

## UM CONVITE À REFLEXÃO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SUA EFETIVIDADE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

INVITATION TO REFLECT ON THE FRL AND ITS EFFECTIVENESS IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES

**ALANN INALDO SILVA DE SÁ BARTOLUZZIO**

Universidade Federal do Rio de Janeiro

**ROBSON PEREIRA COELHO**

Universidade Federal de Pernambuco

**LUIZ CARLOS MARQUES DOS ANJOS**

Universidade Federal de Pernambuco

Recebido em 30/08/19

Avaliado pelo sistema *double blind review*

Aceito para publicação pelo Editor Chefe Dr. Leonardo José Seixas Pinto em 15/11/19 e publicado em 29/12/19

### RESUMO

Este estudo surge como um convite à reflexão sobre a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos municípios brasileiros. Dividida em duas etapas, a pesquisa explora o cumprimento dos limites estabelecidos para os governos subnacionais no intuito avaliar a dimensão quantitativa da responsabilidade fiscal em itens especificados na norma. Em seguida, compreendendo que a lei envolve outras dimensões não necessariamente quantificáveis, propomos uma discussão sobre pontos em evidência na literatura, como as diferenças interpretativas dos Tribunais de Contas e as manobras políticas exercidas com objetivo de afrouxá-la. Utilizamos a base de dados para indicar também as inconsistências nos itens disponibilizados e a baixa transparência que acompanha a divulgação das informações. Compreendendo que a LRF engloba enfoques de planejamento, transparência, controle e responsabilidade sobre a gestão fiscal, propomos um convite para a academia, instituições de controle, organizações sociais e sociedade de maneira geral discutirem as mudanças interpretativas que a norma vem passando ao longo dos anos para que sua efetiva aplicabilidade a abrangência não se limite ao campo formal e normativo. Nessa perspectiva, estimulamos olhares outros na construção de um debate sobre sua efetividade no contexto atual, ressaltando a importância que ela exerce na gestão fiscal das instituições públicas do Brasil.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal; Finanças Públicas; Gestão Fiscal.

### ABSTRACT

This study is an invitation to reflect on the effectiveness of the Fiscal Responsibility Law (LRF) in Brazilian municipalities. Divided into two stages, the research explores compliance with the limits set for subnational governments to assess the quantitative dimension of fiscal responsibility on items specified in the standard. Then, understanding that the law involves other dimensions that are not necessarily quantifiable, we propose a discussion of points that are evident in the literature, such as the interpretative differences of the Courts of Auditors and the political maneuvers performed to loosen it. We use the database to also indicate inconsistencies in the data provided and the low transparency that accompanies the disclosure of information. Understanding that the LRF encompasses approaches to planning, transparency, control and accountability over fiscal management, we propose an invitation to academia, control institutions, social organizations and society at large to discuss the interpretative changes that the standard has been undergoing over the years. so that its effective applicability the scope is not limited to the formal and normative field. In this perspective, we encourage others to build a debate on its effectiveness in the current context, highlighting the importance it exerts in the fiscal management of public institutions in Brazil.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law; Public finances; Fiscal Management.

## 1. INTRODUÇÃO

A LRF foi desenvolvida, há mais de 19 anos, como um dos principais normativos de controle fiscal e fomentador da gestão fiscal responsável pelas instituições públicas em todas as esferas do governo. Sendo obrigatória e passível de sanções e penalidades decorrentes do seu não cumprimento, ela pressupõe que as atividades públicas sejam pautadas no planejamento para que potenciais riscos ao equilíbrio das contas sejam previstos e corrigidos antecipadamente, viabilizando a ação coordenada e equilibrada sobre as finanças públicas e sua ampla divulgação à sociedade.

De maneira geral, a LRF determina os requisitos essenciais para instituição, previsão e arrecadação das receitas e os limites estabelecidos para assunção da despesa pública, abrangendo gastos como os de pessoal e seguridade social, aquisições de dívidas, concessões de garantias, operações de crédito e inscrição de restos a pagar. O acompanhamento da sociedade sobre essas questões é incentivado pela ampla disponibilização, incluindo nos meios eletrônicos de acesso público, de todo processo de planejamento da gestão pública, prestações de contas e seus pareceres, incluindo o desenvolvimento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Se posta em prática, a norma seria um guia especialmente para os governos subnacionais desempenharem suas atividades satisfatoriamente, permitindo o fornecimento dos bens e serviços demandados pelos cidadãos de forma financeiramente sustentável, mas não é o que acontece. Nos últimos anos, diversos veículos de comunicação e instituições de controle ressaltam o descumprimento da LRF pelos governos e a irresponsabilidade fiscal com que as gestões são conduzidas, resultando em organizações que estão em verdadeiro colapso fiscal.

O Boletim de Finanças Subnacionais de 2017, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), indica que 14 estados descumpriram o limite para gastos com pessoal, com percentuais que ultrapassam 70% da Receita Corrente Líquida (RCL), como indicado para Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte, percentual bem acima dos 60% definidos pela LRF. Entre as capitais, o relatório aponta para alto nível de endividamento, indicando o expressivo comprometimento da RCL caso a dívida consolidada dos municípios fosse paga em uma única parcela, com níveis que chegam a 93,5% em São Paulo, 75,6% no Rio de Janeiro e 67,7% em Florianópolis (STN, 2017).

