Estado depende de três elementos essenciais: 1. A elaboração do orçamento público como peça delimitadora de receitas e despesas públicas; 2. As formas, condições e limites para a obtenção de receitas necessárias para cobrir as despesas fixadas; e 3. As formas, condições e limites de gasto público, bem como seus métodos de aplicação e dispêndios.

Assim, alinhado com esses elementos essenciais, que fazem parte de um período moderno das finanças públicas, iniciado ao final do século XIX com a abordagem positivista, envolvendo a ampliação das funções estatais, a maior participação do Estado na economia e, conseqüentemente, o crescimento das despesas públicas, este estudo busca investigar a Gestão Fiscal dos Estados e Municípios brasileiros à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF estabelece um conjunto de normas que envolvem a Atividade Financeira do Estado, determinando formas, condições, limites e métodos para o acompanhamento da gestão fiscal. Ademais, é uma norma que oferece diversas opções de pesquisa voltadas para a

contabilidade pública, como: equilíbrio orçamentário, indicadores de endividamento, gasto com pessoal, entre outros. A finalidade da LRF é assegurar o equilíbrio entre receita e despesa nas três esferas de governo, garantindo que o ente federado disponha de receitas suficientes para alocar nas diversas áreas do Estado. Assim, a LRF tem como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, e está amparada em pilares que envolvem os princípios da contabilidade e do orçamento público.

Apesar de a LRF envolver premissas e princípios relacionados à contabilidade, estabelecendo a obrigatoriedade da elaboração de demonstrativos fiscais que apresentem com clareza o comportamento dos gestores em relação às receitas e despesas, ela é uma norma amplamente investigada na academia, nas mais diversas áreas. No campo das ciências sociais, a LRF recebe uma atenção especial.

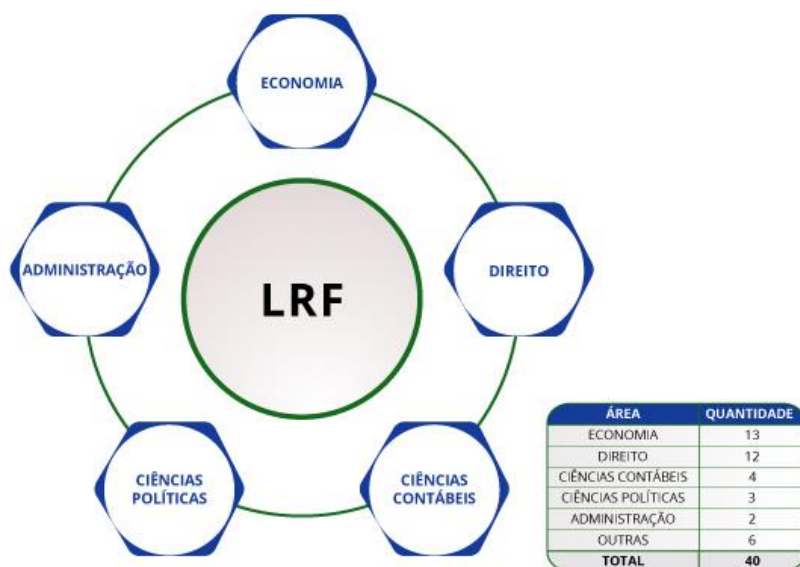
Nascimento e Debus (2001) ressaltam que a LRF sofreu inúmeros questionamentos ao seu texto, que variavam desde o suposto afrontamento ao pacto federativo, em que a norma interferia na autonomia dos poderes e restringia a escolha de prioridades por parte de Estados e Municípios, até a desarmonia entre a Lei Complementar e a Constituição Federal. Contudo, ficou claro para os autores que a LRF nasceu imperfeita e inacabada, sendo necessário aperfeiçoá-la para que se alcançasse um resultado exequível e operacional.

Por conseguinte, o primeiro desafio da presente pesquisa é encontrar, dentro do universo que compreende a LRF e suas diversas relações com as áreas das ciências sociais aplicadas, contribuições significativas para o campo da ciência contábil. Em consulta realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, utilizando os filtros “Lei de Responsabilidade Fiscal” e “Gestão Fiscal” no período de 1997 a 2023, observa-se que a maioria das teses (40) e dissertações (294) foram desenvolvidas nas áreas de Administração/Administração Pública (32), Economia (26) e Direito (18). Dessa forma, é relevante fomentar a investigação desse tema também dentro das Ciências Contábeis. Assim, apesar de a LRF estar relacionada com as mais diversas áreas, realizar um estudo que amplie o debate acadêmico sobre a eficácia e os benefícios da norma no campo da contabilidade constitui uma das justificativas para o presente estudo.

Salienta-se que o primeiro trabalho identificado sobre o tema filtrado foi a dissertação de Khair (1997), intitulada “Crescimento das receitas municipais – período 1989/1992: O papel da ABRASF – Associação Brasileira dos Secretários de Finanças das Capitais”, realizada na área de Administração da Fundação Getúlio Vargas (FGV). A primeira tese sobre o tema foi a de Macedo (2004), intitulada “A efetividade possível da Lei de Responsabilidade Fiscal”, elaborada na área do Direito da Universidade Gama Filho (UGF).

Nesse sentido, a ampliação da pesquisa na área das ciências contábeis se justifica ainda mais quando se observa a quantidade de teses que abordaram a Lei de Responsabilidade Fiscal. A **Figura 3** apresenta um detalhamento das 40 teses e suas respectivas áreas, sendo que as ciências contábeis possuem apenas 4 teses voltadas para a investigação desse tema.

Figura 3 – Teses que relacionadas à LRF e a Gestão Fiscal



Fonte: Elaboração própria, com base no Catálogo de Teses e Dissertações CAPES (2024).

Por conseguinte, das quatro teses desenvolvidas em programas de pós-graduação em ciências contábeis, nenhuma abordou a influência da norma na gestão fiscal responsável, com foco na sustentabilidade do gasto com pessoal. As teses, seus respectivos autores e programas estão descritos no **Quadro 1** a seguir.

Quadro 1 – Teses nos Programas de Pós-graduação em Ciências Contábeis

Ano	Autor	Título	Programa
2018	Selene Peres Nunes	A dinâmica institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise na perspectiva institucionalista	FACE PPGCont/UnB
2015	Claudia Ferreira da Cruz	Responsabilidade na gestão fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da lei de responsabilidade fiscal no período de 2010-2013	FEA PPGCC/USP
2011	Severino Cesário de Lima	Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros	FEA PPGCC/USP
2003	José Maria Dias Filho	Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: proposta para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística	FEA PPGCC/USP

Fonte: Elaboração própria com base no Catálogo de teses e dissertações CAPES.

A tese de Nunes (2018) analisa a dinâmica assimétrica da LRF sob a perspectiva institucionalista, buscando compreender as diferenças no cumprimento da regra fiscal nos Estados brasileiros entre 1995 e 2017. Da Cruz (2015) investiga os pilares da gestão fiscal responsável dispostos na LRF, com base na Nova Gestão Pública e na Teoria da Escolha

Pública. Lima (2011) analisou o desempenho do nível de endividamento dos grandes Municípios brasileiros, enquanto Dias Filho (2003) desenvolveu um modelo de gerenciamento de riscos associados às decisões de arrecadação e identificou mecanismos de governança voltados à legitimação social das instituições tributárias.

Observa-se que nenhum dos trabalhos realizou uma investigação abrangendo todos os municípios brasileiros, tampouco comparou os resultados entre os entes da federação. Os estudos de Cruz (2015) e Lima (2011) trataram da gestão fiscal e do desempenho da dívida, porém limitaram suas análises aos grandes municípios. Já Nunes (2018) abordou o cumprimento das regras fiscais nos Estados, deixando uma lacuna de investigação sobre endividamento, gestão fiscal responsável e limites de despesa em todos os municípios brasileiros.

Ademais, os estudos focam no endividamento dos entes, no planejamento e na transparência da gestão, reforçando a necessidade de pesquisas que explorem as ações voltadas à garantia da Gestão Fiscal Responsável. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2021), órgão responsável por zelar pela responsabilidade fiscal, apresenta algumas dessas ações e orienta os principais passos a serem seguidos para a adequada gestão dos recursos, conforme **Quadro 2**:

Quadro 2 – 10 passos da boa Gestão Fiscal

1	Realizar Planejamento	6	Padronizar Procedimentos e Relatórios Fiscais e Contábeis
2	Monitorar e Avaliar o Gasto	7	Adotar Políticas de Educação Fiscal
3	Assegurar Transparência da Gestão e Controle Social	8	Identificar e Monitorar Exposições Fiscais
4	Promover a Sustentabilidade do Endividamento	9	Instituir e Efetivamente Arrecadar os Tributos
5	Garantir a Eficiência do Gasto com Pessoal	10	Observar Regras de Final de Mandato

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU, 2021).

Nesse sentido, o estudo também se justifica por sua inovação ao avaliar, de forma conjunta, se os municípios estão cumprindo pelo menos três dos dez passos essenciais para uma boa gestão fiscal, conforme estabelecido pelo TCU. São eles: promover a sustentabilidade do endividamento, garantir a eficiência do gasto com pessoal e observar as regras de final de mandato.

Para tanto, considerando a problematização e a justificativa, fundamentadas no impacto da LRF sobre os entes federados e nas pesquisas anteriores que investigaram o crescimento desproporcional entre a arrecadação e os gastos com pessoal, apresenta-se a seguinte hipótese diretriz: **Como a Lei de Responsabilidade Fiscal influencia o comportamento dos Estados e Municípios brasileiros em relação ao gasto com pessoal, especialmente no que tange à sustentabilidade dos gastos com pessoal?**

Desse modo, busca-se responder se o propósito da LRF foi alcançado de forma homogênea entre os entes federados, se há diferenças na gestão fiscal entre eles, se a norma influenciou o comportamento das despesas com pessoal e se o aumento desses gastos compromete a saúde financeira dos municípios.

1.4 Contribuições

Este estudo traz importantes contribuições ao debate sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ressaltando a necessidade de aperfeiçoamentos para torná-la mais eficaz e aplicável na prática. A **Figura 4** sintetiza as cinco principais contribuições, que incluem a análise dos impactos da LRF em diferentes áreas da administração pública. Além disso, o estudo examina detalhadamente os limites de despesas com pessoal nos entes federados, investigando como esses limites foram implementados em Estados e Municípios. Também aborda temas ainda pouco explorados na literatura, preenchendo lacunas de pesquisas anteriores e propondo novas abordagens para a interpretação e aplicação da LRF.

Figura 4 – Resumo das principais contribuições do estudo



Fonte: Elaboração própria (2025).

Nascimento e Debus (2001) destacam que a LRF enfrentou inúmeros questionamentos em relação ao seu texto, que iam desde a alegação de afronta ao pacto federativo – ao interferir na autonomia dos poderes e restringir a definição de prioridades por Estados e Municípios – até a suposta desarmonia da Lei Complementar com a Constituição Federal. No entanto, os autores

apontam que a LRF nasceu imperfeita e inacabada, tornando necessário seu aperfeiçoamento para garantir um resultado exequível e operacional.

A pesquisa busca preencher lacunas deixadas por estudos anteriores, como o de Lima (2011), que sugere a análise do nível de endividamento de municípios de médio e pequeno porte; o de Cruz (2015), que aponta a necessidade de pesquisas que auxiliem na compreensão das características da ação planejada nos municípios; e o de Nunes (2018), que conclui que a despesa com pessoal é um dos principais conceitos passíveis de interpretação flexível, seja para atender a interesses próprios, seja para favorecer interesses políticos dos governantes que indicaram ocupantes para os cargos, o que reforça a necessidade de estudos que contribuam para a teoria neoinstitucionalista.

Por conseguinte, o estudo contribui para o debate sobre a eficácia e os benefícios da LRF no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, ao equilíbrio das contas públicas, ao planejamento e à transparência no setor público. Além disso, busca compreender se as formas, condições, limites e métodos estabelecidos na LRF produzem resultados semelhantes para todos os entes da federação.

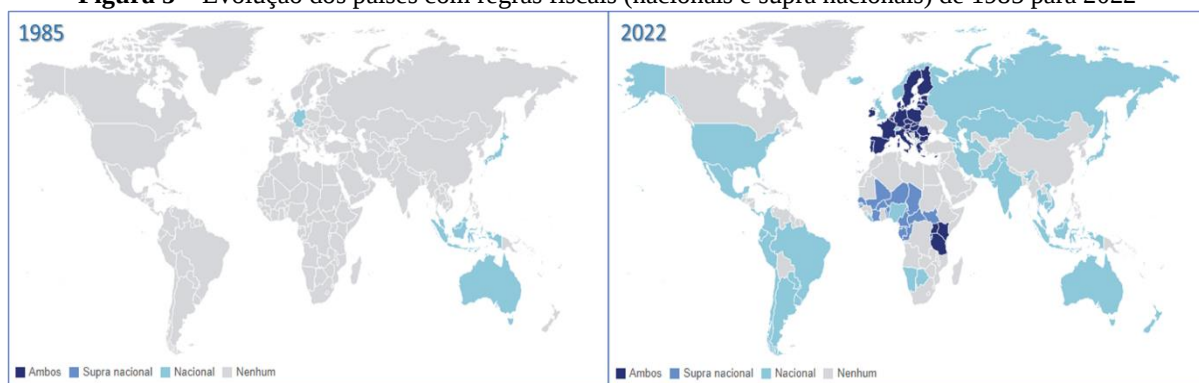
Por fim, Rosen e Gayer (2015) ressaltam que o Estado não possui interesses próprios, sendo neutro e benigno. No entanto, o ato de governar é realizado por pessoas, e os modelos realistas devem considerar suas metas e comportamentos, uma vez que essas pessoas tendem a maximizar seus interesses pessoais. Dessa forma, ao analisar o cumprimento das regras de final de mandato estabelecidas pela LRF – que proíbem o aumento de despesas com pessoal ou a criação de parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao término do mandato do titular do Poder Executivo –, a pesquisa contribui para a avaliação da eficácia da norma e para o debate sobre a teoria neoinstitucionalista.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Regra fiscal no Brasil e no mundo

Em 1990, apenas cinco países (Alemanha, Indonésia, Japão, Luxemburgo e Estados Unidos) possuíam regras fiscais em vigor aplicáveis, no mínimo, ao governo federal. Ao longo das décadas seguintes, muitos países passaram a adotar normativas para promover a responsabilidade na gestão fiscal. Até o final de 2012, o número de países com regras fiscais aumentou para 76 e, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2022, esse número subiu para 106 economias que seguem essas diretrizes. Esse tipo de regulamentação frequentemente surge em resposta a crises políticas e econômicas, com o objetivo de conter pressões por gastos excessivos, especialmente em períodos de crescimento econômico robusto, assegurando a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida (Schaechter *et al.*, 2012; Davoodi *et al.*, 2022; FMI, 2022).

Figura 5 – Evolução dos países com regras fiscais (nacionais e supra nacionais) de 1985 para 2022



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2022).

A **Figura 5** demonstra a expansão global do uso de regras fiscais, impulsionada, especialmente, por crises fiscais. Atualmente, a maioria dos países adota regulamentos que conciliam objetivos de sustentabilidade com o equilíbrio dos ciclos orçamentários. Com a crescente globalização e a complexidade econômica, espera-se que as futuras regras fiscais também se tornem mais sofisticadas (Schaechter *et al.*, 2012).

O estudo de Wyplosz (2012) traz um lembrete incômodo, mas necessário: a indisciplina fiscal foi uma constante entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no período de 1960 a 2011. Com exceção de Dinamarca, Nova Zelândia, Suécia e Finlândia, todos os demais países registraram déficits pelo menos quatro vezes ao longo da série histórica. Esse dado desconstrói a crença equivocada de que crises fiscais e endividamento ocorrem exclusivamente em países em desenvolvimento ou mercados emergentes.

Calmfors e Wren-Lewis (2011) apontam diversas razões para o fenômeno amplamente difundido do enviesamento do déficit. Segundo os autores, destacam-se a tendência de transferir o ônus da disciplina fiscal para governos futuros e a influência da interação entre processos democráticos e políticas voltadas a grupos de interesse. Esse cenário ocorre porque políticos aumentam suas chances de reeleição ao atenderem a esses grupos e oferecerem benefícios públicos generosos, cujo custo recai sobre os contribuintes futuros.

Essas escolhas dos agentes públicos, baseadas em interesses individuais, são destacadas no estudo de Arraes e Matias-Pereira (2024), por meio da teoria da escolha pública e da teoria neoinstitucional, em que a alocação de gastos não segue uma distribuição uniforme, variando conforme os interesses majoritários dos indivíduos. Dessa forma, o agente público tende a atender a esses grupos não porque a demanda seja decisiva para resolver um problema, mas porque satisfazer esse público específico pode resultar em benefícios particulares. Compartilhando do mesmo entendimento, Ostrom e Ostrom (2004) ressaltam que o problema também reside na tendência dos tomadores de decisão de operar dentro das limitações de um conjunto de regras de escolha coletiva ao formular decisões políticas. Essas decisões, por sua vez, acabam influenciando a elegibilidade do agente envolvido na formulação de políticas ou na definição das regras a serem aplicadas para essa formulação.

Davoodi *et al.* (2022) discutem a evolução das regras fiscais antes e após a pandemia da covid-19, destacando que, antes do período pandêmico, as regras fiscais globais evoluíram significativamente, com um aumento na complexidade e sofisticação, combinando diferentes tipos de regras, como de despesas, receitas, equilíbrio orçamentário e dívida. Para os autores, a pandemia foi um grande teste para os quadros orçamentários baseados em regras, pois houve a ativação generalizada de cláusulas de salvaguarda do equilíbrio fiscal, suspendendo temporariamente os limites dessas regras. O resultado foi que essas regras se mostraram flexíveis durante períodos de crise.

O FMI monitora a evolução das regras fiscais no mundo, porém, ao observar a adoção de regras fiscais nas principais economias globais, é possível constatar a necessidade de implementação em diversos países. O Grupo dos Vinte (G20), composto pelas 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia, inclui 5 países (África do Sul, Arábia Saudita, China, Coreia do Sul e Turquia) que não possuem registros de regras fiscais. Ainda segundo o monitoramento do FMI, países como Argentina e Canadá tiveram suas regras fiscais suspensas e não possuem atualmente regras vigentes, conforme pode ser observado no **Quadro 3** a seguir:

Quadro 3 – Países do G20 que possuem regras fiscais

G20	Nome País	Regra de Despesa / Ano	Regras de Receita / Ano	Regra de Equilíbrio Orçamentário / Ano	Regra de Dívida / Ano	Regras em vigor	Quantidade de Regras
1	África do Sul	NÃO				NÃO	0
2	Alemanha	SIM - 1982	NÃO	SIM - 1969	SIM - 1992	SIM	4
3	Arábia Saudita	NÃO				NÃO	0
4	Argentina	SIM - 2000	NÃO	SIM - 2000	NÃO	NÃO	3
5	Austrália	SIM - 1985	SIM - 1985	SIM - 1985	SIM - 1988	SIM	4
6	Brasil	SIM - 2000	NÃO	SIM - 1998	NÃO	SIM	2
7	Canadá	SIM - 1998	NÃO	SIM - 1998	SIM - 1998	NÃO	3
8	China	NÃO				NÃO	0
9	Coreia do Sul	NÃO				NÃO	0
10	França	SIM - 1998	SIM - 2006	SIM - 1992	SIM - 1992	SIM	6
11	Índia	NÃO	NÃO	SIM - 2004	SIM - 2018	SIM	2
12	Indonésia	NÃO	NÃO	SIM - 1967	SIM - 2004	SIM	2
13	Itália	SIM - 2012	NÃO	SIM - 1992	SIM - 1992	SIM	4
14	Japão	SIM - 2006	NÃO	SIM - 1947	NÃO	SIM	2
15	México	SIM - 2014	NÃO	SIM - 2006	NÃO	SIM	2
16	Rússia	SIM - 2013	NÃO	SIM - 2017	NÃO	SIM	2
17	Reino Unido	SIM - 2012	NÃO	SIM - 1992	SIM - 1992	SIM	5
18	Estados Unidos	SIM - 1990	NÃO	SIM - 1986	NÃO	SIM	1
19	Turquia	NÃO				NÃO	0

Fonte: Adaptado de Fundo Monetário Internacional (FMI). *Fiscal Rules Data Mapper* (2024).

Destaca-se no **Quadro 3** a suspensão das regras fiscais da Argentina e do Canadá, o pioneirismo das regras estabelecidas pelo Japão (1947), Alemanha (1969) e Austrália (1985), o quantitativo de normas publicadas pela França (6) e a implementação tardia do Brasil, que ficou à frente apenas do México e da Indonésia.

Na Argentina, as regras fiscais foram introduzidas em 1999 pela Lei de Responsabilidade Fiscal e posteriormente revisadas em 2001, 2004 (Lei 25.917) e 2017 (Lei 27.428). Durante os períodos de 2009 a 2017 e novamente em 2020-2021, as regras foram suspensas. As normas de despesa, vigentes desde 2000 e atualizadas em 2017, inicialmente limitavam o crescimento da despesa primária ao PIB nominal, sendo ajustadas a partir de 2018 para incluir limites ao crescimento baseados no IPC. Além disso, a legislação fiscal impôs um teto de 15% das receitas correntes para os custos de serviço da dívida das províncias, excluindo transferências municipais, também suspensas nos períodos mencionados (FMI, 2024).

O Canadá, no período de 1991 a 1996, adotou a Lei de Controle de Gastos Federais, que limitava todos os gastos com programas, permitindo um excesso em um ano que poderia ser

compensado nos dois anos seguintes, com fiscalização realizada pelo Auditor Geral. Entre 1998 e 2005, implementou um plano de pagamento da dívida que inicialmente visava um orçamento mais equilibrado, mas que não era legislado federalmente. Em 2006, o país abandonou a política de orçamento equilibrado e implementou metas de redução da dívida (que chegou a C\$3 bilhões de dólares canadenses), almejando a eliminação da dívida líquida do governo geral até 2021 (FMI, 2024).

No Japão, as regras fiscais evoluíram significativamente. Inicialmente, foram estabelecidas metas numéricas por categoria de gastos, posteriormente substituídas por um “Limite de Despesas Gerais”, que limitava o aumento das despesas à inflação. Em 2015, houve uma tentativa de reintroduzir tetos de despesas, mas, desde 2018, essas restrições não são mais aplicadas, focando atualmente apenas na necessidade de compensar aumentos de despesas com cortes permanentes ou receitas adicionais de forma sustentável (FMI, 2024).

Por fim, no Brasil, a regra do equilíbrio orçamentário foi estabelecida desde 1988 pela Constituição Federal, que proíbe operações de crédito que excedam investimentos em capital; tal regra foi denominada “Regra de Ouro”. Posteriormente, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estabeleceu diversas regras fiscais. Uma das principais foi a limitação dos gastos com pessoal do Governo Federal em 50% da receita corrente líquida, enquanto para Estados e Municípios o limite estabelecido foi de 60%. Ademais, desde 2016, a Emenda Constitucional nº 95 instituiu um teto de despesas primárias reais para o governo federal por 20 anos, permitindo crescimento nominal alinhado com a inflação. Além disso, foi criada, em 2016, a Instituição Fiscal Independente (IFI), órgão vinculado ao Senado Federal, que monitora e avalia o cumprimento das metas fiscais, com poder de emitir previsões e avaliações sobre as finanças públicas.

2.2 Lei de responsabilidade fiscal e estudos anteriores

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi espelhada em outras normas que legislavam sobre gastos públicos e que surgiram com a missão de corrigir problemas semelhantes aos enfrentados pelo Brasil na década de 1990, como a crise fiscal, o crescente déficit primário e a crise política. Está amparada nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização, promovendo a *accountability* fiscal e coibindo a aplicação de recursos públicos em prioridades imediatistas (Medeiros *et al.*, 2017; Nascimento; Debus, 2001; Toledo Júnior; Rossi, 2005).

Uma das normas que influenciou o texto da LRF foi a *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, norma fundamental para a recuperação econômica daquele país. Embora o processo

de aprovação e implementação das leis seja diferente entre os países, é possível observar a influência tanto na estrutura quanto nos princípios da LRF brasileira, que incorporou a necessidade de práticas fiscais consistentes e de boa qualidade, reforçando a prestação de contas e promovendo uma administração pública mais eficiente e transparente (Siqueira, 2006; Dalmonech; Sant'Anna, 2011).

A LRF estabelece um conjunto de normas que regulam a atividade financeira do Estado, delineando formas, condições, limites e métodos para monitorar a gestão fiscal. Além disso, é uma legislação que oferece uma variedade de tópicos para pesquisa na área da contabilidade pública, como equilíbrio orçamentário, indicadores de endividamento e gastos com pessoal, entre outros. A LRF tem como objetivo garantir o equilíbrio entre receita e despesa nas três esferas de governo, fortalecendo o federalismo nacional e permitindo um tratamento equitativo entre o Governo Federal, Estadual e Municipal. Assim, a LRF é fundamentada em princípios que incluem planejamento, controle, transparência e responsabilização, apoiada em pilares que abrangem os princípios da contabilidade e do orçamento público (Medeiros *et al.*, 2017).

Culau e Fortis (2006) ressaltam que, embora a LRF apresente uma linguagem complexa sobre assuntos fiscais e orçamentários, tornando-a de difícil compreensão para o cidadão comum, ela contribuiu para aumentar a transparência na Administração Pública, principalmente por meio da exigência de relatórios mais concisos sobre os gastos públicos, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Para assegurar o equilíbrio fiscal, a LRF introduziu diversas regras fiscais, incluindo aquelas relacionadas aos gastos com pessoal, contratação de operações de crédito, endividamento, restos a pagar e transferências voluntárias. Essas regras devem ser observadas, especialmente durante o período de transição e término de mandato, garantindo uma administração responsável (Nascimento, 2011).

Thornton (2010) investiga os fatores que levam economias emergentes a adotarem leis de responsabilidade fiscal, destacando a disciplina fiscal prévia, a estrutura federal, a fragmentação étnica e a vulnerabilidade a choques adversos como elementos-chave. Assim, não apenas no Brasil, mas na maioria dos países em desenvolvimento, os desequilíbrios fiscais frequentemente derivam da falta de disciplina fiscal e de diretrizes adequadas de planejamento. Esses fatores, juntamente com outras questões, contribuem para tornar o Estado Nacional caro e ineficiente, gerando desconfiança e frustração na sociedade. No entanto, países que implementaram iniciativas para reverter esse cenário de ineficiência e baixo desempenho obtiveram resultados positivos como consequência desses esforços (Nascimento; Debus, 2001).

Segundo Arraes e Matias-Pereira (2024), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido objeto de vasta produção científica, sendo fundamental para a transparência e o controle das finanças públicas no Brasil. Os resultados do estudo mostram que 1.003 autores, tanto nacionais quanto internacionais, realizaram publicações que envolvem a LRF. Toledo Júnior (2003) ressalta as dificuldades enfrentadas pelos municípios para se ajustarem às exigências da LRF, enquanto Jacoby Fernandes (2000) contribui com uma análise sobre o papel do ordenador de despesas na aplicação prática da Lei.

Vários estudos destacam os benefícios da implementação da LRF no Brasil. Gama (2019), por exemplo, examinou o impacto da LRF sobre os resultados fiscais das unidades subnacionais e o ciclo eleitoral no período de 1987 a 2010. O autor conclui que a LRF trouxe uma mudança significativa na forma como os governos estaduais executaram suas políticas de gastos em comparação com períodos anteriores à promulgação da lei. Além disso, a pesquisa de Neduziak e Correia (2017), realizada em 26 Estados e no Distrito Federal durante o período de 1995 a 2011, demonstrou impactos positivos da introdução de regras fiscais pela LRF, promovendo um ambiente propício para um maior crescimento econômico. Compartilhando dessa visão, Barroso e Rocha (2002) concluíram que a LRF se mostra um instrumento eficaz para reduzir o endividamento dos Estados.

O estudo de Teixeira (2020), um dos mais referenciados sobre o tema, discute as divergências metodológicas entre os Tribunais de Contas e o Manual de Demonstrativos Fiscais, mostrando como essas diferenças afetam o cumprimento dos limites de despesas com pessoal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Já Da Cruz e Afonso (2018) investigaram a relação entre variáveis de cumprimento de metas e limites fiscais e atributos de gestão fiscal responsável, sob a perspectiva da ação planejada, da transparência e do controle em 282 municípios. As conclusões dos autores indicam ausência de relação entre ação planejada e/ou inadequação das metas e limites estabelecidos à realidade fiscal dos municípios.

O **Quadro 4** a seguir apresenta um filtro das publicações que envolvem a LRF e os municípios brasileiros, em periódicos QUALI CAPES mínimo B3. Alguns desses estudos corroboram as justificativas apresentadas no capítulo, pois as conclusões dos pesquisadores destacam preocupações com o aumento dos gastos com pessoal nos municípios e como essa natureza de despesa tem afetado os desequilíbrios das contas públicas dos entes federados.

Quadro 4 – Publicações de estudos que envolvem LRF e Municípios em periódicos QUALI CAPES mínimo B3

Nº	TÍTULO	AUTOR	PERIÓDICO	QUALI CAPES 2017-2020
1	O Município na lei de responsabilidade fiscal	BIRCK, Luiz Gilberto; ASSIS, Pery Francisco Shikida; SCHALLENBERGER, Erneldo.	Revista brasileira de gestão de negócios	A3
2	Controle do gasto público e responsabilidade fiscal: o caso da administração municipal de salvador	MELO, Euler Albergaria de; MONTEIRO, Augusto de Oliveira; FADUL, Élvia	Organizações & sociedade	A2
3	O impacto da lei de responsabilidade fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos Municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004	SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; ALVES, Tiago Wickstrom	Revista de administração publica	A2
4	Lei de responsabilidade fiscal: efeitos e consequências sobre os Municípios alagoanos no período 2000-10	ARAÚJO, Anderson Henrique dos Santos; SANTOS FILHO, José Emilio dos; GOMES, Fábio Guedes.	Revista de administração publica	A2
5	Internet, prestação de contas e transparência na gestão pública municipal	DE MORAES, Nelson Russo et al.	Espacios	B1
6	Relationship between public administration indicators and the development of brazilian municipalities	LEITE FILHO, Geraldo Alemandro; FIALHO, Tânia Marta Maia	Cadernos gestão publica e cidadania	A4
7	Internet availability for financial statements in the municipalities of grande florianopolis region. Years 2000 to 2013	MAFRA, Guilherme Maciel; PLATT NETO, Orion Augusto	Contabilidad y negocios	B1
8	Effects of fiscal rules and transferences in allocation of public expenses in parana municipalities: 2002-2011	DEDA, Carin Caroline; CORREIA, Fernando Motta; KAUCHAKJE, Samira	Revista de direito da cidade-city law	A1
9	Performance of public spending on education and the law of fiscal responsibility in brazilian state capital cities	MAGRO, Cristian Bau Dal; SILVA, Tarcísio Pedro Da	Contabilidade gestao e governança	A3
10	Transparência da gestão fiscal em Municípios do Estado de São Paulo - Brasil	ANTONELLO, Raquel Regina Zutin et al.	Espacios	B1
11	Transparência da gestão fiscal nos Municípios catarinenses e a atuação do controle externo	CALEFFI, Cibelly Farias; RAUPP, Fabiano Maury	Espacios	B1
12	Lei de responsabilidade fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos Municípios brasileiros no período de 2004 a 2009	MEDEIROS, Katia Rejane de et al.	Ciência e saúde coletiva	A3

13	Explicative characteristics of the level of transparency in municipal public administration	BERNARDO, Joyce Santana; REIS, Anderson de Oliveira; SANTANA SEDIYAMA, Gislaine Aparecida	Revista ciências administrativas	A4
14	Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal nas despesas com pessoal: uma análise das capitais brasileiras a partir do Município de São Paulo	DOS SANTOS, Rogério Gerônimo; CREMONEZ, Gislane Mansano	Espacios	B1
15	Fiscal management and pillars of the fiscal responsibility law in Brazil: evidence in large municipalities	CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo	Revista de administração pública	A2
16	Transparency of municipal public governance: explanatory factors of the transparency level in the cities with medium and large size of Rio Grande do Sul	BROCCO, Camila et al.	Revista ambiente contábil	B2
17	Level of voluntary disclosure in Curitiba metropolitan municipalities	KLENK, Isabella Brongiel et al.	Revista contabilidade e controladoria-rc c	B2
18	Limits on government spending: evidence of manipulation from Brazilian municipalities	SCHETTINI, Bernardo P.; TERRA, Rafael	Applied economics letters	A2
19	Public governance and municipal reelections in Minas Gerais	DE CÁSSIO RODRIGUES, Alexandre; RODRIGUES, Suzana Braga	Administração pública e gestão social	A4
20	Transparent public management under the law of fiscal responsibility: an analysis in the municipalities of the Crajubar region in the period from 2012 to 2015	DE OLIVEIRA, Antonio Rafael Valério; CABRAL, Bruno Rodrigues; CHAGAS, Milton Jarbas Rodrigues	Revista ambiente contábil	B2
21	Transparency of public expenditure accountability in municipal governments: a case study in the state of Goiás	FERREIRA, Celma Duque et al.	Revista ambiente contábil	B2

Fonte: Base de Dados *Web of Science*, *Scopus*, *SciELO*.

A maioria dos autores concorda que a LRF teve um impacto positivo na gestão fiscal brasileira. Birck, Shikida e Schallenberger (2004), Santos e Alves (2011) e Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) afirmam que a LRF trouxe benefícios e avanços significativos para a gestão fiscal responsável e o controle dos gastos públicos. Os autores são otimistas quanto ao alcance dos objetivos da LRF, mas alertam sobre a necessidade de cuidado em relação às diferentes capacidades de gestão, que variam conforme o tamanho de cada município.

Deda, Correia e Kauchakje (2016) e Cruz e Afonso (2018), embora também reconheçam que a LRF trouxe diversos avanços para a gestão fiscal responsável, adotam uma abordagem mais crítica em relação à norma, argumentando que a LRF apresenta falhas na promoção do planejamento e pode ter criado distorções, especialmente ao incentivar despesas com pessoal em detrimento de investimentos. Deda, Correia e Kauchakje (2016) apontam que, ao

estabelecer limites para a despesa com pessoal, a norma acabou estimulando os gestores a aumentar essas despesas, comprometendo a margem para investimentos que poderiam promover o desenvolvimento social. Da mesma forma, Cruz e Afonso (2018) argumentam que o foco excessivo no cumprimento desses limites pode ter reduzido a qualidade do planejamento fiscal dos entes.

Desse modo, além dos estudos científicos e do vasto conteúdo de investigação acadêmica sobre a gestão fiscal responsável e a influência da LRF, a importância desse tema no Brasil também pode ser observada por meio de normativos que exigem transparência na gestão, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), a Lei Complementar nº 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal) e a Lei Complementar nº 156/2016, que prevê a obrigatoriedade de Estados e Municípios enviarem mensalmente suas informações fiscais à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como forma de acompanhar a situação fiscal da federação, contribuindo para o equacionamento dos desafios fiscais dos Estados e Municípios.

2.3 Teoria das finanças públicas

A ciência das finanças estuda os aspectos e as atividades do Estado quanto à obtenção e ao emprego dos meios materiais e serviços para a realização de seus fins. O progresso da civilização influenciou o crescimento do Estado e das demais pessoas jurídicas que o integram, como os Estados federados, províncias, municípios, etc. (Baleeiro, 2010). Rosen e Gayer (2015, p. 495) elucidam que um sistema federal “é composto de diferentes níveis de governo que fornecem bens e serviços públicos e que têm alguma margem para tomada de decisão”, enquanto o federalismo fiscal “examina as funções realizadas pelos diferentes níveis de governo e como os diferentes níveis de governo interagem uns com os outros”.

A teoria das finanças públicas aplicada aos sistemas fiscais com diferentes níveis de governo leva ao entendimento de que os bens e serviços devem ser ofertados e seus custos divididos entre os residentes da região. Por isso, o principal problema do federalismo fiscal é determinar uma estrutura ótima do setor público (Matias-Pereira, 2017).

Para Buchanan (1975), as finanças públicas passaram por grandes transformações desde a Segunda Guerra Mundial e havia a necessidade de preencher duas lacunas: o lado da despesa fiscal e o processo de tomada de decisão. Essas lacunas foram sendo parcialmente preenchidas ao longo do tempo, embora as discussões sobre políticas tenham permanecido em andamento.

Adam Smith fundou a economia moderna ao argumentar que os mercados livres são o melhor caminho para a prosperidade e o crescimento econômico. Para ele, o soberano deveria tratar dos seguintes assuntos: justiça, segurança, estradas, pontes, portos e canais, educação da juventude, bem como cuidar da imagem e respeitabilidade de seu cargo. Desde então, suas ideias têm sido debatidas por diversas áreas acadêmicas. Assim, para compreender a teoria das finanças públicas, é necessário entender a formação do Estado moderno, as novas funções do governo e as falhas de mercado no mundo globalizado (Landau, 1987; Giacomoni, 2021).

O desenvolvimento dos Estados e seu amplo crescimento econômico é tema de diversos estudos acadêmicos. Há uma gama de pensadores que tentam explicar o crescimento das despesas públicas, a partir do século XIX, por meio de teorias que, ora defendem esse crescimento como uma razão lógica relacionada ao crescimento demográfico, ora argumentam que ele se deve ao fato de os agentes públicos buscarem maximizar seus retornos e, ao agirem assim, assumirem também o papel de agentes econômicos.

O desenvolvimento do Estado moderno, somado à crescente evolução das despesas públicas, exige que o poder público se adeque às realidades contemporâneas. Durante esse progresso econômico e demográfico, é necessário que o Estado ajuste sua estrutura administrativa para que os planos elaborados possam ser alcançados. Para isso, há a necessidade de elaborar normas eficazes, melhorar os controles financeiros, contábeis e patrimoniais, implementar políticas públicas que eliminem as desigualdades econômicas regionais, atendam às demandas da sociedade, mas que não comprometam a saúde financeira do Estado, dentre tantas outras competências atribuídas ao Estado, que, por diversas vezes, são impactadas por grandes reformas administrativas.

A partir do século XVIII, com a formação dos Estados Modernos, inicia-se a atuação estatal na economia, influenciada pelos movimentos mercantilistas e pelas ideologias capitalistas. Para Barbieri e Ribeiro (2012, p. 2), esse espírito capitalista surge apresentando uma “concepção de um sistema econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção, do acúmulo de poupanças e a busca de investimentos para a organização de um mercado livre ou liberal”. Para os autores, o Estado liberal, típico dos países capitalistas, revelou-se defensor do princípio segundo o qual o desenvolvimento econômico é constituído de acordo com as leis naturais do mercado, com um Estado mínimo, que passasse a intervir tanto na vida social quanto no mercado, visando assegurar as condições necessárias para que a sociedade e a economia atuassem por si mesmas (Barbieri; Ribeiro, 2012).

Até a metade do século XIX, muitos países passavam por mudanças econômicas que impactaram as contas públicas devido ao interesse do Estado em intervir na economia. Até

então, predominava um Estado liberal, em que tudo era do indivíduo, com apoio ao livre comércio e uma inibição da participação do Estado no domínio econômico. Ao final do século XIX, com o advento do capitalismo financeiro, marcado pela descoberta do petróleo, o Estado passa a intervir mais na economia, ampliando suas atribuições e, conseqüentemente, aumentando suas despesas (Giacomoni, 2021).

Segundo Giacomoni (2021, p. 30), “liberalismo econômico, especialmente em sua primeira fase – Inglaterra, final do século XVIII e início do século XIX –, foi o laboratório das teorias econômicas clássicas, as quais previam poucas funções ao Estado”. Para o autor, o crescente aumento das despesas públicas foi uma das características mais marcantes da economia do século XX, e esse cenário ocorreu tanto nos países de economia coletivizada (onde o Estado é o grande agente econômico) quanto nos países com capitalismo avançado (praticantes da livre iniciativa e da economia de mercado).

As razões para o crescimento das despesas públicas são interpretadas por diversas correntes doutrinárias. Apesar de haver concordância de que a participação do Estado na economia foi determinante para esse aumento, as teorias defendem pontos distintos. De um lado, temos as correntes neoclássicas e keynesianas, que defendem a hipótese teórica de que as despesas públicas avançam mais do que o próprio crescimento econômico. Do outro lado, as correntes neoinstitucionais defendem a teoria de que os agentes públicos também são agentes econômicos, com a intenção de maximizar seus retornos (Giacomoni, 2021).

Um dos estudos mais antigos que contribuiu com a interpretação neoclássica e keynesiana para explicar o crescimento das despesas públicas é o do alemão Adolf Wagner, que, nos anos de 1880, formulou a chamada “Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais”, posteriormente conhecida como a “Lei de Wagner”, com a seguinte afirmação:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (Rezende, 1971, p. 248 *apud* Bird).

Santos (1986) esclarece que a Lei de Wagner foi resultado de observações empíricas feitas nas nações civilizadas e progressivas daquele período. Entretanto, o autor ressalta que o crescimento das atividades públicas “manifesta-se, em termos extensivos e intensivos: à medida que o progresso industrial avança, o setor público vai, gradualmente, alargando a sua esfera de ação a novas atividades” (Santos, 1986, p. 170). O autor destaca, ainda, que fenômenos associados à industrialização e ao crescimento demográfico também motivam o crescimento da

atividade do Estado, mas que esses fatores, por si só, não representam uma resposta absoluta à afirmação de Wagner.

Esse crescimento do Estado acaba motivando o aumento do poder de interferência estatal no mercado, uma vez que a máquina pública dispõe de recursos e instrumentos poderosos que podem, inclusive, determinar o deslocamento físico de recursos e as decisões de famílias e empresas, sem seu consentimento. Essas ações criam condições para que o Estado potencialize sua rentabilidade (Matias-Pereira, 2017).

Matias-Pereira (2017) elucida que o crescimento acelerado dos gastos públicos decorre do elevado nível das demandas da sociedade por bens e serviços. Esse crescimento foi viabilizado e financiado pelo progresso trazido pela industrialização e pela distribuição de riquezas, que deixou de ser um privilégio exclusivo do monarca ou aristocracia.

Para Santos (1986), os estudos sobre o crescimento da despesa pública devem ser comparados observando-se três estágios do desenvolvimento econômico do Estado, citados por Bernard Herber: pré-industrialização, industrialização e pós-industrialização. No primeiro estágio, a sociedade priorizaria a satisfação de consumos básicos, como alimentação e vestuário, que tradicionalmente são abastecidos pelo setor privado. Já no segundo estágio, surge uma crescente demanda por bens que, devido às suas características, são fornecidos principalmente pelo setor público, como transportes, saúde, comunicação e educação. Assim, esgotada essa fase e atendida a demanda por esses bens, os aumentos de rendimento da sociedade no período pós-industrial seriam canalizados novamente para produções do setor privado.

A aceitação do orçamento público no Brasil e sua padronização para todos os níveis de governo contribuíram para o controle dos gastos públicos no país. No início do século XX, surgiram normas que disciplinaram a gestão administrativa e financeira do Estado, as quais permanecem vigentes na Administração Pública Brasileira, como a Lei nº 4.320/64, o Decreto-Lei nº 200/64 e a Lei Complementar nº 101/2000, que abordam o Direito Financeiro, o Planejamento, a organização administrativa da União e a gestão fiscal responsável. Para Bezerra Filho (2013), o período republicano no Brasil trouxe diversos fatos relevantes para o avanço do controle, do orçamento e da contabilidade pública no país.

Por conseguinte, cabe ao Estado a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela sociedade. O conceito de serviços públicos é de ordem política e jurídica, e envolve uma organização pessoal e material sob a responsabilidade de pessoas de Direito Público, para o desempenho de atividades de sua competência (Baleeiro, 2010; Matias-Pereira, 2017).

Para Baleeiro (2010), há muita complexidade nos estudos dos fatos financeiros, e cabe à ciência das finanças observar e descrever fatos e instituições ou investigar causas e efeitos, pois, quando aplicada, indicará os meios para alcançar determinados fins no campo da atividade financeira do Estado ou de outras pessoas de direito político. Por isso, há a necessidade do conhecimento da análise teórica das causas e princípios, que possam inspirar a aplicação de medidas práticas ou técnicas financeiras capazes de direcionar as políticas financeiras racionais.

Desse modo, é possível observar que diversas atividades importantes, demandadas pela coletividade, estão sob a responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Assim, é necessário compreender como a evolução da ciência das finanças e dos estudos financeiros influencia a análise dos fenômenos investigados, por meio do conhecimento dos fundamentos teóricos que envolvem as ações de governo no campo das finanças públicas, abrangendo tópicos relevantes como economia e Estado, Estado moderno, funções de governo, falhas de mercado, entre outros.

2.4 Nova Teoria Institucional e a Teoria da Escolha Pública: as escolhas dos agentes públicos baseadas em interesses individuais

As instituições são consideradas as regras do jogo de uma sociedade. A mudança institucional molda a forma como as sociedades evoluem; logo, as instituições podem ser a chave para a compreensão de fenômenos sociais, econômicos e políticos de uma sociedade (North, 1990).

Durante séculos, a Igreja e os monarcas foram as principais instituições dominantes. O direito de governar e as regras eram estabelecidos por essas instituições, até que o poder dado por Deus ou herdado passou a ser ameaçado pelas descobertas científicas e pelas ideias humanistas. Esse processo de racionalização é explicado por Weber (2020) em sua obra *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, na qual há um foco na sociedade moderna e capitalista. Para Max Weber, o processo de secularização fez com que a sociedade moderna abandonasse regras culturais básicas que se apoiavam na religião (Arraes; Matias-Pereira, 2024b).

Marx (2010, p. 2057), em sua *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, se referiu à religião como “o suspiro da criatura oprimida, o ânimo de um mundo sem coração, assim como o espírito de estados de coisas embrutecidas. Ela é o ópio do povo”. Para Karl Marx, havia uma explicação para o porquê as pessoas buscavam a religião: a Igreja era uma instituição dominante que usava Deus para ter o poder de governar.

Denhardt (2017) explica a importância da herança intelectual de teóricos sociais como Karl Marx, Max Weber e Sigmund Freud, ressaltando que é necessário apresentar o pensamento desses teóricos para compreender melhor as questões que envolvem as organizações públicas. A visão desses três pensadores influencia as orientações intelectuais do mundo ocidental e traz enunciados importantes para entender as organizações da sociedade moderna.

Devido à sua complexidade, as organizações públicas são melhor compreendidas quando examinadas em partes, analisando toda a sua composição. O estudo moderno das organizações públicas envolve a compreensão de algumas teorias, como: a teoria da organização, a teoria de mercado, a teoria do controle democrático das burocracias e a teoria da racionalidade limitada. Essas teorias abrangem diversas áreas das ciências sociais (sociologia, economia, contabilidade, ciência política) e fornecem a base para o entendimento da teoria institucional, que é a intersecção crítica desses conceitos (Frederickson *et al.*, 2012).

Para Scott (2014), essa intersecção da teoria institucional tem crescido desde o início da década de 1970 e transformou áreas como gestão, sociologia organizacional e economia institucional, além de impactar significativamente estudos voltados para política, negócios internacionais e contabilidade. Por isso, existe a necessidade contínua de ampliar os estudos para compreender não apenas as instituições, mas também os processos institucionais, visto que ainda há um vasto campo a ser explorado em relação às ideias, crenças, emoções e sentimentos dos indivíduos que possam explicar suas ações.

O novo institucionalismo surgiu no início da década de 1980, motivado por uma resposta à teoria da escolha racional. Desenvolveu-se na ciência política como uma reação aos excessos da revolução comportamentalista (Schmidt, 2008; Scott, 2014).

Powell e DiMaggio (1991) citam o encorajamento de Durkheim para estudar os “fatos sociais como coisas”, em que é possível observar a sociedade organizada com base em suas funções. Para os autores, o novo institucionalismo é uma reação contra a revolução comportamental das últimas décadas, que está relacionada com as políticas coletivas e o comportamento econômico como consequência agregada de uma escolha individual.

Há algum tempo, a teoria institucional tem dado suporte teórico aos estudos das ciências sociais, com destaque para a contabilidade, uma vez que é uma ciência que integra as ações de governo e de organizações, sendo a sociedade um dos principais interessados no desempenho de instituições e agentes públicos (Matias-Pereira, 2021; Arraes; Matias-Pereira, 2024b).

Os primeiros argumentos institucionais surgiram na Alemanha e na Áustria, no final do século XIX, por meio do famoso *Methodenstreit* (ou batalha dos métodos), que lançava um debate sobre o método científico nas ciências sociais. As questões da teoria econômica eram

constantemente debatidas por meio de uma disputa entre dois estudiosos com opiniões divergentes (Scott, 2014; Louzek, 2011).

A partir do estudo de Matias-Pereira (2021), é possível observar que a teoria institucional passou a ter maior relevância nas práticas sociais. Dessa forma, a gama de pesquisas internacionais sobre a temática contribui para a robustez de sua aplicabilidade no campo das ciências sociais, sendo que, no campo da ciência contábil, as áreas de contabilidade pública e controladoria merecem destaque, pois envolvem diretamente os agentes públicos.

Meyer (1977) foi um dos primeiros teóricos a olhar para o novo institucionalismo. O estudo buscou explicar como a educação forma indivíduos que, por sua vez, afetam a sociedade por meio de suas ações. Em seguida, Meyer e Rowan (1977) investigaram as estruturas formais das organizações e os principais problemas enfrentados pelas teorias. Por conseguinte, Powell e DiMaggio (1991) contribuíram significativamente para a nova percepção teórica e avançaram no desenvolvimento do novo institucionalismo.

A obra de Powell e DiMaggio (1991), *The New Institutionalism in Organizational*, traz várias considerações para compreender a perspectiva institucional sobre as organizações e os eixos da nova teoria institucional. Para isso, os autores consolidam uma série de artigos, divididos em três partes que abordam os conceitos iniciais das organizações, o refinamento da teoria institucional e investigações empíricas.

Os estudos sobre mudança organizacional e política esclarecem nitidamente que é difícil conciliar o ator racional e o funcionalista, onde administradores e políticos defendem programas que são estabelecidos, mas não são implementados (Powell; DiMaggio, 1991).

As instituições podem assumir uma natureza formal ou informal. As instituições formais são baseadas nas leis e regras escritas de uma sociedade, enquanto as instituições informais se baseiam nos valores, crenças, éticas e códigos de conduta dessa sociedade, fazendo parte da consciência coletiva. As regras criadas intencionalmente pelos indivíduos para lidar com questões sociais, econômicas e políticas constituem as instituições formais, as quais respondem, em parte, ao aumento da complexidade das estruturas organizacionais (Meyer; Rowan, 1977; North, 1990).

Pierson (2000) destaca que é cada vez mais comum que cientistas sociais descrevam processos políticos como “*path dependente*” (dependência de caminho), um conceito relacionado ao novo institucionalismo, que trata da política como uma situação em que as escolhas dos agentes são moldadas ou direcionadas pelos caminhos institucionais e pelas decisões tomadas no passado. Para o autor, o desenvolvimento político é acentuado por

momentos críticos ou conjunturas econômicas, os quais afetam significativamente a vida da sociedade.

Existem vários elementos-chave no novo institucionalismo. Os novos institucionalistas observam todos os tipos de indivíduos interagindo em ambientes socialmente organizados, os quais são guiados por um conjunto de regras, regulamentos, normas e definições que restringem e moldam as ações dos atores, que precisam estar em conformidade com essas normas.

Na base do novo institucionalismo, Schmidt (2008) destaca o institucionalismo discursivo, que oferece uma visão sobre o papel das ideias e do discurso na política. Para o autor, o processo discursivo, frequentemente utilizado pelos atores políticos, é uma forma de interação que possibilita a transmissão de ideias ao público.

Para que as organizações sejam eficazes, é necessário compreender como elas restringem os indivíduos para que não ajam em seu próprio interesse. Além disso, existem diversas formas pelas quais as estruturas informais influenciam a estrutura formal da organização.

Nesse sentido, é possível observar as mudanças comportamentais dos indivíduos por meio da negligência com o contexto social e da durabilidade dos agentes no poder. A durabilidade da vida social também passou a impactar as instituições, pois as questões demográficas acabam elevando o custo das instituições, não apenas por torná-las maiores, mas também por torná-las ainda mais complexas (Powell; Dimaggio, 1991).

Para Powell e Dimaggio (1991), os indivíduos buscam maximizar seu comportamento em relação a ordens de preferência estáveis e consistentes. Assim, é possível que essa maximização comportamental ocorra devido a limitações cognitivas, informações incompletas ou dificuldades em monitorar e cumprir acordos. No entanto, algumas pessoas se comportam de maneira oportunista, interferindo na racionalidade.

Nas sociedades modernas, as estruturas das organizações surgem de forma institucionalizada, onde profissões, política e programas de governo são direcionados de maneira racional na criação de produtos ou serviços. Política, produtos, serviços ou programas institucionalizados funcionam como ferramentas poderosas para a maximização dos indivíduos (Powell; Dimaggio, 1991).

A Ciência da Administração e a Ciência Política estão inter-relacionadas, sendo a primeira um desdobramento da segunda. A administração é a forma mais evidente de ação do governo, na qual, de um lado, está o Estado e, do outro, a sociedade, que demanda bens e serviços públicos, e cada vez mais participa da condução da administração por meio da opinião pública (Wilson, 1946).

Por conseguinte, a Teoria da Escolha Pública é considerada um fenômeno da Ciência Política, sendo a teoria política que mais influenciou a prática de governo no século XX (Andrews, 2004). Para Piano (2019), o estudo da Teoria da Escolha Pública está relacionado à “abordagem econômica e ao comportamento humano”, sendo necessário compreender os atores, as instituições e os processos políticos.

Borges (2001) destaca que a teoria da escolha pública entende que os agentes públicos não se comportam de forma utilitarista nem buscam o interesse público. Além disso, o próprio interessado (eleitor) busca escolher agentes que ofereçam propostas políticas capazes de maximizar suas funções de utilidade individual no curto prazo. Para tanto, Borges (2001) conclui que, devido a questões de caráter distributivo e à luz da economia neoclássica, democracia e eficiência são incompatíveis. Assim, as decisões sobre bens e serviços públicos deveriam ser tomadas por meio de escolhas voluntárias e unânimes do grupo interessado, a fim de garantir que a coalizão da maioria não prive o direito de uma minoria.

O estudo de Jones e Baumgartner (2005) apresenta evidências empíricas sobre distribuições orçamentárias. Para os autores, essa distribuição do orçamento nunca segue uma normalidade, deixando claro que o orçamento público não é incremental, o que desconstrói a ideia de que um orçamento é elaborado com base no outro. No Brasil, por exemplo, o orçamento incremental traria benefícios para o cumprimento do teto de gastos adotado pela União e pelos demais entes federados, uma vez que essa prática atende tanto às questões de planejamento (continuidade dos planos e programas de governo) quanto ao equilíbrio das contas públicas, base para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato é que a Teoria da Escolha Pública explica essa mudança comportamental dos orçamentos, trazida por Jones e Baumgartner (2005), por se tratar de escolhas públicas que envolvem interesses particulares. Logo, o direcionamento dos gastos não segue uma normalidade, pois varia conforme o interesse majoritário dos indivíduos. O agente público, por sua vez, busca atender esses grupos não porque a demanda é determinante para a solução de um problema, mas porque o atendimento a esse público específico pode lhe trazer um retorno particular.

De acordo com Ostrom e Ostrom (2004), o problema também reside no fato de que tomadores de decisão frequentemente adotam decisões políticas dentro das restrições de um conjunto de regras de escolha coletiva. Essas decisões acabam impactando a elegibilidade do agente que participa da formulação de políticas ou da elaboração das regras que serão utilizadas nesse processo.

Isto posto, os neoinstitucionalistas analisam as interações interorganizacionais e as estruturas formais em que os procedimentos das práticas políticas se desenvolvem, mas também consideram todo o campo organizacional. As mudanças nas instituições acabam moldando a forma como as sociedades vivem. Essas transformações comportamentais influenciam a evolução das instituições, que, por sua vez, impactam o desempenho das economias.

A teoria institucional acaba sendo uma interseção entre diversas teorias que envolvem as ciências sociais. Cabe ressaltar que os estudos esclarecem a distinção entre teoria organizacional e teoria institucional, pois a primeira não é similar à segunda. Além disso, a nova teoria institucional e o novo institucionalismo abrangem tanto modelos do ator racional quanto questões culturais e cognitivas.

Ademais, a teoria da escolha pública se relaciona com a nova teoria institucional quando grupos de interesse passam a fazer escolhas que não atendem aos programas de governo previamente planejados. Há uma intencionalidade no direcionamento do gasto público para beneficiar o indivíduo que está no poder, o que coloca em questão o Estado democrático devido à ineficiência na gestão dos recursos públicos.

Desse modo, observa-se a importância dos pensadores clássicos da sociologia no desenvolvimento das organizações e das instituições. Os neoinstitucionalistas acreditam que a legitimidade da organização se baseia na estabilidade, na persistência e na ordem e, portanto, qualquer tipo de ação deve manter esse mesmo ambiente estável. No antigo institucionalismo, o foco da análise são as interações informais dentro das organizações (Arraes; Matias-Pereira, 2024b).

Eles perceberam que as organizações buscam legitimidade e aceitação da sociedade em geral para que tenham um padrão definido de regras. Assim como acontece com a maioria das teorias, os teóricos subsequentes descobriram que a velha teoria do institucionalismo não explicava tudo. Portanto, as críticas são feitas à velha abordagem institucionalista, pois ela não considera a influência da cognição e do aprendizado no comportamento humano e na motivação (Arraes; Matias-Pereira, 2024b).

Por fim, é possível destacar algumas considerações com base no estudo teórico de Arraes e Matias-Pereira (2024b): as instituições podem ser a chave para a compreensão dos fenômenos sociais, econômicos e políticos de uma sociedade; os monarcas e a Igreja tiveram seu poder de governar enfraquecido devido às descobertas científicas e às ideias humanistas; estudar os “fatos sociais como coisas” pode explicar a revolução comportamental das últimas décadas, e as questões culturais e cognitivas podem explicar o comportamento dos indivíduos que buscam maximizar seus retornos.

2.5 Gestão fiscal responsável e a despesa com pessoal na LRF

Ao estudar o desenvolvimento do pensamento econômico, alguns economistas clássicos, como Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill, são tidos como as principais referências. Harlen (1999) e Letiche (1960) destacam Smith como o fundador do liberalismo econômico, e a obra *Riqueza das Nações* é muito elogiada pelo detalhamento da análise sobre o crescimento econômico, baseado nos princípios econômicos gerais. Os autores ainda ressaltam o pioneirismo de David Ricardo na Teoria do Crescimento Econômico e de Stuart Mill, que concordava em grande parte com o pensamento de Smith e Ricardo, trazendo sua contribuição com o desenvolvimento da Teoria da Indústria Nascente.

Esses economistas possuem parcelas significativas na base conceitual da gestão fiscal responsável. Adam Smith defendia uma regulação adequada para gerar eficiência econômica. No contexto da gestão fiscal, o governo deveria criar condições favoráveis para que o setor privado pudesse crescer, maximizando o uso de recursos públicos e minimizando gastos ineficientes. Além disso, tanto Smith quanto Ricardo defendiam que a política tributária deveria ser proporcional e baseada no princípio da eficiência. A prática dessa política tem relação direta com o crescimento sustentável do Estado, onde as políticas fiscais mais justas podem garantir que as receitas tributárias sejam suficientes e adequadas ao financiamento das políticas públicas (Letiche, 1960; Harlen, 1999; Whitaker, 2001).

A gestão fiscal responsável e o crescimento econômico sustentável não são temas recentes na literatura, mas passaram a ter maior destaque global a partir dos anos 90, com o avanço das reformas fiscais. Conforme já abordado no capítulo anterior, em 1990, apenas 5 países possuíam regramento fiscal; esse número passou para 76 em 2012 e 106 em 2022, mostrando que a relação entre responsabilidade fiscal e crescimento econômico tem se intensificado nas últimas décadas.

Ter-Minassian (1997) é autora de diversos estudos sobre reforma fiscal em países emergentes e gestão do endividamento público. Em sua obra *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ela discute a importância da responsabilidade fiscal em países em crescimento. O Brasil é um dos países que se destacam devido à descentralização fiscal e à falta de mecanismos eficazes para controlar o endividamento dos governos subnacionais. A autora destaca como essa falta de controle sobre o endividamento dos Estados e Municípios levou a crises fiscais, obrigando à intervenção do Governo Federal para reestruturar as dívidas.

A **Tabela 1** destaca as operações fiscais dos Estados e Municípios brasileiros. Nessa tabela, retirada do estudo de Ter-Minassian (1997), é possível observar a saúde fiscal dos governos subnacionais, confrontando a capacidade de arrecadação com seus respectivos gastos.

Entre os gastos, destaca-se o 'Gross wages', que são os salários brutos, parte significativa das despesas correntes. Conforme a tabela, os gastos brutos com salários em relação ao PIB são os seguintes: 1991: 6,7%; 1992: 6,5%; 1993: 6,8%; 1994: 5,9% e 1995: 7,0%. Os resultados dessa série histórica mostram que, apesar da leve queda em 1994, o gasto com pessoal apresenta uma linha de tendência ascendente.

Tabela 1 – Operações fiscais dos governos estaduais e municipais do Brasil

	1991	1992	1993	1994	1995
Revenue	14.2	13.0	13.0	13.7	14.1
Tax revenue	8.5	7.9	7.6	8.5	10.5
VAT ICMS	6.9	6.7	6.0	6.8	7.2
Other	1.6	1.2	1.5	1.7	3.3
Nontax revenue	2.3	1.7	1.9	1.7	0.0
Transfers	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6
Tax transfers	3.1	3.3	3.3	3.4	3.4
Other central government transfers	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Expenditure	12.7	12.7	12.4	13.3	14.3
Current expenditure	12.7	12.2	12.4	11.5	12.7
Gross wages	6.7	6.5	6.8	5.9	7.0
Materials and supplies	2.5	2.5	2.5	2.3	5.7
Transfers and subsidies	3.5	3.3	3.2	3.3	0.0
To enterprises	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0
Pensions and welfare	0.6	0.5	0.5	0.5	0.0
Subsidies and other current expenditures	2.9	2.6	2.5	2.8	0.0
Capital expenditure	2.3	2.1	2.1	1.9	1.5
Adjustment	-2.3	-1.6	-2.0	-0.1	0.1
Primary balance (deficit -)	1.5	0.4	0.6	0.5	-0.2
Net interest payments¹	0.2	1.1	0.3	1.4	2.1
Operational balance (deficit -)	1.3	-0.8	0.2	-1.0	-2.3

Fonte: Ter-Minassian (1997, p. 440).

A atenção dada ao gasto com pessoal é importante devido à sua representatividade dentro do total de despesas do governo, seja ele nacional, estadual ou municipal. Por isso, o gasto com pessoal é constantemente monitorado, tendo em vista a necessidade de avaliar a sustentabilidade fiscal, estando, também, diretamente relacionado à análise da gestão fiscal responsável.

A gestão fiscal responsável exige, ainda, um endividamento sustentável, que é a capacidade do governo de contrair dívidas e pagá-las sem comprometer a capacidade de financiamento de outras atividades públicas essenciais. Essa capacidade de pagamento está diretamente relacionada às transferências intergovernamentais, que são transferências de recursos financeiros entre os entes federais, estaduais e municipais. São exemplos dessas transferências o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que representam parcelas significativas da composição das receitas desses entes, principalmente dos municípios.

Rezende (1995), Bird e Smart (2002), Abrucio e Franzese (2007), Souza (2008), Tinoco (2018), Campos e Cysne (2023) e Arraes e Matias-Pereira (2024a) destacam a sustentabilidade fiscal dos entes federados e o federalismo fiscal no Brasil como um dos problemas graves a serem enfrentados no país, onde esse modelo brasileiro é marcado pelas desigualdades regionais, pela forte tradição municipalista e pela descentralização de receitas sem responsabilidade fiscal. Rezende (1995) chama a atenção para o aumento significativo do gasto com pessoal após a Constituição de 1988, sugerindo que esse aumento pode ser reflexo da absorção, por parte dos estados e municípios, de maiores responsabilidades em programas sociais:

Em 1991, as despesas de consumo de estados e municípios como um todo subiram para valor equivalente a 9,6% do PIB (6,3% em 1970), acusando um crescimento equivalente ao observado nos gastos com o funcionalismo (6,5% do PIB em 1991 contra 4,7% em 1970). Embora alguns analistas insistam em ver no incremento dos gastos de consumo e de pessoal de estados e municípios a evidência dos vícios da descentralização (empreguismo e clientelismo), a interpretação alternativa é a de que eles já estariam refletindo, parcialmente, a absorção de maiores responsabilidades sociais em decorrência da redução do gasto federal nesses programas (Rezende, 1995, p. 302).

Bird e Smart (2002) também apresentam diversos problemas relacionados às transferências intergovernamentais, principalmente nos países em desenvolvimento, onde os autores acreditam em um desequilíbrio fiscal vertical, causado basicamente por dois motivos: o modelo de arrecadação do governo central (que arrecada a maior parte das receitas) e a descentralização de responsabilidades para os governos subnacionais (que são acompanhadas de um significativo aumento de despesas, criando a necessidade de transferências fiscais intergovernamentais).

O mesmo entendimento é compartilhado por Abrucio e Franzese (2007) e Souza (2008), que, além das desigualdades regionais e do impacto da descentralização nas políticas públicas, destacam os riscos da autonomia fiscal e da gestão dos recursos por parte dos entes federados. Para os autores, a partir do momento em que os governos subnacionais ganharam mais poder para gerenciar seus recursos, trouxeram também problemas a serem controlados com o aumento da despesa, em especial, o gasto com pessoal, que deveria ser acompanhado de uma melhoria na eficiência dos serviços prestados.

Ter-Minassian (1997) aponta algumas fraquezas no sistema de transferências intergovernamentais no Brasil, são elas:

Algumas fontes federais de receita estão sujeitas ao compartilhamento com governos subnacionais, enquanto outras não. **Isso levou a uma dependência excessiva do governo federal dessas últimas fontes**, que tendem a ter custos substanciais de eficiência (por exemplo, contribuições sobre salários ou sobre o faturamento das empresas, ou impostos sobre transações financeiras); Os coeficientes de distribuição vertical são fixados na Constituição, o que tem a vantagem, do ponto de vista dos governos beneficiários, de facilitar o planejamento orçamentário e financeiro. No entanto, isso também impõe considerável rigidez ao orçamento federal, restringindo o uso dos impostos compartilhados como instrumentos de ajuste fiscal ou estabilização (Ter-Minassian, 1997, p. 450, grifo nosso, tradução nossa).

Ainda sobre os problemas do federalismo e a dependência de Estados e Municípios das transferências de receitas arrecadadas pela União, Tinoco (2018) fez um estudo recente sobre a sustentabilidade fiscal dos Estados brasileiros. O autor discute vários problemas relacionados à gestão fiscal, e, em especial, analisa as despesas com pessoal desses entes federados. O estudo mostra que “as despesas com pessoal dos Estados, categoria com maior peso na despesa total, por exemplo, tiveram, no agregado, um crescimento real de 33,1% entre 2009 e 2014” (Tinoco, 2018, p. 302).

Assim, observa-se que as despesas com pessoal, por serem parte significativa das despesas públicas, receberam atenção especial dos estudiosos e do governo. Por isso, a LRF estabeleceu, dentre outras coisas, regras fiscais para o controle da despesa com pessoal, que deveriam ser observadas por todos os entes federados e seus respectivos poderes. Essas regras foram estabelecidas pelo art. 19 da LRF, que definiu os limites de despesa com pessoal da seguinte forma:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Ressalta-se que a questão da limitação da despesa com pessoal não constitui uma novidade introduzida pela LRF, tendo em vista que a Constituição Federal de 1967, em seu art. 66, §4, abordou o tema, prevendo um limite de cinquenta por cento aplicável às despesas com pessoal, em relação às respectivas receitas correntes dos entes federados. Porém, a LRF trouxe inovações quanto aos instrumentos de monitoramento e fiscalização dos gastos com pessoal (Silva, 2003).

Além disso, a Lei Complementar n.º 82/1995 (Lei Rita Camata I) e a Lei Complementar n.º 96/1999 (Lei Rita Camata II) também estabeleceram limites de despesa com pessoal para os entes federativos. A Lei Camata I definiu percentuais máximos de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Já a Lei Camata II não

trouxe mudança nos percentuais de Estados, Municípios e DF, mas acrescentou mais detalhes metodológicos e conceituais sobre a despesa com pessoal, além de ajustar o percentual da União, limitando o gasto a 50% da RCL.

Lei Complementar n.º 82/1995 (Lei Rita Camata I)

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

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

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

III - no caso do **Distrito Federal e dos Municípios, a sessenta por cento das respectivas receitas correntes** (Brasil, 1995, grifo nosso).

Lei Complementar n.º 96/1999 (Lei Rita Camata II)

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

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

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

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo serão consideradas as despesas e as receitas de todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mantidas no todo ou em parte pelo Poder Público (Brasil, 1999, grifo nosso).

O art. 9º da Lei Camata II estabeleceu que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ficam solidários no cumprimento dos limites estabelecidos no art. 1º, sujeitando-se às eventuais reduções de despesas totais com pessoal. Portanto, observa-se que não havia um detalhamento de percentuais por poder, e todos eram responsáveis por garantir aquele limite máximo. Assim, um dos avanços da LRF em relação aos limites de despesa com pessoal foi o que foi estabelecido pelo art. 20, que detalhou a repartição dos limites globais do art. 19, estabelecendo que nenhum ente federado poderá exceder os percentuais estabelecidos para cada um dos entes federados e seus respectivos poderes/órgãos, conforme apresentado na **Tabela 2**:

Tabela 2 – Repartição dos Limites Globais estabelecidos na LRF

ESFERA GOV.		LIMITES POR PODER / ÓRGÃO			
Níveis	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário	Ministério Público	Total do Ente
<i>União / Federal</i>	40,9%	2,5%	6%	0,6%	50%
<i>Estados</i>	49%	3%	6%	2%	60%
<i>DF (Decisão STF)</i>	49%	3%	-	-	52%
<i>Municípios</i>	54%	6%	-	-	60%

Fonte: Artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

Além desse detalhamento dos limites máximos estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, a norma inovou ao trazer o limite de alerta no art. 59, §1º, Inciso II, que estabelece que os Tribunais de Contas devem emitir alertas aos Poderes ou órgãos quando atingirem 90% do limite máximo permitido. Também trouxe, em seu art. 22, o limite prudencial, que estabelece que, ao alcançar 95% do limite máximo das despesas com pessoal, ficam proibidas ações como aumento de despesas, criação de cargos ou alterações na estrutura de carreira que impliquem em elevação de despesas. A exposição desses limites é resumida na **Tabela 3** a seguir:

Tabela 3 – Repartição dos Limites Globais estabelecidos na LRF

Esfera de Governo		Poder / Órgão	Limite Máximo	Limite Prudencial	Limite de Alerta
FEDERAL	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União		3%	2,38%	2,25%
	Poder Judiciário		6%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo		41%	38,86%	36,81%
	Ministério Público da União		1%	0,57%	0,54%
ESTADUAL	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado		3%	2,85%	2,70%
	Poder Judiciário		6%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo		49%	46,55%	44,10%
	Ministério Público dos Estados		2%	1,90%	1,80%
DF	Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do DF		49%	46,55%	44,10%
	Poder Executivo		3%	2,85%	2,70%
MUNICIPAL	Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município		6%	5,70%	5,40%
	Poder Executivo		54%	51,30%	48,60%

Fonte: Artigos 19, 20, 22 e 59, §1º, Inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000).

Por conseguinte, Fortuna (2002), Rossi e Toledo Jr. (2002) e Almeida (2004) fazem destaques em relação ao gasto com pessoal, como: a ampliação do conceito de despesa com pessoal, ao incluir no §1º do art. 18 os valores dos contratos de terceirização que substituem servidores públicos; a introdução de novos mecanismos para controle de despesas com pessoal, incluindo a exoneração de servidores não-estáveis em caso de extrapolação dos limites legais, conferindo legalidade a uma prática antes considerada irregular; e as restrições para o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato, evitando pressões orçamentárias que comprometessem os exercícios subsequentes e o equilíbrio fiscal.

No **Quadro 4** apresentado no **Capítulo 2.2** (publicações de estudos que envolvem LRF e Municípios em periódicos QUALI CAPES), é possível observar estudos que foram realizados sobre as despesas com pessoal. Alguns pesquisadores realizaram investigações de forma isolada em municípios ou estados específicos. Por exemplo, Melo, Monteiro e Fadul (2007) investigaram o município de Salvador no período de 1997 a 2003 e concluíram que a despesa com pessoal teve um crescimento médio de 9,6%. Santos e Alves (2011) analisaram o impacto da LRF nos municípios do Rio Grande do Sul de 1997 a 2004 e relatam que, no período pré-LRF, as despesas com pessoal representavam uma parcela significativa do orçamento total dos municípios, o que comprometia a situação financeira deles. Além disso, os autores concluem que a LRF, ao impor os limites de despesa com pessoal, forçou os municípios a reduzir o crescimento dessas despesas e a buscar uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, mostrando que a LRF teve papel importante para o equilíbrio fiscal e uma gestão financeira mais responsável.

Araújo, Santos Filho e Gomes (2015) estudaram os municípios alagoanos e chamam a atenção para outro ponto importante: a Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios cresceu em percentuais inferiores ao crescimento da despesa com pessoal. Em 2000, as despesas com pessoal correspondiam a 32,24% das despesas totais dos municípios alagoanos; em 2010, esse percentual aumentou para 47,39%. Esse resultado fez com que, em 2010, o percentual de despesas com pessoal em relação à RCL atingisse 51,19%, o que representava 85,32% do limite máximo estabelecido pela LRF, de 60% da RCL.

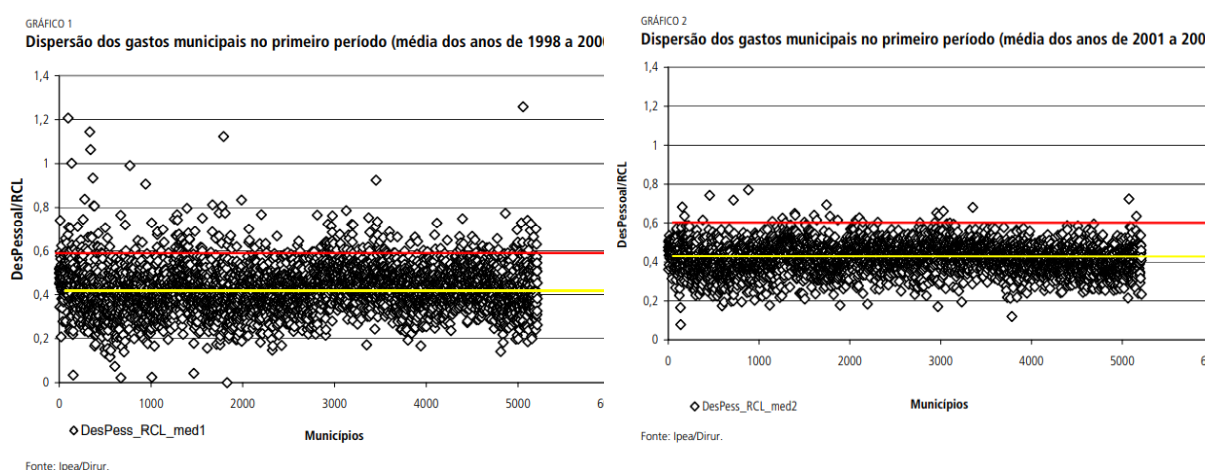
Em uma análise mais robusta, Cruz e Afonso (2018) analisaram 282 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes durante o período de 2010 a 2013. Os autores destacam que muitos municípios estão acima do limite máximo de despesa com pessoal estabelecido pela LRF, mas que há uma folga média de 13,4% em relação ao limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Cruz *et al.* (2018) estudaram o gasto com pessoal no Rio de Janeiro, que frequentemente ultrapassava os limites estabelecidos. Os autores criticam a eficácia da norma, sugerindo que ela deveria ser mais flexível na contenção dos gastos com pessoal, especialmente durante períodos de recessão econômica. Por sua vez, Gobetti (2010) destaca que as despesas com pessoal pressionam cada vez mais as finanças dos Estados. Como resultado, alguns Estados acabam ultrapassando os limites definidos na LRF, criando mecanismos de contabilidade criativa para contornar essas restrições, como a contratação de serviços de terceiros. A questão metodológica do cálculo e da composição da despesa também é questionada por Teixeira

(2020), que argumenta que os Tribunais de Contas e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) utilizam metodologias inconsistentes, o que pode contribuir para o desequilíbrio fiscal.

Alguns autores foram ainda mais críticos à norma, sugerindo que a LRF, ao estabelecer limites de despesas com pessoal, acabou sendo contraproducente. Para Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), a norma influenciou os municípios a aumentarem seus gastos com pessoal. Os autores argumentaram que o limite de 60% para os municípios estava acima das necessidades reais de muitos deles. Esse limite ultrapassava a média dos gastos reais (cerca de 42%), o que gerou um incentivo para o aumento do gasto com pessoal, especialmente nos municípios que estavam abaixo desse teto. O autor descreveu esse fenômeno como “efeito manada”, no qual os municípios que gastavam menos se aproximaram do limite estabelecido pela LRF, em vez de promoverem a contenção das despesas. A **Figura 6** apresenta dois gráficos de dispersão dos gastos com pessoal: o primeiro para o período anterior à LRF e o segundo para o período posterior à norma.

Figura 6 – Dispersão dos gastos municipais antes (1998 a 2000) e depois (2001 a 2004) da LRF



Fonte: Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006, p. 15).

Santolin, Jayme e Reis (2009) e Dias (2009) compartilham da compreensão de que a LRF induziu um aumento nas despesas com pessoal em muitos municípios ao estabelecer um limite superior à realidade municipal da época. Isso resultou em uma “uniformização” dos gastos entre os municípios. Dias (2009) conclui que o limite estabelecido para os municípios foi superdimensionado para a maioria dos casos, uma vez que menos de 4% dos municípios extrapolavam esse limite. Portanto, a restrição teria contribuído para o ajustamento de um grupo de municípios, o que é evidenciado pela **Figura 7**.

Apesar das críticas à LRF, a grande maioria dos pesquisadores entende que a norma foi fundamental para o equilíbrio e a responsabilidade fiscal no Brasil. Para Cruz *et al.* (2018), Valle (2006), Medeiros *et al.* (2017) e Teixeira (2020), a Lei é reconhecida como um marco na

gestão pública, trazendo maior controle e transparência na gestão das despesas com pessoal. Zago (2001) acrescenta que a norma é um verdadeiro “código de conduta” para os gestores públicos”.

Desse modo, é possível compreender que a gestão fiscal responsável exige um equilíbrio fiscal, e, para alcançar esse objetivo, é necessário controlar os gastos que mais comprometem as receitas do Estado, como é o caso da despesa com pessoal. Observou-se neste capítulo que a LRF é uma evolução e complemento de legislações já existentes, com melhorias no detalhamento dos limites e seus respectivos percentuais, assim como na metodologia e modelagem dos cálculos da composição da receita e da despesa. Constatou-se ainda que muitos estudos sobre a LRF têm como objeto de investigação o gasto com pessoal, e os resultados mostram que essa despesa é preocupante para a saúde financeira dos entes federados, com diversos estudiosos tecendo críticas aos limites estabelecidos na norma, alegando que seriam contraproducentes.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

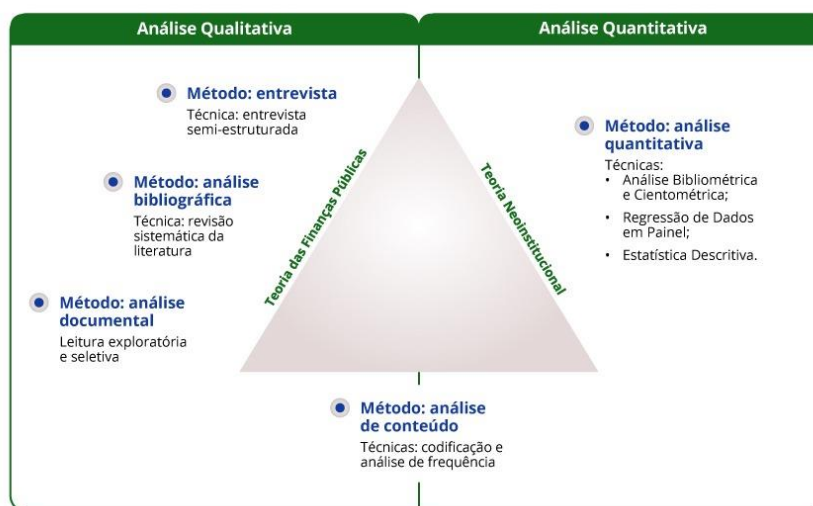
3.1 Classificação da pesquisa

Lakatos (2021, p. 84) afirma que “todo estudioso necessita transmitir a outras pessoas, com certa frequência, o fruto de suas atividades, de seu conhecimento”. Assim, é necessário levar esse conhecimento às pessoas, fazendo-as perceber que é possível olhar de uma maneira diferente para muitos objetos familiares (Lakatos, 2021).

O olhar diferente que se busca na presente pesquisa tem base nos conceitos de Denzin (2009), que argumenta que nenhum método, teoria ou observância pode capturar tudo o que é relevante em um determinado estudo. Por isso, o autor sugere a triangulação de métodos aplicados para estudar um fenômeno, pois o objetivo desse procedimento é superar as limitações de cada método e aumentar a robustez dos resultados alcançados. Nesse mesmo entendimento, Trivisio (1987, p. 138) ressalta que “a triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”.

Para garantir a validade e a confiabilidade da pesquisa, este estudo utilizará a triangulação entre métodos qualitativos e quantitativos. Embora se trate de uma triangulação de métodos, não há exigência de que o modelo se limite a apenas três métodos. A **Figura 7**, a seguir, resume os métodos e técnicas utilizados para o estudo do fenômeno.

Figura 7 – Análise por Triangulação de Métodos

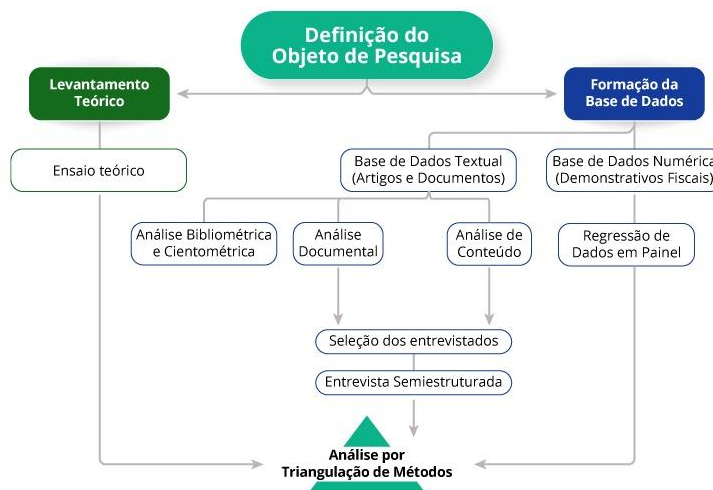


Fonte: Elaboração Própria, com base nos conceitos de Denzin (2012).

Por conseguinte, a **Figura 8** apresenta o diagrama com as etapas seguidas no processo de pesquisa. Após a definição do objeto de estudo, foi realizado um levantamento teórico relacionado ao tema e, em seguida, a formação da base de dados, que inclui tanto dados textuais quanto numéricos. Nos dados textuais, estão os artigos e documentos explorados, enquanto nos

dados numéricos encontram-se os demonstrativos fiscais com as informações necessárias para as análises quantitativas dentro da série histórica selecionada. O detalhamento metodológico para cada uma dessas análises é apresentado nos tópicos seguintes.

Figura 8 – Diagrama com as etapas seguidas na pesquisa



Fonte: Elaboração Própria (2025).

Desse modo, este estudo combina métodos qualitativos e quantitativos, sendo classificado como uma pesquisa mista, com o objetivo de proporcionar uma visão mais ampla sobre a LRF. Quanto à finalidade, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória em ciências sociais pode ser definida de diferentes formas, mas sua essência reside na busca por novos insights e descobertas relevantes sobre um determinado tema. Além disso, a pesquisa é descritiva, pois tem como propósito apresentar, de forma objetiva e neutra, a realidade dos fatos aqui estudados (Swedberg, 2020; Lans; Wendelien; Van Der Voordt, 2020).

3.2 Análise Bibliométrica e Cientométrica

Partindo de um conjunto de conhecimentos adquiridos por meio de suas experiências, o homem caminha em busca do conhecimento científico. Somente o conhecimento empírico não é suficiente; é necessário compreender os motivos e as razões de causa e efeito. Assim, três fatores proporcionam cientificidade: coerência (argumentação estruturada), consistência (posicionamento resistente a argumentações contrárias) e objetividade (reprodução inequívoca da realidade) (Köche, 2011).