Esses resultados acompanham a baixa autonomia fiscal das instituições, que possuem pouca capacidade de arrecadação própria e alta dependência das transferências intergovernamentais para o mantimento das suas atividades. Nesse sentido, 17 capitais possuem menos de 50% das receitas arrecadadas oriundas de fontes próprias, reflexo do baixo dinamismo econômico e da pouca capacidade de captar de recursos, o que prejudica a capacidade de desenvolverem projetos de investimentos para a sociedade (STN, 2017).

Entre os municípios menores a situação é ainda mais alarmante. O estudo divulgado pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) para o ano de 2016 demonstra que dos 4.544 municípios analisados, 85,9% se enquadravam em situação fiscal crítica ou difícil. Desse total, quase 22% já tinha ultrapassado os limites prudencial e máximo para os gastos com pessoal e outros 15,3% encerraram o ano sem recursos suficientes em caixa para pagamento dos restos a pagar. No geral, cerca de 2.091 prefeituras descumpriram ao menos alguma determinação imposta pela LRF, incluindo a falta de transparência com as contas no prazo estipulado, ausência de recursos em caixa para pagamento de despesas, gastos com pessoal acima do limite e pagamento de juros e amortizações da dívida em patamares superiores ao permitido (IFGF, 2017).

Se esses dados já são alarmantes, alia-se o fato de que existem diferenças nas metodologias utilizadas pelos Tribunais de Contas (TCs) sobre as informações a serem incluídas para determinação dos percentuais máximos de gastos. Portanto, critérios diferentes podem ser utilizados para verificar o montante da despesa com pessoal, como a não inclusão de despesas com pensionistas, imposto de renda retido na fonte e as despesas com obrigações patronais. Nesse sentido, a baixa uniformidade

nas interpretações vem limitando a capacidade de efetivação da LRF, o que viabiliza a ocorrência de práticas criativas e geração de sobre-endividamento (NUNES; MARCELINO; SILVA, 2019).

Outro agravante é a manobra política estimulada para flexibilizar o cumprimento das determinações impostas pela norma. Um exemplo é a Lei Complementar n. 164 (2018), que afrouxa as sanções aos municípios que ultrapassarem o limite para as despesas com pessoal quando houver queda na receita real superior a 10% em relação ao mesmo período no ano anterior. Isso se aplica nos casos de ocorrência de variações negativas nas transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou diminuição das receitas recebidas de *royalties* e participações especiais.

Levando em consideração a variedade de interpretações dos TCs sobre entendimentos específicos da LRF nos governos subnacionais, com aplicação de diversas metodologias distintas e pouco padronizadas (LINO; AQUINO, 2018; AZEVEDO; LINO, 2018), questiona-se a capacidade das instituições de controle alterarem o comportamento das instituições públicas de forma efetiva, o que reflete, inclusive, na confiabilidade do que é divulgado e na possibilidade dessas informações viabilizarem o controle social (AZEVEDO; LINO, 2018). Se os relatórios que abrangem as informações fiscais não possuem credibilidade, não é possível afirmar que proporcionem condições efetivas de fiscalização pela sociedade.

Uma outra questão é o critério político nas indicações aos TCs e o impacto que elas exercem na interpretação da norma, que acaba influenciando o incentivo dos políticos no seu cumprimento. Esses fatores afetam o poder de coerção e o caráter incentivador de uma gestão fiscal responsável, culminando no relaxamento da LRF (NUNES; MARCELINO; SILVA, 2019). Como consequência, temos governos à beira da insolvência e sem as condições financeiras mínimas necessárias para atender as demandas sociais por bens e serviços públicos.

Com base nas apresentações supracitadas e levando em consideração que, só em junho de 2019, nove projetos de lei visando a alteração da LRF foram submetidas ao Congresso Nacional, esse estudo objetiva analisar o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF nas eleições de 2008, 2012 e 2016 e desenvolver um debate sobre a sua efetividade nos municípios brasileiros. Para tanto, informações sobre os gastos das prefeituras foram coletadas nos Relatórios de Gestão Fiscal para verificar o comportamento fiscal das instituições, sendo desenvolvida uma análise com base na literatura que versa sobre o impacto da norma nas finanças públicas, os estudos que discutem as modificações interpretativas dos TCs e a pressões políticas exercidas incansavelmente visando afrouxá-la.

Propõe-se uma avaliação dos anos eleitorais por ser um período em que as gestões estão em maior evidência e ocorre maior policiamento das atividades públicas. Além disso, aspectos restritivos da norma são aplicados no ano eleitoral, como a proibição de aumento de despesa com pessoal nos seis últimos meses de mandato ou contrair obrigações nos dois últimos quadrimestres sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para quitá-los, o que permite avaliações pontuais de tópicos evidenciados em lei.