De origem anglo-saxônica, a Ciência da Informação teve início na Biblioteconomia, porém é um campo interdisciplinar que se preocupa com os dados desde a sua coleta até o seu processo de transformação. Na sociedade contemporânea, os desafios da pesquisa tornaram-se ainda mais complexos, tendo em vista os avanços informatizados dos métodos de trabalho e a

crecente ampliação das formas de armazenamento e circulação do texto escrito (Le Coadic, 2004).

A cientometria é o estudo quantitativo da ciência. Ela teve início na década de 1960 com o objetivo de melhorar a recuperação das informações produzidas por acadêmicos e, logo em seguida, foi reconhecida como um novo instrumento de estudo empírico das ciências. Trata-se de um método que proporciona um modelo auto-organizado e oferece informações relevantes sobre os principais autores, citações, periódicos, palavras-chave, países, entre outros aspectos, conferindo qualidade e profundidade à pesquisa.

Assim, a análise bibliométrica e a cientométrica são técnicas que se destacam nos estudos métricos na contemporaneidade. Em suma, a bibliometria descreve a distribuição da literatura periódica em uma área específica, a produtividade dos autores e a frequência do uso de palavras em um determinado texto. Já a cientometria difere da bibliometria, pois consiste no tratamento e na análise estatística para a mensuração dos resultados das mais diversas publicações científicas (Urbizagastegui, 1984; Silva; Bianchi, 2001).

Os dados foram obtidos por meio de um levantamento bibliográfico, utilizando-se as bases de dados Web of Science, Scopus, SciELO e RVBI. As bases Web of Science e Scopus são multidisciplinares e foram selecionadas devido ao seu impacto acadêmico, com vasta literatura científica comprovada e reconhecimento internacional, com milhares de periódicos indexados. A SciELO (*Scientific Electronic Library Online*) é uma base de dados mais recente, com abrangência iniciada em 2002, e foi selecionada para ampliar os estudos publicados no país. Essas três primeiras bases estão disponíveis no Portal de Periódicos da CAPES e são utilizadas com frequência em estudos acadêmicos, haja vista os critérios adotados para a indexação de periódicos com boa qualidade na produção intelectual, como, por exemplo, a classificação do sistema brasileiro de avaliação de periódicos Qualis.

Ademais, foi utilizada a Rede Virtual de Bibliotecas (RVBI), que é uma base de dados coordenada pelo Senado Federal, tem prioridade na área do Direito, mas abrange também a área das ciências sociais. Apesar de possuir um acervo mais flexível quanto à classificação dos periódicos, amplia as informações sobre a produção científica, técnica e acadêmica, possibilitando estender as referências teóricas e dar maior clareza quanto às principais linhas de pesquisa sobre a LRF.

Definida as bases de dados, foram estabelecidos as palavras-chave e o campo de pesquisa. O interesse da investigação é a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida no Brasil como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tendo em vista o ordenamento voltado para as finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal. Por essa razão, ficou definida como

palavra-chave a “Lei de Responsabilidade Fiscal” e “*Fiscal Responsibility Law*”. Justifica-se a utilização da palavra-chave também em inglês, para garantir o acesso a uma quantidade maior de publicações, tendo em vista que as bases de dados selecionadas possuem, de forma predominante, periódicos com literatura em língua inglesa.

Cabe ressaltar que, inicialmente, foram utilizadas como palavras-chave: *Topic*=(“LRF”) OR *Topic*=(“*fiscal responsibility law*”) OR *Topic*=(“Lei de Responsabilidade Fiscal”). Porém, o termo “LRF” é utilizado em diversos campos científicos, como na medicina, para tratar do *Leukemia Related Fator (LRF)*, ou na engenharia, para se referir ao instrumento matemático *Laser Ranger Finder (LRF)*. Logo, a inclusão da palavra-chave “LRF” resultou na inclusão de milhares de artigos de outras áreas que não se relacionam com a gestão fiscal e, por isso, foi necessário sua exclusão.

Por conseguinte, a seleção do campo de pesquisa em “*Topic*” se deu pelo fato de a busca do termo de interesse ser realizada nos campos do título, resumo, palavras-chave do autor e *Keywords plus*, o que torna mais ampla a busca pelos materiais acadêmicos. Assim, a pesquisa nas bases de dados Web of Science, Scopus, SciELO e RVBI foi realizada com as palavras-chave: *Topic*=(“*fiscal responsibility law*”) OR *Topic*=(“Lei de Responsabilidade Fiscal”), sem um período inicial de tempo, buscando coletar todos os trabalhos publicados *ex-ante* a promulgação da norma, até 2022.

Em relação aos procedimentos de análise, utilizaram-se métodos estatísticos, que servem para mapear informações sobre um determinado fenômeno. Para Santos e Kobashi (2009), há um crescimento expressivo dos estudos métricos da informação e das técnicas de visualização da informação, que têm a finalidade de elaborar mapas que representem adequadamente os aspectos quantitativos e cognitivos da ciência. Dentre os estudos métricos na contemporaneidade, destacam-se a bibliometria e a cientometria.

A bibliometria surge de modelos utilizados no início do século XX nas áreas da Biologia (biometria), da Psicologia (psicometria) e da Economia (econometria). Por volta de 1920, criou-se a sociometria, voltada para os problemas de *socius* (sócio, companheiro) e de *metrum* (medida), com o objetivo de realizar estudo matemático das propriedades psicológicas das populações. Aproximadamente em 1960, a sociometria propagou-se rapidamente nas áreas da Sociologia, Psicologia, Biologia, Educação e Administração e, após muitas críticas, acabou caindo em desuso. Influenciada por esses métodos, surge, na Biblioteconomia, a bibliometria, com o objetivo de aplicar métodos matemáticos e estatísticos a livros e outros meios de comunicação escrita, compreendendo três leis básicas: a Lei de Bradford (que descreve a distribuição da literatura periódica numa área específica); a Lei de Lotka (que descreve a

produtividade dos autores) e a Lei de Zipf (que descreve a frequência no uso de palavras em um determinado texto) (Urbizagastegui, 1984).

Por conseguinte, a cientometria é definida como o estudo da mensuração e quantificação do progresso científico. Com a evolução das ciências, iniciou-se uma preocupação em mensurar e avaliar esse desenvolvimento da medida em diferentes campos da ciência. Para isso, a cientometria aplica técnicas numéricas e analíticas para estudar a ciência da ciência, o que difere da bibliometria, que consiste no tratamento e na análise estatística de mensuração dos resultados das mais diferentes publicações científicas (Silva; Bianchi, 2001).

Björneborn e Ingwersen (2004) destacam que a Biblioteconomia, a Ciência da Informação e áreas afins da Sociologia desenvolveram diversas teorias e metodologias relacionadas a aspectos quantitativos de como diferentes tipos de informações podem ser geradas, organizadas e disseminadas.

Por fim, as ferramentas de análise utilizadas foram o Microsoft Excel e o *software* VOSviewer. O primeiro contribuiu para a tabulação dos dados, análise e elaboração de gráficos descritivos, já o segundo é uma ferramenta que ajuda na construção e visualização de redes bibliométricas, possibilitando a análise de autoria, coautoria, região de publicação, quantitativo de citações, entre outras.

3.3 Análise documental e de conteúdo

A análise documental e a análise de conteúdo também foram procedimentos metodológicos utilizados neste estudo. Ambos os métodos serviram para a compreensão dos acontecimentos nos bastidores da aprovação do Projeto de Lei n. 18/1999, que posteriormente se tornou a Lei Complementar n. 101/2000. Esse conhecimento foi adquirido por meio da análise do conteúdo dos instrumentos que deram embasamento à LRF e dos debates na Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer sobre o Projeto de Lei.

Bowen (2009) discute a importância da análise documental como um método sistemático para revisar e avaliar documentos, enfatizando seu papel na pesquisa qualitativa. Trata-se de um método de pesquisa qualitativa que, assim como os demais métodos dessa abordagem, exige que os dados coletados sejam examinados e interpretados para elucidar significados e desenvolver conhecimento empírico.

Já a análise de conteúdo surgiu no início do século XX, nos Estados Unidos, para analisar material jornalístico e, posteriormente, estendeu-se por diversas áreas do campo científico, sendo inicialmente definida como “a semântica estatística do discurso político” (Caregnato; Mutti, 2006). Mozzato e Grzybovski (2011) ressaltam que a análise de conteúdo

tem se tornado cada vez mais importante para os estudos organizacionais e tem evoluído em virtude do rigor científico e da profundidade das pesquisas. As autoras definem a análise de conteúdo como “uma técnica refinada, que exige muita dedicação, paciência e tempo do pesquisador, o qual tem de se valer da intuição, imaginação e criatividade, principalmente na definição de categorias de análise” (Mozzato; Grzybovski, 2011, p. 732).

Para Bardin (1979, p. 95), a análise de conteúdo é organizada em três polos cronológicos: (1) a pré-análise; (2) a exploração do material; e (3) o tratamento dos resultados. A primeira fase consiste na organização dos documentos e na sistematização das ideias, definindo os documentos, formulando hipóteses e objetivos, além da elaboração dos indicadores que fundamentam a interpretação final. Essa etapa da pesquisa inclui a análise de 27 atas de reuniões, 28 trabalhos/estudos e 106 resumos das regras fiscais estabelecidas em diversos países, monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Os trabalhos/estudos analisados envolvem atos, ofícios, projetos, pareceres, atas de reunião, trabalhos e recortes de jornal da Câmara, que compõem os registros das bases de dados, estudos e debates que subsidiaram as decisões da Comissão Especial da Câmara dos Deputados na aprovação do Projeto de Lei que deu origem à LRF.

Na segunda fase, a exploração do material ocorreu tanto de forma manual, por meio da leitura do material, quanto de forma sistêmica, com a utilização do *software* NVivo e de programação em código aberto, utilizando a linguagem Python.

Por fim, na última fase, foi realizado o tratamento dos resultados obtidos. Por meio de operações estatísticas, foram elaborados quadros descritivos, propondo inferências para atender aos propósitos do objetivo e responder às seguintes questões de pesquisa: União, Estados e Municípios foram representados e ouvidos? Quais estudos influenciaram sua elaboração? A LRF foi uma imposição de algum organismo internacional? De onde surgiram os limites de despesa com pessoal?

3.4 Regressão de dados em painel

A pesquisa também se apoia em fontes de dados numéricos pré-existentes, relatórios financeiros, receitas e despesas públicas, indicadores de solvência e limites de despesa com pessoal. Assim, a investigação busca averiguar três hipóteses:

Hipótese 1 – Estados e Municípios possuem o mesmo comportamento em relação à gestão fiscal responsável.

- H_0 – Estados e Municípios **não** possuem o mesmo comportamento em relação à gestão fiscal responsável.
- H_1 – Estados e Municípios possuem o mesmo comportamento em relação à gestão fiscal responsável.

Hipótese 2 – LRF teve influência na gestão fiscal responsável.

- H_0 – A LRF **não** teve influência na gestão fiscal responsável.
- H_1 – A LRF teve influência na gestão fiscal responsável.

Hipótese 3 – A gestão fiscal responsável impacta o equilíbrio das contas públicas.

- H_0 – A gestão fiscal responsável **não** impacta o equilíbrio das contas públicas.
- H_1 – A gestão fiscal responsável impacta o equilíbrio das contas públicas.

A amostra foi realizada com base em duas fontes de dados, uma para Municípios e outra para Estados. A série histórica selecionada para compor a base abrange o período de 1998 a 2022. Entretanto, para garantir simetria nos dados, considerando a separação dos períodos anteriores e posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a amostra dos Estados compreendeu apenas os anos de 1998 a 2005, totalizando 208 observações, enquanto para os Municípios foram considerados os exercícios financeiros de 1998 a 2009, totalizando 62.777 observações, com uma média aproximada de 5.231 Municípios por ano. Esse cálculo não pode ser exato, visto que, nesse período, ocorreram mudanças territoriais, com aumento ou diminuição na quantidade de Municípios. Por esse motivo, esse número representa apenas uma estimativa.

Ressalta-se que os períodos entre Estados e Municípios se distinguem, considerando que, embora a LRF tenha sido publicada em maio de 2000, seu cumprimento seguiu prazos diferenciados: um ano para os Estados e até quatro anos para os Municípios, conforme o art. 73-B da referida lei.

A **Tabela 4** resume cada uma das variáveis que serão utilizadas para a realização da proposta deste trabalho, além de uma breve descrição do que cada uma representa. As variáveis Sustentabilidade do Gasto com Pessoal, Endividamento Sustentável e Equilíbrio das Contas serão as variáveis dependentes dos modelos, enquanto as demais serão as variáveis explicativas.

Tabela 4 – Variáveis coletadas que farão parte do modelo

Sustentabilidade do Gasto com Pessoal (SGP)	Calculado como Despesa com Pessoal - $0,49 \times$ Receita Corrente Líquida
Endividamento Sustentável (ES)	Calculado como Endividamento - $1,2 \times$ Receita Corrente Líquida
Equilíbrio Contas (EQC)	A razão entre a Receita Orçamentária e a Despesa Orçamentária
Endividamento (END)	A quantia total de dívida que uma cidade ou país tem
Estrutura de Capital (EC)	A proporção de dívida que uma cidade ou país tem em relação ao seu patrimônio líquido
Liquidez (LQ)	A capacidade de uma cidade ou país de pagar suas obrigações de curto prazo
Grau de Dependência (GD)	A proporção das receitas de uma cidade ou país que depende de fontes externas
Despesa com Pessoal (DP)	A quantia que uma cidade ou país gasta em salários e benefícios para seus funcionários
Despesa com Investimento (DI)	A quantia que uma cidade ou país gasta em investimentos a longo prazo, como infraestrutura
Endividamento Defasado (EDf)	A quantia total de dívida de uma cidade ou país em um período de tempo anterior
LRF	Uma variável dummy que assume o valor 1 para os anos antes de 2001, 0 caso contrário
D_final_ano	Uma variável dummy que indica o ano final do mandato dos prefeitos, 1 para o último ano do mandato, 0 caso contrário

Fonte: Elaboração dos autores.

Assim, com o objetivo de averiguar a Hipótese 1 (H_1), foi necessário analisar a relação de cada uma dessas variáveis explicativas com aquelas representativas de uma gestão fiscal responsável. Para isso, foram realizadas duas regressões para dados em painel: uma para os dados estaduais e outra para os municipais, tendo como variáveis dependentes Sustentabilidade do Gasto com Pessoal (SGP) e Endividamento Sustentável (ES). Dessa forma, foi possível comparar se Estados e Municípios possuem ou não o mesmo comportamento em relação à gestão fiscal responsável.

Para responder à Hipótese 2 (H_2), foi necessário averiguar a relação entre a variável dummy LRF, que representa o período anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal, e as mesmas duas variáveis do modelo anterior. Para isso, foram utilizados os mesmos modelos da hipótese anterior. Caso a variável LRF seja estatisticamente significativa, será possível afirmar que a LRF teve influência na gestão fiscal responsável.

Já para a Hipótese 3 (H_3), averiguou-se a relação entre as variáveis explicativas e Equilíbrio Contas é significativa e como essas variáveis se comportam.

Por conseguinte, para testar as Hipóteses 1, 2 e 3 (H_1 , H_2 e H_3), foi proposto a realização de três modelos de regressão para dados em painel. A primeira etapa consistirá em uma análise exploratória dos dados, incluindo uma inspeção visual das séries temporais para detectar possíveis inconsistências na coleta, identificar outliers e compreender a correlação latente entre as variáveis dependentes e independentes.

Foi empregada a técnica de Winsorização para mitigar o impacto dos valores extremos (*outliers*) no conjunto de dados. Reconhecendo a influência potencial dos *outliers* em análises estatísticas, optou-se por essa abordagem para preservar a integridade dos dados sem excluir completamente os pontos extremos. A Winsorização foi realizada substituindo todos os pontos de dados abaixo do percentil p e acima do percentil $100-p$ pelos valores nesses percentis específicos. Para este estudo, os percentis foram escolhidos com base na natureza dos dados e na distribuição observada. Essa escolha foi informada por análises exploratórias preliminares, garantindo que a Winsorização se ajustasse adequadamente às características específicas do conjunto de dados.

Ao aplicar a Winsorização, manteve-se a estrutura geral dos dados, limitando apenas os efeitos extremos dos *outliers*. Esse método é preferível no contexto da pesquisa porque preserva mais informações do que a eliminação direta de *outliers*, o que pode ser particularmente problemático em conjuntos de dados de pequeno porte ou com distribuição assimétrica.

Após isso, foram calculados valores estatísticos importantes, como a média e a mediana, com indicadores de variação, como o desvio padrão e a faixa. A distribuição dos dados foi avaliada por meio da construção de histogramas e *boxplots*. Para quantificar a relação entre duas variáveis, foi construída uma matriz de correlação.

Após a etapa de análise exploratória e verificação de estacionariedade, foi possível avançar para a modelagem de regressão para dados em painel, com o objetivo de esclarecer a relação causa-efeito entre as variáveis estudadas. A regressão de dados em painel foi realizada por meio do *software* Stata.

A Equação 1, 2 e 3 descrevem os modelos de regressão que serão estimados para os dados em painel:

$$\text{Sustentabilidade do Gasto com Pessoal}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{End}_{it} + \beta_2 \text{EC}_{it} + \beta_3 \text{LQ}_{it} + \beta_4 \text{GD}_{it} + \beta_5 \text{DP}_{it} + \beta_6 \text{DI}_{it} + \beta_7 \text{EDf}_{it} + \beta_8 \text{LRF}_{it} + \beta_9 \text{Final_ano}_{it} \quad (1)$$

$$\text{Endividamento Sustentável}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{End}_{it} + \beta_2 \text{EC}_{it} + \beta_3 \text{LQ}_{it} + \beta_4 \text{GD}_{it} + \beta_5 \text{DP}_{it} + \beta_6 \text{DI}_{it} + \beta_7 \text{EDf}_{it} + \beta_8 \text{LRF}_{it} + \beta_9 \text{Final_ano}_{it} \quad (2)$$

$$\text{Equilíbrio Contas}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{End}_{it} + \beta_2 \text{EC}_{it} + \beta_3 \text{LQ}_{it} + \beta_4 \text{GD}_{it} + \beta_5 \text{DP}_{it} + \beta_6 \text{EDf}_{it} + \beta_7 \text{LRF}_{it} + \beta_8 \text{Final_ano}_{it} \quad (3)$$

Sendo que:

- End – Endividamento
- EC - Estrutura de Capital
- LQ – Liquidez
- GD – Grau de Dependência
- DP – Despesa com Pessoal
- DI – Despesa com Investimento
- EDf – Endividamento Defasado

Durante o estágio de modelagem, os coeficientes estimados para cada variável foram computados e avaliados, desde que apresentassem um valor estatisticamente significativo diferente de zero. A análise prosseguiu por meio de uma regressão de dados em painel, para a qual existem três métodos de estimação: Pooled, efeitos fixos e efeitos aleatórios.

A decisão entre os modelos de regressão em painel é guiada pela natureza dos dados e pelas suposições subjacentes. Para selecionar o modelo, foram realizadas regressões POOLED, considerando as variáveis ano e CodIBGE, sendo que esta última representa cada ente da federação. Ademais, foram realizados quatro testes, sendo três deles sobre os resíduos do modelo para verificar a validade dos estimadores de regressão e um sobre o modelo para verificar a colinearidade entre as variáveis.

Os testes realizados foram: 1. O de normalidade dos resíduos, com a finalidade de verificar se os resíduos (erros) do modelo de regressão possuem uma distribuição normal; 2. Teste de Wooldridge para autocorrelação em dados de painel; 3. Diagnóstico de colinearidade de Belsley, Kuh e Welsch, para identificar a existência de multicolinearidade; e 4. Teste CD de Pesaran para Dependência Transversal, utilizado para identificar a presença de dependência transversal em dados de painel. Assim, se qualquer um desses testes rejeitar a hipótese nula, isso sinaliza um problema potencial com o modelo de regressão, e as suposições subjacentes necessitam ser corrigidas antes que o modelo possa ser considerado confiável.

3.5 Entrevista

O último método utilizado neste estudo foi a entrevista semiestruturada, cujo objetivo foi coletar os dados por meio de um roteiro de perguntas pré-estabelecidas, aplicadas a um público previamente selecionado. De acordo com Trivisios (1987, p. 138), a entrevista semiestruturada é caracterizada por iniciar-se com perguntas centrais, fundamentadas em

teorias e hipóteses que orientam o estudo. A partir dessas questões, ela permite a exploração de um leque mais amplo de perguntas, que emergem conforme novas hipóteses são formuladas com base nas respostas fornecidas pelo entrevistado. O autor destaca que a entrevista semiestruturada está entre os instrumentos mais decisivos para estudar processos ou produtos de interesse do investigador qualitativo. Além disso, Trivisios (1987, p. 138) ressalta que essa técnica de coleta de dados exige “o que não ocorre na pesquisa quantitativa: atenção especial ao informante, ao mesmo observador e às anotações de campo”.

Kvale e Brinkmann (2009) ressaltam que é importante definir objetivos claros, elaborar um roteiro estruturado e selecionar os entrevistados de forma cuidadosa. Assim, a **Figura 9** apresenta as etapas seguidas nesse processo de entrevista semiestruturada, as quais serviram de diretriz para a conclusão desse procedimento metodológico.

Figura 9 – Etapas do processo de entrevistas



Fonte: elaboração própria com base nos conceitos de Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009)

A primeira etapa foi a definição do objetivo da entrevista. O propósito foi definido pela necessidade de obter *insights* detalhados e qualitativos sobre a intenção original da LRF, especialmente em relação ao gasto com pessoal e aos limites estabelecidos na norma. Em seguida, na segunda etapa, foi elaborado um roteiro de perguntas que abordava os aspectos dos bastidores da elaboração da norma. Na terceira etapa, fez-se a seleção dos entrevistados, focada em escolher personagens políticos e técnicos que estiveram diretamente envolvidos na

elaboração da norma. Na quarta etapa, foi realizada a entrevista de forma presencial e virtual com os atores selecionados. Por fim, a última etapa consistiu na organização e transcrição do conteúdo, seguida da análise dos dados coletados nas entrevistas, buscando triangular os resultados com os outros procedimentos metodológicos aplicados.

O **Quadro 5** apresenta as doze perguntas elaboradas de acordo com os objetivos da pesquisa e organizadas em uma sequência que permitisse ao entrevistado expressar sua participação e opinião sobre a LRF. As perguntas foram alinhadas de forma a atender tanto aos parlamentares quanto aos especialistas, possibilitando uma única análise para ambos os grupos, facilitando a comparação e a clareza das respostas.

Quadro 5 – Perguntas para entrevista semiestruturada aplicada aos parlamentares e especialistas que participaram na elaboração da LRF

Nº	PERGUNTAS
1	Em 1999 foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999, posteriormente aprovada e que resultou na Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. O(a) senhor(a) teve alguma participação (debateu, votou, apresentou emenda, estudos técnicos/científicos, etc.) na elaboração ou aprovação da Lei?
2	A LRF estabeleceu normas gerais de finanças públicas e um regime de gestão fiscal responsável, o(a) senhor(a) entende que essa norma atendeu o seu propósito?
3	O(a) senhor(a) entende que a norma teve os mesmos resultados para todos os entes da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal)?
4	A LRF trouxe alguns limites, dentre eles um capítulo específico que trata de limites com gasto com pessoal, o(a) senhor(a) entende ser necessário fixar esse limite?
5	O(a) senhor(a) tem conhecimento dos percentuais estabelecidos na norma para todos os entes da federação? Concorde como eles foram estabelecidos para todos os entes federados e seus respectivos poderes?
6	De acordo com sua participação na apreciação do Projeto de Lei, o(a) senhor(a) entende que os percentuais estabelecidos para cada ente (União, Estados e Municípios) foram discutidos com a mesma profundidade?
7	o(a) senhor(a) acredita que a LRF, ao estabelecer limites com gasto com pessoal, pode ter influenciado no aumento dessa despesa?
8	Considerando sua participação na apreciação do Projeto de Lei, quais fatores positivos e negativos que o(a) senhor(a) destacaria da norma?
9	O(a) senhor(a) acredita que a LRF promove a sustentabilidade do endividamento dos entes federados?
10	No seu entendimento a LRF inibe ou impede o gestor público de aumentar os gastos da União, Estados e Município ao final do mandato?
11	Na sua visão, o gestor público que busca o aumento do gasto ao final de mandato, tem interesse particular?
12	Algum comentário especial que gostaria de fazer sobre a LRF?

Fonte: Elaboração própria (2025).

A LRF é uma Lei complementar e teve sua origem proposta pelo Poder Executivo. O art. 61, § 1º, da Constituição Federal dispõe que os projetos de lei cuja iniciativa seja privativa do Presidente da República devem ser apresentados inicialmente na Câmara dos Deputados. Por isso, a seleção dos parlamentares se deu por meio dos Deputados Federais. Atualmente, o Brasil possui 513 deputados federais, dos quais 45 permaneceram com mandatos vigentes desde a promulgação da LRF. Esses formaram o grupo de parlamentares a ser entrevistado, pois

participaram dos debates sobre a norma no parlamento e podiam opinar sobre sua proposta inicial e os resultados alcançados ao longo do tempo.

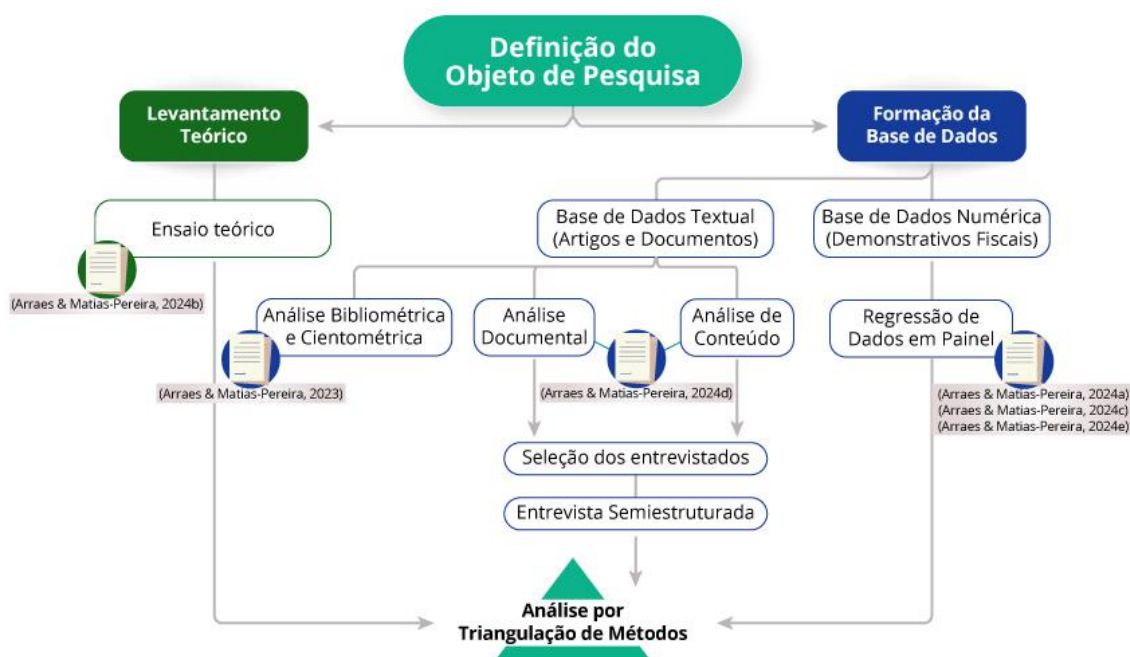
Por sua vez, os técnicos/especialistas foram selecionados por meio da consulta aos documentos coletados, como as 27 atas de reuniões e os 28 trabalhos/estudos, que traziam os nomes de especialistas importantes que estudavam sobre o tema na época e ajudaram tanto na elaboração do projeto de Lei quanto nos debates realizados em audiências públicas pela Comissão Especial.

Por fim, definiu-se que as entrevistas seriam realizadas de modo presencial ou virtual, dependendo da disponibilidade do entrevistado. Para cada entrevista, foi estabelecido um prazo médio de 30 minutos. Também foi prevista a gravação em áudio e vídeo para posterior transcrição. Após esses procedimentos, as análises do conteúdo coletado foram realizadas por meio do *software* Nvivo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Garantindo a confiabilidade da pesquisa por meio da triangulação entre métodos qualitativos e quantitativos, os resultados obtidos com os métodos aplicados também foram compartilhados com a academia nacional e internacional, seja por meio de publicações em periódicos ou pela participação em eventos científicos. A **Figura 10** a seguir apresenta os produtos desenvolvidos ao longo dos últimos três anos (2022 a 2024), que servem como pilares para as discussões deste capítulo de resultados e discussões.

Figura 10 – Diagrama com as etapas seguidas na pesquisa com resultado da produção acadêmica



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

4.1 Revisão da literatura coma a aplicação dos métodos bibliométricos e cientométricos

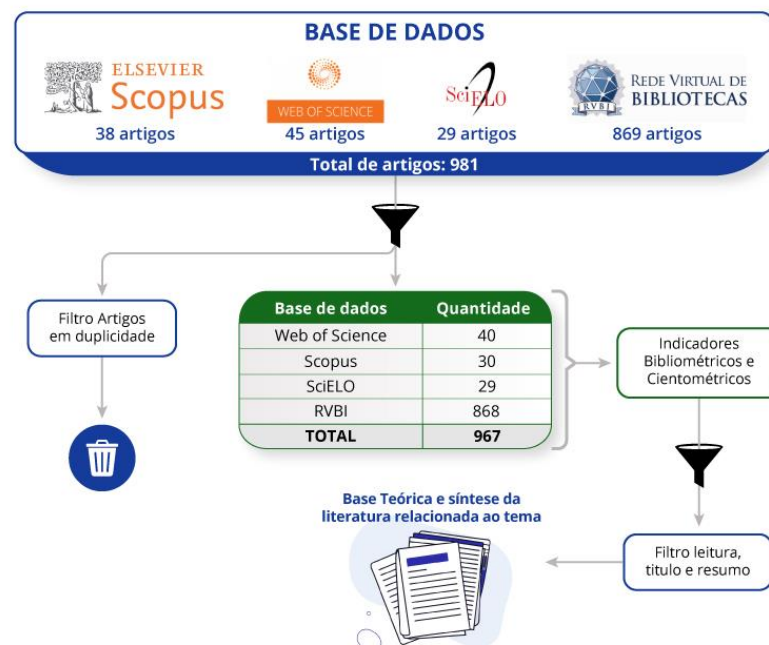
O primeiro passo para a construção deste estudo foi realizar uma revisão sistemática da literatura, aplicando métodos bibliométricos e cientométricos que possibilitaram identificar os principais periódicos, autores, coautores, redes de colaboração e a quantidade de publicações. Esse mapeamento da produção científica contribuiu para a identificação da lacuna a ser investigada, para a elaboração do problema de pesquisa e para a fundamentação teórica, uma vez que essas metodologias proporcionaram uma visão abrangente sobre as pesquisas relacionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para a efetiva aplicação dos métodos, utilizou-se para coleta de informações as bases de dados Web of Science, Scopus, SciELO e RVBI, com o tema Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As bases Web of Science, Scopus e SciELO são reconhecidas internacionalmente e possuem conteúdo de periódicos com excelente qualidade acadêmica. Já a base RVBI é

nacional e contempla todos os veículos utilizados para divulgação de produção intelectual Qualis/CAPES. Por isso, a primeira análise consistiu em buscar uma separação entre as bases para compreender a evolução dos estudos sobre LRF.

A **Figura 11** resume as etapas de coleta da produção científica e dos filtros realizados para efetuar as análises bibliométrica e cientométrica, bem como para selecionar a literatura que deu suporte teórico ao estudo. Assim, foi possível identificar um total de 967 publicações relacionadas à LRF. A coleta não teve delimitação de tempo, pois a intenção era colher estudos *ex-ante* e *ex-post* à promulgação da norma, sendo o mais antigo publicado em 1993 e o mais recente em 2022.

Figura 11 – Fluxo da coleta e formação da base de dados analisada



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

A **Tabela 5** apresenta a qualidade das publicações armazenadas em cada base de dados. A base de dados SciELO possui 94% das publicações sobre LRF em periódicos de qualificação CAPES entre A1 e A3. A mesma qualidade é apresentada nos resultados das bases Scopus e Web of Science, que possuem, respectivamente, 68% e 65% das publicações entre os periódicos Qualis/CAPES A1 a A4. Já a base de dados RVBI apresenta conteúdo de impacto acadêmico diverso, pois 47% das publicações estão classificadas como Qualis/CAPES no nível “C”.

Tabela 5 – Análise do percentual de publicações pelo Qualis/Capes 2017-2020

Qualis	Quali capes 2017-2020			
	SciELO	Scopus	Web Of Science	RVBI
A1	7%	8%	11%	2%
A2	66%	28%	31%	7%
A3	21%	20%	9%	0%
A4	0%	12%	14%	5%
B1	3%	24%	9%	9%
B2	0%	0%	23%	0%
B3	3%	4%	0%	6%
B4	0%	0%	3%	24%
B5	0%	0%	0%	0%
C	0%	4%	0%	47%

Fonte: Base de Dados Web of Science, Scopus, SciELO (2025).

Por conseguinte, se o estudo fosse justificado pela quantidade de publicações sobre a LRF, utilizando-se os resultados de todas as bases de dados, poderia haver uma interpretação errônea de que a temática estaria cada vez menos interessante para a academia, pois, conforme o **Gráfico 1**, a produção acadêmica em 2001 foi de 96 publicações, enquanto em 2021 foram registradas 14 publicações.

Gráfico 1 – Quantidade de publicações sobre LRF e Gestão fiscal nas bases Web of Science, Scopus, SciELO e RVBI

Fonte: Base de Dados *Web of Science*, *Scopus*, *SciELO* e *RVBI*.

Porém, ao utilizar apenas as três bases com maior impacto acadêmico (*Web of Science*, *Scopus* e *SciELO*), percebe-se um comportamento inverso em relação à temática da LRF, que apresenta uma linha de tendência crescente, conforme observa-se no **Gráfico 2**. Tal diversidade de tendências pode ser justificada pelo fato de que a base de dados *RVBI* é mais voltada para a área do direito e, nesse ramo, o interesse em explicar os impactos de uma nova legislação ocorre muito próximo à sua publicação. No caso, a Lei Complementar n. 101 foi publicada em 2000

e, no exercício seguinte, surgiram inúmeras contribuições acadêmicas na tentativa de explicar os impactos da Lei.

Gráfico 2 – Quantidade de publicações sobre LRF e Gestão fiscal nas bases Web of Science, Scopus, SciELO



Fonte: Base de Dados *Web of Science*, *Scopus*, SciELO.

Os resultados mostram que 1.003 autores nacionais e internacionais publicaram estudos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal. A **Tabela 6** a seguir apresenta a distribuição dos autores por base de dados.

Tabela 6 – Quantidade de autores por base de dados	
Quantidade de autores	Ocorrência
SCIELO	55
SCOPUS	71
WOS	102
RVBI	775
Total	1003

Fonte: Base de Dados *Web of Science*, *Scopus*, SciELO e RVBI.

Nas bases de dados com maior impacto acadêmico (*Web of Science*, *Scopus* e SciELO), os autores raramente repetiram suas publicações. Destacam-se, na SciELO, Loureiro, M. R., e, na *Scopus*, Thornton J., ambos com duas publicações. Na *Web of Science*, nenhum autor possui mais de uma publicação. Uma situação diferente é observada na base RVBI, que apresenta Toledo Jr., Jacoby Fernandes, Motta e Harada como os principais autores, conforme o ranqueamento apresentado na **Tabela 7**.

Tabela 7 – Ranking dos 10 autores que mais publicaram em RBVI

Autores	Publicações	Posição
Flávio C. de Toledo Júnior	36	1º
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes	19	2º
Carlos Pinto Coelho Motta	16	3º
Kiyoshi Harada	13	4º
Ives Gandra da Silva Martins	10	5º
Sérgio Ciquera Rossi	9	6º
Renato Lopes Becho	8	7º
José Roberto Afonso	8	8º
Ivan Barbosa Rigolin	8	9º
Jair Eduardo Santana	7	10º

Fonte: Base de Dados *Web of Science*, *Scopus*, *SciELO* e *RVBI*.

Destacam-se alguns trabalhos dos autores que mais publicaram sobre o tema. Toledo Junior, nos artigos “Três anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: lembretes para a administração financeira dos Municípios” e “O processo orçamentário municipal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal”, traz grandes contribuições para compreender os impactos e as dificuldades que os municípios enfrentaram para se adequarem à nova realidade da administração financeira trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Toledo Júnior, 2003; Toledo Júnior; Rossi, 2001). Da mesma forma, Jacoby Fernandes publicou estudos com significativo impacto acadêmico, como o intitulado “O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, publicado na Revista de Informação Legislativa, Qualis/CAPES A2, que serve de ponto de partida para a compreensão da função de ordenar a despesa pública (Fernandes, 2000).

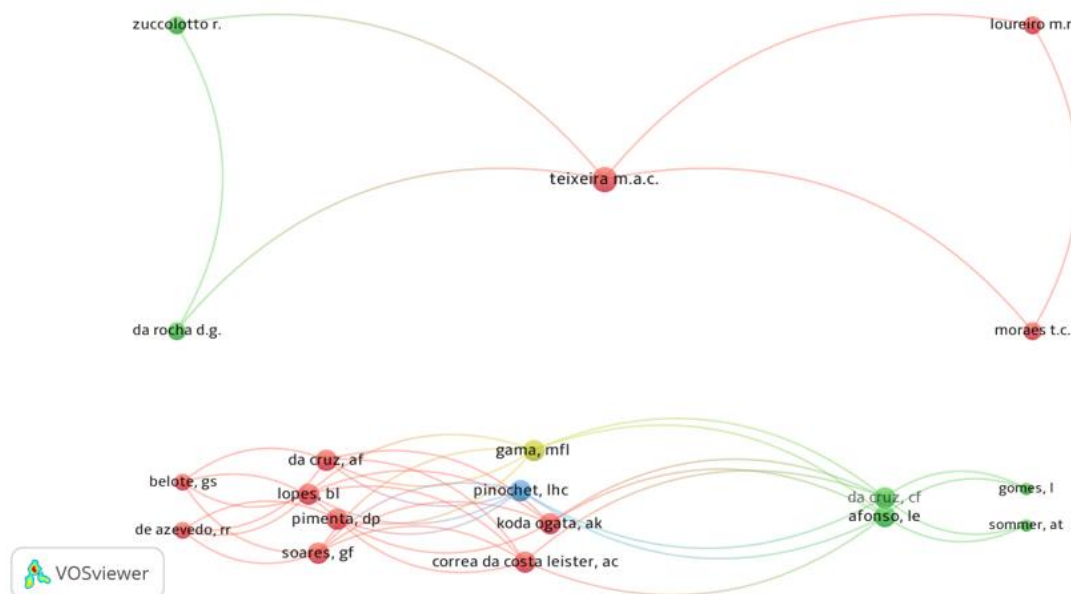
A **Tabela 8** a seguir apresenta o *ranking* dos periódicos com maiores ocorrências de citações nas bases de dados Web of Science, Scopus e SciELO. A Revista Ambiente Contábil (Qualis A4) é a que possui a maior quantidade de citações, seguida pela Revista de Administração Pública (Qualis A2), um dos principais periódicos da área. Ademais, é possível observar que os periódicos com maior quantidade de citações também são aqueles que possuem uma boa classificação acadêmica.

Tabela 8 – Ranking de citações por periódicos

Periódico	Qualis/CAPES	Ocorrência	Posição
Revista Ambiente Contábil	A4	129	1º
Revista de Administração Pública	A2	116	2º
Revista Direito Gv	A1	107	3º
Journal of Policy Modeling	A2	83	4º
Revista Contabilidade e Controladoria-RC&C	B1	75	5º
Revista Ciências Administrativas	A4	63	6º
Dados-Revista de Ciências Sociais	A1	49	7º
International Political Science Review	A2	39	8º
Revista Chilena de Derecho	A2	37	9º
Cadernos Gestão Publica E Cidadania	A3	37	10º
Outros		548	

Fonte: Base de Dados Web of Science, Scopus, SciELO e RVBI.

O *software* VOSviewer permite realizar a análise com o atributo *Total Link Strength*. Essa análise identifica os autores mais citados e os estudos com maior vínculo com outros trabalhos. Também é possível observar os vínculos de coautoria entre pesquisadores e a quantidade de vínculos de coautoria de um pesquisador com outros. A **Figura 12** apresenta o resultado dessa análise de vínculos aplicada às bases de dados Web of Science e Scopus.

Figura 12 – Vínculo de autores com outros pesquisadores

Fonte: Base de Dados Web of Science e Scopus.

Destaca-se na **Figura 12** o estudo de Teixeira (2020), que, apesar de recente, tem sido referência para outros autores que publicaram sobre a LRF nos últimos anos. O estudo trata das divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. Ressalta-se que a despesa com pessoal, por ser uma das principais despesas dentro do orçamento público, recebeu atenção especial na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que

trouxe um capítulo específico e estabeleceu os limites para todos os entes federados e seus respectivos poderes. Por isso, mais recentemente, surgiram muitos estudos acadêmicos buscando investigar a gestão fiscal responsável e a obediência aos limites da Lei.

Ainda na **Figura 12**, outras publicações que influenciam as demais pesquisas são as de Cruz e Afonso (2018). O estudo sobre a gestão fiscal e os pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal nos grandes municípios faz uma ampla discussão sobre a avaliação da gestão fiscal responsável, indo além da literatura sobre indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais, o que corrobora com o estudo de Teixeira (2020), que também abordou os limites. Salienta-se que ambas as referências foram publicadas na Revista de Administração Pública, classificada como Qualis/CAPES: A2.

Alguns desses estudos citados, principalmente aqueles relacionados ao gasto com pessoal e à gestão fiscal responsável, deram suporte à fundamentação teórica elaborada no **Capítulo 2** desta tese. Destacam-se:

Tabela 9 – Principais artigos que tratam de despesa com pessoal e publicados em periódicos a partir de A4

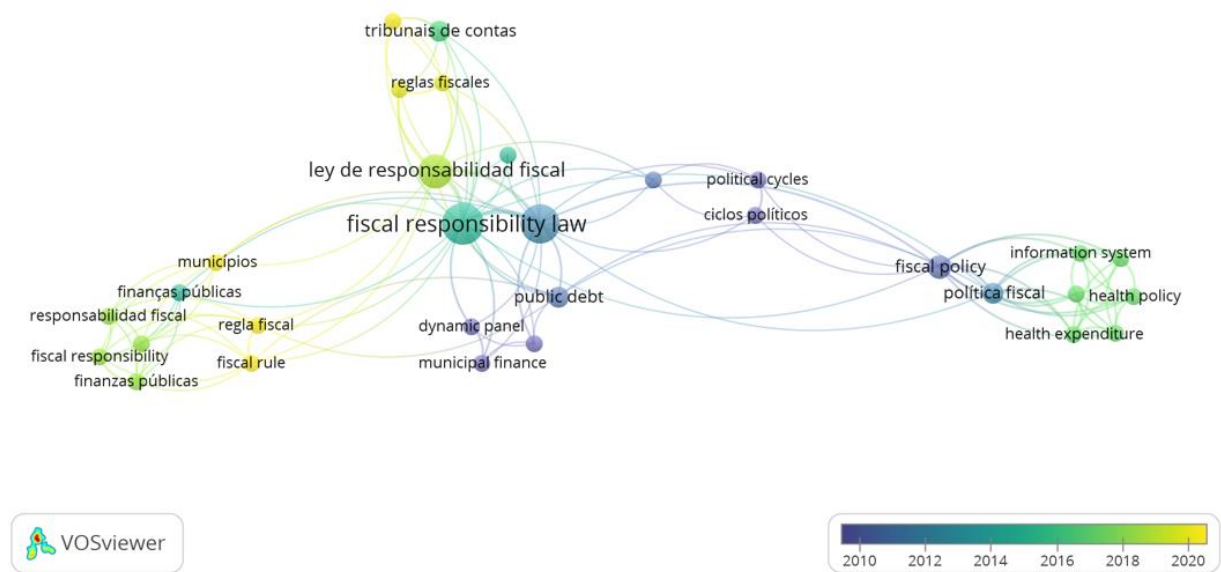
Título	Autores	Periódico	Quali capes 2017 - 2020
As despesas com o pessoal : Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000: das despesas com o pessoal	Zago, L. M. A. K. (2001)	Revista de direito administrativo	A2
As despesas de pessoal do município no contexto da Lei de responsabilidade fiscal	Toledo Júnior, F. C. de, & Rossi, S. C. (2001)	L & C revista de direito e administração pública	A4
Evolução da despesa de pessoal em fim de mandato	Rossi, S. C., & Toledo Júnior, F. C. de. (2002)	L & C revista de direito e administração pública	A4
Despesas de pessoal e terceirização	Fortuna, A. de A. P. (2003)	Revista de administração municipal	A4
A reforma administrativa e a permanência do pessoal não-estável no serviço público	Almeida, S. G. de. (2004)	L & C : revista de direito e administração pública	A4
LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral : um roteiro prático de providências	Do Valle, V. L. (2006)	A & C : revista de direito administrativo & constitucional	A2
Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico	Santolin, R., Jayme Jr, F. G., & Reis, J. C. D. (2009)	Estudos Econômicos (São Paulo)	A3
ANÁLISE DAS DESPESAS PESSOAIS NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO TOCANTINS SOB A LEI COMPLEMENTAR	Dos Santos, E. R., & Ferreira, P. F. (2017)	HUMANIDADES & INOVACAO	A2

Nº 101/00 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros	Neduziak, L. C. R., & Correia, F. M. (2017)	Revista de Administração Pública	A2
Lei de responsabilidade fiscal e as despesas com pessoal da saúde: Uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009	Medeiros, K. R. D., Albuquerque, P. C. D., Tavares, R. A. W., & Souza, W. V. D. (2017)	Ciência & Saúde Coletiva	A3
A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017	Cruz, A. F. D., Lopes, B. L., Pimenta, D. P., & Soares, G. F. (2018)	Revista de Administração Pública	A2
Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal	Teixeira, M. D. S. (2020)	Revista de Administração Pública	A2
Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal : uma análise dos Estados e do Distrito Federal	Oliveira, R. R. D., & Cavalcante, L. R. (2020)	Revista do serviço público	A4

Fonte: Elaborado própria apoiado na coleta de Base de Dados *Web of Science*, *Scopus*, *SciELO* e *RVBI*

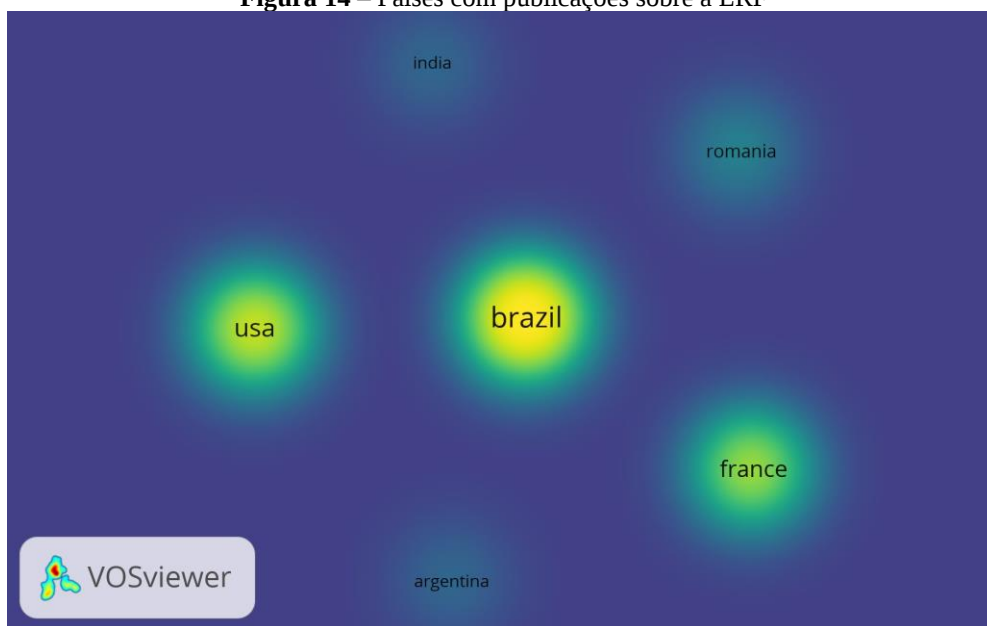
Por conseguinte, o *software* VOSviewer permitiu identificar as principais palavras nos artigos, seja no título, no resumo ou nas palavras-chave. A análise bibliométrica não se resume a encontrar autores e periódicos mais produtivos; é necessário visualizar o direcionamento que esses estudos estão tomando por meio da frequência de determinadas palavras ou termos. Na **Figura 13** a seguir, apresenta-se um agrupamento em *clusters* de termos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal. Na imagem, é possível perceber que, em 2010, representada pelo *Cluster* Azul, há uma maior frequência das palavras “*fiscal policy*” (política fiscal), “*political cycles*” (ciclos políticos) e “*public debt*” (dívida pública), sugerindo que o foco das pesquisas estava mais relacionado ao contexto econômico e político mais amplo das políticas fiscais. Por outro lado, no ano de 2020, representado pelo *Cluster* Amarelo, há um aumento na frequência das palavras “tribunais de contas”, “município” e “regras fiscais”, indicando que os pesquisadores estavam mais interessados em investigar a regularidade fiscal dos municípios, o que corrobora com a importância e justificativa apresentadas para o presente estudo.

Figura 13 – Principais palavras em destaque nas publicações

Fonte: Base de Dados Web of Science, Scopus, SciELO.

Os resultados da **Figura 13** também estão conectados com a fundamentação teórica deste estudo, tendo em vista que o termo “*fiscal responsibility law*” está localizado no centro e relacionado a vários tópicos, indicando que é um conceito central das pesquisas. Esse destaque dado à responsabilidade fiscal é observado nos estudos de Giambiagi (2001), Schaechter *et al.* (2012) e Davoodi *et al.* (2022), que relatam o avanço das regras fiscais em diversos países, passando de cinco países em 1990 para 105 economias em 2021.

O Brasil, ao publicar sua norma específica que trata das regras fiscais, também passou a ser um tema de interesse de pesquisadores estrangeiros, haja vista a necessidade acadêmica de pesquisar o comportamento dessas normas em diversos cenários. A **Figura 14** apresenta um resumo dos principais países com publicações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram identificadas publicações em 8 países: Brasil, Estados Unidos, França, Romênia, Argentina, Índia, Chile e Croácia. O Brasil concentra cerca de 80% das publicações, com os Estados Unidos e a França destacando-se em seguida como os países com mais publicações.

Figura 14 – Países com publicações sobre a LRF

Fonte: Base de Dados Web of Science, Scopus, SciELO.

Este capítulo teve como objetivo específico explorar e descrever a produção e o progresso científico sobre o tema da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os resultados obtidos possibilitaram a realização de uma revisão sistemática da literatura, permitindo identificar os principais periódicos, autores, coautores, redes de colaboração e as tendências de pesquisa sobre o tema. Além disso, foi possível identificar a interação entre os autores e como as publicações se vinculavam umas às outras.

Conforme Le Coadic (2004), na sociedade contemporânea, os desafios da pesquisa tornaram-se ainda mais complexos, devido aos avanços informatizados dos métodos de trabalho e à crescente ampliação das formas de armazenamento e circulação do texto escrito. Dessa forma, a análise bibliométrica e cientométrica se destacam nos estudos métricos contemporâneos e, por esse motivo, foram utilizadas neste estudo.

Por si só, este capítulo trouxe contribuições significativas ao ambiente acadêmico e às pesquisas futuras. As análises apresentadas propuseram uma abordagem que utiliza métodos quantitativos para estudar a produção científica, seu progresso e como ela se relaciona dentro desse ambiente acadêmico, sem se limitar a um determinado periódico ou país. Mapear essa produção científica contribui para o desenvolvimento das pesquisas acadêmicas e confere qualidade às pesquisas relacionadas ao tema investigado. Por isso, parte dele foi previamente publicada (Arraes; Matias-Pereira, 2023).

4.2 Bastidores da LRF: análise documental e de conteúdo do Projeto de Lei nº 18/1999

Em 2024, a LRF completou 24 anos de vigência e se tornou uma das normas mais importantes do país, passando a ser objeto de investigação nas mais diversas áreas das ciências sociais aplicadas, como o Direito, a Administração Pública, a Contabilidade e a Economia.

Este capítulo buscou analisar os principais documentos e conteúdos utilizados pela Comissão Especial destinada a apreciar o Projeto de Lei nº 18/1999, a fim de compreender os fundamentos da LRF. Para alcançar o objetivo específico proposto, foram definidas as seguintes questões de pesquisa: a União, os Estados e os Municípios foram representados e ouvidos? Quais estudos influenciaram sua elaboração? A LRF foi uma imposição de algum organismo internacional? De onde surgiram os limites de despesa com pessoal?

A compreensão da influência de organismos internacionais e dos documentos que embasaram a elaboração da LRF é fundamental para uma análise completa e bem fundamentada do conteúdo que deu origem à principal norma de gestão fiscal do país. Os documentos analisados neste estudo podem ilustrar como as discussões e decisões foram definidas pela Comissão Especial e como os resultados impactaram as regras fiscais de todos os entes federados e seus respectivos poderes.

O **Quadro 6** a seguir apresenta as 27 atas de reunião que foram transcritas e contaram com a participação de especialistas, técnicos, parlamentares e gestores na elaboração do roteiro de trabalho, audiência pública, parecer, discussões e votação da matéria.

Quadro 6 – Atas de Reunião da Comissão Especial

Nº	ANO	DESCRIÇÃO
1	1999	1ª Reunião realizada em 12.05.1999 (Instalação dos trabalhos da Comissão e eleição do Presidente e do Vice-presidentes)
2	1999	2ª Reunião realizada em 13.02.1999 (Elaboração do roteiro de trabalho)
3	1999	3ª Reunião realizada em 18.05.1999 (Audiência pública) Convidado: Martus Antônio Rodrigues Tavares, Secretário-executivo do Ministério do Orçamento e Gestão
4	1999	4ª Reunião realizada em 20.05.1999 (Elaboração do roteiro de trabalho da Comissão)
5	1999	5ª Reunião realizada em 25.05.1999 (Audiência pública) Convidado: Martus Antônio Rodrigues Tavares, Secretário-Executivo do Ministério do Orçamento e Gestão.
6	1999	6ª Reunião realizada em 27.05.1999 (Audiência pública) Convidados: Martus Antônio Rodrigues Tavares, Secretário-Executivo do Ministério do Orçamento e Gestão; Álvaro Monoel, Assessor Especial do Ministro
7	1999	7ª Reunião realizada em 08.06.1999 (Audiência pública) Convidado: José Roberto Afonso, Chefe da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES.
8	1999	8ª Reunião realizada em 10.06.1999 (Audiência pública) Convidado: Domingos Poubel de Castro, Secretário Federal de Controle do Ministério da Fazenda.
9	1999	9ª Reunião realizada em 15.06.1999 (Audiência pública) Convidado: Adilson Abreu Dallari, Advogado e Professor de Direito Administrativo da PUC-SP.
10	1999	10ª Reunião realizada em 17.06.1999 (Audiência pública) Convidado: Cláudia Costin, Secretária de Estado da Administração
11	1999	11ª Reunião realizada em 03.08.1999 (Audiência pública)

		Convidados: Sebastião Jorge Jotabá Bezerra dos Santos, Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco; Albérico Machado Macarenhas, Secretário da Fazenda do Estado da Bahia; Ednilton Gomes de Soares, Secretário da Fazenda do Estado do Ceará.
12	1999	12ª Reunião realizada em 05.08.1999 (Audiência pública) Convidados: Amaury Guilherme Bier, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; Fábio de Oliveira Barbosa, Secretário do Tesouro Nacional
13	1999	13ª Reunião realizada em 10.08.1999 (Audiência pública) Convidado: Pedro Parente, Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência
14	1999	14ª Reunião realizada em 12.08.1999 (Audiência pública) Convidados: Paulo Bernardo Silva, Secretário da Fazenda do Estado do Mato Grosso do Sul; Ronaldo Lessa, Governador do Estado de Alagoas
15	1999	15ª Reunião realizada em 17.08.1999 (Audiência pública) Convidados: Mário Flávio dos Reis Gonçalves, Advogado e Professor da Faculdade de Direito Cândido Mendes, Consultor Jurídico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Mailson da Nóbrega, Ex-Ministro do Fazenda.
16	1999	16ª Reunião realizada em 19.08.1999 (Audiência pública) Convidado: João Alberto Rodrigues Capiberibe, Governador do Estado do Amapá
17	1999	17ª Reunião realizada em 24.08.1999 (Audiência pública) Convidados: Roberto Magalhães, Prefeito do Recife-PE; Luiz Paulo Fernandes Conde, Prefeito do Rio de Janeiro-RJ; Antônio José Imbassahy da Silva, Prefeito de Salvador-BA; Juraci Vieira de Magalhães, Prefeito de Fortaleza-CE.
18	1999	18ª Reunião realizada em 31.08.1999 (Audiência pública) Convidados: Valdomiro José de Oliveira, Secretário de Fazenda do Distrito Federal; Cid Heráclito de Queiroz, Advogado e Ex-Procurador-Geral da Fazenda
19	1999	19ª Reunião realizada em 14.09.1999 (Audiência pública): Convidados: Iram Saraiva, Presidente do Tribunal de Contas da União; Flávio Régis, Presidente da Associação Brasileira de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e Membro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Fernando José de Melo Correia, Presidente da Fundação Instituto Ruy Barbosa e Membro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; João Feder, Presidente da Fundação Instituto Ruy Barbosa e Membro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná; Salomão Ribas Júnior, Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
20	1999	20ª Reunião realizada em 16.09.1999 (Audiência pública) Convidado: Waldeck Vieira Ornelas, Ministro da Previdência e Assistência Social
21	1999	21ª Reunião realizada em 05.10.1999 (Audiência pública) Convidados: Miguel Martini, Deputado Estadual, Presidente da União dos Legislativos Estaduais; Leal Júnior, Deputado Estadual, Presidente da Comissão de Economia da Assembléia; Jair Foscarini, Representante do Presidente da Assembléia Legislativa do Rio de Grande do Sul.
22	1999	22ª Reunião realizada em 16.11.1999 (Apresentação da minuta do Substituto do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP nº 18, de 1999)
23	1999	23ª Reunião realizada em 02.12.1999 (Leitura do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP nº 18, de 1999)
24	1999	24ª Reunião realizada em 07.12.1999 (Discussão do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP nº 18, de 1999):
25	1999	25ª Reunião realizada em 08.12.1999 (Continuação da discussão do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP nº 18, de 1999)
26	1999	26ª Reunião realizada em 09.12.1999 (Continuação da discussão do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP nº 18, de 1999)
27	1999	27ª Reunião realizada em 14.12.1999 (Votação do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP nº 18, de 1999; e dos destaques apresentados)

Fonte: Coordenação de Comissões Temporárias da Câmara dos Deputados.

A análise de conteúdo das atas é iniciada por meio da elaboração da Nuvem de Palavras, utilizando o *Software* NVIVO. Conforme pode ser observado na **Figura 15**, foram identificadas as palavras com maior frequência nas Atas de Reunião da Comissão Especial. As palavras mais recorrentes são “responsabilidade” e “fiscal”, provavelmente por se relacionarem à Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, é importante destacar que palavras como “Municípios”,

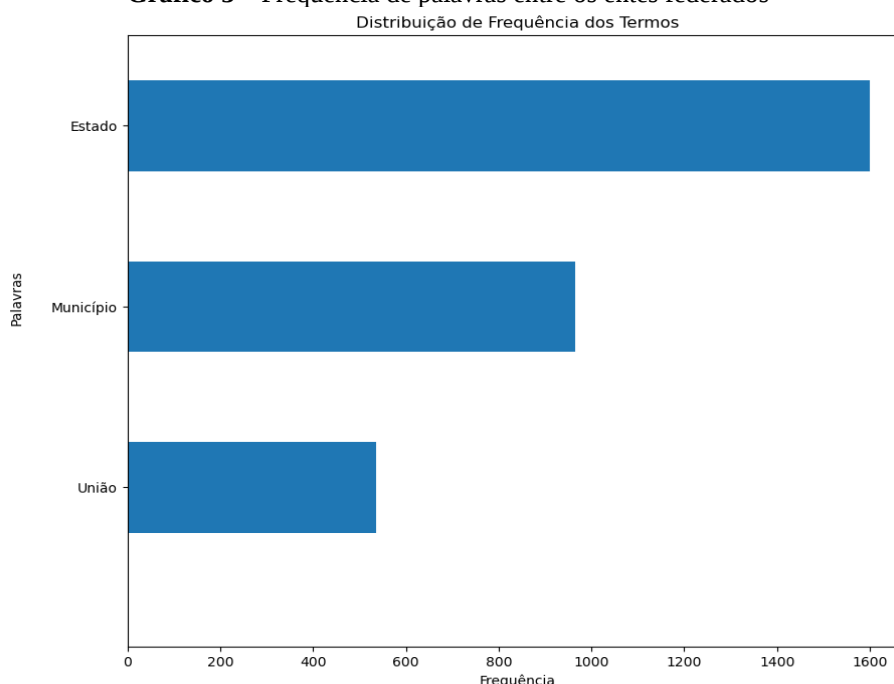
“Governo” e “Despesa” também são frequentes no conteúdo analisado, sendo possível identificar uma tendência de que os Municípios receberam atenção especial daquela Comissão.

Figura 15 – Nuvem de Palavras Identificando Aquelas com Maior Frequência



Fonte: Atas de Reunião da Comissão Especial

O **Gráfico 3** apresenta a distribuição de frequência das palavras relacionadas aos entes federados (União, Estados e Municípios). É possível observar que a frequência da palavra “Estado” é superior à dos outros entes. Essa informação é relevante, pois alguns limites estabelecidos pela LRF, como o limite de despesa com pessoal, foram discutidos de forma distinta entre os entes. Ou seja, os percentuais variam entre os entes e seus respectivos poderes. Ademais, apesar de existir um número muito superior de municípios, as atas de reunião elencadas no **Quadro 6** mostram uma participação mais frequente de Governadores do que de Prefeitos.

Gráfico 3 – Frequência de palavras entre os entes federados

Fonte: Atas de Reunião da Comissão Especial.

O **Quadro 6**, com os resultados obtidos na **Figura 15** e no **Gráfico 3**, responde a um dos questionamentos da pesquisa: União, Estados e Municípios foram representados e ouvidos? Sim. No **Quadro 6**, é possível observar que autoridades de todos os entes da federação tiveram a oportunidade de participar do debate durante a elaboração da norma. A União foi a que teve mais representantes, sendo ouvidos os senhores Martus Tavares (Secretário-Executivo do Ministério do Orçamento e Gestão), Álvaro Monoel (Assessor Especial do Ministro do Orçamento e Gestão), Domingos Poubel (Secretário Federal de Controle do Ministério da Fazenda), Cláudia Costin (Secretária de Estado da Administração), Amaury Bier (Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda), Fábio Barbosa (Secretário do Tesouro Nacional) e Pedro Parente (Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência).

Por parte dos Estados, na 11ª Reunião, realizada em 3 de agosto de 1999, três Estados do Nordeste foram ouvidos. A audiência pública contou com a participação de Sebastião dos Santos (Secretário da Fazenda do Estado de Pernambuco), Albérico Macarenhas (Secretário da Fazenda do Estado da Bahia) e Ednilton Soares (Secretário da Fazenda do Estado do Ceará). Além desses, também participaram de outras audiências o senhor Paulo Silva (Secretário da Fazenda do Estado de Mato Grosso do Sul) e os Governadores Ronaldo Lessa (Governador do Estado de Alagoas) e João Capiberibe (Governador do Estado do Amapá).

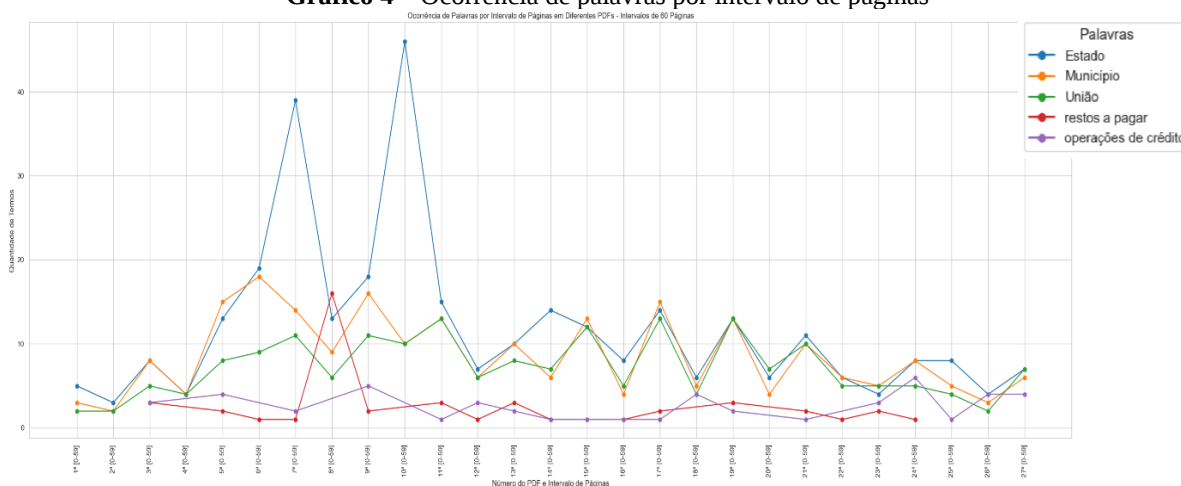
Já os Municípios, apesar de representarem a maior quantidade entre os Entes federados, tiveram o menor número de representantes. Foram ouvidos, representando os Municípios, os

Prefeitos Roberto Magalhães (Prefeito do Recife-PE), Luiz Conde (Prefeito do Rio de Janeiro-RJ), Antônio da Silva (Prefeito de Salvador-BA) e Juraci Magalhães (Prefeito de Fortaleza-CE).

Apesar da baixa representatividade dos Municípios nas autoridades ouvidas, a **Figura 15** e o **Gráfico 3** mostram que os Municípios foram citados com frequência nos debates. Tal frequência também está relacionada à participação de outros atores ouvidos, como os Tribunais de Contas dos Estados e o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que têm um papel importante no desenvolvimento dos Municípios e, por isso, recebem atenção especial na gestão fiscal e na capacidade de investimento desses Entes.

Por conseguinte, a partir de uma análise da ocorrência de palavras, é possível observar que “operações de crédito” e “restos a pagar” são termos que aparecem com uma frequência significativa. O **Gráfico 4** traz a visualização por intervalo de página, sendo possível identificar que, na 8ª reunião, houve uma pauta focada no debate sobre restos a pagar, com a participação do professor Domingos Poubel de Castro (Secretário Federal de Controle do Ministério da Fazenda). Da mesma forma, nas 9ª, 18ª e 24ª reuniões, as operações de crédito tiveram destaque e contaram com a participação de Adilson Dallari (Professor da PUC-SP) e Cid de Queiroz (Ex-Procurador-Geral da Fazenda).

Gráfico 4 – Ocorrência de palavras por intervalo de páginas



Fonte: Atas de Reunião da Comissão Especial

Ainda em relação ao **Gráfico 4**, é possível identificar que a 7ª e a 10ª reuniões apresentaram mais ocorrências da palavra “Estados”, enquanto a 6ª, 9ª e 17ª reuniões tiveram mais citações de “Municípios”. Por fim, a União teve destaque na 8ª reunião. Essa análise de conteúdo possibilita identificar em quais reuniões foi dado o devido destaque a cada ente. Novamente, esses resultados evidenciam que todos os entes federados estiveram presentes nos debates e na formulação da norma.

Na sétima reunião, contou com a exposição de José Afonso (Chefe da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES). O foco dado nessa reunião foi a importância de se criar um modelo brasileiro de gestão fiscal responsável, baseado nas lições de experiências internacionais, como os modelos dos Estados Unidos, Nova Zelândia e União Europeia. Já na décima reunião, o debate principal ficou por conta da apresentação da Dra. Cláudia Costin (Secretária de Estado da Administração e do Patrimônio), que abordou a crise fiscal no país e como o projeto da LRF poderia contribuir para uma gestão fiscal mais austera e coerente. Ela destacou a necessidade de limitar os gastos com pessoal, a profissionalização do serviço público e reforçou a importância de combater o clientelismo.

A sexta reunião contou com a participação de Martus Tavares, que respondeu a diversas perguntas, especialmente sobre como a lei afetaria os pequenos municípios. A reunião também deu ênfase às dificuldades jurídicas em criar tratamentos diferenciados para municípios menores e maiores. No mesmo sentido, na nona reunião, o Professor Adilson Dallari (Professor Titular de Direito Administrativo da PUC-SP) também se mostrou preocupado com a complexidade do texto da lei e sua aplicabilidade nos municípios, argumentando que estes teriam muitas dificuldades na implementação de algumas exigências da Lei. Finalizando a participação dos atores dos municípios, na décima sétima reunião, prefeitos de grandes cidades como Fortaleza, Salvador, Recife e Rio de Janeiro expressaram preocupações sobre a autonomia municipal e as restrições impostas pela LRF, além de problemas com o endividamento e as responsabilidades adicionais que seriam impostas aos municípios, como as restrições ao endividamento, que dificultariam a capacidade dos municípios de lidar com crises financeiras, e a obrigatoriedade de cumprir com aumentos salariais do magistério por causa do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), situação que sobrecarregaria o orçamento municipal.

Essas observações, tratadas durante o debate de elaboração da norma, confirmam estudos anteriores, como o de Culau e Fortis (2006), que destacam que a LRF apresenta uma linguagem complexa em relação aos assuntos fiscais e orçamentários, dificultando o entendimento do cidadão.

Em suma, essas reuniões focaram na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e em como ela impactaria os Estados e Municípios, com destaque para as dificuldades jurídicas e operacionais na aplicação da lei nos municípios.

Durante as reuniões da Comissão Especial, diversos estudos serviram de base para o aperfeiçoamento da norma. O **Quadro 7** apresenta os 28 trabalhos que forneceram embasamento técnico e legal para a elaboração do texto da norma.

Quadro 7 – Trabalhos e Estudos Entregues à Comissão para Subsidiar às Decisões

Nº	DESCRIÇÃO
1	Aviso nº 875-GP/TCU, de 10.09.1999, encaminhando estudo sobre a matéria tratada pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei complementar nº 18, de 1999.
2	CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria Legislativa. Exame preliminar quanto aos aspectos da constitucionalidade e juridicidade do PLP nº 18/99. Trabalho elaborado por Kley Ozon Monfort Couri Raad, Consultor Legislativo.
3	GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Apreciação e sugestões da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco acerca do anteprojeto de lei complementar “Lei de Responsabilidade Fiscal”
4	GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. Secretaria da Fazenda. Proposta de lei de responsabilidade fiscal.
5	GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Sugestões do Estado do Amazonas sobre aspectos relativos à lei complementar que dispõe sobre a gestão fiscal.
6	DEP. YEDA CRUSIUS. Orçamento nacional: O espelho do País e a valorização do Rio Grande
7	DEP. YEDA CRUSIUS. A hora da responsabilidade fiscal: Congresso examina projetos que punem administrador irresponsável e estimulam planejamento do gasto público. In O estado de São Paulo de 12.04.1999, p.B-2
8	1, Manoel Gonçalves. Finanças públicas: aspectos da repartição de competências. Comentários aos arts. 163 e 164. In Direito constitucional econômico, p. 153-159.
9	HOLANDA, Fábio Chaves. Assessoria Técnica do Partido dos Trabalhadores. Lei de responsabilidade fiscal: impacto direto sobre os municípios.
10	GONÇALVES, Marcos Flávio R., Consultor Jurídico do IBAM. Projeto de lei complementar (finanças públicas). Brasília, 17.08.1999.
11	GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. Situação dos repasses orçamentário para os poderes Legislativo e Judiciário de 26 estados da Federação e situação do Estado do Amapá, em 1999
12	GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. Tabelas e gráficos sobre as finanças
13	GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. Boletim de receita e despesa. (Tabelas e gráficos)
14	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Proposta de emenda ao projeto de lei complementar nº 18/99. Setembro/1999.
15	NOVA ZELÂNDIA. Declarações e relatórios exigidos ato de responsabilidade fiscal da Nova Zelândia.
16	PROPOSTA PAR UM REGIME DE GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL. Projeto de lei complementar nº 18/99. Cópias de transparências
17	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. A responsabilidade fiscal e a atuação dos tribunais de contas à luz do projeto lei complementar
18	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Comentários sobre o projeto de lei complementar
19	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE SUL. Memorial da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul à Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer do PLP nº 18/99
20	FORUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE ADMINISTRAÇÃO. Considerações e observações acerca do projeto de lei de responsabilidade fiscal
21	REFUERZAN PLAN DE LA CONVERTIVILIDAD
22	QUEIROZ, Cid Heráclito de. Gestão fiscal responsável. Projeto de lei complementar. Exposição à Comissão Especial da Câmara dos Deputados
23	COMPETÊNCIAS ATRIBUÍDAS AO TRIBUNAL DE CONTAS.
24	BOERO, Guillermo Estévez. Proyecto de ley que “implanta un nuevo régimen para la administración de los recursos públicos de los poderes del estado nacional”. Buenos Aires, Argentin, 10 de junio de 1999
25	GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Secretaria da Fazenda. Projeto de lei complementar de responsabilidade fiscal. Audiência pública de 03.08.99, na Câmara Federal. Exposição do Secretário da Fazenda do Estado da Bahia, Sr. Albérico Machado Mascarenhas.
26	QUESTÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE FISCAL
27	CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria Legislativa. Abrangência da responsabilidade fiscal nos municípios. Estudo realizado por Alexandre de Brito Nobre. Brasília, 1999
28	GOVERNO DO ESTADO DO PERNAMBUCO. Texto de palestra do Secretário da Fazenda, Jorge Jatobá, na audiência pública na Comissão Especial do projeto de lei sobre responsabilidade fiscal.

Fonte: Coordenação de Comissões Temporárias da Câmara dos Deputados.

Os documentos do **Quadro 7** possibilitaram uma discussão ampla sobre o conteúdo da Lei Complementar e contaram com a participação de consultores, parlamentares, estudos técnicos nacionais e internacionais, bem como o controle externo, por meio dos Tribunais de Contas, Assembleias Legislativas e alguns Governos Estaduais.

A maioria dos estudos apresenta sugestões de alteração da norma. Em resumo, as solicitações mais frequentes estão focadas na necessidade de flexibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que sua aplicabilidade seja justa e eficaz em diferentes contextos. Os documentos sugerem que a lei fosse adaptada às realidades regionais e setoriais dos entes federativos, evitando uma rigidez excessiva que possa engessar a administração pública e penalizar desnecessariamente os gestores públicos. Assim, essa flexibilização seria indispensável para garantir que a Lei fosse cumprida por todos os entes federados e seus respectivos poderes.

Separando em dois grupos, é possível observar que, de um lado, a preocupação dos estudos está relacionada com a flexibilização e adaptação regional, e, do outro, com o fortalecimento do controle. A flexibilização parte mais dos documentos apresentados pelos Governos Estaduais, nos quais o Governo do Amapá (Doc. 11) sugere adaptações considerando as peculiaridades de cada Estado, visando garantir maior equidade; o Governo da Bahia (Doc. 25) sugere cláusulas de revisão periódica e incentivos para que os entes mantenham as contas equilibradas; o Governo de Pernambuco (Doc. 27) propõe um equilíbrio entre a transparência e a flexibilidade para evitar que a norma se torne uma “camisa de força” para a política pública; e a consultoria legislativa da Câmara dos Deputados (Doc. 28) apresenta críticas à rigidez das sanções e sugere uma abordagem mais flexível, com a possibilidade de ajustes graduais aos entes federativos.

Já aqueles documentos que dão ênfase ao fortalecimento do controle destacam-se os que estabelecem as Competências Atribuídas ao Tribunal de Contas (Doc. 23), que propõem um fortalecimento dos Tribunais de Contas e a inclusão de auditorias privadas para melhorar a fiscalização das finanças públicas; os estudos *Refuerzan Plan de La Convertibilidad* (Doc. 21) e o de Cid Heráclito de Queiroz (Doc. 22), que defendem mecanismos rigorosos de controle orçamentário, inspirados em práticas internacionais, para evitar déficits e endividamento descontrolado, bem como um plano rigoroso de controle orçamentário e limitação da dívida pública; e, por fim, o estudo do parlamentar argentino Guillermo Boero (Doc. 24), que foi parte do projeto de lei que visava implantar um novo regime para administração dos recursos públicos na Argentina e sugeria mecanismos de controle que considerassem as particularidades regionais e setoriais.

Por conseguinte, foram analisados 19 recortes de jornal (matérias, textos, estudos e contribuições do público em geral), nacionais e internacionais, do período de 1997 a 1999, que serviram de apoio para a tomada de decisão da Comissão Especial, conforme descrição no **Quadro 8**.

Quadro 8 – Recortes de jornal, site e textos para subsidiar às decisões da Comissão Especial

Nº	DESCRIÇÃO
1	MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Estoque de dívida. Administração Direta.
2	MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Estoque de dívida. Resumo geral.
3	MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Consolidação geral da situação fiscal.
4	MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Consolidação geral da situação fiscal dos Estados-1997. Total por estado.
5	MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. Consolidação geral da situação fiscal dos Estados-1998.
6	Ofício PS/RI nº 2159/99, de 12.07.1999, encaminhando, em anexo, cópia do Aviso nº 355, de 1999, do Ministério da Fazenda, contendo os esclarecimentos solicitados pela Comissão, por meio do Requerimento de Informação nº 843
7	Ofício PS/RI nº 2272/99, de 30.07.1999, encaminhando, em anexo, cópia do Ofício 270/MOG, de 27.07.1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, prestando , de 1999, do Ministério da Fazenda, contendo os esclarecimentos solicitados pela Comissão, por meio do Requerimento de Informação nº 844
8	NEW ZEALAND TREASURY. Budget economic & fiscal update 1997
9	IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Base de informações municipais: Manual. Rio de Janeiro, 1998
10	IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Base de informações municipais: CD-ROM. Rio de Janeiro, 1998.
11	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). Projeto de Lei Complementar da responsabilidade fiscal. Biblioteca virtual. “Printer” dos textos e documentos incluídos no “site” da internet disponível no endereço http://federativo.bndes.gov.br em maio de 1999.
12	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (BNDES). Projeto de Lei Complementar da responsabilidade fiscal. Biblioteca virtual. Material de apoio utilizado na preparação do anteprojeto (dezembro de 1998)
13	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Material publicado pela imprensa entre os meses de dezembro/98 a maio/99. Artigos, editoriais, jornais e revistas
14	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Textos das contribuições do público geral recolhidas através da Internet
15	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.
16	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Estudo sobre o projeto de lei complementar nº 18/99
17	FÓRUM DOS GOVERNANTES DAS CAPITAIS METROPOLITANAS. Quem somos. Singularidades. Necessidades
18	ANÁLISE E LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS. Coletânea de trabalhos sobre responsabilidade fiscal. Vol. I
19	ANÁLISE E LIÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS. Coletânea de trabalhos sobre responsabilidade fiscal. Vol. II

Fonte: Coordenação de Comissões Temporárias da Câmara dos Deputados

Em comum, os **Quadros 7 e 8** trazem a norma da Nova Zelândia como referência para a elaboração da norma brasileira. Como destacado nos estudos de Siqueira (2006) e Dalmonech e Sant'Anna (2011), o texto da LRF teve forte influência da *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia. O Documento 15 (**Quadro 7**) traz as “Declarações e Relatórios Exigidos pelo Ato de

Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia”, que aborda a experiência na implementação da norma de responsabilidade fiscal naquele país e que podem ser aprendidas e aplicadas ao contexto brasileiro. Ademais, o estudo analisa a adaptação das práticas adotadas pela Nova Zelândia e que podem ser replicadas em outros países, apresentando os resultados alcançados com a implementação da norma, como a consolidação da credibilidade fiscal e macroeconômica, por meio de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável. Já o **Quadro 8** apresenta o estudo *New Zealand Treasury* (Doc. 8), um estudo extenso com 228 páginas, que discute previsões econômicas, cenários econômicos e fiscais considerando variações nas condições econômicas e nas políticas governamentais. Além disso, aborda receitas, despesas, dívida pública, riscos fiscais específicos, análise política e o contexto internacional. Em resumo, há um detalhamento minucioso das condições econômicas da Nova Zelândia em 1997 e previsões econômicas para os anos subsequentes.

O **Quadro 8** traz ainda dois documentos (18 e 19) que englobam uma coletânea de trabalhos sobre responsabilidade fiscal, organizada em diferentes volumes e focando nas lições das experiências internacionais e na contribuição de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que buscaram promover a transparência fiscal e a boa governança.

Além dessas organizações internacionais, as experiências internacionais tiveram embasamento teórico nos estudos de Hagen (1992), autor de diversos trabalhos sobre disciplina fiscal, com destaque para “*A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints*” e “*Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*”, e de Alesina e Perotti (1995) e Stein, Talvi e Grisanti (1998), estudiosos que contribuíram com pesquisas sobre a performance fiscal e as instituições orçamentárias na América Latina.

Observa-se que os estudos internacionais promovem uma discussão sobre a implementação de regras fiscais mais rígidas, como a obrigatoriedade de equilíbrio orçamentário e limites para o endividamento. Essas regras influenciaram diretamente a formulação da LRF e são vistas como essenciais para garantir a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. Essa rigidez das regras internacionais, que se refletiu na norma brasileira, foi pauta de debate, principalmente por parte dos governadores, que se manifestaram contrários à rigidez da norma, conforme já abordado nos estudos elencados no **Quadro 7**.

Entidades nacionais também contribuíram com informações importantes que subsidiaram as decisões da Comissão Especial na elaboração do Projeto de Lei Complementar. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Doc. 9) forneceu uma base de informações municipais, disponibilizada tanto em formato de manual quanto em CD-ROM.

Essa base continha dados detalhados sobre os municípios brasileiros, permitindo uma melhor compreensão da situação fiscal dos entes federados nas diversas regiões do país. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Docs. 11 e 12) também teve contribuições significativas na preparação do Projeto de Lei, oferecendo uma base teórica e prática por meio de materiais de apoio da sua biblioteca virtual e compilando textos e documentos relevantes para a discussão da lei.

O Ministério da Fazenda apresentou cinco documentos (1, 2, 3, 4 e 5) que foram fundamentais para a definição dos princípios e da estruturação geral da LRF. Essa estrutura incluiu o estabelecimento de critérios rigorosos para a gestão fiscal, como limites para o endividamento público e para as despesas com pessoal, além do controle dos gastos. O estudo de Tavares, Manoel e Afonso (1999), que propõe um novo regime fiscal no Brasil com foco na responsabilidade fiscal, destaca o compromisso do país junto ao FMI e à comunidade externa, formalizado por meio do Memorando de Política Econômica, de 13 de novembro de 1998, divulgado pelo Ministério da Fazenda:

15. O governo federal planeja realizar mudanças fundamentais no gerenciamento das suas finanças; Um elemento chave em tais esforços será a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, que o governo enviará ao Congresso até dezembro. A nova lei estabelecerá um arcabouço geral para orientar o planejamento orçamentário e sua execução. Com vistas a garantir a solvência fiscal, a lei estabelecerá, entre outros, critérios de prudência para o endividamento público; proporcionará estritas regras para o controle dos gastos públicos; estabelecerá regras permanentes para limitar os déficits orçamentários, bem como proibirá quaisquer novos refinanciamentos pelo governo federal da dívida estadual e municipal. Além desses preceitos, a lei incluirá mecanismos disciplinares para o caso de inobservância das suas metas e procedimentos (Tavares; Manoel; Afonso, 1999, p. 3).

O Ministério da Fazenda também contribuiu com questões relacionadas à solvência fiscal, considerando sua responsabilidade na inclusão, no texto da Lei, de preceitos fundamentais, como a proibição de novos refinanciamentos da dívida estadual e municipal pelo governo federal, além do estabelecimento de regras permanentes para limitar os déficits orçamentários. Grande parte dessas contribuições surgiu da participação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo fundamentais para a criação de um marco regulatório voltado ao equilíbrio das contas públicas e à responsabilidade fiscal em todas as esferas do governo brasileiro.

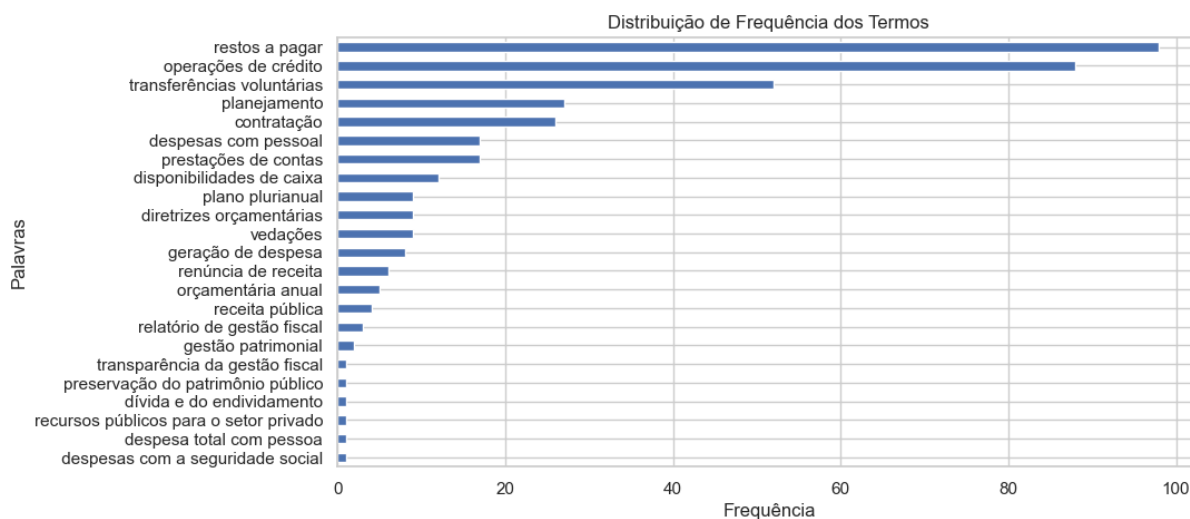
Assim, com base no levantamento de todos os documentos utilizados pela comissão, foi possível responder a mais uma questão de pesquisa, detalhando os estudos que influenciaram a elaboração da LRF. Por outro lado, o questionamento sobre a possível imposição da LRF por algum organismo internacional não ficou evidenciado nos documentos analisados. Embora, em

algumas reuniões, como a décima sétima, prefeitos tenham afirmado que a LRF poderia ter sido motivada por uma exigência do Fundo Monetário Internacional (FMI), não há evidências claras nos documentos de que a Lei tenha sido diretamente imposta pelo FMI. O que se observa é que estudos de organismos nacionais e internacionais foram apreciados durante os debates e acabaram exercendo certa influência na formulação da Lei Complementar.

A última questão de pesquisa a ser respondida neste capítulo trata da origem dos limites de despesa com pessoal. De acordo com a análise documental, esses limites não foram copiados de nenhuma norma nacional ou internacional, mas foram inspirados em conceitos semelhantes, como os previstos na Lei Camata (Lei Complementar n.º 82/1995), que já estabelecia restrições para os gastos com pessoal.

Conforme já destacado na fundamentação teórica, no tópico Gestão Fiscal Responsável e a Despesa com Pessoal, a LRF trouxe um capítulo exclusivo para tratar do gasto com pessoal, considerando que a limitação dessa despesa é fundamental para garantir o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade do endividamento dos entes federados. Esse destaque na norma reflete a relevância do tema nas reuniões, conforme demonstrado no **Gráfico 5**, no qual o termo “Despesa com Pessoal” aparece como o sexto mais frequente.

Gráfico 5 – Frequência dos principais termos abordados nas reuniões



Fonte: Atas de Reunião da Comissão Especial.

Assim, apesar da influência da Lei Camata, a LRF ajustou os limites de despesa para um conceito mais estável, denominado “receita tributária disponível”, menos suscetível a sazonalidades e repasses federais, proporcionando maior estabilidade e previsibilidade. No entanto, esse conceito serviu apenas como referência para um cálculo mais estável, uma vez

que o texto da LRF adotou a “Receita Corrente Líquida” como base para o cálculo do limite de despesa com pessoal.

Os percentuais máximos de até 50% da Receita Corrente Líquida para a União e de até 60% para Estados e Municípios passaram por um processo de audiência pública, envolvendo governadores, secretários estaduais de administração e outros setores da sociedade. Durante a elaboração da LRF, esse diálogo participativo resultou em diversas modificações no texto inicial, ajustando os limites de gastos com pessoal para melhor atender às realidades dos entes subnacionais. Esses limites foram estabelecidos com o objetivo de evitar que uma parcela excessiva dos recursos públicos fosse destinada exclusivamente à folha de pagamento, garantindo espaço para investimentos em áreas essenciais, como saúde, segurança pública e educação.

Dessa forma, estudar os bastidores da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e os documentos que subsidiaram a construção de seu texto é fundamental para compreender não apenas o contexto histórico e político que moldou essa norma, mas também as influências e os interesses diversos considerados em seu processo de formulação. Essa análise permite identificar as dinâmicas de poder, as negociações entre diferentes atores e as justificativas teóricas e práticas que fundamentaram as decisões legislativas, proporcionando uma apreciação mais profunda e crítica da lei. Além disso, contribui para uma melhor compreensão da aplicação da LRF e de sua possível evolução nas políticas públicas brasileiras.

Para compreender a principal norma que regula a responsabilidade fiscal no Brasil, é necessário adotar uma abordagem que vá além de sua mera aplicabilidade. A LRF, ao estabelecer parâmetros rigorosos para a gestão fiscal dos entes federativos, não apenas promoveu a disciplina financeira, mas também trouxe à tona reflexões mais amplas sobre a responsabilidade dos gestores públicos e o papel do Estado na administração dos recursos públicos.

Para tanto, a responsabilidade fiscal reflete uma ética de governança pautada na transparência, no planejamento e no controle rigoroso dos gastos públicos. Esses princípios não apenas evitam o descontrole financeiro, mas também asseguram que as decisões tomadas no presente não comprometam o bem-estar das futuras gerações. Nesse contexto, a LRF representa um compromisso com a sustentabilidade fiscal a longo prazo, desafiando o imediatismo frequentemente presente na política.

Ao analisar os documentos que subsidiaram a elaboração do Projeto de Lei, observa-se a preocupação dos governantes com a rigidez da norma. De uma perspectiva filosófica, essa preocupação dos agentes públicos está associada à ideia de um contrato social, no qual os

governantes assumem a responsabilidade de gerir os recursos de maneira responsável em nome dos cidadãos, que são os verdadeiros proprietários desses recursos. Essa norma impõe uma obrigação moral de governar com parcimônia, prudência e respeito pelos limites que asseguram a sustentabilidade fiscal.

Os debates entre a rigidez normativa e a necessidade de flexibilidade na gestão pública são contrabalançados por uma norma que busca impor limites claros, levando em consideração a realidade econômica e social do país. Essa norma exige, muitas vezes, adaptações que possibilitem a aplicação justa e eficaz da lei em diferentes contextos regionais.

Essas reflexões sugerem que a LRF, ao completar mais de duas décadas de vigência, continua a ser um tema relevante não apenas nos campos da administração pública, direito, contabilidade e economia, mas também na filosofia política e na ética, ao questionar e definir os limites da atuação estatal em um contexto de responsabilidades múltiplas e interdependentes.

4.3 Entrevistas com especialistas e parlamentares envolvidos na elaboração e aprovação da LRF

A última etapa deste estudo foi concluída com a entrevista realizada com atores envolvidos na elaboração da LRF. Esses personagens incluem parlamentares e especialistas que atuaram desde a elaboração da proposta pelo Poder Executivo até a aprovação da norma. Assim, para atingir esse objetivo específico, a entrevista semiestruturada foi utilizada como metodologia para explorar os bastidores da LRF e obter insights sobre a intenção da legislação e sua eficácia. Conforme Triviños (1987), essa técnica está entre os instrumentos mais decisivos para estudar processos de interesse do investigador qualitativo.

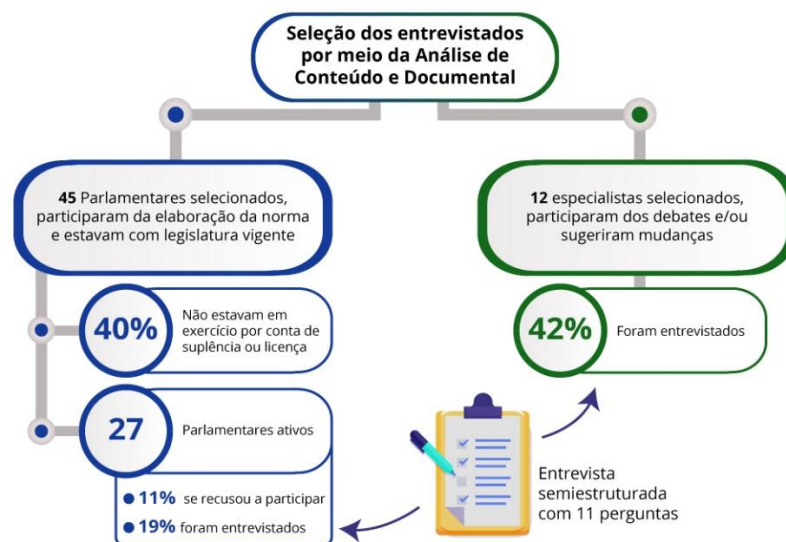
Os entrevistados foram previamente selecionados com base em parlamentares que permaneceram na legislatura vigente até 2024 e em especialistas citados no conjunto de 27 atas de reuniões e nos 28 trabalhos/estudos que registraram e deram embasamento ao aperfeiçoamento da norma. Ao todo, foram definidos 57 possíveis entrevistados, sendo 45 parlamentares e 12 especialistas.

Dos 45 parlamentares, 18 (40%) não estavam em exercício, seja por substituição pelo suplente ou por motivo de licença médica. Assim, apenas 27 parlamentares estavam ativos para serem entrevistados, sendo registrada a participação de 30% deles. Desses, três se recusaram a participar formalmente e cinco concederam entrevista. O restante dos parlamentares alegou diversas dificuldades para a efetiva participação, como falta de tempo, ausência de lembrança da atuação na aprovação da norma, não participação em estudos acadêmicos devido a problemas

em pesquisas anteriores e receio de que suas respostas pudessem ser enviesadas ou utilizadas contra si em investigações ou eventos políticos no futuro.

Já por parte dos especialistas, cinco foram entrevistados, o que representa 42% da amostra selecionada. Os demais não responderam às diversas tentativas de contato, realizadas por e-mail e telefone. Assim, para ambos os grupos, as perguntas foram as mesmas, e a **Figura 16** a seguir traz o resumo do resultado da amostra dos entrevistados.

Figura 16 – Demonstrativo da seleção e o resultado da participação dos entrevistados



Fonte: Elaboração própria (2025).

Com relação à não participação de alguns parlamentares, é necessário destacar o Índice de Percepção da Corrupção (CPI), principal indicador de corrupção no mundo, produzido pelo movimento Transparência Internacional desde 1995, que avalia a percepção de integridade de 180 países e territórios. De acordo com o último CPI (2023) (Transparência Internacional, 2023), o Brasil obteve 36 pontos e se encontra na 104ª posição, aproximando-se de países com instituições frágeis e sugerindo que a corrupção é percebida como um problema significativo no país. O resultado desse índice pode ser uma das justificativas para a rejeição de parlamentares em participar de pesquisas acadêmicas, tendo em vista que, em países com altos índices de percepção de corrupção, há maior desconfiança pública em relação às instituições, incluindo os parlamentos.

É possível que parlamentares evitem participar de pesquisas para não expor suas opiniões, temendo críticas ou repercussões. Para Rose-Ackerman e Palifka (2020), parlamentares em sistemas corruptos podem rejeitar a participação em pesquisas que revelem informações comprometedoras para sua posição política ou exponham irregularidades. Para as autoras, “uma fonte de desconfiança corrente pode ser a corrupção arraigada, que dificulta os

esforços para construir um governo participativo e representativo, para garantir a segurança e para prestar serviços de forma eficiente” (Rose-Ackerman; Palifka, 2020, p. 384).

Apesar da baixa participação dos parlamentares, o objetivo das entrevistas não era obter uma representatividade estatística, mas sim alcançar a saturação teórica, tendo em vista que esta tese utilizou a triangulação de métodos, na qual as entrevistas complementam os resultados quantitativos e qualitativos já obtidos. O **Quadro 9** a seguir apresenta um resumo da opinião de parlamentares e especialistas.

Quadro 9 – Resumo da opinião de parlamentares e especialistas

Pergunta	Opinião dos Parlamentares	Opinião dos Especialistas
1. A LRF atendeu ao seu propósito?	Sim, promoveu equilíbrio fiscal, maior transparência e disciplinou a gestão pública de forma efetiva.	Sim, foi um marco na gestão fiscal, mas sua implementação enfrentou desafios práticos e técnicos.
2. A norma teve os mesmos resultados para todos os entes da federação?	Acreditam que os impactos foram equilibrados entre União, Estados e Municípios.	Não, os municípios enfrentaram maior rigor, enquanto a União e Estados tiveram mais flexibilidade.
3. A LRF trouxe limites para gastos com pessoal; é necessário fixar esse limite?	Sim, os limites são indispensáveis para evitar abusos e assegurar a responsabilidade fiscal.	Sim, mas há desafios em aplicar os limites de maneira uniforme entre diferentes entes federativos.
4. Concorda com os percentuais estabelecidos para todos os entes federados?	Concordam em geral, considerando que os percentuais foram bem definidos e são adequados.	Concordam, mas criticam a falta de dados robustos na época para calibrar melhor os percentuais.
5. Os percentuais foram discutidos com a mesma profundidade para todos os entes?	Acreditam que os debates foram suficientes e abrangentes para todos os entes federativos.	Discordam, afirmando que os debates priorizaram os municípios, deixando Estados e União em segundo plano.
6. A LRF influenciou no aumento das despesas com pessoal?	Negam que a LRF tenha incentivado aumentos, ressaltando que o objetivo foi conter gastos.	Reconhecem casos específicos onde os limites foram interpretados como metas, levando a aumentos.
7. Quais fatores positivos e negativos o(a) senhor(a) destacaria da norma?	Destacam a maior transparência, o controle fiscal e a disciplina orçamentária; limitações são pouco comentadas.	Apontam avanços em equilíbrio fiscal e transparência, mas criticam desigualdades e implementação incompleta.
8. A LRF promove a sustentabilidade do endividamento dos entes federados?	Sim, os limites e controles contribuíram para a gestão responsável das dívidas.	Sim, mas a ausência de regulamentação para os limites da União compromete sua abrangência total.
9. A LRF inibe ou impede aumento de gastos ao final do mandato?	Sim, as regras são eficazes para evitar práticas irresponsáveis ao final dos mandatos.	Sim, mas alertam que brechas legais e flexibilizações recentes podem enfraquecer sua eficácia.
10. O gestor público que busca aumento de gastos no final do mandato tem interesse particular?	Sim, frequentemente associado a interesses eleitorais ou políticos para garantir reeleição.	Sim, há forte correlação entre aumentos no final do mandato e interesses políticos ou eleitorais.
11. Algum comentário especial sobre a LRF?	A LRF foi um marco transformador, mas reconhecem que ajustes pontuais podem ser necessários.	A LRF é crucial para a gestão fiscal brasileira, mas mudanças recentes colocam sua essência em risco.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Os resultados das entrevistas apontam um consenso de que a LRF representou um avanço na responsabilidade fiscal no país, embora a norma tenha recebido algumas críticas. Parlamentares e especialistas concordam que a LRF foi uma medida necessária para organizar

as finanças públicas, especialmente em um momento de descontrole fiscal. A norma é considerada um marco no controle das finanças públicas brasileiras e fundamental para estabelecer limites, promover transparência e incentivar a cultura de responsabilidade fiscal no país. De acordo com um dos parlamentares entrevistados *“A Lei de Responsabilidade Fiscal foi debatida na época justamente como a grande mudança que iria acontecer na gestão do país em relação ao gasto público”*.

Há também convergência entre parlamentares e especialistas sobre o controle do gasto com pessoal. Existe um consenso quanto à necessidade de estabelecer limites para essas despesas. Segundo um dos especialistas, *“a importância de limitar a despesa com pessoal é porque ela é, na verdade, a âncora para o equilíbrio federativo; sem isso, a federação não se sustenta”*. Do mesmo modo, um parlamentar afirma: *“o Estado não tem que ser grande nem pequeno, mas necessário; e, na excepcionalidade, você tem que agir de forma proporcional, mantendo limites para gastos com pessoal que sejam razoáveis”*.

Outro ponto de convergência entre os entrevistados é a sustentabilidade do endividamento. Eles destacam que a LRF promove essa sustentabilidade, auxiliando Estados e Municípios a enfrentarem dívidas herdadas do passado. Além disso, concordam que a LRF permitiu maior controle sobre dívidas e despesas obrigatórias, ainda que haja críticas à falta de regulamentação de limites para a União. Segundo um parlamentar, *“a LRF garante a sustentabilidade do endividamento dos entes federados ao estabelecer um patamar de gasto que promove o equilíbrio fiscal”*. Já um especialista afirma: *“a LRF remeteu ao Senado fixar os limites de endividamento, e por princípio, espera-se que isso seja feito para promover a sustentabilidade da dívida dos entes federados.”*, além disso ele destaca que *“A ideia principal da LRF é gerar um planejamento de longo prazo, com metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, garantindo que as finanças públicas sejam equilibradas”*.

Por conseguinte, os entrevistados reconhecem que a LRF ampliou a transparência e mudou a cultura fiscal, incentivando maior planejamento e responsabilidade entre os gestores públicos. Ademais, especialistas e parlamentares destacam que os municípios foram mais impactados pela LRF, sendo o foco principal de controle e ajustes fiscais. Segundo um parlamentar, *“a LRF foi muito mais dura para os municípios, que tiveram que se adaptar rapidamente aos limites estabelecidos, enquanto os Estados e a União tiveram maior flexibilidade”*. No entanto, especialistas destacam que *“nos municípios, o comportamento fiscal mostra que, ao se estabelecer um limite, ele passa a ser também uma meta, incentivando alguns gestores a aumentar gastos com pessoal para atingir o teto”*. Além disso, afirmam: *“os*

municípios apresentaram melhores indicadores de ajuste fiscal e dívida em comparação aos Estados, mas enfrentaram desafios significativos para cumprir os limites da LRF”.

Outra questão importante, frequentemente debatida no meio acadêmico, refere-se ao impacto da LRF no aumento das despesas com pessoal ao estabelecer limites para esses gastos. A maioria dos parlamentares entende que a LRF não teve esse objetivo nem gerou essa consequência direta. Eles acreditam que os limites estabelecidos contribuíram para conter abusos e promover maior responsabilidade fiscal. Alguns reconhecem, no entanto, que a aplicação prática da lei gerou reclamações de gestores, principalmente em municípios, devido às dificuldades em equilibrar as despesas com pessoal dentro dos limites impostos. Já os especialistas possuem uma visão mais crítica e técnica. Muitos concordam que, embora a LRF tenha sido projetada para conter gastos, em alguns casos, especialmente em municípios abaixo do limite, ela pode ter incentivado o aumento das despesas com pessoal, já que o limite passou a ser visto como uma meta a ser alcançada. Essa situação é atribuída à falta de mecanismos complementares que evitassem essa interpretação ou calibrassem os limites de acordo com a realidade de cada ente federativo. Logo, enquanto os parlamentares enfatizam os benefícios gerais da LRF no controle dos gastos, os especialistas apontam que, em situações específicas, como em municípios com margem abaixo do limite, a regra pode ter gerado incentivos indesejados para o aumento das despesas com pessoal.

Para um dos parlamentares entrevistados, *“a LRF não influenciou no aumento da despesa com pessoal; pelo contrário, ela limitou esses gastos, estabelecendo controle para evitar excessos”*. Já um dos especialistas afirma: *“a LRF, ao estabelecer limites, buscou conter o crescimento das despesas com pessoal e introduzir mecanismos de controle, não incentivar seu aumento”*. Ademais, é importante destacar que os limites estabelecidos pela LRF não eram uma novidade, pois as Leis Camata I e II já previam esses percentuais como limite para a despesa com pessoal. Como ressaltam os especialistas: *“a LRF partiu da Lei Camata, que já previa um limite para gastos com pessoal, mas foi mais abrangente ao incluir regras que detalhavam a forma de controle e a responsabilização dos gestores”*. Além disso, afirmam: *“a LRF se baseou na experiência da Lei Camata para estabelecer limites de gasto com pessoal, mas foi além ao criar mecanismos para corrigir desvios e promover maior controle”*.

Entre as divergências sobre a eficácia da norma, destaca-se o impacto desigual entre os entes federados. A maioria dos parlamentares acredita que a norma teve efeitos semelhantes para a União, Estados e Municípios, enquanto a maior parte dos entrevistados argumenta que sua aplicação foi desigual, com maior rigor sobre os municípios e maior flexibilidade para a União e os Estados. Para um dos especialistas, *“embora os limites tenham sido aplicados*

uniformemente, as condições dos entes federativos são tão diversas que isso gerou disparidades no impacto, com municípios sofrendo mais para se ajustar”. Além disso, ele ressalta: “*em muitos municípios, a ausência de dados confiáveis e a dificuldade em distinguir despesas de pessoal de serviços terceirizados complicaram a implementação da LRF*”. A ausência de mecanismos complementares é outra crítica destacada por especialistas. Para alguns, a inexistência do Conselho de Gestão Fiscal e a demora na consolidação de sistemas como o SICONFI prejudicaram a implementação da norma e a compreensão mais aprofundada da realidade de cada ente federativo.

Ostrom e Ostrom (2004) contribuem para a compreensão das disparidades nas dificuldades de implementação da norma. De acordo com os entrevistados, enquanto a União e os Estados apresentaram maior flexibilidade na adaptação à LRF, os municípios enfrentaram desafios mais significativos, principalmente devido à falta de infraestrutura e de dados confiáveis para cumprir as exigências da norma. Esse cenário confirma a ideia de que as regras fiscais podem ter impactos distintos, conforme as condições institucionais e políticas de cada ente, um aspecto destacado pela Teoria Neoinstitucional, que afirma que as condições locais influenciam a forma como as normas são implementadas.

Os resultados estão em consonância com os estudos de Barroso e Rocha (2002), Siqueira (2006), Neduziak e Correia (2017), Medeiros *et al.* (2017) e Gama Neto (2019), que ratificam a importância da norma para a gestão fiscal responsável. Além disso, tanto parlamentares quanto especialistas concordam que houve participação de todos os atores e que os municípios não foram prejudicados nesse aspecto.

O posicionamento dos entrevistados é de que a LRF não seria um fator determinante para o aumento da despesa com pessoal, uma vez que os limites estabelecidos para os municípios eram superiores ao gasto médio da época. Nessa questão, destacam-se duas situações: o crescimento natural da despesa pública, ressaltado por Landau (1987), Rezende (1995), Bird e Smart (2002) e Giacomoni (2021), e a existência de legislação anterior, como a Lei Camata, que já estabelecia esses limites. Esse posicionamento contraria estudos anteriores que sugerem que a LRF foi contraproducente ao impor limites para a despesa com pessoal.

Dessa forma, diante desses resultados, observou-se com maior profundidade a participação de atores importantes dos poderes Executivo e Legislativo, que contribuíram com seus relatos e percepções sobre os bastidores da LRF, oferecendo insights significativos para a compreensão da intenção da legislação e de sua eficácia.

4.4 Sustentabilidade do gasto com pessoal nos Estados e Municípios e a influência da LRF no aumento dessas despesas

Para analisar a sustentabilidade do gasto com pessoal nos Estados e Municípios, é necessário investigar a evolução das despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) ao longo de uma série histórica que abrange períodos anteriores e posteriores à LRF. Com base nas informações disponibilizadas pelas bases de dados Finanças Municipais (FINBRA) e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), foi possível coletar dados financeiros referentes ao período de 1998 a 2022.

Nesse período, observa-se que os Estados brasileiros passaram por mudanças significativas decorrentes de fatores institucionais, econômicos e regionais. A implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, representou um marco regulatório importante, impondo limites às despesas com pessoal e promovendo maior disciplina fiscal. No entanto, os dados evidenciam que nem todos os Estados conseguiram manter-se dentro desses limites, refletindo desafios econômicos e administrativos ao longo das décadas.

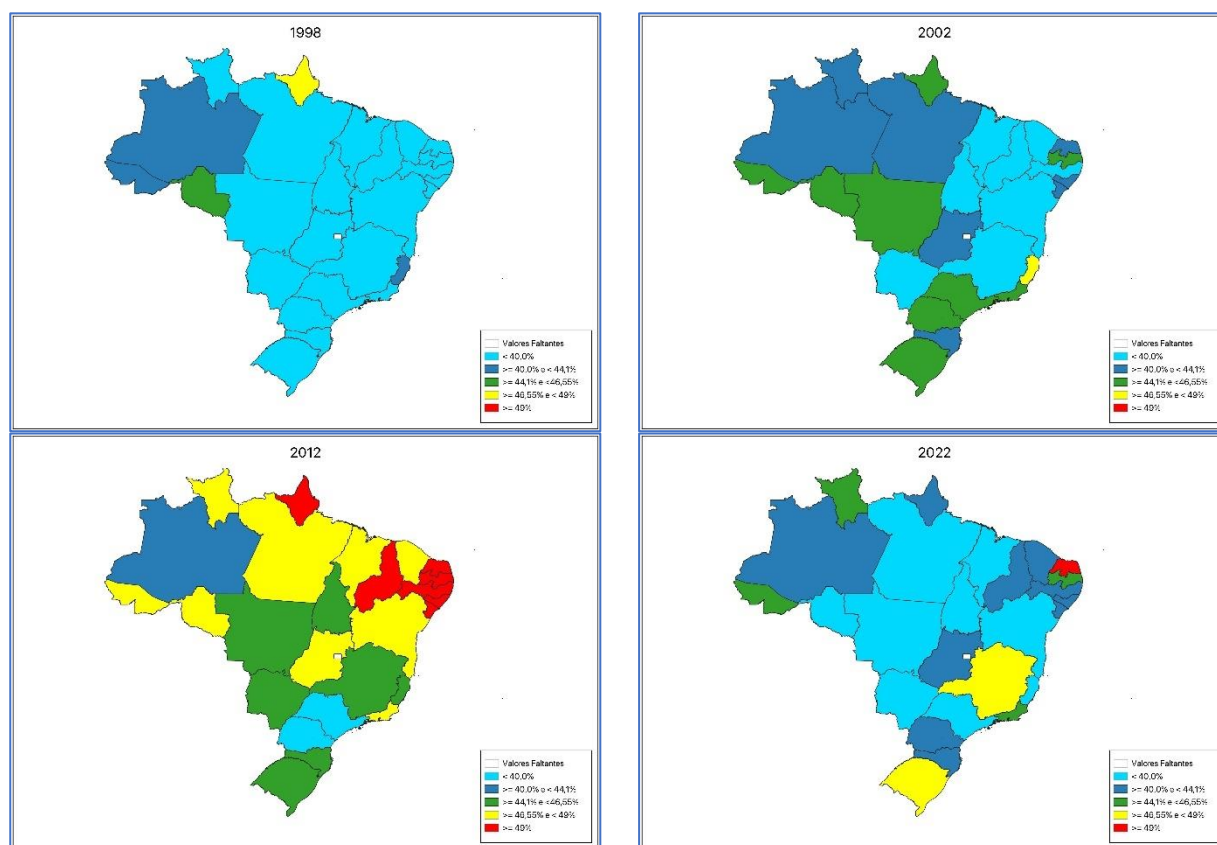
A **Figura 17** apresenta, por meio de um mapa de calor, um panorama da evolução das despesas com pessoal dos Estados brasileiros, considerando os limites estabelecidos pela LRF, com destaque para os anos de 1998, 2002, 2012 e 2022. A cor branca representa os valores faltantes, referindo-se, basicamente, ao Distrito Federal devido à sua forma híbrida. A cor azul clara indica um percentual de despesa com pessoal/RCL inferior a 40%. O azul escuro representa valores entre 40% e 44,1%, correspondendo aos entes fora dos limites. O verde indica o intervalo do limite de alerta ($\geq 44,1\%$ e $< 46,55\%$), o amarelo representa o intervalo do limite prudencial ($\geq 46,55\%$ e $< 49\%$) e o vermelho sinaliza os Estados que estão acima do limite máximo ($\geq 49\%$), conforme destacado na **Tabela 2**, “Repartição dos Limites Globais estabelecidos na LRF”.

Em 1998, antes da entrada em vigor da LRF, a maioria dos Estados apresentava despesas com pessoal inferiores a 40% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo representados em azul. Apenas dois Estados estavam dentro das faixas de limite: Rondônia (44,2%), no limite de alerta (verde), e Amapá (46,8%), no limite prudencial (amarelo), indicando que, no geral, os Estados estavam em uma situação fiscal relativamente confortável. Nesse período, apesar da existência das Leis Rita Camata I e II, os gastos com pessoal não estavam sujeitos a um controle formal tão rigoroso quanto o implementado posteriormente pela LRF, o que explica a menor pressão fiscal.

Com a entrada em vigor da LRF, em 2002, observou-se um aumento no número de Estados enquadrados nas faixas de alerta (verde) e prudencial (amarelo). Esse cenário reflete o

impacto da adaptação às novas regras fiscais, com gestores públicos ajustando gradualmente suas despesas. Apesar disso, a maioria dos Estados conseguiu manter as despesas com pessoal dentro dos limites estabelecidos, evidenciando a eficácia inicial da legislação na contenção do endividamento e na promoção de uma gestão fiscal responsável. No entanto, é importante destacar que o ajuste ocorreu de forma heterogênea, variando conforme as condições financeiras e administrativas de cada Estado.

Figura 17 – Mapa de calor dos limites de despesas com pessoal dos Estados, estabelecidos pela LR, no período de 1998 a 2022



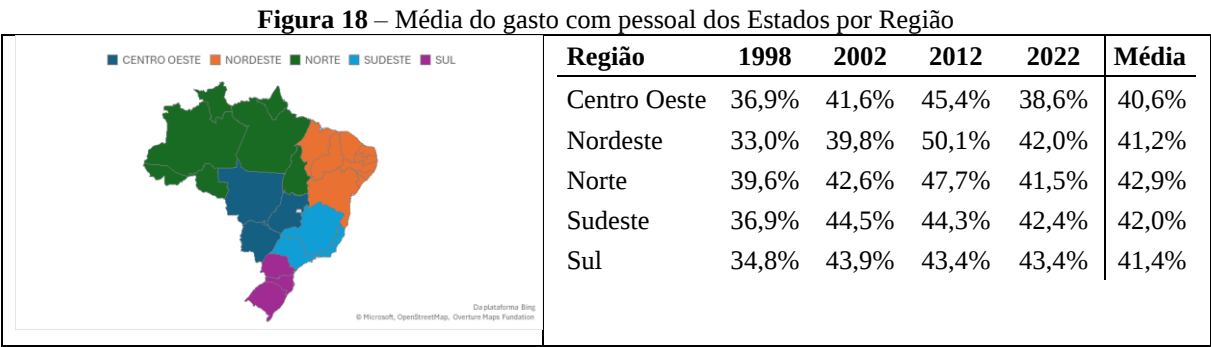
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em 2012, as disparidades entre os Estados tornaram-se mais evidentes, assim como o aumento expressivo de unidades federativas que ultrapassaram os limites prudenciais e máximos. Enquanto alguns Estados mantiveram níveis moderados de despesas com pessoal, outros, especialmente no Norte e Nordeste, apresentaram níveis críticos, com comprometimento acima dos limites estabelecidos pela LRF. Estados como Amapá (55%), Paraíba (55%), Sergipe (53%), Alagoas (52%), Piauí (50%), Rio Grande do Norte (50%) e Pernambuco (49,4%) destacaram-se negativamente, ultrapassando o limite máximo de gastos com pessoal, o que reflete dificuldades relacionadas à limitação de receitas ou ao controle de despesas. Essa situação pode ser atribuída ao baixo crescimento econômico em algumas regiões

e à dependência de transferências federais, frequentemente insuficientes para cobrir despesas correntes. O período expôs fragilidades na gestão fiscal de alguns entes federados e na capacidade de adaptação às regras da LRF.

Em um cenário mais recente, em 2022, os dados indicam uma leve melhora em alguns Estados e uma recuperação gradual, embora situações críticas ainda persistam. Muitos Estados retornaram às faixas abaixo de 40% da RCL (azul) ou mantiveram suas despesas dentro do limite de alerta (verde). Entretanto, alguns continuam enfrentando dificuldades significativas, como Minas Gerais (48,4%) e Rio Grande do Sul (47,7%), que se encontram no limite prudencial, e o Rio Grande do Norte (53%), que permanece acima do limite máximo. Apesar da melhora, o panorama segue heterogêneo, evidenciando a permanência de desafios fiscais. Ressalta-se que esses resultados podem estar relacionados aos impactos econômicos da pandemia de covid-19, que reduziram as receitas e aumentaram as despesas públicas em diversos setores. Além disso, o crescimento das demandas sociais e as dificuldades na implementação de reformas estruturais contribuíram para a manutenção dos gastos elevados.

A **Figura 18** apresenta a média dos gastos com pessoal por região do Brasil no recorte da série histórica de 1998, 2002, 2012 e 2022, evidenciando diferenças significativas na gestão fiscal e no controle de despesas entre as regiões. Os dados revelam tendências distintas ao longo do período, refletindo os desafios econômicos e administrativos enfrentados por cada uma delas.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No Centro-Oeste, a média de gastos foi de 40,6%, apresentando uma tendência de aumento de 1998 (36,9%) até 2012 (45,4%), seguida por uma redução em 2022 (38,6%). Esse movimento sugere que, após um período de maior pressão fiscal, a região adotou medidas de controle que resultaram na diminuição dos gastos nos anos mais recentes.

O Nordeste apresentou uma média de 41,2%, com um aumento significativo nos gastos de 1998 (33,0%) até 2012 (50,1%). Esse crescimento pode estar relacionado ao esforço para expandir políticas públicas e atender a demandas sociais em uma região de alta vulnerabilidade

econômica. Entretanto, observa-se uma redução para 42,0% em 2022, indicando um movimento de ajuste das despesas para adequação aos limites fiscais.

O Norte teve a maior média de gastos entre as regiões, com 42,9%. Os gastos atingiram um pico em 2012 (47,7%) e caíram para 41,5% em 2022. A alta média reflete os desafios enfrentados pela região, como a maior dependência de transferências federais e as dificuldades em implementar controles mais rígidos sobre as despesas com pessoal.

O Sudeste, com uma média de 42,0%, apresentou oscilações moderadas, partindo de 36,9% em 1998, atingindo 44,3% em 2012 e caindo para 42,4% em 2022. A estabilidade relativa pode ser atribuída à maior diversificação econômica e à maior capacidade de arrecadação própria, o que permite lidar melhor com as pressões fiscais.

Por fim, o Sul foi a região com a média mais baixa de gastos (41,4%), mantendo valores próximos a 43% desde 2002. A estabilidade indica um controle fiscal consistente, com menor dependência de ajustes durante períodos de crise econômica.

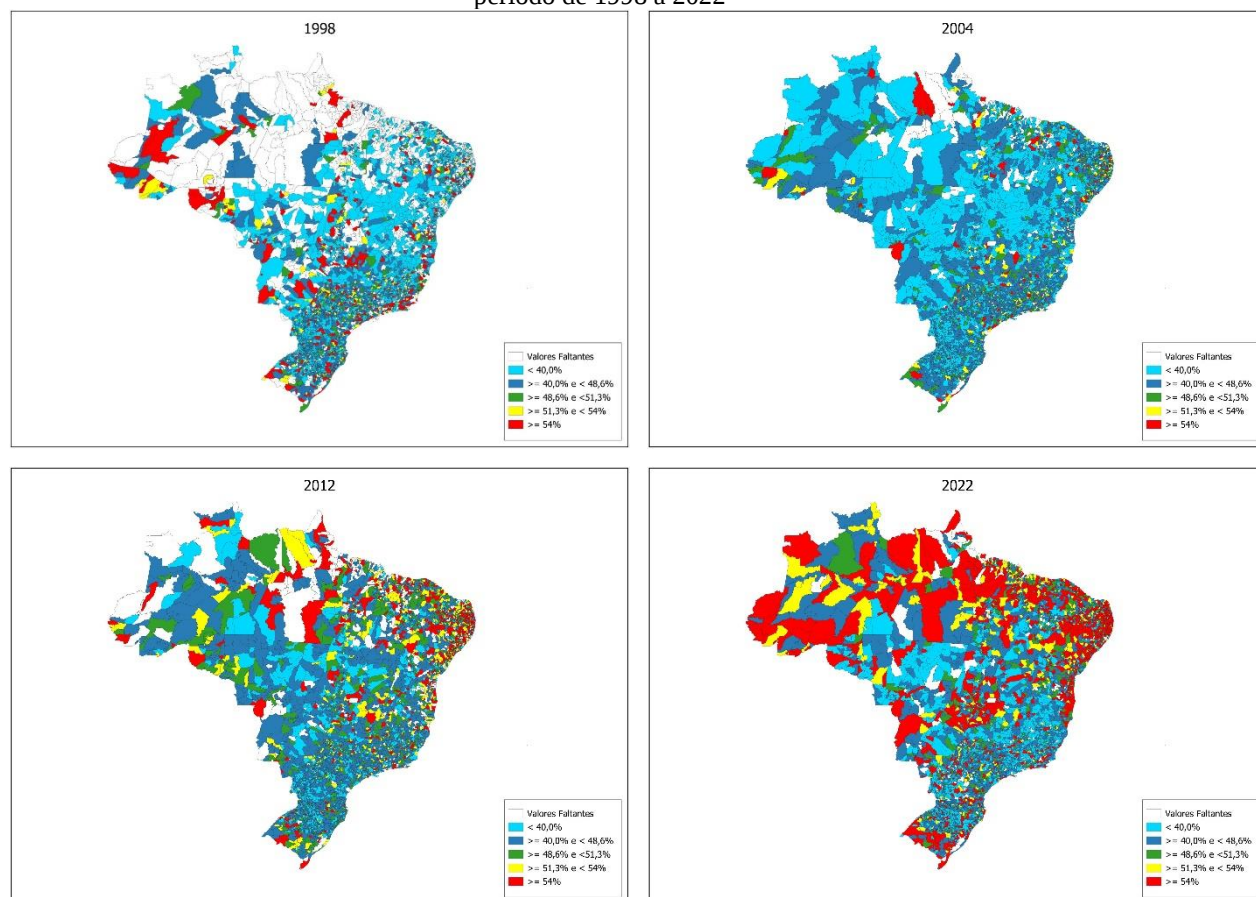
Assim, de forma geral, a análise demonstra que, apesar dos avanços proporcionados pela LRF, os Estados brasileiros enfrentaram dificuldades em manter a disciplina fiscal ao longo do período analisado. As diferenças regionais evidenciam a necessidade de políticas mais personalizadas, que levem em consideração as particularidades econômicas e administrativas de cada estado. Uma investigação mais aprofundada sobre os estados com maiores níveis de comprometimento pode fornecer *insights* valiosos para aprimorar a gestão fiscal e promover a sustentabilidade das finanças públicas.

Nos municípios, a situação é mais grave, e a evolução das despesas com pessoal representa um risco para o equilíbrio fiscal desses entes. O grau de dependência dos municípios em relação às receitas da União é um dos fatores agravantes dos descumprimentos das regras fiscais. Isso ocorre porque, ao reduzir suas receitas, a União também diminui os repasses obrigatórios, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que resulta no aumento do percentual de despesas com pessoal, uma vez que o FPM integra a composição das receitas dos municípios.

A **Figura 19** apresenta o comportamento dos municípios, com destaque para os anos de 1998, 2004, 2012 e 2022. A alteração de 2002 (apresentada nos Estados) para 2004, em relação à **Tabela 2** dos Estados, ocorre devido à efetivação da aplicação da LRF aos municípios a partir desse exercício financeiro, conforme já abordado nos capítulos anteriores. Assim, a cor branca representa os valores faltantes; a cor azul clara indica o percentual de Despesa com Pessoal / RCL inferior a 40%. O azul escuro abrange os valores entre 40% e 48,6%, representando os entes fora dos limites. O verde corresponde ao intervalo do limite de alerta ($\geq 48,6\%$ e

<51,30%), o amarelo ao intervalo do limite prudencial ($\geq 51,30\%$ e <54%), e o vermelho representa os estados que estão acima do limite máximo ($\geq 54\%$), conforme destacado na **Tabela 2** “Repartição dos Limites Globais estabelecidos na LRF”.

Figura 19 – Mapa de calor dos limites de despesas com pessoal dos Municípios, estabelecidos pela LRF, no período de 1998 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em 1998, os gastos com pessoal mantinham-se em níveis relativamente mais baixos, em comparação com os anos subsequentes. Nesse período, já estava em vigor a Lei Complementar n.º 82/1995 (Lei Rita Camata I), que estabelecia limites para os gastos com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que entrou em vigor em 2000, ainda não havia sido implementada, e muitos municípios possuíam estruturas administrativas mais modestas, com menor número de servidores, especialmente porque estavam em pleno processo de descentralização de políticas públicas, como as áreas de educação e saúde. Além disso, o período pós-Plano Real trouxe controle da inflação, mas também gerou incertezas econômicas, o que impactou a forma de contratação e a capacidade das prefeituras de investir na folha de pagamento.

No início dos anos 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) passou a produzir seus efeitos, estabelecendo regras mais claras para a gestão de despesas com pessoal, incluindo o limite máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo 54% destinado ao poder executivo e 6% ao poder legislativo municipal. Os percentuais de limite estabelecidos pela LRF são semelhantes aos definidos pela Lei Complementar n.º 82/1995 (Lei Rita Camata I) e pela Lei Complementar n.º 96/1999 (Lei Rita Camata II). Na prática, o que ocorreu foi um detalhamento entre os poderes, uma vez que, anteriormente, as duas normas já previam um limite de 50% para a União e de 60% para os Estados e Municípios. Concomitantemente à publicação da LRF, o Brasil vivia um momento de crescimento econômico, o que resultou em maior arrecadação e repasses aos estados e municípios, incentivando a expansão das contratações para atender à crescente demanda por serviços públicos. Assim, embora houvesse cautela no cumprimento dos limites impostos pela LRF, alguns municípios já apresentavam níveis de gastos com pessoal superiores aos registrados em 1998, especialmente devido à expansão de políticas sociais e ao aumento da estrutura administrativa.

Esses resultados estão em consonância com os discursos dos parlamentares e especialistas entrevistados. Enquanto a maioria dos parlamentares entende que a LRF não teve como objetivo ou consequência direta o aumento das despesas, mas sim a contenção de abusos e a promoção da responsabilidade fiscal, os especialistas apontam que, em municípios com margem abaixo do limite, os percentuais estabelecidos podem ter sido interpretados como metas, o que teria incentivado o aumento dos gastos. Embora os percentuais não fossem inéditos, já previstos pelas Leis Camata I e II, a LRF avançou ao incluir regras mais detalhadas de controle e responsabilização dos gestores. Assim, a visão crítica sobre esse problema não se centra no percentual em si, mas na falta de mecanismos complementares que calibrassem os limites conforme a realidade de cada ente federativo. O problema não está na definição do percentual, mas na ausência de uma compreensão mais aprofundada da realidade de cada ente federativo.

Logo, é possível concluir que estudos como os de Fioravante e Pinheiro e Vieira (2006), Santolin, Jayme e Reis (2009) e Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011), que indicam que a LRF foi contraproducente ao definir percentuais de despesa com pessoal para os municípios e teve um impacto negativo no crescimento econômico dos estados, não condizem com a realidade administrativa dos entes federados e com a legislação vigente na época. Para uma compreensão mais precisa do impacto da LRF, é necessário considerar outras questões que vão além do simples limite estabelecido.

É necessário destacar que, entre 2004 e 2012, o país manteve uma trajetória de crescimento econômico, consolidando políticas sociais que demandaram a contratação de novos profissionais nos quadros municipais, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. O aumento da receita, seja por meio de arrecadação própria ou transferências federais, possibilitou reajustes salariais e a expansão do número de servidores, aproximando muitos municípios dos limites estabelecidos pela LRF. Esse movimento torna-se evidente no mapa de calor de 2012, que exibe uma maior dispersão de cores, indicando percentuais mais elevados de despesas com pessoal, especialmente em municípios que ampliaram suas estruturas administrativas para atender às crescentes demandas sociais.

O aumento das despesas com pessoal nos municípios não pode ser atribuído unicamente ao limite de despesa com pessoal estabelecido pela LRF, uma vez que esse limite já existia anteriormente. É fundamental considerar outros fatores que impulsionaram o crescimento dessas despesas, como a necessidade de expansão da estrutura administrativa. Exemplos disso incluem a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), e a Lei nº 8.142/1990, que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS) e impõem aos municípios a responsabilidade de estruturar equipes em Unidades Básicas de Saúde (UBS), o que requer a contratação de médicos, enfermeiros, agentes comunitários, entre outros profissionais. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que organiza o sistema educacional e atribui aos municípios a oferta prioritária da educação infantil e do ensino fundamental, estimulando a contratação de professores e outros profissionais da educação. A Lei nº 11.350/2006, que regulamenta o exercício das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS), motivando os municípios a reforçarem seus quadros de pessoal para vigilância e prevenção de doenças. A Portaria GM/MS nº 399/2006, que reafirma a municipalização e amplia a responsabilidade local na gestão e prestação de serviços de atenção básica. E a Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, estimulando contratações e ajustes salariais nos municípios. Estes e outros normativos foram determinantes para o aumento do gasto com pessoal nos municípios e, conseqüentemente, para a aproximação dos limites máximos estabelecidos pela LRF.

O cenário de 2022 é mais grave, refletindo a combinação de diversos fatores. Após 2014, o país enfrentou períodos de recessão e, em 2020, a crise provocada pela pandemia de covid-19. Essa conjuntura exigiu contratações, especialmente na área da saúde, para lidar com a crise sanitária, o que gerou pressões adicionais sobre a folha de pagamento. Além disso, é preciso considerar a desigualdade regional, pois, em regiões com menores arrecadações, a expansão da despesa com pessoal pode rapidamente ultrapassar os limites legais quando ocorre uma queda

na receita ou um aumento súbito de gastos. A pressão inflacionária e a necessidade de reajustes salariais, mesmo que pontuais, também contribuíram para a elevação dos gastos. Nesse contexto, muitos municípios aparecem no mapa de 2022 nas faixas mais elevadas de comprometimento da receita com a folha de pagamento, indicando o desafio de equilibrar as despesas com pessoal, respeitar os limites fiscais e garantir a sustentabilidade dessa despesa.

Por fim, a análise dos mapas ao longo dos anos revela como a despesa com pessoal dos municípios brasileiros tem crescido, colocando em risco o equilíbrio fiscal desses entes federados. Embora a LRF tenha tentado impor limites ao comprometimento das receitas com o funcionalismo, novos programas sociais, o crescimento demográfico, a descentralização de políticas públicas, crises conjunturais e recessões econômicas provocaram variações nos percentuais de gastos. Além disso, a própria situação pandêmica afetou as arrecadações da União e, consequentemente, os repasses obrigatórios para estados e municípios. Em resumo, a 'mancha' de cores que se intensifica em vários pontos do país ao longo desse período reflete uma tensão crescente: por um lado, a necessidade de atender às demandas da população, que exigem cada vez mais atenção do setor público; por outro, o desafio de respeitar os limites orçamentários para garantir a sustentabilidade fiscal.

4.5 A gestão fiscal responsável dos Estados e Municípios

A primeira parte dos resultados consiste em uma análise descritiva dos dados. Para a variável endividamento, a média foi de 2,77 bilhões, com um desvio padrão elevado de 8,14 bilhões, indicando uma grande variação das dívidas entre os diferentes Estados. O valor mínimo foi de 0,142565 bilhões e o máximo atingiu 62,2 bilhões. Já a média para estrutura de capital foi de 589 milhões, também com um desvio padrão considerável de 1,04 bilhões, o que indica uma variação significativa nas proporções de dívida em relação ao patrimônio líquido.

Quanto à liquidez, a média é de 0,827, sugerindo que, em média, os Estados têm uma boa capacidade de honrar suas obrigações de curto prazo. O desvio padrão é de 0,664, o que indica uma variação relativamente alta nessa medida. A variável grau de dependência apresenta uma média de 0,423, o que significa que, em média, 42,3% das receitas de um Estado dependem de fontes externas. O desvio padrão é de 0,133, o que demonstra uma variação significativa nessa proporção. A **Tabela 10** apresenta a análise descritiva das variáveis para os Estados, destacando estatísticas como média, desvio padrão, valores mínimos e máximos para indicadores financeiros, incluindo endividamento, estrutura de capital, liquidez e despesas com pessoal.

Tabela 10 – Análise descritiva das variáveis para Estados

Variável	Obs	Média	Desv. Padrão	Min	Max
ENDIVIDAMENTO	208	2,77E+09	8,14E+09	0,142565	6,22E+10
ESTUTURADE DE CAPITAL	208	5,89E+08	1,04E+09	9629638	6,76E+09
LIQUIDEZ	208	0,8274684	0,664033	0,075967	3,816162
GRAU DE DEPENDÊNCIA	208	0,4231439	0,133372	0,113306	0,736217
DESPESA COM PESSOAL	208	0,3833189	0,056424	0,223518	0,49597
DESPESACOM INVESTIMENTO	208	0,1294904	0,0632	0,040757	0,544459
ENDIVIDAMETO DEFASADO	208	2,86E+09	7,67E+09	-1,43E+07	5,76E+10
SUSTENTABILIDADE DO GASTO COM PESSOAL	208	-2,17E+09	3,59E+09	-2,59E+10	-2,56E+07
ENDIVIDAMETO SUSTENTÁVEL	208	-2,05E+09	4,82E+09	-3,81E+10	3,44E+10
EQUILÍBRIO CONTAS	208	2,049736	0,318737	1,314783	2,817655

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Ainda na **Tabela 10**, observa-se que a média de gasto com despesa com pessoal é de 0,383, o que significa que, em média, 38,3% do gasto do Estado é destinado a salários e benefícios. A variação também é notável, com um desvio padrão de 0,056. Quanto à sustentabilidade do gasto com pessoal nos Estados, essa variável apresenta uma média de -2,17 bilhões, com um desvio padrão de 3,59 bilhões. Os valores negativos indicam que, em média, os gastos com pessoal superam 49% da Receita Corrente Líquida, o que representa um cenário preocupante diante dos limites estabelecidos pela LRF. Isso comprova que os Estados, em média, ultrapassam os limites máximos previstos em lei, comprometendo a alocação adequada de recursos em áreas essenciais, como saúde, educação e segurança.

O endividamento defasado apresentou valor médio de 2,86 bilhões, com um desvio padrão de 7,67 bilhões, indicando uma variação significativa na dívida total de um Estado ou município em um período anterior. Para o endividamento sustentável, a média foi de -2,05 bilhões, com um desvio padrão de 4,82 bilhões. Novamente, os valores negativos sugerem que, em média, o endividamento supera 120% da Receita Corrente Líquida.

A **Tabela 11** apresenta a análise descritiva das variáveis para os municípios. A média de endividamento municipal é de 22,2 milhões. No entanto, observa-se uma variação significativa, uma vez que o desvio padrão é elevado (630 milhões). Algumas cidades apresentam valores negativos, o que pode indicar a existência de ativos em excesso ou dívidas negativas, enquanto outras possuem endividamento que atinge a casa dos bilhões.

Tabela 11 – Análise descritiva das variáveis para Municípios

Variável	Obs	Media	Desv. Padrão	Min	Max
ENDIVIDAMENTO	37,752	2,22E+07	6,30E+08	-1,47E+08	4,91E+10
ESTUTURADE DE CAPITAL	37,551	5373358	5,43E+07	-2889970	4,03E+09
LIQUIDEZ	37,33	42,65651	3869,518	-35635,2	717945,6
GRAU DE DEPENDÊNCIA	37,82	0,5929775	0,219061	-0,08	1,27
DESPESA COM PESSOAL	37,818	0,4162547	0,152539	0	22,58
DESPESACOM INVESTIMENTO	37,818	0,1148009	0,093742	0	5,52
ENDIVIDAMETO DEFASADO	37,772	2,26E+07	6,34E+08	-9,88E+08	5,09E+10
SUSTENTABILIDADE DO GASTO COM PESSOAL	37,818	-1,93E+07	1,63E+08	-1,09E+10	-4786,08
ENDIVIDAMETO SUSTENTÁVEL	37,752	-2,07E+07	3,46E+08	-3,65E+09	2,86E+10
EQUILÍBRIO CONTAS	37,615	1,960735	1,029818	0,03241	184,8961

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Em média, os municípios apresentam uma estrutura de capital de 5,37 milhões, com uma variação significativa, podendo atingir até 4,03 bilhões em alguns casos. A liquidez média é de 42,66, mas os dados apresentam grande amplitude, variando de -35.635,2 a 717.945,6. Valores negativos podem indicar possíveis problemas de liquidez em determinados municípios.

Em média, os municípios apresentam uma dependência de aproximadamente 59,3% de fontes externas. Os gastos com pessoal correspondem, em média, a 41,6% das receitas municipais. Além disso, 11,48% das receitas são destinadas a investimentos. Observa-se que a média e a variação desses indicadores são similares às do endividamento atual, sugerindo padrões semelhantes ao longo do tempo.

A eficiência média é negativa (-19,3 milhões), o que indica que, de modo geral, os municípios podem não estar alocando os recursos de pessoal de forma eficiente. No entanto, a grande variação sugere que, enquanto alguns municípios apresentam uma gestão eficiente, outros enfrentam altos níveis de ineficiência nos gastos.

A média negativa de endividamento sustentável indica que, em geral, os municípios não estão se endividando de forma sustentável. No entanto, a variação nos dados sugere que, enquanto alguns apresentam níveis de endividamento significativamente acima da média, outros estão bem abaixo. Já a média de 1,96 para o equilíbrio das contas sugere uma estabilidade relativa nas finanças municipais, embora a grande variação indique que, enquanto alguns municípios mantêm suas contas equilibradas, outros enfrentam desequilíbrios significativos.

Dessa forma, os municípios apresentam uma grande variação em todas as métricas financeiras. Embora a média forneça uma visão geral, a ampla dispersão dos dados ressalta a importância de uma análise individualizada. Alguns municípios demonstram situações

financeiras preocupantes, como evidenciado pelos valores negativos em métricas que, idealmente, deveriam apresentar resultados positivos.

A **Tabela 12** apresenta os testes de correlação entre as variáveis. Foram destacados apenas os coeficientes de correlação comumente considerados moderadamente fortes, ou seja, aqueles superiores a 0,5 ou inferiores a -0,5.

Tabela 12 – Matriz de correlação para Estados

	SGP	ES	EQC	END	EC	LQ	GD	DP	DI	Edf	D_final_ano	LRF
SGP	1,00											
ES	0,27	1,00										
EQC	-0,04	-0,03	1,00									
END	-0,82	0,33	0,02	1,00								
EC	-0,78	0,10	0,11	0,82	1,00							
LQ	-0,18	-0,10	-0,29	0,12	0,03	1,00						
GD	0,55	0,24	0,15	-0,40	-0,47	-0,28	1,00					
DP	-0,08	-0,03	-0,87	0,06	0,00	0,38	-0,21	1,00				
DI	0,26	0,16	-0,29	-0,17	-0,21	-0,20	0,03	-0,09	1,00			
Edf	-0,87	0,09	-0,02	0,91	0,81	0,06	-0,44	0,08	-0,14	1,00		
D_final_ano	-0,03	-0,10	0,07	-0,03	-0,05	0,05	0,00	-0,07	-0,05	-0,03	1,00	
LRF	0,18	0,10	0,71	-0,12	-0,05	-0,49	0,13	-0,72	0,17	-0,16	0,00	1,00

* **Sustentabilidade do Gasto com Pessoal (SGP); Endividamento Sustentável (ES); Equilíbrio Contas (EC)**

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Para SGP e END, a correlação é de -0,8215, indicando uma relação negativa forte. Isso significa que, quanto maior a sustentabilidade do gasto com pessoal (ou seja, menor o gasto com pessoal em relação à receita), menor tende a ser o endividamento. No caso de SGP e EC, a correlação é de -0,7781, também negativa e forte. Esse resultado sugere que, quanto mais eficiente o gasto com pessoal, menor é a alavancagem da estrutura de capital, ou seja, menor a proporção de dívida em relação ao patrimônio líquido.

Já para SGP e GD, a correlação é de 0,5494, indicando uma correlação positiva moderada. Isso sugere que, quanto maior a sustentabilidade do gasto com pessoal, maior a dependência de receitas de fontes externas. SGP e Edf também apresentam uma correlação negativa forte, com valor de -0,8695. Isso sugere que, quanto maior o endividamento em um período anterior, menor tende a ser a sustentabilidade do gasto com pessoal no período atual.

Quanto à variável explicada ES, sua correlação com END é de 0,3285, indicando uma correlação positiva fraca. Isso sugere que, quanto mais sustentável é o endividamento (ou seja, quanto mais a dívida está abaixo de 1,2 vezes a receita), maior tende a ser o endividamento total. Para EQC, a correlação com DP é de -0,8727, uma correlação negativa forte. Isso indica

que, quanto maior o equilíbrio das contas (ou seja, quanto maior a razão entre a receita orçamentária e a despesa orçamentária), menor tende a ser a despesa com pessoal.

A correlação da mesma variável com LQ é de -0,2856, uma correlação negativa fraca. Isso sugere que, quanto maior o equilíbrio das contas, menor tende a ser a capacidade de pagar obrigações de curto prazo. Com LRF, a correlação é de 0,709, indicando uma correlação positiva forte. Isso sugere que a implementação da LRF está associada a um maior equilíbrio das contas.

Existe correlações fortes entre as variáveis explicativas. END e EC têm correlação de 0,8223, uma correlação positiva forte. Isso sugere que, quanto maior o endividamento, mais alavancada é a estrutura de capital. Também é correlacionada a EDf, com valor de 0,9088, uma correlação positiva muito forte. Isso indica que o endividamento em um período anterior está fortemente associado ao endividamento no período atual.

Por fim, EC e EDf têm correlação de 0,8125, indicando uma correlação positiva forte. Isso sugere que, quanto mais alavancada a estrutura de capital, maior tende a ser o endividamento no período anterior.

Ao comparar as matrizes de correlação para Estados da **Tabela 12** e para Municípios da **Tabela 13**, é possível observar várias diferenças e semelhanças. Enquanto algumas tendências são consistentes entre Estados e Municípios, como a relação entre SGP e endividamento, outras variáveis apresentam correlações diferentes em magnitude ou direção. Em particular, o comportamento da variável ENDIVIDAMENTO SUSTENTÁVEL (ES) é notavelmente diferente entre os dois níveis de governo. Além disso, os Municípios parecem ter correlações geralmente mais fracas entre EQC e outras variáveis, em comparação com os Estados.

Tabela 13 – Matriz de correlação para Municípios

	SGP	ES	EQC	END	EC	LQ	GD	DP	DI	Edf	D_final_ano	LRF
SGP	1,00											
ES	-0,58	1,00										
EQC	-0,02	-0,01	1,00									
END	-0,89	0,88	0,01	1,00								
EC	-0,83	0,57	0,01	0,79	1,00							
LQ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00						
GD	0,13	0,03	-0,02	-0,06	-0,12	0,00	1,00					
DP	0,01	0,00	-0,17	0,00	0,01	0,00	-0,04	1,00				
DI	0,02	0,00	-0,13	-0,01	0,00	0,00	-0,05	0,19	1,00			
EDf	-0,89	0,89	0,01	1,00	0,80	0,00	-0,06	0,00	-0,01	1,00		
D_final_ano	0,00	0,00	0,02	0,00	-0,01	0,00	-0,18	0,00	-0,03	0,00	1,00	
LRF	0,02	0,00	0,06	-0,01	0,01	-0,01	-0,26	0,00	0,13	-0,01	0,10	1,00

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Essas diferenças podem ser atribuídas a uma variedade de fatores, incluindo diferenças nas responsabilidades fiscais entre Estados e Municípios, fontes de receita e padrões de gastos. A análise sugere que as estratégias financeiras e fiscais adotadas em nível estadual podem não ser diretamente aplicáveis ou comparáveis ao nível municipal, e vice-versa.

Por conseguinte, foi realizada a remoção dos outliers por meio do processo de Winsorização. O **Gráfico 6**, que contém os *boxplots* para cada uma das variáveis de interesse desta pesquisa, mostra a presença de outliers em boa parte delas, exceto em equilíbrio de contas, grau de dependência e despesa com pessoal. Para as demais variáveis, será utilizado o processo acima citado para a correção desses outliers. Já o **Gráfico 7** mostra a distribuição quartil dos dados das variáveis após a utilização do processo de correção por meio da winsorização dos dados. É possível perceber a ausência dos outliers. O mesmo processo foi realizado para a base de dados dos Municípios (**Apêndice E**), sendo corrigido por meio do mesmo método utilizado na base de Estados.

Gráfico 6 – Boxplots das variáveis da base de Estados

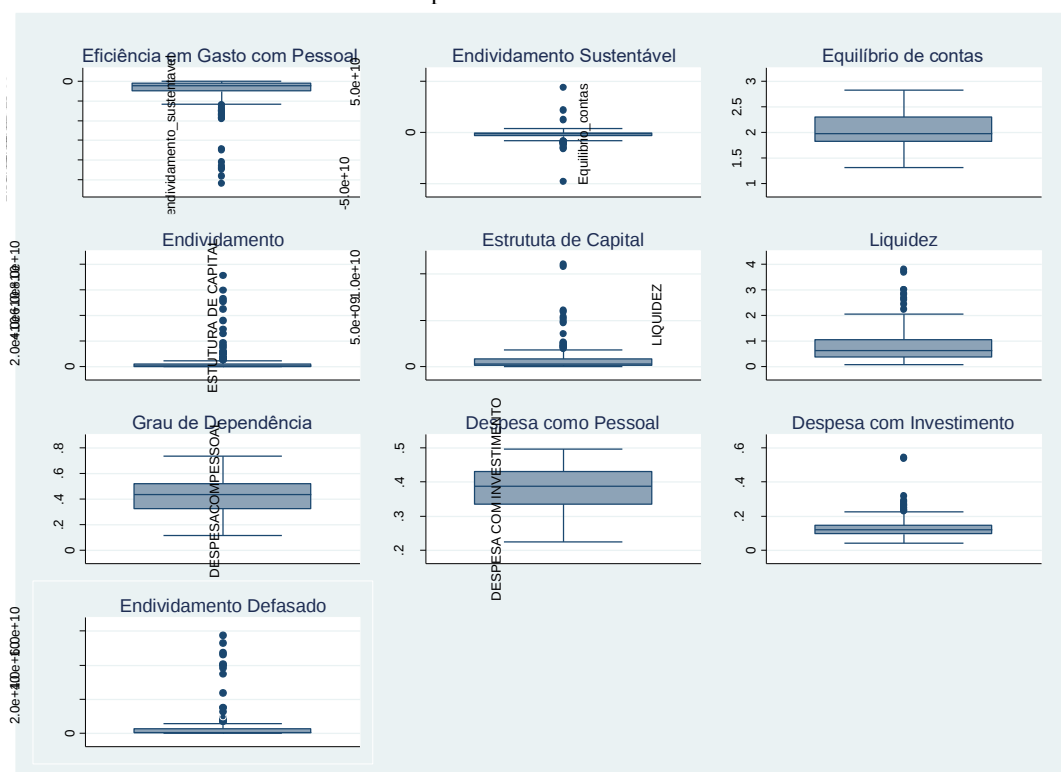
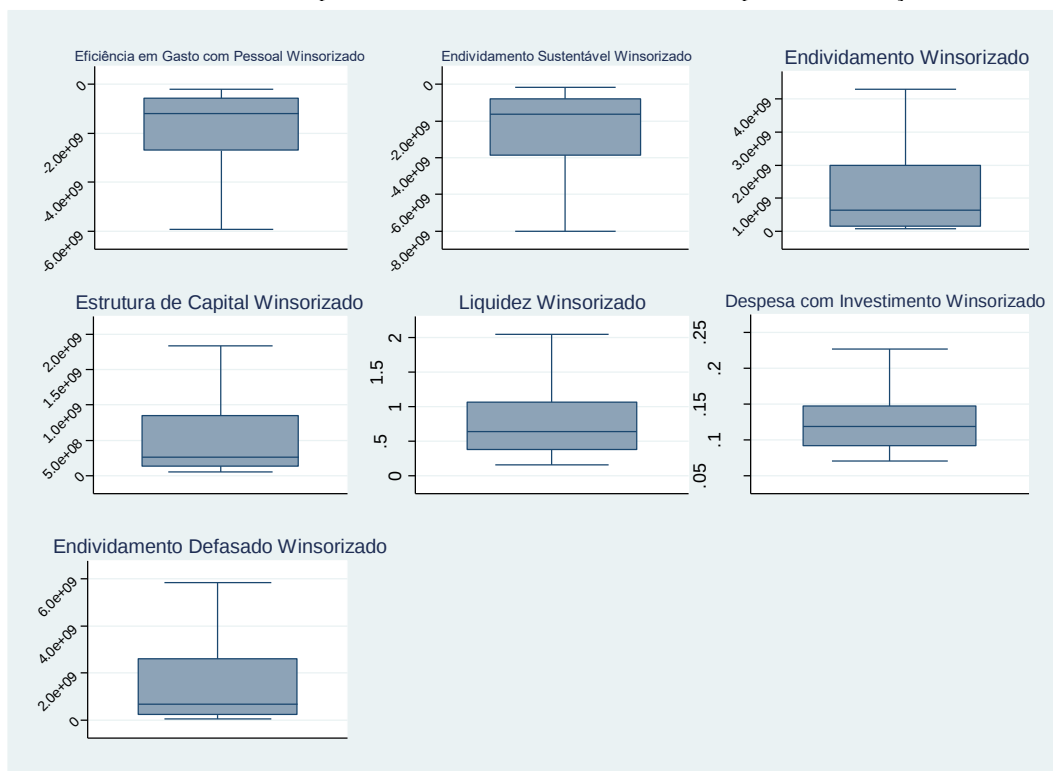


Gráfico 7 – Boxplots das variáveis da base de Estados após Winsorização

Após o processo de correção dos *outliers*, os resultados das **Tabelas 14 e 15** mostram que, em geral, as séries tendem a ser estacionárias nos Municípios. No entanto, nos Estados, observa-se uma única série não estacionária, que é a variável Despesa com Investimento. Isso pode indicar que, enquanto as tendências econômicas em Municípios individuais tendem a ser mais estáveis, os Estados, como um todo, apresentam tendências mais variáveis, possivelmente devido a fatores macroeconômicos ou políticas fiscais que afetam os Estados de maneira diversa.

Tabela 14 – Teste de estacionariedade para Municípios

Variável	p-valor	Hipótese nula rejeitada?
SUSTENTABILIDADE DO GASTO COM PESSOAL	0,00	Sim
ENDIVIDAMENTO SUSTENTÁVEL	0,00	Sim
EQUILÍBRIO CONTAS	0,00	Sim
ENDIVIDAMENTO	0,00	Sim
ESTUTURA DE CAPITAL	0,00	Sim
LIQUIDEZ	0,00	Sim
GRAUDE DEPENDÊNCIA	0,00	Sim
DESPESA COM PESSOAL	0,00	Sim
DESPESA COM INVESTIMENTO	0,00	Sim
ENDIVIDAMENTO DEFASADO	0,00	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Para todas as variáveis em Municípios, a hipótese nula foi rejeitada a um nível de significância de 5% (todos os p-valores são inferiores a este limiar). Isso indica que as séries são estacionárias, o que significa que, em média, as propriedades estatísticas dessas séries (como a média e a variância) permanecem constantes ao longo do tempo. Somente para a variável despesa com investimento na base de Estados o valor p é superior a 0,05, não rejeitando a hipótese nula, o que indica que não existem evidências estatísticas suficientes para afirmar que a série é estacionária.

Tabela 15 – Teste de estacionariedade para Estados

Variável	p-valor	Hipótese nula rejeitada?
SUSTENTABILIDADE DO GASTO COM PESSOAL	0,00	Sim
ENDIVIDAMENTO SUSTENTÁVEL	0,00	Sim
EQUILÍBRIO CONTAS	0,00	Sim
ENDIVIDAMENTO	0,00	Sim
ESTUTURA DE CAPITAL	0,00	Sim
LIQUIDEZ	0,04	Sim
GRAUDE DEPENDÊNCIA	0,00	Sim
DESPESA COM PESSOAL	0,00	Sim
DESPESA COM INVESTIMENTO	0,54	Não
ENDIVIDAMENTO DEFASADO	0,00	Sim

Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Após a realização dos testes, a variável considerada não estacionária pelos testes realizados foi diferenciada para corrigir essa característica, tornando-se, assim, estacionária. Com a variável diferenciada, foram estimados os modelos POOLED para cada variável dependente sugerida, considerando também como preditores os efeitos de tempo, representados pela variável ano, e os efeitos de indivíduos, que, neste caso, serão indicados pela variável CodIBGE, que identifica cada Estado da federação.

As **Tabelas 16 e 17** apresentam os resultados de uma regressão POOLED para a variável dependente SGP. O objetivo, como mencionado anteriormente, é verificar se os efeitos de Estados e de tempo são significativos.

Na **Tabela 18 (Apêndice F)**, que apresenta os efeitos entre os Estados, grande parte das variáveis de Estado (CodIBGE) é estatisticamente significativa ao nível de 5% (ou seja, $p < 0,05$) ou 1% (ou seja, $p < 0,01$). Em particular, os códigos 12, 13, 14, 16, 32, 50 e 51 não são significativos nem ao nível de 5% nem ao nível de 1%. Isso sugere que a sustentabilidade do gasto com pessoal varia significativamente entre a maioria dos Estados. No entanto, essa indicação de significância para a maior parte dos Estados é suficiente para afirmar que existe variação significativa entre eles, e por esse motivo, o modelo de efeitos fixos é o mais recomendado. Na **Tabela 19 (Apêndice F)**, que apresenta os efeitos ao longo dos anos, o ano

de 2002 é estatisticamente significativo ao nível de 1% ($p < 0,01$). Isso indica que há um efeito de tempo significativo na sustentabilidade do gasto com pessoal nesse ano específico. Também é possível observar que as variáveis Endividamento (END), Grau de Dependência (GD), Despesa com Pessoal (DP), a diferença de Despesa com Investimento (Dif(DI)) e o Endividamento Defasado (EDf) são estatisticamente significativas, reforçando a conclusão de que essas variáveis estão fortemente associadas à sustentabilidade do gasto com pessoal. No entanto, ao contrário do efeito dos Estados, a variação entre os anos é pequena para que sejam considerados efeitos temporais, razão pela qual o modelo POOLED é recomendado.

Portanto, os resultados indicam que existem diferenças significativas entre os Estados na sustentabilidade do gasto com pessoal. Essas diferenças podem refletir políticas fiscais locais, condições econômicas ou outras características que variam entre os Estados e ao longo do tempo. Tais diferenças são suficientemente expressivas para que seja necessária a estimação de um modelo que considere esses efeitos.

As **Tabelas 20 e 21 (Apêndice F)** apresentam resultados semelhantes aos das duas tabelas anteriores, porém para a variável dependente ES. Na **Tabela 20**, que apresenta os efeitos entre os Estados, novamente uma grande parte dos códigos do IBGE para os Estados é significativa no nível de 5% ($p < 0.05$) ou 1% ($p < 0.01$). Isso sugere que o equilíbrio de contas varia significativamente entre a maioria dos Estados.

Na **Tabela 21**, que apresenta os efeitos entre os anos, o ano de 2003 é estatisticamente significativo no nível de 5% ($p < 0.05$), sugerindo que há um efeito temporal significativo no equilíbrio de contas neste ano em particular.

Por fim, as **Tabelas 22 e 23 (Apêndice F)** avaliam os efeitos dos Estados e do tempo para a variável EQC. A **Tabela 22** mostra que muitos Estados apresentam um efeito significativo sobre a variável dependente, o que indica que existem diferenças entre os Estados em termos de EQC, sendo suficientes para a comprovação estatística dos efeitos dessas variáveis.

A **Tabela 23** também avalia o efeito de diversas variáveis independentes, mas, desta vez, para os efeitos entre anos. Diferentemente da tabela anterior, os efeitos anuais não são tão marcantes, com apenas o ano de 2002 apresentando significância estatística.

Portanto, conclui-se que o impacto dessas variáveis geográficas na eficiência da qualidade do gasto varia de forma significativa, mas, temporalmente (entre anos), o efeito não é significativo. Dessa forma, será necessário estimar um modelo de efeitos fixos para os Estados.

A **Tabela 16** apresenta os resultados dos três modelos de efeitos fixos estimados para cada uma das variáveis entre os Estados. A interpretação dos coeficientes significativos desse modelo considera tanto o sinal (positivo ou negativo) quanto a significância estatística (indicada pelos asteriscos). Os coeficientes representam a variação esperada na variável dependente (Sustentabilidade do Gasto com Pessoal – SGP, Endividamento Sustentável – ES ou Equilíbrio de Contas – EQC) em resposta a uma unidade de mudança na variável independente correspondente, mantendo as demais variáveis constantes.

Tabela 16 – Resultados das três regressões de modelo de efeitos fixos para Estado

	SGP	ES	EQC
END	-0.187 (-1.92)	0.589** (2.78)	8.60e-12 (0.69)
EC	1.156** (2.93)	2.382** (2.77)	-4.50e-11 (-0.89)
LQ	-408561983.2* (-2.09)	-450980727.0 (-1.06)	0.0986*** (3.94)
GD	6.28225e+09*** (5.79)	7.01385e+09** (2.97)	0.0267 (0.19)
DP	1.40743e+09 (0.62)	17728911.8 (0.00)	-3.740*** (-12.83)
Dif (DI)	8.89438e+09*** (6.14)	1.05519e+10** (3.34)	-1.246*** (-6.71)
EDf	-0.399*** (-6.42)	-0.644*** (-4.76)	6.93e-12 (0.87)
LRF	-160847032.2 (-0.57)	-175754152.0 (-0.29)	0.231*** (6.40)
D_final_ano	-448575255.2** (-3.29)	-999185289.8*** (-3.37)	0.0279 (1.60)
_cons	-2.91070e+09* (-2.43)	-2.87311e+09 (-1.10)	3.145*** (20.47)

t statistics in parentheses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Para o Grau de Dependência (GD), o coeficiente é positivamente significativo para SGP e negativamente significativo para EQC. Isso sugere que um aumento na dependência de fontes externas está associado a uma maior sustentabilidade nos gastos com pessoal e a uma menor equidade fiscal entre os Estados. Em Endividamento Sustentável (ES), o coeficiente também é positivamente significativo para SGP e negativamente significativo para EQC, indicando que um maior nível de endividamento sustentável está associado a uma maior sustentabilidade dos gastos com pessoal e a uma menor equidade fiscal.

Já para a Despesa com Pessoal (DP), o coeficiente negativo e significativo para EQC indica que um aumento nas despesas com pessoal está associado a uma menor equidade fiscal. Os coeficientes para Despesa com Investimento (DI) mostram uma relação negativa com EQC, sugerindo que um aumento nos gastos com investimentos está associado a uma menor equidade fiscal. Em Endividamento Defasado (EDF), o coeficiente negativo e significativo para SGP e ES sugere que um maior endividamento defasado está associado a uma menor sustentabilidade nos gastos com pessoal e equidade fiscal.

Por conseguinte, o aumento do Endividamento Sustentável (ES) está associado a uma maior sustentabilidade dos gastos com pessoal. Isso pode indicar que os Estados com melhor gestão da dívida tendem a ter uma administração mais eficiente dos recursos destinados a salários e benefícios dos funcionários públicos.

Os resultados também mostram uma tendência de que um maior Endividamento Sustentável (ES) e maiores Despesas com Investimento (DI) estão associados a uma menor equidade fiscal. Isso pode indicar que, embora alguns Estados possam gerenciar bem suas dívidas e investir em projetos de longo prazo, isso ocorre à custa de uma distribuição menos equitativa dos recursos fiscais entre as diversas jurisdições ou grupos sociais.

A dependência de fontes externas parece ter um efeito misto, estando positivamente relacionada à sustentabilidade do gasto com pessoal, mas negativamente à equidade fiscal. Isso pode refletir uma situação em que a dependência de financiamento ou receitas externas obriga os Estados a serem mais cuidadosos com seus gastos operacionais, mas, ao mesmo tempo, pode levar a uma distribuição desigual de recursos.

Um maior endividamento defasado está ligado a uma menor sustentabilidade dos gastos com pessoal e a menor equidade fiscal, o que implica que as dificuldades financeiras podem comprometer tanto a gestão eficaz dos recursos humanos quanto a capacidade de manter uma distribuição equitativa da carga fiscal.

Observando os resultados da **Tabela 17** e comparando-os com os resultados obtidos anteriormente, surgem *insights* importantes sobre a relação entre diversas variáveis fiscais e medidas de desempenho econômico.

Tabela 17 – Resultados das três regressões POOLED para Municípios

	SGP	ES	EC
END	-0.839*** (-69.35)	-0.837*** (-32.79)	9.52e-10 (1.88)
EC	-2.214*** (-151.59)	-4.355*** (-141.33)	-2.77e-09*** (-4.53)
LQ	-408193.4*** (-30.39)	-600915.5*** (-21.21)	0.000855 (1.52)
GD	5125693.0*** (58.54)	10316507.8*** (55.84)	-0.0711*** (-19.37)
DP	1715123.9*** (7.74)	2797453.6*** (5.99)	-3.459*** (-372.30)
DI	2161239.4*** (9.14)	4258318.0*** (8.53)	-2.595*** (-261.37)
EDf	0.194*** (16.65)	0.636*** (25.82)	-5.93e-10 (-1.21)
LRF	1765557.1*** (50.29)	3721132.4*** (50.24)	0.165*** (112.40)
D_final_ano	-210645.5*** (-5.43)	-484273.4*** (-5.92)	-0.00566*** (-3.48)
_cons	-6777032.9*** (-52.13)	-14764219.4*** (-53.83)	3.638*** (667.91)

t statistics in parentheses

** p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001"

O modelo sugere que um maior endividamento, tanto sustentável (ES) quanto defasado (EDF), está associado a uma maior sustentabilidade do gasto com pessoal (SGP), o que pode indicar que pressões financeiras levam a uma gestão mais rigorosa dos recursos humanos. No entanto, ao mesmo tempo, um endividamento mais elevado está relacionado a uma piora na equidade fiscal (EQC), possivelmente refletindo uma carga tributária desproporcionalmente distribuída ou uma maior dependência de receitas voláteis, como empréstimos e auxílios, que podem não ser sustentáveis a longo prazo.

Além disso, a estrutura de capital (EC) e a liquidez (LQ) dos Municípios também apresentam associações significativas com a sustentabilidade dos gastos e a equidade fiscal. Uma maior proporção de capital sobre o patrimônio líquido (EC) está fortemente relacionada a uma menor sustentabilidade do gasto com pessoal e a uma menor equidade fiscal. Isso pode sugerir que Municípios com maior alavancagem financeira enfrentam dificuldades na gestão eficiente dos custos com pessoal e na distribuição equitativa dos recursos fiscais.

Em relação à liquidez, os resultados indicam que uma maior capacidade de liquidar ativos para cobrir passivos de curto prazo (LQ) está positivamente relacionada à sustentabilidade do gasto com pessoal. Isso pode indicar que Municípios com maior liquidez conseguem administrar melhor os gastos operacionais, inclusive com pessoal, possivelmente por terem mais facilidade em gerenciar as flutuações de caixa.

O grau de dependência (GD) de fontes externas, por outro lado, apresenta um efeito misto. Enquanto um aumento nessa dependência está positivamente correlacionado à sustentabilidade do gasto com pessoal, também sugere um impacto negativo na equidade fiscal. Isso pode indicar que Municípios mais dependentes de fontes externas se esforçam para utilizar seus recursos de maneira eficiente, porém, essa dependência pode resultar em uma maior desigualdade na distribuição dos encargos fiscais entre os cidadãos.

Por fim, os gastos com pessoal (DP) e investimento (DI) dos Municípios apresentam uma relação fortemente negativa com a equidade fiscal. Esse resultado sugere que maiores gastos nessas áreas podem não estar sendo compensados por receitas tributárias distribuídas de forma equitativa, o que possivelmente indica um desequilíbrio entre os investimentos necessários e a capacidade de geração de receitas locais.

Em conclusão, a análise detalhada das finanças estaduais e municipais revela um cenário complexo e multifacetado. A despesa com pessoal emerge como um aspecto crítico, representando uma proporção significativa dos gastos públicos tanto em nível estadual quanto municipal. No entanto, a sustentabilidade no uso desses recursos varia consideravelmente, com alguns governos locais demonstrando maior capacidade de gerenciar seus custos com pessoal do que outros.

Além disso, o endividamento, tanto sustentável quanto não sustentável, apresenta desafios significativos, com muitos Estados e Municípios operando em níveis que levantam preocupações sobre sua capacidade de manter uma gestão financeira estável a longo prazo. Isso pode ter implicações diretas na sustentabilidade do gasto público e na equidade fiscal.

Os resultados destacam a interconexão entre diferentes variáveis fiscais. Por exemplo, uma maior dependência de fontes externas pode estar associada a uma maior sustentabilidade no gasto com pessoal, mas também a uma menor equidade fiscal. Da mesma forma, investimentos necessários em áreas como pessoal e infraestrutura podem ser prejudicados por uma distribuição desigual de receitas.

Em relação às hipóteses e considerando os resultados obtidos com as regressões, a **Hipótese 1** aborda uma questão de comparação entre dois grupos – Estados e Municípios – no contexto da gestão fiscal responsável. A hipótese nula (H_0) sugere que os dois grupos

apresentam comportamentos distintos em relação à gestão fiscal, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica que possuem o mesmo comportamento. Observou-se que, para endividamento e endividamento defasado, em ambas as tabelas, essas variáveis não se mostraram significativas. Isso sugere que, pelo menos em termos de endividamento, Estados e Municípios apresentam comportamentos similares. Quanto à estrutura de capital, da mesma forma, essa variável não se mostrou significativa em ambos os contextos (Estados e Municípios), reforçando a ideia de que há semelhanças no comportamento entre os dois grupos.

Em relação à liquidez, nos dois cenários, essa variável não se mostrou significativa, sugerindo comportamentos semelhantes. No que diz respeito ao grau de dependência, observa-se uma divergência: para os Estados, essa variável não foi significativa, enquanto para os Municípios, foi. Isso indica que os Municípios podem depender de fontes distintas ou apresentar uma maior ou menor dependência de determinadas fontes em comparação com os Estados. Já a despesa com pessoal não foi significativa em ambos os contextos, reforçando a similaridade de comportamento entre Estados e Municípios.

Já a despesa com investimento também apresentou divergência. Para os Estados, essa variável não foi significativa, enquanto para os Municípios, foi. Isso pode sugerir que os Municípios têm comportamentos distintos em relação aos seus investimentos quando comparados aos Estados.

Ademais, dadas as evidências, infere-se que, em algumas variáveis (endividamento, estrutura de capital, liquidez, despesa com pessoal), os comportamentos de Estados e Municípios parecem ser similares, o que apoiaria a hipótese H_1 . No entanto, as variáveis grau de dependência e despesa com investimento mostram diferenças significativas entre os dois grupos, o que apoiaria a hipótese H_0 .

Assim, dadas as evidências mistas, com algumas variáveis apoiando H_1 e outras apoiando H_0 , não é possível afirmar categoricamente que Estados e Municípios têm o mesmo (ou diferente) comportamento em relação à gestão fiscal responsável. Seria prudente investigar mais a fundo as variáveis que mostraram diferenças e tentar entender as razões subjacentes a essas diferenças antes de se chegar a uma conclusão definitiva.

Já para a **Hipótese 2**, os resultados da regressão mostram que, para Dif(EQC), a variável LRF é significativa ao nível de 1% ($p < 0,001$). Isso sugere que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teve influência na gestão fiscal responsável. Portanto, a hipótese nula (H_0 - a LRF não teve influência na gestão fiscal responsável) foi rejeitada, apoiando a hipótese alternativa (H_1 - a LRF teve influência na gestão fiscal responsável).

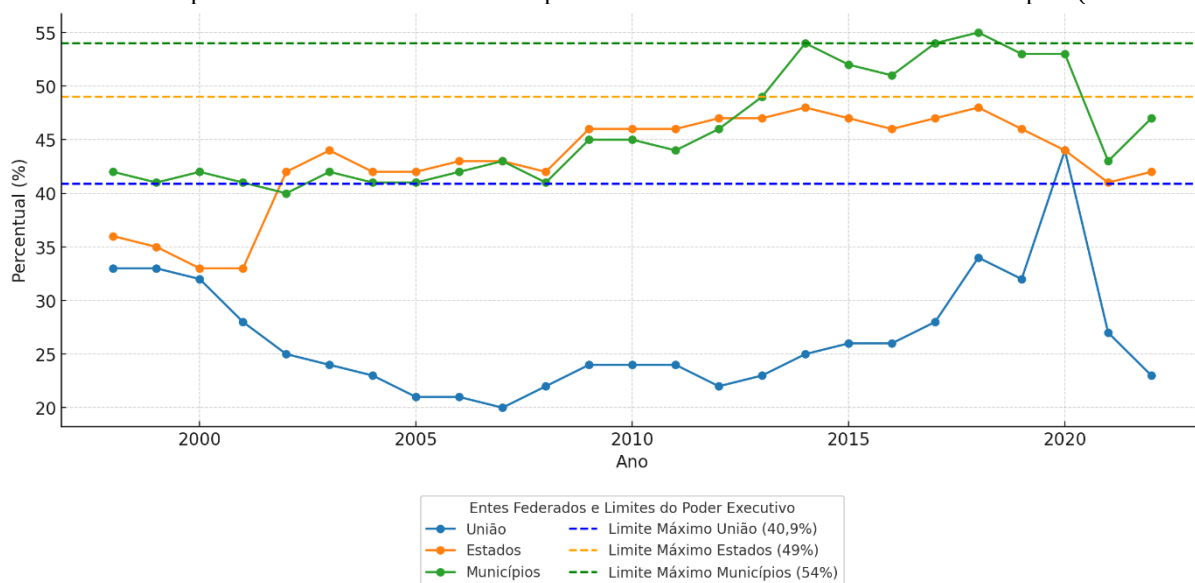
Por fim, com base apenas nos resultados das regressões realizadas, foram identificadas dificuldades e limitações para avaliar diretamente a **Hipótese 3**. Entretanto, a variável “Despesa com Pessoal (DP)”, que pode ser vista como um indicador de gestão fiscal responsável, é significativa na regressão Dif(EQC). Isso sugere que a gestão fiscal responsável pode ter um impacto sobre o equilíbrio das contas públicas, apoiando a hipótese alternativa (**H₁** - A gestão fiscal responsável coloca em risco o equilíbrio das contas públicas). Contudo, mais análises seriam necessárias para afirmar com mais certeza.

Desse modo, esses *insights* são fundamentais para orientar políticas públicas mais eficazes e equitativas. A gestão prudente das finanças públicas, com foco na sustentabilidade do gasto e na equidade fiscal, é essencial para promover o desenvolvimento sustentável e o bem-estar das comunidades locais. À medida que enfrentamos desafios econômicos e sociais em constante evolução, compreender as complexidades das finanças governamentais é crucial para tomar decisões informadas e orientadas por evidências.

4.6 Comportamento do gasto com pessoal na União, Estados e Municípios (1998-2022)

Esta subseção apresenta o comportamento do gasto com pessoal na União, Estados e Municípios. Antes de analisar os dados, é importante destacar que a intenção aqui não é estabelecer comparações diretas entre os entes federados, uma vez que cada um possui características, responsabilidades e contextos econômicos específicos que influenciam suas gestões. Estatisticamente, comparar diretamente esses entes pode ser inadequado, pois a base de receitas, as atribuições legais e as dinâmicas administrativas variam substancialmente. Assim, o objetivo é observar as tendências de cada ente individualmente, respeitando suas particularidades.

Para a análise dos dados, considerou-se para a União o percentual de despesa com pessoal e, para os Estados e Municípios, a média anual. O **Gráfico 8** apresenta a evolução do percentual da despesa com pessoal em relação às receitas correntes, observando o comportamento da União, dos Estados e dos Municípios no período de 1998 a 2022, com destaque para os limites máximos estabelecidos pela legislação: 40,9% para a União, 49% para os Estados e 54% para os Municípios.

Gráfico 8 – Comportamento do Percentual da Despesa com Pessoal da União, Estados e Municípios (1998-2022)

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A União apresentou uma trajetória predominantemente estável e descendente ao longo do período. No final da década de 1990, a despesa com pessoal correspondia a cerca de 33% das receitas correntes. Desde então, houve uma redução gradual, alcançando 23% em 2022, o menor percentual registrado no período. Essa trajetória demonstra um comportamento conservador e disciplinado, mantendo-se sempre abaixo do limite máximo de 40,9%. A estabilidade da União reflete sua maior capacidade de gestão fiscal, sustentada por uma base de receitas mais diversificada e menos suscetível a flutuações econômicas regionais.

Os Estados demonstraram um comportamento mais volátil, frequentemente operando próximo ao limite de 49%. Após uma leve queda no início dos anos 2000, os percentuais voltaram a crescer, atingindo picos entre 2013 e 2015, anos de expansão das receitas correntes e aumento das despesas. Embora os Estados tenham permanecido dentro do limite na maior parte do período, o comportamento sugere uma pressão fiscal constante, exigindo ajustes para evitar a ultrapassagem do teto. Essa volatilidade pode ser explicada pela dependência das receitas estaduais de transferências federais e de uma arrecadação tributária mais suscetível aos ciclos econômicos.

Já os Municípios apresentaram os maiores percentuais de despesa com pessoal entre os entes federados. Durante grande parte do período, os valores permaneceram próximos ou acima do limite máximo de 54%, especialmente entre 2014 e 2018. A partir de 2019, houve uma redução, mas os percentuais ainda são elevados em comparação com os dos outros entes. Esse comportamento reflete a alta dependência de receitas correntes para o pagamento de pessoal,

em contraste com a União e os Estados, que possuem maior flexibilidade na gestão de seus orçamentos.

Algumas semelhanças são observadas entre os entes, como a sensibilidade a crises econômicas. A União, os Estados e os Municípios apresentam picos de despesas com pessoal em períodos de crise, como em 2009 (crise financeira global) e 2020 (pandemia de covid-19).

Em relação aos limites, é possível observar que, apesar das flutuações, a União e os Estados conseguiram se manter dentro dos limites estabelecidos ao longo do período analisado. Já os Municípios permaneceram dentro dos limites na maior parte da série histórica, porém, na última década, esses entes apresentaram dificuldades para cumprir a regra.

É possível observar, ainda, uma diferença significativa na margem de segurança em relação aos limites. Enquanto a União apresenta uma margem considerável abaixo do seu limite máximo, os Estados e Municípios operam de maneira mais pressionada, frequentemente próximos aos seus tetos. Isso mostra que a União possui uma trajetória mais estável, enquanto os Estados e Municípios demonstram maior volatilidade, especialmente em períodos de aumento de receitas ou crises.

Esse panorama evidencia a importância de considerar as particularidades de cada ente federado ao analisar a gestão fiscal e os impactos das despesas com pessoal. Embora a União demonstre maior capacidade de controle, os Estados e Municípios enfrentam desafios estruturais e conjunturais que tornam sua gestão mais complexa, exigindo maior atenção às dinâmicas regionais e locais.

Os resultados encontrados apresentam, ainda, uma relação direta com os conceitos discutidos na fundamentação teórica deste estudo, especialmente no que diz respeito às regras fiscais e ao impacto das peculiaridades do federalismo brasileiro. A fundamentação destaca que a LRF é uma ferramenta central para promover maior disciplina orçamentária, estabelecendo limites claros para as despesas com pessoal e visando à sustentabilidade fiscal. Essa relação pode ser observada no comportamento mais conservador da União, que apresenta percentuais consistentemente abaixo do limite máximo estabelecido, demonstrando maior capacidade de gestão e adequação às regras fiscais – um reflexo da maior disponibilidade de recursos e estrutura administrativa.

No entanto, estudos anteriores também apontam os desafios do modelo brasileiro de descentralização fiscal, que transfere responsabilidades significativas para Estados e Municípios sem garantir proporcionalidade na distribuição de receitas. Isso se reflete nos resultados obtidos, em que Estados e Municípios operam frequentemente próximos ou acima dos limites estabelecidos para despesas com pessoal. Esse cenário corrobora os argumentos de

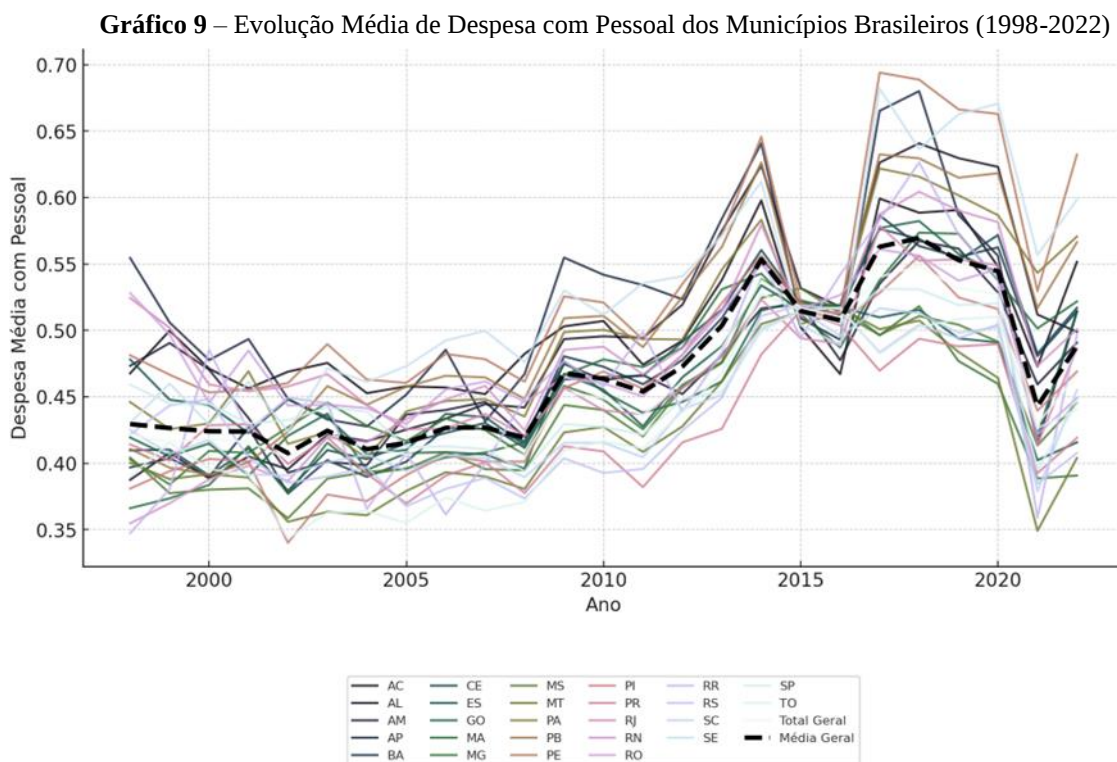
autores como Abrucio e Franzese (2007) e Souza (2008), que discutem como a descentralização pode agravar desequilíbrios fiscais, especialmente em regiões com maior dependência de transferências intergovernamentais e menor capacidade de arrecadação própria.

A literatura também aborda como interesses políticos locais influenciam a alocação de recursos, priorizando despesas com pessoal, muitas vezes em detrimento de investimentos. Esse comportamento é especialmente evidente nos municípios, onde pressões políticas locais e eleitorais tendem a direcionar os recursos para atender às demandas imediatas da população e aos compromissos políticos, reforçando as discussões da Teoria da Escolha Pública sobre os incentivos que moldam as decisões públicas.

Além disso, a fundamentação teórica destaca as críticas à LRF em relação à sua efetividade prática, especialmente em entes com menor capacidade técnica e fiscal. Os resultados que mostram os municípios frequentemente acima dos limites de despesa com pessoal indicam que, em algumas situações, os incentivos criados pela legislação podem levar ao comportamento de operar próximo ao teto permitido, conforme apontado por Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006).

Por conseguinte, as crises econômicas são mencionadas na literatura como momentos de maior pressão fiscal, que testam a eficácia e a flexibilidade das regras fiscais. Isso é evidente no comportamento dos entes durante a pandemia de covid-19, em que houve um aumento significativo das despesas com pessoal em todos os níveis, alinhando-se ao que a literatura identifica como períodos em que salvaguardas fiscais precisam ser acionadas para mitigar os impactos econômicos.

O **Gráfico 9** apresenta a evolução da média de despesa com pessoal dos municípios brasileiros entre 1998 e 2022, consolidada por estado. Cada linha representa um estado, enquanto a média geral nacional foi destacada com uma linha preta pontilhada, facilitando a comparação das tendências regionais.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No início da série histórica, observa-se um aumento gradual das despesas com pessoal na maioria dos estados, reflexo da ampliação do quadro funcional dos municípios, impulsionado por políticas de descentralização administrativa e pelo crescimento das receitas municipais. Estados como Acre, Amapá e Roraima apresentam percentuais historicamente mais elevados, sugerindo uma maior dependência dos gastos com pessoal no orçamento público municipal. Esse crescimento é particularmente notável entre 2003 e 2016, período em que diversas políticas de valorização do funcionalismo foram implementadas, como já destacado em capítulos anteriores. Além disso, nesse período observa-se a aplicabilidade mais rígida da norma, com atuação dos órgãos de controle e tribunais superiores. Pode-se citar como exemplo a cassação de mandatos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por abuso de poder político e econômico, de governadores como Cássio Cunha Lima (Paraíba-PB), cassado em 2008, Jackson Lago (Maranhão-MA), cassado em 2009, e Marcelo Miranda (Tocantins-TO), cassado duas vezes, a primeira em 2009 e a segunda em 2018, por arrecadação ilícita de recursos para campanha.

A partir de 2017, há uma tendência de estabilização ou leve redução na despesa média com pessoal em diversos estados. Essa mudança pode ser explicada por restrições fiscais mais rígidas, especialmente pela aplicação mais efetiva da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),

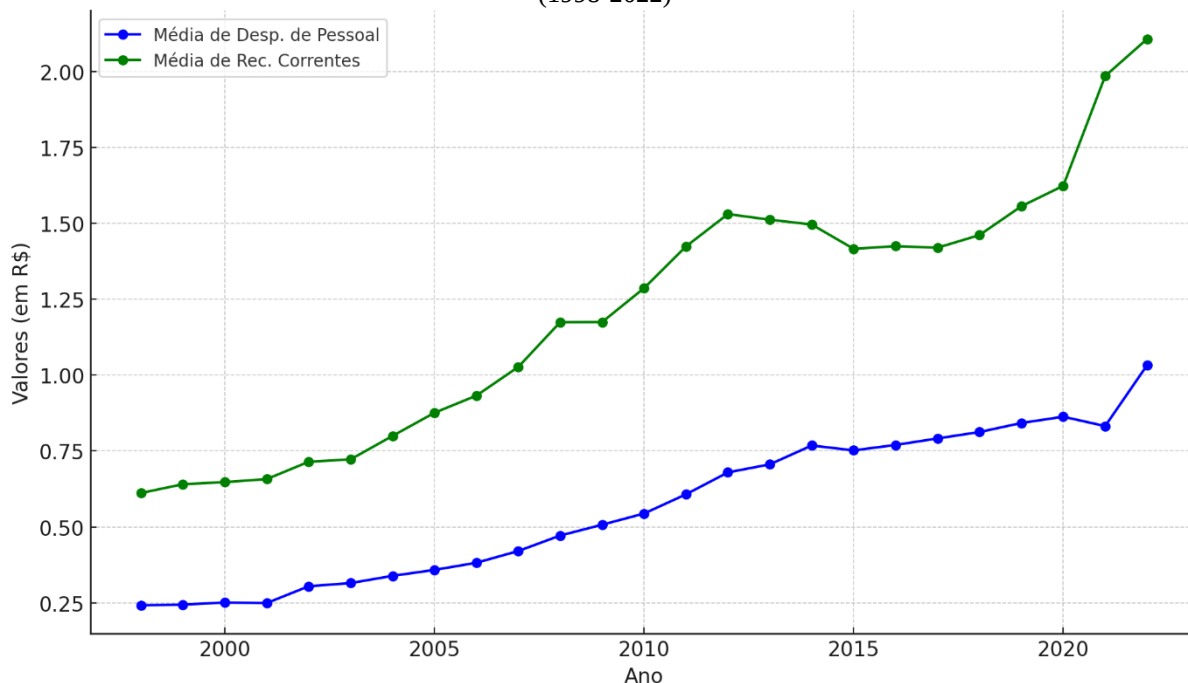
além do contexto de crise econômica nacional e das medidas de ajuste fiscal adotadas pelos governos locais.

Em 2020, durante a pandemia de covid-19, nota-se um impacto nos gastos com pessoal, possivelmente relacionado à queda de arrecadação e às medidas emergenciais adotadas, como a suspensão de reajustes e contratações temporárias. Os estados das regiões Norte e Nordeste, como Acre, Alagoas e Amapá, apresentam percentuais de despesa com pessoal consistentemente acima da média nacional, o que pode indicar uma maior dependência das receitas municipais para sustentar a folha de pagamento. Por outro lado, estados das regiões Sul e Sudeste, como São Paulo e Santa Catarina, apresentaram tendências de valores abaixo da média geral, sugerindo maior diversificação de receitas e menor comprometimento orçamentário com a folha de pagamento.

A implementação da LRF ocorreu nos anos 2000, mas o impacto da legislação é mais visível nos anos mais recentes, quando os gastos com pessoal passaram a ser mais controlados e estabilizados. A variação entre estados reflete diferentes realidades fiscais e econômicas, sendo importante analisar o impacto de fatores como transferências intergovernamentais, arrecadação própria e a estrutura da administração municipal. O comportamento da despesa com pessoal ao longo do tempo sugere que momentos de crise econômica e restrições fiscais impactam diretamente os gastos municipais, tornando essencial a busca por equilíbrio financeiro e eficiência na gestão pública.

Retomando as conclusões dos estudos de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), Santolin, Jayme e dos Reis (2009) e Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011), que indicam que a LRF foi contraproducente ao definir percentuais de despesa com pessoal, uma outra análise relevante que pode indicar influência no aumento do gasto com pessoal é o próprio crescimento das receitas. O **Gráfico 10** revela que, ao longo do período de 1998 a 2022, tanto a média de despesas com pessoal quanto a média de receitas correntes dos municípios apresentaram crescimento, porém com ritmos diferentes. As despesas com pessoal mostraram um aumento mais gradual ao longo do tempo, enquanto as receitas correntes tiveram um crescimento mais acentuado, especialmente após 2005, com um aumento considerável a partir de 2014.

Gráfico 10 – Evolução Média de Despesa com Pessoal x Receita Corrente Líquida dos Municípios Brasileiros (1998-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

É possível observar que o crescimento das receitas correntes foi mais acelerado do que o das despesas com pessoal, especialmente no final do período analisado (2014-2022). Esse crescimento das receitas indica que a capacidade do governo de gerar receita aumentou a um ritmo superior ao das despesas com pessoal. Assim, quando as receitas correntes crescem em percentuais superiores às despesas com pessoal, isso pode criar uma margem maior para os governos aumentarem suas despesas com pessoal, sendo também um motivador a ser considerado no aumento do gasto.

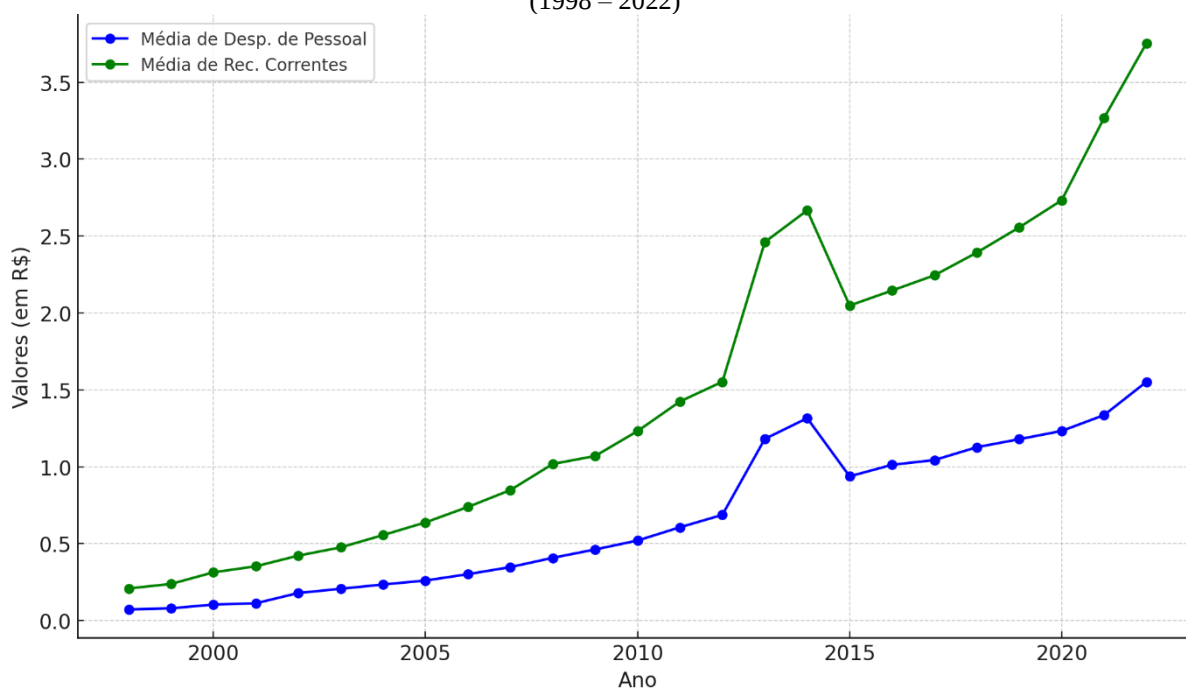
Por outro lado, se as despesas com pessoal crescem mais do que as receitas correntes, isso pode representar um risco de violação dos limites da LRF. A partir do **Gráfico 10**, observa-se que as despesas com pessoal aumentaram de maneira gradual, mas o crescimento das receitas, mais acelerado, ajudou a manter os limites estabelecidos pela LRF sob controle, evitando um crescimento desproporcional das despesas.

O mesmo crescimento acelerado das receitas ocorreu nos estados. O **Gráfico 11** aponta um crescimento gradual desde 1998, tanto para receita quanto para despesa, sendo observado um aumento mais acentuado a partir de 2010. Esse crescimento foi interrompido por uma queda abrupta em 2015, que pode ser explicada pela crise econômica no Brasil, a qual impactou diretamente a arrecadação e gerou uma desaceleração nas finanças públicas. Nesse período, o país vivenciou uma crise política e fiscal que contribuiu para uma recessão econômica que

durou até 2016, com a cassação do mandato da Presidente da República e efeitos devastadores para a população, como o aumento da pobreza, da desigualdade e da incerteza econômica, acumulada com uma grande perda de confiança nas instituições políticas e econômicas do Brasil.

Após essa queda, as receitas correntes voltaram a crescer, com picos ainda mais elevados após 2020, sugerindo uma recuperação da arrecadação e possíveis medidas fiscais para aumentar as receitas. Por outro lado, as despesas com pessoal apresentaram um crescimento mais estável ao longo dos anos, sem as grandes flutuações observadas nas receitas correntes. Apesar disso, em 2015, também é possível observar uma leve queda nas despesas com pessoal, embora não tão acentuada quanto a redução nas receitas. Essa leve diminuição pode refletir ações de contenção de gastos ou ajustes fiscais realizados pelo governo em resposta à crise econômica daquele ano, com o objetivo de manter o equilíbrio fiscal e evitar a violação dos limites impostos pela LRF.

Gráfico 11 – Evolução Média de Despesa com Pessoal x Receita Corrente Líquida dos Estados Brasileiros (1998 – 2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em resumo, a diferenciação no ritmo de crescimento entre as receitas e as despesas demonstra uma crescente capacidade de arrecadação, enquanto as despesas com pessoal foram controladas, o que sugere que, ao longo do período analisado, os estados e municípios conseguiram manter o equilíbrio fiscal dentro dos parâmetros da LRF.

Para tanto, os resultados analisados não apenas reforçam as questões levantadas na fundamentação teórica, mas também ilustram como as especificidades de cada ente federativo moldam a dinâmica de suas despesas com pessoal, destacando tanto os avanços promovidos pela LRF quanto os desafios estruturais e conjunturais ainda enfrentados no contexto da gestão pública brasileira.

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre a gestão do gasto com pessoal nos estados e municípios brasileiros, verificando como a legislação impactou o cumprimento dos limites estabelecidos e a sustentabilidade fiscal ao longo do tempo. A questão central que norteou o estudo foi: Como a Lei de Responsabilidade Fiscal influencia o comportamento dos Estados e Municípios brasileiros em relação ao gasto com pessoal, especialmente no que tange à sustentabilidade dos gastos com pessoal?

Para responder a essa questão, a pesquisa adotou uma abordagem mista, com uma triangulação de métodos aplicados, combinando métodos qualitativos e quantitativos, incluindo análise bibliométrica, cientométrica, documental, entrevistas com especialistas e parlamentares e regressão de dados em painel. Os resultados obtidos permitiram uma compreensão abrangente do impacto da LRF na gestão fiscal dos entes federados, especialmente no que diz respeito às despesas com pessoal.

A análise bibliométrica e cientométrica identificou os principais periódicos, autores, coautores e tendências de pesquisa sobre a LRF. A análise revelou as redes de colaboração mais relevantes na área e as principais tendências da literatura, ajudando a mapear o estado da arte sobre a LRF. Esse resultado possibilitou compreender como a pesquisa sobre a LRF tem evoluído e quais áreas ainda necessitam de mais investigação. Além disso, foi possível identificar as lacunas existentes na literatura, fornecendo uma base teórica sólida para avaliar o impacto da LRF, contextualizar a pesquisa e embasar as análises subsequentes.

A análise documental revelou que, apesar da maior representatividade da União, houve um amplo debate legislativo antes da aprovação da norma, onde todos os entes participaram e foram ouvidos, sendo que os municípios foram mais afetados pelos limites de despesas com pessoal do que os estados. A pesquisa demonstrou que os limites impostos pela LRF não foram suficientes para conter o crescimento dessas despesas ao longo do tempo. Ademais, a análise permitiu uma avaliação crítica da implementação da norma e dos desafios que surgiram ao longo do tempo. Foi possível observar que a norma sofreu influência de estudos e normas internacionais.

Já a análise dos dados financeiros evidenciou que, embora tenha havido um período inicial de ajuste fiscal nos primeiros anos da LRF, ao longo do tempo, os gastos com pessoal voltaram a crescer em um ritmo acelerado, em alguns entes, um crescimento superior ao da arrecadação, especialmente nos municípios com menor capacidade de arrecadação própria e maior dependência de transferências intergovernamentais. Há, ainda, uma variação significativa no endividamento e na estrutura de capital de Estados e Municípios. Os resultados

alertam para sustentabilidade do gasto com pessoal e aos limites estabelecidos pela LRF, pois existem Estados e Municípios apresentam comprometimento de uma parcela excessiva de seus recursos com folha de pagamento, o que pode limitar investimentos em áreas essenciais como saúde, educação e segurança.

Apesar dos resultados alarmantes em relação a sustentabilidade do gasto com pessoal nos entes federados, foi possível comprovar que a LRF se mostra como um instrumento importante para promover a responsabilidade fiscal, mas que ainda permanece com espaço para melhorias na gestão dos recursos públicos.

As entrevistas forneceram uma visão qualitativa sobre os impactos da LRF, complementando informações tanto sobre os avanços quanto sobre os obstáculos na implementação da legislação. Os resultados indicaram que, apesar dos esforços para promover uma gestão fiscal responsável, houve resistência em algumas esferas quanto aos ajustes necessários nos gastos com pessoal. Nessa etapa metodológica, foi possível concluir que, embora a LRF tenha trazido avanços na gestão fiscal, ainda existem desafios significativos para alcançar a total efetividade da legislação, especialmente no que diz respeito à adaptação das práticas fiscais nos diferentes níveis de governo.

Um dos achados mais relevantes do estudo foi a constatação de que os limites de despesas com pessoal podem ter funcionado como um incentivo implícito ao aumento dos gastos. A triangulação dos métodos indicaram que, em alguns casos, os gestores públicos interpretaram os percentuais máximos estabelecidos pela LRF não como um teto a ser evitado, mas como uma referência aceitável para a elevação dos gastos. Esse fenômeno, identificado na literatura como “efeito manada”, foi observado principalmente em municípios que anteriormente gastavam menos com pessoal e passaram a aumentar essas despesas até atingir os limites permitidos pela norma.

Apesar dessa constatação, o aumento observado nos gastos nos Municípios não pode ser atribuído unicamente aos limites estabelecidos pela LRF. Outros fatores, como a expansão da estrutura administrativa exigida por leis, também impactaram diretamente nesses gastos, pois essas normas impuseram aos municípios a responsabilidade de estruturar e expandir a prestação de serviços públicos, principalmente na área de saúde com Unidades Básicas de Saúde (UBS), o que necessitou de um aumento significativo no número de contratados, como médicos, enfermeiros e agentes comunitários de saúde. A influência desses fatores no aumento do gasto, pode ser um dos objetos de pesquisas futuras que este estudo proporciona.

No que tange à sustentabilidade do endividamento, os resultados apontam que a LRF contribuiu para o controle da dívida pública dos entes federados, mas não impediu o

comprometimento crescente da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas obrigatórias. Estados e municípios que ultrapassaram os limites estabelecidos enfrentaram dificuldades financeiras e restrições em investimentos públicos essenciais, como infraestrutura, saúde e educação. Além disso, a ausência de mecanismos eficazes de correção levou à adoção de estratégias como terceirização e criação de cargos comissionados para contornar as restrições impostas pela LRF, comprometendo a real efetividade da norma.

A pesquisa também revelou que, apesar das regras estabelecidas para restringir aumentos de despesas no final dos mandatos, os gestores públicos ainda encontraram formas de elevar gastos nesse período, especialmente por meio de reajustes salariais e contratações temporárias, transferindo os impactos financeiros para administrações futuras. O modelo de regressão em painel confirmou um aumento significativo das despesas com pessoal nos anos finais de mandato, mesmo em entes que já estavam próximos dos limites legais. Esses resultados se mostram alinhados aos fundamentos da Teoria da Escolha Pública e Teoria Neoinstitucional, onde os agentes públicos buscam atender grupos não porque a demanda é determinante para a solução de um problema, mas porque o atendimento a esse público pode lhe trazer um retorno particular.

Diante desses achados, pode-se concluir que a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi desigual entre estados e municípios e que, nos primeiros anos de vigência, a Lei pode ter influenciado no aumento do gasto com pessoal dos municípios, mas que durante a série histórica analisada a LRF promoveu maior transparência e disciplina fiscal dos entes federados e seus respectivos poderes. Ademais, ficou comprovado que sua efetividade foi limitada por fatores como desigualdade na arrecadação entre os entes, ausência de mecanismos de ajuste automático e estratégias adotadas pelos gestores para contornar as restrições.

Apesar dessas limitações, a LRF representou um avanço na governança fiscal brasileira e continua sendo um instrumento fundamental para a disciplina orçamentária dos entes federativos. Entretanto, os desafios persistem, e os resultados desta pesquisa indicam a necessidade de aprimoramentos na norma, tais como: a adoção de mecanismos mais eficazes de correção para entes que ultrapassem os limites de despesas com pessoal; uma melhor distinção entre gastos com pessoal efetivo e terceirizações, evitando distorções nos demonstrativos fiscais; a implementação de medidas que reduzam a dependência dos municípios em relação às transferências da União, permitindo maior autonomia fiscal; e o fortalecimento do controle e da fiscalização para coibir práticas de aumento de despesas no final de mandato.

Entre as principais limitações desta tese, destaca-se a dificuldade de controlar as variáveis externas que influenciam a gestão fiscal, como mudanças econômicas e políticas, que podem ter impactado os resultados observados. Além disso, a pesquisa foca na análise de dados agregados de Estados e Municípios, o que pode limitar a compreensão das particularidades de entes federados de diferentes portes e contextos econômicos, especialmente os de menor porte. A qualidade e a consistência dos dados financeiros também podem variar entre os Municípios e Estados, afetando a precisão das conclusões. Outro ponto importante é que, embora o estudo utilize entrevistas com especialistas e parlamentares, as respostas podem refletir subjetividades ou interesses políticos, influenciando a interpretação dos impactos da LRF. Por fim, a pesquisa não conseguiu isolar completamente os efeitos de outras políticas públicas paralelas, como o Sistema Único de Saúde, que também impactaram as despesas com pessoal.

Dessa forma, esta pesquisa contribui para o debate acadêmico e técnico sobre a eficácia da LRF, oferecendo subsídios para futuras revisões da norma e para a formulação de políticas públicas que promovam uma gestão fiscal mais equilibrada e sustentável nos Estados e municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 5, p. 879-899, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_i_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 1 jan. 2025.
- AFONSO, J. R. Uma história da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. **Direito Público**, p. 126-154, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>. Acesso em: 2 jan. 2025.
- ALMEIDA, S. G. A reforma administrativa e a permanência do pessoal não-estável no serviço público. **L&C: Revista de Direito e Administração Pública**, v. 1, n. 1, p. 45-62, 2004.
- ANDREWS, C. W. A teoria da escolha pública e as reformas do Estado: uma crítica habermasiana. **Leviathan**, São Paulo, n. 1, p. 73, 2004. Disponível em: <https://revistas.usp.br/leviathan/article/view/132251/128356>. Acesso em: 3 jan. 2025.
- ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015. <https://doi.org/10.1590/0034-7612132652>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/49092>. Acesso em: 6 jan. 2025.

ARRAES, J. P.; FREITAS, F. R. N. V.; SANTOS, D, D, T.; PEREIRA, D. M. V. G. Equilíbrio fiscal e a influência do crescimento econômico na variação da despesa com pessoal dos estados brasileiros face aos limites da LRF. *In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE ON ACCOUNTING*, 22., 2022, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Fipecafi, 2022. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/22UspInternational/ArtigosDownload/3751.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2025.

ARRAES, J. P. S.; MATIAS-PEREIRA, J. **Bastidores da LRF**. 2024d.

ARRAES, J. P. S.; MATIAS-PEREIRA, J. Desvendando a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nos estados brasileiros: inferências quanto à sustentabilidade do endividamento, a eficiência do gasto com pessoal e a gestão fiscal responsável. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 27, n. 1, p. 128-156, 2024a. <https://doi.org/10.51341/cgg.v27i1.3215>. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/3215>. Acesso em: 9 jan. 2025.

ARRAES, J. P. S.; MATIAS-PEREIRA, J. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal: qual foi o comportamento dos estados em relação aos limites de despesa com pessoal estabelecidos como regra fiscal. *In: USP INTERNATIONAL CONFERENCE ON ACCOUNTING*, 24., 2024c, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Fipecafi, 2024c. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/Arquivos/41/Anais/4639%20.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2025.

ARRAES, J. P. S.; MATIAS-PEREIRA, J. Lei de Responsabilidade Fiscal: estados e municípios possuem o mesmo comportamento em relação à gestão fiscal responsável? *In: BRAZILIAN ACCOUNTING ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE*, 28., 2024e, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: ANPCont, 2024.

ARRAES, J. P. S.; MATIAS-PEREIRA, J. New institutionalism: public agents' choices based on individual interests. **International Journal of Economics and Finance**, v. 16, n. 1, p. 1-68, 2024b. <https://doi.org/10.5539/ijef.v16n1p68>. Disponível em: <https://ccsenet.org/journal/index.php/ijef/article/view/0/49647>. Acesso em: 11 jan. 2025.

ARRAES, J. P. S.; MATIAS-PEREIRA, J. 22 anos de LRF: uma análise da produção científica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista da Faculdade de Administração e Economia**, v. 12, n. 2, p. 135-150, 2023.

ASAZU, C. Y. **Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, idéias e incrementalismo**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d206e703-b4e2-4166-8bc0-5689713aca55/content>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. Forense, 2010.

BARBIERI, J. A.; RIBEIRO, D. M. A intervenção do estado na economia e o comprometimento com desenvolvimento humano através da promoção de políticas sociais. *In:*

CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL EM PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 21., 2012, Santa Catarina. **Anais [...]**. Santa Catarina: CONPEDI, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARROSO, R.; ROCHA, R. Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) really binding? Evidence from state-level government. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 32., 2002, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPEC, 2002. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A024.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BIRCK, L. G.; SHIKIDA, A. P. F.; SCHALLENBERGER, E. O município na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 6, n. 16, p. 15-28, 2004. <https://doi.org/10.7819/rbgn.v6i16.41>. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94761603>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BIRD, R. M.; SMART, M. Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. **World Development**, v. 30, n. 6, p. 899-912, 2002. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(02\)00016-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(02)00016-5). Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v30y2002i6p899-912.html>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BORGES, A. Democracia vs eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 53, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/57jt5sMvj6rmZfCPv3kcc7b/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.3316/qrj0902027/full/html>. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 82, de 27 de março de 1995. Estabelece limites de despesas com pessoal para a União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 28 mar. 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1995/leicomplementar-82-27-marco-1995-363626-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999. Altera e consolida os limites de despesas com pessoal para a União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1 jun. 1999. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-96-31-maio-1999-372925-publicacaooriginal-1-pl.html#:~=Disciplina%20os%20limites%20das%20despesas,169%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 25 jan. 2025.

BUCHANAN, J. M. Public finance and public choice. **National Tax Journal**, v. 28, n. 4, p. 383-394, 1975. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41863132>. Acesso em: 4 fev. 2025.

CAMPOS, E. L.; CYSNE, R. P. Public finances sustainability by panel data models with cross-sectional dependence: analysis of brazilian states. **Nova Economia**, v. 33, n. 1, p. 121-151, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/7588>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/L37cpBFPc4GZTGpdnQcK3Tx/?lang=en>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto – Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679–684, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/9VBbHT3qxByvFCtbZDZHgNP/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 mar. 2024.

CRUZ, A. F.; LOPES, B. L.; PIMENTA, D. P.; SOARES, G. F. A gestão fiscal do estado do Rio de Janeiro: uma análise à luz da LRF e da sustentabilidade da dívida no período de 2001 a 2017. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 764-775, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9mmCZxf8fjP5mPW5MBPc7Fq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2024.

CRUZ, C. F. **Responsabilidade na gestão fiscal**: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013. 2015. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/publico/TeseClaudiaCruzVC.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2025.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Fiscal management and pillars of the Fiscal Responsibility Law in Brazil: evidence in large municipalities. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018. <https://doi.org/10.1590/0034-7612165847>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QGN47QGcDBdkB6NKTHdwjYH/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 26 mar. 2025.

CRUZ, F.; PLATT NETTO, O. A. A influência da limitação das despesas com pessoal na gestão pública e um perfil comportamental dos municípios catarinenses. **CRCSC & Você**, v. 1, n. 1, p. 7-23, 2001. Disponível em: <https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/970>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais [...]**. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da lei de

responsabilidade fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/DF58vcmjyRjCtt3VhGTfbjm/?lang=pt>. Acesso em: 2 abr. 2024.

DEDA, C. C.; CORREIA, F. M.; KAUCHAKJE, S. Efeitos das regras fiscais e transferências na alocação dos gastos públicos nos municípios paranaenses: 2002-2011. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 1, p. 67-92, 2016. <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.18783>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/18783/15653>. Acesso em: 2 abr. 2024.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DENZIN, N. K. **The research act: a theoretical introduction to sociological methods**. New York: Transaction Publishers, 2009.

DENZIN, N. K. (2012). Triangulation 2.0. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 6, n. 2, p. 80-88. <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1558689812437186>. Acesso em: 16 abr. 2024.

DIAMOND, P. Public finance theory - then and now. **Journal of Public Economics**, v. 86, n. 3, p. 311–317, 2002. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v_3a86_3ay_3a2002_3ai_3a3_3ap_3a311-317.htm. Acesso em: 18 abr. 2024.

DIAS, F. A. C. **O controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>. Acesso em: 2 jun. 2024.

DIAS FILHO, J. M. **Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal**: proposta para otimizar a curva da receita utilizando conceitos da semiótica e regressão logística. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001355782>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais**: Impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed editora, 2008.

FORTUNA, A. A. P. Despesas de pessoal e terceirização. **L & C: Revista de Direito e Administração Pública**, v. 48, n. 239, p. 27–32, 2003.

FREDERICKSON, G.; SMITH, K. B.; LARIMER, C. W.; LICARI, M. J. **The public administration theory primer**. United States: Westview press, 2012. Disponível em: <http://blancopeck.net/The-Public-Administration-Theory-Primer.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

GAMA NETO, R. B. Resultado primário e ciclo político-eleitoral nos estados brasileiros (1987-2010). **Dados**, v. 62, n. 2, p. 1-32, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nsSnZL8YQqTP3pdmmMtbmfv/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021.

GIAMBIAGI, F. À procura de um consenso fiscal: o que podemos aprender da experiência internacional? **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, p. 65-102, 2001. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11476/2/RB%2015%20%C3%80%20Procura%20de%20um%20Consenso%20Fiscal_O%20que%20Podemos%20Aprender%20da%20Experi%C3%Aancia%20Internacional_P_BD.pdf. Acesso em: 13 ago. 2024.

GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas – teoria e prática no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista Econômica Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 113-140, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/MgHNHKNvk46dzGmG7xbmPVs/>. Acesso em: 17 ago. 2024.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: Amgh Editora, 2011.

HARLEN, C. M. A reappraisal of classical economic nationalism and economic liberalism. **International Studies Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 733-744, 1999. <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00147>.

HERLING, L. H. D.; COSTA, A. M.; MORITZ, G. O.; PEREIRA, M. F. A pesquisa quantitativa nas finanças de curto prazo. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 12, n. 2, abr./jun. 2013. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/facesp/article/view/1424>. Acesso em: 2 jul. 2024.

HORTA, G. T. L. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **Revista do BNDES**, v. 25, n. 50, p. 299-344, 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>. Acesso em: 13 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5802-livro09estadoinstituicoesedemocraciavol1.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal rules and fiscal councils. **IMF Working Paper**, 2022.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. A model of choice for public policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 3, p. 325-351, 2005. Disponível em: https://fbaum.unc.edu/articles/JPART_2005_A_Model_of_Choice.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

KÖCHE, J. C. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. Petropolis: Editora Vozes, 2011.

KVALE, S.; BRINKMANN, S. **Interviews: learning the craft of qualitative research interviewing**. 2. ed. Sage Publication, 2009.

LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

LANDAU, D. Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960-1980. **Economic Development & Cultural Change**, v. 35, n. 1, p. 35-75, 1987.

LE COADIC, Y.-F. **Ciência da Informação**. 2. ed. Brasília, DF: Briquet de Lemos, 2004.

LEITE, C. K. S. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/publico/TESE_CRISTIANE_KERCHES_SILVA_LEITE.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

LETICHE, J. M. Adam smith and david ricardo on economic growth. **The Punjab University Economist**, v. 1, n. 2, p. 7-35, 1960. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23006569>. Acesso em: 23 jul. 2024.

LIMA, S. C. **Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-01022012-174857/publico/SeverinoCesariodeLimaVC.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.

LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Publica**, v. 47, n. 6, p. 1359-1373, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/JxLMtchvmZ5nLYPQ57vRmjS/>. Acesso em: 16 set. 2024.

LOUZEK, M. The battle of methods in economics: the classical methodenstreit-menger vs. schmoller. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 70, n. 2, p. 439-463, 2011. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/blaajecsc/v_3a70_3ay_3a2011_3ai_3a2_3ap_3a439-463.htm. Acesso em: 22 set. 2024.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34300>. Acesso em: 23 set. 2024.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista_na_pesquisa_social.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança pública e responsabilidade fiscal: a busca da eficiência no uso dos recursos públicos no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 44, n. 5, p. 1087-1104, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Teoria institucional aplicada à contabilidade: evolução e perspectivas. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 10, p. 96651-96699, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/37250>. Acesso em: 28 out. 2024.

MEDEIROS, K. R. D.; ALBUQUERQUE, P. C. D.; TAVARES, R. A. W.; SOUZA, W. V. D. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 6, p. 1759-1769, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Bqzb6pQXdbQtdkXLNtNhWxH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2024.

MELO, E. A.; MONTEIRO, A. O.; FADUL, É. Controle do gasto público e responsabilidade fiscal: o caso da administração municipal de Salvador. **O&S – Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 41, p. 161-175, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10886>. Acesso em: 13 out. 2024.

MEYER, J. W. The effects of education as an institution. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 1, p. 55-77, 1977. Disponível em: <https://kieranhealy.org/files/misc/meyer-effects77.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977a.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 761-765, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/YDnWhSkP3tzfXdb9YRLCPjn/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

NASCIMENTO, E. R. Regras de final de mandato: orientações aos Municípios. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 10, n. 91, p. 1-15, 2011. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/213/202>. Acesso em: 14 ago. 2024.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 3, n. 24, maio 2001. Disponível

em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>. Acesso em: 25 nov. 2024.

NEDUZIAK, L. C. R.; CORREIA, F. M. Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 616-623, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QvjZRxWKgyJtk4WQJQ4LwkR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2024.

NORTH, D. C. **Entitled, institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, S. P. P. **A dinâmica institucional da lei de responsabilidade fiscal: uma análise na perspectiva institucionalista**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/35149>. Acesso em: 14 ago. 2024.

OLIVEIRA, R. R. D.; CAVALCANTE, L. R. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos estados e do Distrito Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 4, 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4224>. Acesso em: 15 mar. 2024.

OSTROM, E.; OSTROM, V. The quest for meaning in public choice. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 63, n. 1, p. 105-147, 2004. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/blaaajecsc/v_3a63_3ay_3a2004_3ai_3a1_3ap_3a105-147.htm. Acesso em: 14 ago. 2024.

PEACOCK, A. T.; WISEMAN, J. The growth of public expenditure in the United Kingdom. **Princeton University Press**, 1970. <https://doi.org/10.4324/9781003503484>. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781003503484/growth-public-expenditure-united-kingdom-alan-peacock-jack-wiseman>. Acesso em: 17 nov. 2024.

PIANO, E. E. State capacity and public choice: a critical survey. **Public Choice**, v. 178, n. 1-2, p. 289–309, 2019. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48703356>. Acesso em: 2 dez. 2024.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American political science review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/increasing-returns-path-dependence-and-the-study-of-politics/AC2137B913363E33D97FC5CEC17CC75D>. Acesso em: 16 out. 2024.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

RANIERI, N. **Teoria do Estado: do Estado de direito ao Estado democrático de direito**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2018.

REZENDE, F. A evolução das funções do governo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 235-282, 1971. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6402/1/PPE_v2_n1_A_Evolucao_das_funcoes

.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil: problemas e reformas. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, p. 297-310, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9dv7mgTbjZ69JPgCNJ5gyth/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2024.

RIBEIRO, J. L.; GASPARINI, C. E. **Regras fiscais, rigidez orçamentária e efeitos alocativos**: uma avaliação dos impactos sobre os investimentos municipais brasileiros. Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6920/1/1.4.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corrupção e governo**: causas, consequências e reformas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

ROSEN, H.; GAYER, T.; FLORISSI, S. **Finanças públicas**. 10.ed. Belo Horizonte: AMGH 2015.

ROSSI, S. C.; TOLEDO JÚNIOR, F. C. Evolução da despesa de pessoal em fim de mandato. **L & C: Revista de Direito e Administração Pública**, v. 5, n. 44, p. 6–8, 2002.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; Reis, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, v. 39, n. 4, p. 895-923, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/TyGmnb3jLDCn6ZjMQjy9qzz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2024.

SANTOS, E. R.; FERREIRA, P. F. Análise dos gastos com pessoal no poder executivo do estado do Tocantins à luz da lei complementar Nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Humanidades & Inovação**, v. 4, n. 5, p. 318-326, 2017. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/240>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SANTOS, J. A. A Lei de Wagner e a realidade das despesas públicas. **Estudos de Economia**, n. 1978, p. 169-190, 1986.

SANTOS, R.; KOBASHI, N. Bibliometria, cientometria, infometria: conceitos e aplicações. **Tendências da Pesquisa brasileira em Ciência da Informação**, v. 2, n. 1, p. 155-172, 2009. Disponível em: <https://brapci.inf.br/v/119278>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181-208, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qbx3syYybp4g6wyj9C3Fnk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 nov. 2024.

SCHAECHTER, A.; KINDA, T.; BUDINA, N.; WEBER, A. Fiscal rules in response to the crisis - a new dataset. **IMP Working Paper**, v. 187, p. 1-49, 2012. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303–326, 2008. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>. Acesso em: 19 out. 2024.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations: ideas, interests, and identities**. 4 th. ed. New York: Sage Publications, 2013.

SILVA, F. W. E. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, J. A.; BIANCHI, M. L. P. Cientometria: a métrica da ciência. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 21, p. 5–10, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/8mL9rKKQgL4vydsrZfZLbcr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 65, p. 27-48, 2008. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/311>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SOUZA, C. A.; ARRAES, J. P. S. Controle externo dos gastos públicos: uma análise do gasto com pessoal do Distrito Federal após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle**, v. 18, n. 1, p. 251-273, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671521>. Acesso em: 20 dez. 2024.

STIGLITZ, J. **Economics of the public sector**. 2. ed. Londres: Norton & Company, 1988.

TEIXEIRA, M. D. S. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1747-1759, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xswRJSNDNB9Qcf3M6tcWjsw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 nov. 2024.

TOLEDO JÚNIOR, F. C.; ROSSI, S. C. **Lei de responsabilidade fiscal: comentado artigo por artigo**. São Paulo: NDJ, 2005.

TOLEDO JÚNIOR, F. C.; ROSSI, S. C. Evolução da despesa de pessoal em fim de mandato. **Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública**, v. 5, n. 3, p. 23–33, 2001.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. (2023). **Índice de Percepção da Corrupção (IPC)**. Transparência Internacional Brasil, 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc>. Acesso em: 17 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **10 passos da boa gestão fiscal**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/63/49/90/E9FAA710B76D67A7E18818A8/10_passos_boa_Gestao_Fiscal.pdf. Acesso em: 13 jan. 2024.

TRIVISIOS, A. N. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: editora Atlas, 1987. Disponível em: <https://bibliocetas.fct.unesp.br/Arquivos%20P%C3%BAblicos/Pesquisa%20Qualitativa%20/Trivi%C3%B1os%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20pesquisa%20em%20Ci%C3%Aancias%20Sociais-Cap%C3%ADtulos%20II-III-IV.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2024.

URBIZAGÁSTEGUI ALVARADO, R. A bibliometria no Brasil. **Ciência da Informação**, v. 13, n. 2, p. 91-105, 1984. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/200>. Acesso em: 20 jan. 2025.

VALLE, V. L. LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 6, n. 25, p. 9-23, 2006. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/423>. Acesso em: 14 jun. 2024.

WEBER, M. **Die protestantische ethik und der geits des kapitalismus**. São Paulo: Martin Claret, 2020.

WHITAKER, J. Henry George and classical growth theory: a significant contribution to modeling scale economies. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 60, n. 1, p. 11-24, 2001. Disponível em: https://cooperative-individualism.org/whitaker-john_henry-george-and-classical-growth-theory-2001-jan.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

WILSON, W. RSP Revisitada O estudo da administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366, 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1420/1/2005%20Vol.56%2Cn.3%20Revisita da%20Woodrow%20Wilson.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

ZAGO, L. M. A. K. As despesas com o pessoal. Lei Complementar nº 101/2000. **Revista de Direito Administrativo**, v. 226, p. 119-138, 2001. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47237>. Acesso em: 20 nov. 2024.

APÊNDICE A – CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

O cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) no Brasil permanece conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 2º, IV, que dispõe que a RCL é definida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, com as deduções especificadas na legislação vigente.

Cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL)

RECEITAS CORRENTES (I)
Receita Tributária
Receita de Contribuições
Receita Patrimonial
Receita Agropecuária
Receita Industrial
Receita de Serviços
Transferências Correntes
Outras Receitas Correntes
DEDUÇÕES (II)
Receita de Contribuições Sociais
Deduções da Receita Corrente (Dedução para Formação do FUNDEB)
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I – II)

APÊNDICE B – COMPOSIÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL

A composição das despesas com pessoal conforme estabelecidos pela **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, especialmente nos artigos 18 e 19, fundamentam as definições de despesas brutas e exclusões não computadas.

DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)
Pessoal Ativo
Pessoal Inativo e Pensionistas
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§1º do art. 18 da LRF)
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§1º do art. 19 da LRF) (II)
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária
Decorrentes de Decisão Judicial
Despesas de Exercícios Anteriores
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I – II)

APÊNDICE C – LISTA DE TESES E DISSERTAÇÕES QUE ABORDAM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

TESES	ÁREA	ANO
1.Lima, Edilberto Carlos Pontes. REGRAS FISCAIS: TEORIA E EVIDÊNCIAS' 01/06/2004 80 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, BRASÍLIA Biblioteca Depositária: UNB	ECONOMIA	2004
2.Chieza, Rosa Angela. O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS.' 01/03/2008 198 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE Biblioteca Depositária: Faculdade de Ciências Econômicas	ECONOMIA	2008
3.FILHO, SAMUEL COSTA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: a institucionalização do Estado brasileiro em defesa do capital financeiro” 27/06/2014 323 f. Doutorado em POLÍTICAS PÚBLICAS Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO, São Luís Biblioteca Depositária: BIBLIOTECA SETORIAL DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	POLÍTICAS PÚBLICAS	2014
4.Macedo, Carmem Lúcia. A EFETIVIDADE POSSÍVEL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL' 01/09/2004 189 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE GAMA FILHO, RIO DE JANEIRO Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UGF	POLÍTICAS PÚBLICAS	2004
5.Medeiros, Kátia Rejane de. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DESPESAS COM PESSOAL DA SAÚDE:UM ESTUDO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS' 01/09/2011 221 f. Doutorado em SAÚDE PÚBLICA Instituição de Ensino: CENTRO DE PESQUISA AGGEU MAGALHÃES / FIOCRUZ, Recife Biblioteca Depositária: Biblioteca do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães	SAÚDE PÚBLICA	2011

6.MORAIS, RAIMUNDO NONATO DE SOUZA. Análise da Eficiência em Regiões Industriais Incentivadas: O caso do Polo Industrial de Manaus (PIM). ' 28/02/2019 72 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, Brasília Biblioteca Depositária: SIBI - UCB	ECONOMIA	2019
7.NUNES, SELENE PERES PERES. A dinâmica institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise na perspectiva institucionalista ' 14/02/2019 69 f. Doutorado em CIÊNCIAS CONTÁBEIS Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília Biblioteca Depositária: BCE/RIUnB e BDTD	CIÊNCIAS CONTÁBEIS	2019
8.MARCONATO, MARCIO. Situação fiscal dos municípios brasileiros: uma análise econométrica espacial a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal ' 14/12/2018 138 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, Maringá Biblioteca Depositária: Biblioteca Central, BCE/UEM	ECONOMIA	2018
9.COELHO, FABIO HENRIQUE DE SOUSA. ESSAYS ON FORECASTING AND CLASSIFICATION: APPLICATIONS OF TRADITIONAL MODELS AND MACHINE LEARNING ALGORITHMS ' 27/02/2020 52 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, Brasília Biblioteca Depositária: https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/simple-search?query=economia	ECONOMIA	2020
10.FIGUEIREDO, CELSO HENRIQUE CADETE DE. A proposta europeia de reforma da solução de controvérsias entre investidor e Estado ' 23/11/2021 158 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo	DIREITO	2021
11.MARQUES, MARCELO BARROS. A Eficiência das varas trabalhistas e o impacto da reforma trabalhista de 2017 nas demandas judiciais no Brasil ' 20/02/2020 67 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA, Brasília Biblioteca Depositária: https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/simple-search?query=economia	ECONOMIA	2020
12.SILVA, ANGELO ALVES DA. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL A PARTIR DA LRF A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impactos no aumento ou diminuição das variáveis observadas nas finanças dos municípios brasileiros ' 09/06/2017 207 f. Doutorado em ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (SP), São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca Karl A Boedecker	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO	2017
13.ECHEVERRIA, ANDREA DE QUADROS DANTAS. O ÁRBITRO DA FEDERAÇÃO PODE INFLUENCIAR O JOGO DO RESGATE? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados brasileiros ' 31/05/2019 undefined f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA, Brasília Biblioteca Depositária: undefined	DIREITO	2019
14.Leite, Cristiane Kerches de Oliveira da Silva . O processo de ordenamento Fiscal no Brasil, na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal ' 01/05/2006 265 f. Doutorado em CIÊNCIA POLÍTICA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas	CIÊNCIA POLÍTICA	2006

15.PANIAGO, EINSTEIN ALMEIDA FERREIRA. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a hipótese da fragilização da situação patrimonial das unidades federadas: o caso de Goiás. ' 30/07/2019 405 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA, Brasília Biblioteca Depositária: João Herculino	DIREITO	2019
16.CRUZ, CLAUDIA FERREIRA DA. Responsabilidade na gestão fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da lei de responsabilidade fiscal no período de 2010-2013 ' 10/04/2015 301 f. Doutorado em CONTROLADORIA E CONTABILIDADE Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEA/USP	CONTROLADORIA E CONTABILIDADE	2015
17.ARAUJO, LEAN ANTONIO FERREIRA DE. (IN)APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL NAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES NA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO OBRIGATÓRIA E GRATUITA – AFASTAMENTO DAS LIMITAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ' 04/06/2019 269 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre Biblioteca Depositária: Biblioteca Central Irmão José Otão	DIREITO	2019
18.Neto, João Francisco. Responsabilidade fiscal e gasto público no contexto federativo ' 01/05/2010 272 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP	DIREITO	2010
19.Silva, João Petrucio Medeiros da. A Terceirização no Departamento de Parques e Jardins da Prefeitura Municipal de Campinas: um Estudo de Caso sobre o Enxugamento do Serviço Público ' 01/03/2009 300 f. Doutorado em SAÚDE COLETIVA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, CAMPINAS Biblioteca Depositária: Biblioteca Central	SAÚDE COLETIVA	2009
20.Mariano, Jefferson. Política Econômica, Federalismo e Crise da Gestão dos Municípios ' 01/08/2010 184 f. Doutorado em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, CAMPINAS Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Unicamp	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	2010
21.Vieira, Danilo Jorge. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil ' 01/03/2012 148 f. Doutorado em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, CAMPINAS Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Unicamp	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	2012
22.Souza, Saulo Santos de. Por que a Fria Austeridade das Regras Fiscais não Resiste ao Calor das Urnas ' 01/06/2008 225 f. Doutorado em CIÊNCIA POLÍTICA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, RECIFE Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da Universidade Federal de Pernambuco	CIÊNCIA POLÍTICA	2008
23.Faria, Giuliana Mendonça de. Pacto Federativo e Desenho Institucional após 1988. ' 01/12/2011 147 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE Biblioteca Depositária: Biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas	ECONOMIA	2011

24.FILHO, WILSON BENTO FIGUEIREDO. Jogo social, democratização e planejamento: reflexões acerca dos planos Piracicaba 2010 e IPPLAP, e da LRF' 01/11/2005 99 f. Doutorado em GEOGRAFIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE EST.PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO/RIO CLARO, Rio Claro Biblioteca Depositária: UNESP/RIO CLARO	GEOGRAFIA	2005
25.Kishima, Vanessa Sayuri Chaer. AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO MUNICIPAL DO SUS: UM RETRATO DAS CONTRATAÇÕES DE PESSOAS E SERVIÇOS NO ESTADO DE SÃO PAULO' 01/02/2012 164 f. Doutorado em ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS Instituição de Ensino: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/SP, SÃO PAULO Biblioteca Depositária: Karl A. Boedecker	ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS	2012
26.Severo, Maria Ximena Simpson. Dinâmicas Federalistas em Perspectiva Comparada. Um Estudo das Relações Intergovernamentais no Brasil e na Argentina' 01/03/2012 167 f. Doutorado em CIÊNCIA POLÍTICA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO Biblioteca Depositária: Biblioteca do IESP	CIÊNCIA POLÍTICA	2012
27.Tabosa, Francisco José Silva. INTEGRAÇÃO DE MERCADOS, SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA E POBREZA: TRÊS ENSAIOS DE MODELOS PARA DADOS EM PAINEL.' 01/09/2010 95 f. Doutorado em ECONOMIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, FORTALEZA Biblioteca Depositária: Biblioteca do CAEN/UFC	ECONOMIA	2010
28.Mendonça, Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de. O PODER DEVER DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE FISCALIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS'. 01/04/2012 184 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte Biblioteca Depositária: PUC MINAS	DIREITO	2012
29.CAL, ARIANNE BRITO RODRIGUES. As garantias nos contratos de parcerias público-privadas (PPP) no Brasil' 01/11/2007 296 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, SÃO PAULO Biblioteca Depositária: PUC/SP	DIREITO	2007
30.Beber, Sedinei José Nardelli. Proposta de uma Sistemática de Avaliação de Desempenho para a Análise e Acompanhamento dos Gastos Públicos' 01/12/2007 180 f. Doutorado em ENGENHARIA DE PRODUÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE Biblioteca Depositária: Escola de Engenharia	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	2007
31.Netto, Orion Augusto Platt. CONSTRUÇÃO DE UM MODELO PARA AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MUNICIPAL COM VISTAS A FAVORECER O CONTROLE SOCIAL.' 01/11/2005 348 f. Doutorado em ENGENHARIA DE PRODUÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, FLORIANÓPOLIS Biblioteca Depositária: BU UFSC http://www.bu.ufsc.br/teses/	ENGENHARIA DE PRODUÇÃO	2005
32.SANTIN, JANAINA RIGO. O poder local e a gestão administrativa participativa' 01/06/2004 612 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, CURITIBA Biblioteca Depositária: BIBLIOTECA DE DIREITO DA UFPR	DIREITO	2004

33.Sousa, Raimundo Valdomiro de. A INFLUÊNCIA DO ESTADO NO CRESCIMENTO DA ECONOMIA DO SETOR MINERAL: o caso da CVRD de 1942 a 2010. ' 01/05/2012 253 f. Doutorado em DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, BELÉM Biblioteca Depositária: JOSÉ MARCELINO	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	2012
34.Livianu, Roberto. Controle penal da corrupção ' 01/11/2004 247 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Faculdade de Direito da USP	DIREITO	2004
35.Assis, Silvana Soares de. O sindicalismo dos trabalhadores do setor público e as reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ' 01/02/2006 257 f. Doutorado em CIÊNCIAS SOCIAIS Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, CAMPINAS Biblioteca Depositária: BIBLIOTECA DO IFCH; BIBLIOTECA CENTRAL	CIÊNCIAS SOCIAIS	2006
36.Cunha, Cleyzer Adrian da. Impactos da política monetária no produto e no nível de preços no período pós-real: uma análise econométrica ' 01/10/2005 97 f. Doutorado em ECONOMIA APLICADA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, VIÇOSA Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFV	ECONOMIA	2005
37.LIMA, SEVERINO CESARIO DE. DESEMPENHO FISCAL DA DÍVIDA DOS GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS ' 01/12/2011 193 f. Doutorado em CONTROLADORIA E CONTABILIDADE Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FEA	CONTROLADORIA E CONTABILIDADE	2011
38.FILHO, JOSÉ MARIA DIAS. GESTÃO TRIBUTÁRIA NA ERA DA RESPONSABILIDADE FISCAL: PROPOSTA PARA OTIMIZAR A CURVA DA RECEITA UTILIZANDO CONCEITOS DE SEMIÓTICA E REGRESSÃO LOGÍSTICA. ' 01/11/2003 251 f. Doutorado em CONTROLADORIA E CONTABILIDADE Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: FEA/USP	CONTROLADORIA E CONTABILIDADE	2003
39.Auad, Denise. Conselhos e fundos dos direitos da criança e do adolescente: uma opção pela democracia participativa ' 01/02/2007 209 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Fac Dir USP	DIREITO	2007
40.Júnior, Sílvio Ferreira. AS FINANÇAS PÚBLICAS NOS ESTADOS BRASILEIROS:UMA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, NO PERÍODO DE 1995 A 2004 ' 01/04/2006 192 f. Doutorado em ECONOMIA APLICADA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, VIÇOSA Biblioteca Depositária: Biblioteca Central da UFV	ECONOMIA	2006

**APÊNDICE D – EXEMPLO DE RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (RGF) COM
DESPESAS DE PESSOAL SUPERIOR A 100% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
(RCL)**

Durante a consolidação da base de dados e posterior análise, foi possível observar que existiam muitos percentuais de Despesa com Pessoal acima de 100% da Receita Corrente Líquida. Para mitigar o impacto desses valores extremos (*outliers*), foi empregada a técnica de Winsorização no conjunto de dados, conforme relatado nos procedimentos metodológicos.

Porém, é importante registrar que em consulta em alguns municípios, era possível perceber que não era erro na base de dados do SICONEF, mas que havia municípios registrando em seus demonstrativos esse percentual, conforme pode-se observar no RGF a seguir:

MUNICÍPIO DE NOVA AMERICA DA COLINA - PR - PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA AMERICA DA COLINA
RELATÓRIO DA GESTÃO FISCAL
DEMONSTRATIVO SIMPLIFICADO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Até o 2º Semestre de 2022

L.R.F., Artigo 48 - Anexo 6

R\$ 1,00

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	VALOR ATÉ O QUADRIMESTRE/SEMESTRE	
Receita Corrente Líquida	7.927.993,46	
Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites de Endividamento	7.927.993,46	
Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites da Despesa com Pessoal	7.927.993,46	
DESPESAS COM PESSOAL	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
Despesa Total com Pessoal - DTP	10.410.746,79	131,32
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - <%>	4.281.116,47	54,00
Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) - <%>	4.067.060,65	51,30
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) - <%>	3.853.004,82	48,60
DÍVIDA CONSOLIDADA	VALOR	% SOBRE ARCL
Dívida Consolidada Líquida	3.486.442,43	43,98
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	9.513.592,15	120,00

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura municipal de nova colina – PR, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) 2022. https://www.controlemunicipal.com.br/inga/sistema/arquivos/39/190723115831_anexo_6_rgf_pdf.pdf . Acesso em: 20 out 2024.

APÊNDICE E – BOXPLOTS DAS VARIÁVEIS DA BASE DE ESTADOS E
MUNICÍPIOS

Gráfico 12 – Boxplots das variáveis da base de Estados

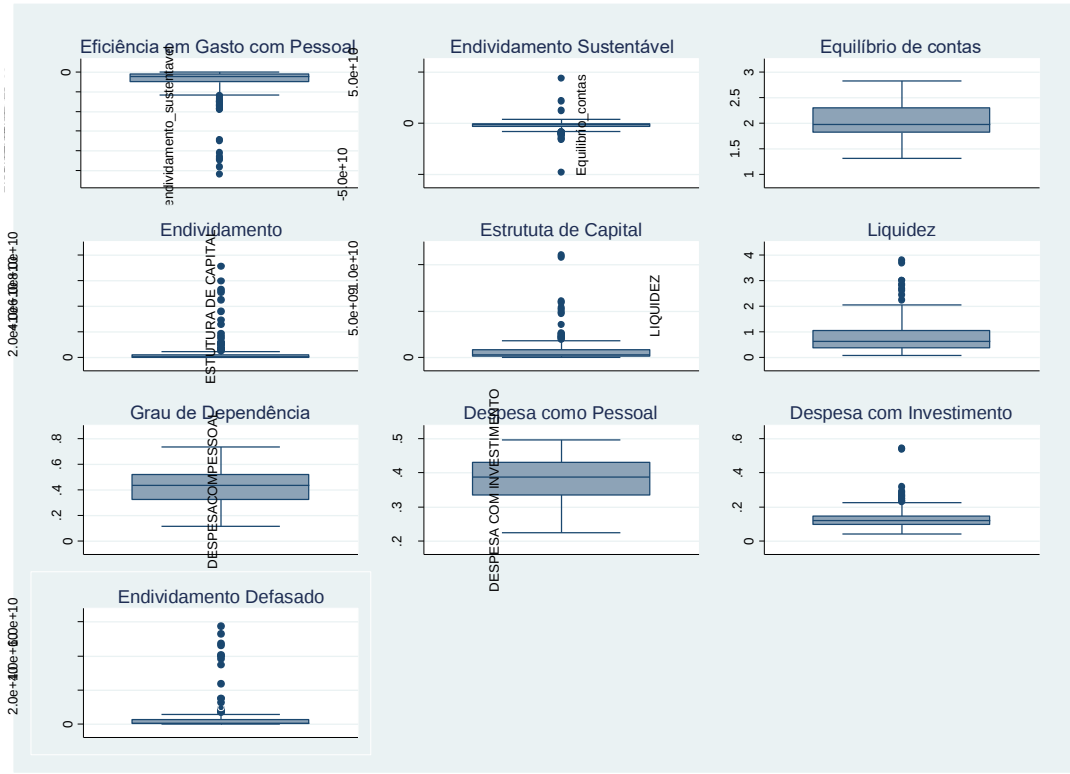


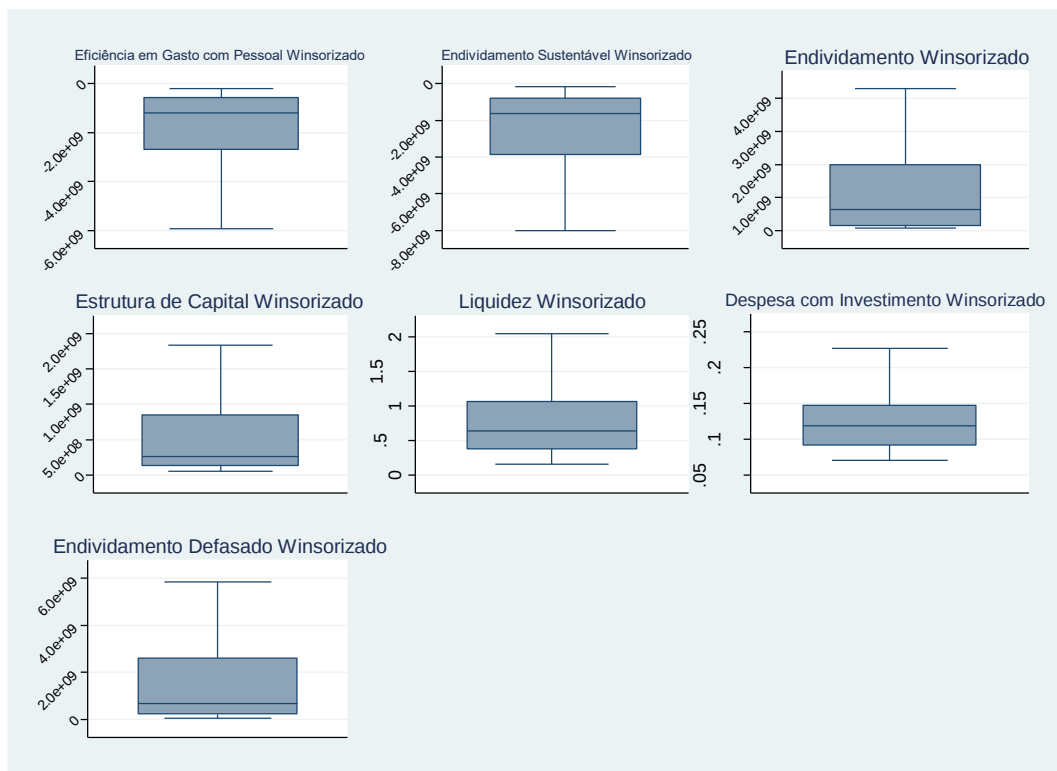
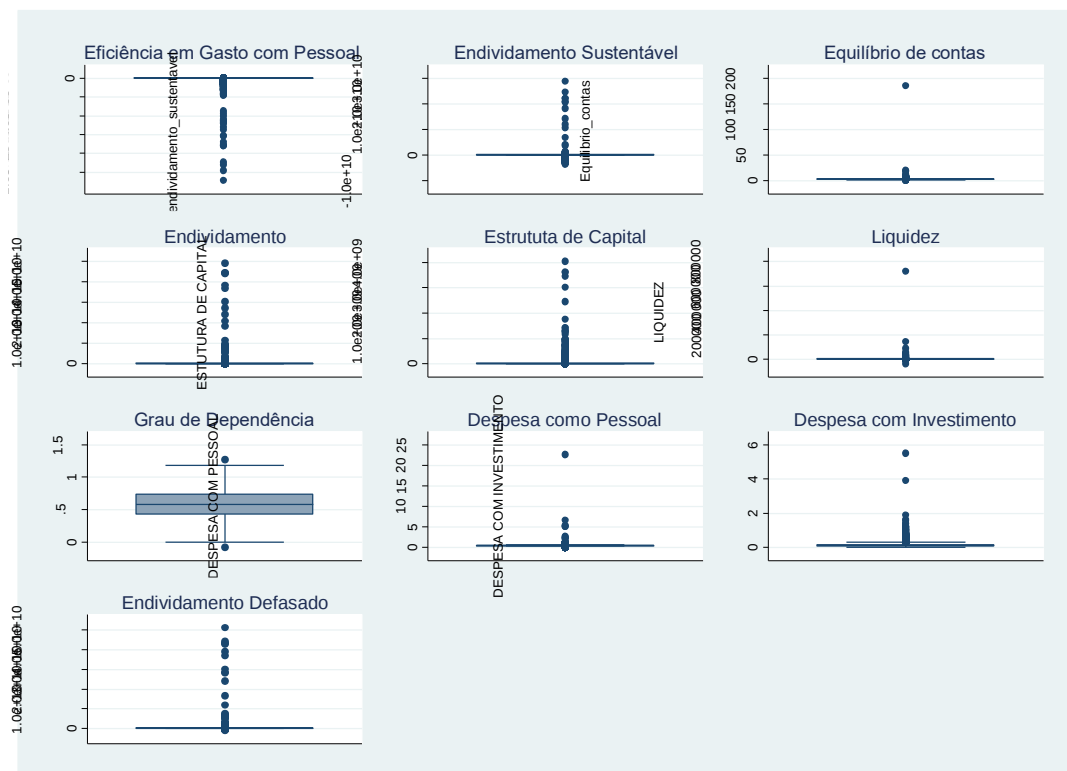
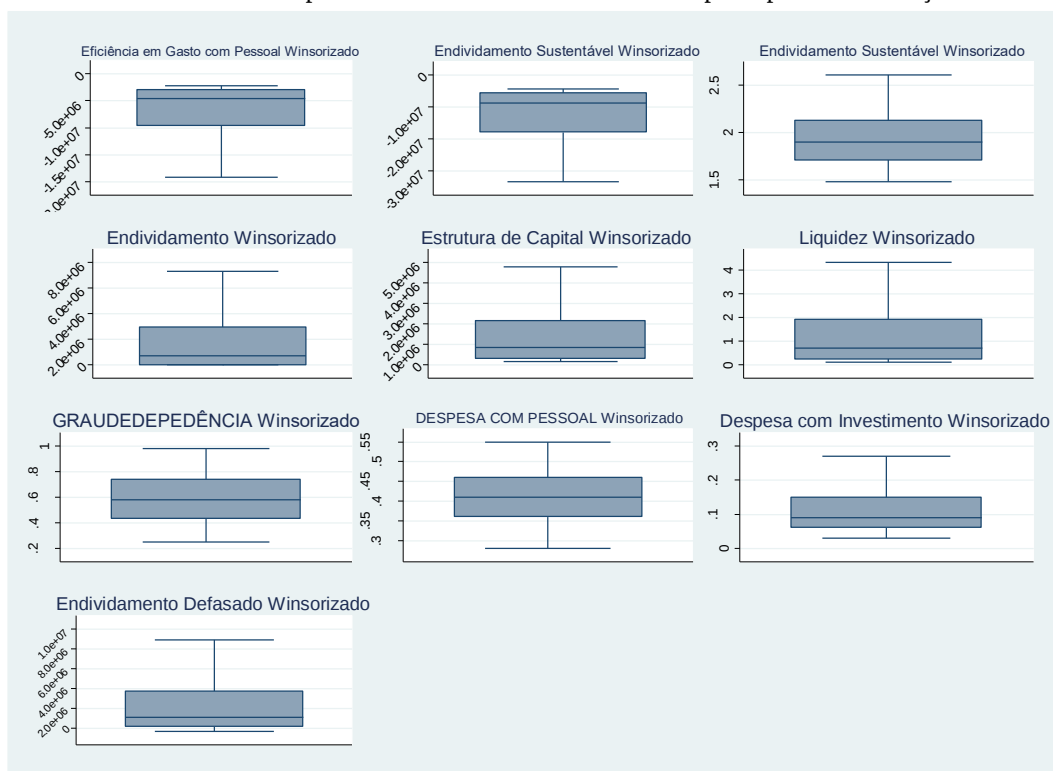
Gráfico 13 – Boxplots das variáveis da base de Estados após Winsorização**Gráfico 14** – Boxplots das variáveis da base de Municípios

Gráfico 15 – Boxplots das variáveis da base de Municípios após Winsorização

APÊNDICE F – RESULTADOS DA REGRESSÃO

Tabela 18 – Avaliação do modelo com variável dependente SGP para efeitos entre Estados

END	-0.187 (-1.92)
EC	1.156** (2.93)
LQ	-408561983.2* (-2.09)
GD	6.28225e+09*** (5.79)
DP	1.40743e+09 (0.62)
Dif (DI)	8.89438e+09*** (6.14)
EDf	-0.399*** (-6.42)
LRF	-160847032.2 (-0.57)
D_final_ano	-448575255.2** (-3.29)
11,CodIBGE	0 (.)
12,CodIBGE	-134829975.7 (-0.33)
13,CodIBGE	426801516.2

	(1.01)
14,CodIBGE	-716216124.1 (-1.73)
15,CodIBGE	-1.52722e+09*** (-3.70)
16,CodIBGE	-435330060.4 (-1.07)
17,CodIBGE	-1.29408e+09** (-2.72)
21,CodIBGE	-1.96706e+09*** (-3.87)
22,CodIBGE	-1.43753e+09** (-3.05)
23,CodIBGE	-2.09233e+09*** (-4.61)
24,CodIBGE	-1.05889e+09* (-2.51)
25,CodIBGE	-1.64224e+09*** (-3.74)
26,CodIBGE	-2.02137e+09*** (-4.20)
27,CodIBGE	-1.37495e+09** (-2.95)
28,CodIBGE	-970336238.5* (-2.41)
29,CodIBGE	-2.78387e+09*** (-4.13)
31,CodIBGE	-4.16348e+09*** (-5.37)
32,CodIBGE	-80747011.2 (-0.19)
33,CodIBGE	-2.71737e+09*** (-3.46)
35,CodIBGE	-2.45998e+09** (-3.07)
41,CodIBGE	-2.80648e+09*** (-5.02)
42,CodIBGE	-1.02283e+09* (-2.29)
43,CodIBGE	-2.94060e+09*** (-5.25)
50,CodIBGE	375943221.7 (0.90)
51,CodIBGE	-650896566.6 (-1.56)
52,CodIBGE	-1.38325e+09** (-2.80)
_cons	-2.91070e+09* (-2.43)

N

182

t statistics in parentheses

* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Tabela 19 – Avaliação do modelo com variável dependente SGP para efeitos entre anos

END	-0.332** (-2.84)
EC	0.0641 (0.20)
LQ	-215595446.0 (-1.27)
GD	2.83146e+09*** (4.33)
DP	4.19806e+09* (2.28)
Dif (DI)	7.57462e+09*** (3.54)
EDf	-0.566*** (-6.99)
LRF	665047577.5* (2.04)
D_final_ano	-322152820.9 (-1.26)
1999	0 (.)
2000	-164261921.6 (-0.47)
2001	-139003015.9

	(-0.50)
2002	970371998.5**
	(2.68)
2003	509485008.1
	(1.77)
2004	0
	(.)
2005	0
	(.)
_cons	-3.59077e+09***
	(-3.71)
N	182

t statistics in parentheses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabela 20 – Avaliação do modelo com variável dependente ES para efeitos entre Estados

END	0.589**
	(2.78)
EC	2.382**
	(2.77)
LQ	-450980727.0
	(-1.06)
GD	7.01385e+09**
	(2.97)
DP	17728911.8
	(0.00)
Dif (DI)	1.05519e+10**
	(3.34)
EDf	-0.644***
	(-4.76)
LRF	-175754152.0
	(-0.29)
D_final_ano	-999185289.8***
	(-3.37)
11,CodIBGE	0
	(.)
12,CodIBGE	83071334.5
	(0.09)
13,CodIBGE	765372.9
	(0.00)

14,CodIBGE	-710419012.3 (-0.79)
15,CodIBGE	-3.09993e+09*** (-3.45)
16,CodIBGE	-284250684.3 (-0.32)
17,CodIBGE	-1.75095e+09 (-1.69)
21,CodIBGE	-3.43770e+09** (-3.10)
22,CodIBGE	-2.25605e+09* (-2.20)
23,CodIBGE	-4.68473e+09*** (-4.74)
24,CodIBGE	-1.81653e+09 (-1.97)
25,CodIBGE	-2.47477e+09* (-2.59)
26,CodIBGE	-4.35688e+09*** (-4.15)
27,CodIBGE	-2.04498e+09* (-2.02)
28,CodIBGE	-1.41520e+09 (-1.61)
29,CodIBGE	-5.58866e+09*** (-3.80)
31,CodIBGE	-8.57720e+09*** (-5.08)
32,CodIBGE	-1.20930e+09 (-1.31)
33,CodIBGE	-5.81979e+09*** (-3.40)
35,CodIBGE	-3.29164e+09 (-1.89)
41,CodIBGE	-6.70857e+09*** (-5.51)
42,CodIBGE	-3.61289e+09*** (-3.71)
43,CodIBGE	-6.90872e+09*** (-5.66)
50,CodIBGE	-213876649.2 (-0.23)
51,CodIBGE	-1.59984e+09 (-1.76)

52,CodIBGE	-3.68003e+09*** (-3.42)
_cons	-2.87311e+09 (-1.10)

t statistics in parentheses

* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001

Tabela 21 – Avaliação do modelo com variável dependente ES para efeitos entre anos

END	-0.344 (-1.31)
EC	0.409 (0.56)
LQ	-167538955.0 (-0.44)
GD	3.42475e+09* (2.32)
DP	6.04414e+09 (1.46)
Dif (DI)	1.34329e+10** (2.79)
EDf	-0.445* (-2.44)
LRF	1.08517e+09 (1.47)
D_final_ano	-490837911.8 (-0.85)
1999	0 (.)
2000	-538099729.1 (-0.68)
2001	1.13361e+09 (1.80)

2002	325287679.5 (0.40)
2003	2.39094e+09*** (3.70)
2004	0 (.)
2005	0 (.)
_cons	-5.90849e+09** (-2.71)

t statistics in parentheses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabela 22 – Avaliação do modelo com variável dependente EQC para efeitos entre Estados

END	8.60e-12 (0.69)
EC	-4.50e-11 (-0.89)
LQ	0.0986*** (3.94)
GD	0.0267 (0.19)
DP	-3.740*** (-12.83)
Dif (DI)	-1.246*** (-6.71)
EDf	6.93e-12 (0.87)
LRF	0.231*** (6.40)
D_final_ano	0.0279 (1.60)
11,CodIBGE	0 (.)
12,CodIBGE	-0.0555 (-1.07)
13,CodIBGE	-0.0249 (-0.46)

14,CodIBGE	0.153** (2.89)
15,CodIBGE	0.0383 (0.72)
16,CodIBGE	0.239*** (4.59)
17,CodIBGE	-0.00666 (-0.11)
21,CodIBGE	0.187** (2.86)
22,CodIBGE	0.157* (2.60)
23,CodIBGE	0.0713 (1.22)
24,CodIBGE	0.163** (3.00)
25,CodIBGE	0.210*** (3.72)
26,CodIBGE	0.236*** (3.82)
27,CodIBGE	0.229*** (3.84)
28,CodIBGE	0.179*** (3.46)
29,CodIBGE	0.155 (1.79)
31,CodIBGE	0.231* (2.32)
32,CodIBGE	0.0292 (0.54)
33,CodIBGE	0.176 (1.74)
35,CodIBGE	0.234* (2.28)
41,CodIBGE	0.274*** (3.82)
42,CodIBGE	0.0474 (0.83)
43,CodIBGE	0.112 (1.56)
50,CodIBGE	-0.0225 (-0.42)
51,CodIBGE	0.0853 (1.59)

52,CodIBGE	0.286*** (4.52)
_cons	3.145*** (20.47)

t statistics in parentheses

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Tabela 23 – Avaliação do modelo com variável dependente EQC para efeitos entre anos

END	4.94e-12 (0.31)
EC	-2.11e-11 (-0.48)
LQ	0.0304 (1.31)
GD	0.223* (2.48)
DP	-3.898*** (-15.44)
Dif (DI)	-0.818** (-2.79)
EDf	3.64e-11** (3.28)
LRF	0.139** (3.11)
D_final_ano	-0.00798 (-0.23)
1999	0 (.)
2000	0.000538 (0.01)
2001	0.00914 (0.24)
2002	-0.173***

	(-3.48)
2003	-0.0481
	(-1.22)
2004	0
	(.)
2005	0
	(.)
_cons	3.337***
	(25.10)

t statistics in parentheses
 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001