Portanto, esse estudo se justifica por fomentar uma discussão sobre até que ponto a LRF é um normativo que consegue viabilizar a gestão fiscal responsável nas prefeituras brasileiras e se seu caráter impositivo, passível de penalização, é um pré-requisito suficiente para o seu cumprimento. Além disso, ressaltam-se as implicações práticas dessa investigação, de interesse de todos que de alguma forma tem contato com finanças públicas, seja membros do governo, instituições de controle, observatórios sociais e sociedade de maneira geral.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal**

Os municípios brasileiros enfrentaram, ao longo dos anos, diversos problemas como inflação elevada, recessão econômica, carência de recursos para investimentos e, no âmbito interno, ausência de instrumentos eficazes de planejamento e controle dos gastos públicos, fatores que impactaram negativamente na gestão e no desempenho econômico e social dos municípios (FILHO; FIALHO, 2015).

Não obstante, a história da administração pública no Brasil, especialmente a nível municipal, está repleta de exemplos de má gestão de recursos, tendo como complicadores a falta de responsabilidade e o compromisso social de alguns gestores públicos, o que colaborou para elevados índices de corrupção e endividamento, devido, principalmente, à ausência de uma regulação mais severa de controle na gestão pública municipal brasileira (OLIVEIRA; PETER; MENESES, 2009; SOUSA et al., 2011; OLIVEIRA; SILVA, 2012; KLERING; KRUEL; STRANZ, 2012)

Com base nesse cenário, a busca pelo controle e eficiência das ações do poder público concretiza-se, no Brasil, pelo advento da LRF em maio de 2000. Sua criação visava introduzir métodos que possibilitassem ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores, como a inserção de publicações periódicas dos relatórios de gestão, monitoramento dos índices orçamentários, controle da despesa pública e aumento na arrecadação da receita, forçando uma maior eficiência da gestão e obtenção do equilíbrio das contas públicas (SANTOS; ALVES, 2011).

A norma abrange todo o processo de instituição, previsão e arrecadação da receita e determina os limites máximos para a despesa pública, estipulando os percentuais totais que as instituições governamentais podem dispenderem com base na sua capacidade de obtenção de ingressos correntes, medida pela RCL. Além disso, também foram definidas metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, estabelecendo, ainda, mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais e proibindo o socorro financeiro cedido pela União aos estados e municípios, sendo especificadas as punições caso as imposições não fossem cumpridas.

A delimitação de limites seria, portanto, um grande avanço trazido não apenas para o saneamento eficaz das finanças da União, dos estados e dos municípios, como também para a realização de um ajuste fiscal definitivo e indispensável ao crescimento econômico sustentável, geração de renda e bem-estar social (LINHARES; PENNA; BORGES, 2013). De forma complementar, Filho e Fialho (2015) argumentam que a referida lei teve o objetivo principal de intensificar o controle e a responsabilização dos gestores municipais mediante as contas públicas, objetivando a eficiência na alocação de recursos e a otimização de custos da máquina pública, estimulando o desenvolvimento e direcionando os recursos públicos em investimentos que melhorem a qualidade de vida das pessoas.

Por outro lado, Siqueira (2004) argumenta que a LRF está repleta de regras que devem ser cumpridas *à priori*. Entre elas, os limites para gastos com pessoal e indicadores de endividamento. Assim, a legislação brasileira preferiu definir *ex-ante* os fatos, o que causa inflexibilidade no manejo das contas públicas, com repercussões negativas sobre a eficiência governamental, o que aumenta relativamente a incapacidade para punir infratores (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011).

Esse fato ocorre porque nossas leis são baseadas na tradição do direito romano-germânico, que tenta regular antecipadamente a atuação dos indivíduos, ou seja, existe predominância da forma sobre a essência. Assim, fica prejudicada a avaliação de riscos e de ações que corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, controle, transparência e a responsabilização como premissas básicas (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011). Além disso, vale ressaltar que muitas informações ainda não ficam disponibilizadas, como é o exemplo da gestão de custos.

Assim, fica prejudicada a avaliação de desempenho do gestor público, uma vez que os estados brasileiros são heterogêneos, não permitindo comparabilidade de resultados entre eles com base em metas universais estabelecidas na lei. Isso leva ao fato descrito por Ingram, Raman e Wilson (1989), de que muito pouco do conteúdo da informação contábil do setor governamental contido nos relatórios governamentais é conhecido ou estudado.

No mais, a LRF está apoiada em quatro eixos: planejamento, no qual são estabelecidas as metas a serem atingidas durante a gestão; transparência, que consiste na ampla divulgação das contas da administração pública; controle, que se refere ao monitoramento, realizado tanto pelos órgãos competentes, quanto pela sociedade; e responsabilização, que são as

sanções previstas pela lei em decorrência da má utilização dos recursos públicos (CRUZ; AFONSO, 2018).

### **2.1.1 Lei de Responsabilidade Fiscal nas Finanças Subnacionais**

Especificamente para o caso brasileiro, uma série de estudos buscou analisar o efeito da LRF nas finanças públicas, principalmente a nível municipal. Nessa perspectiva, desde a sua criação, pesquisas foram desenvolvidas para verificar se o cumprimento de suas prerrogativas impactou os indicadores de desenvolvimento, destacando-se Matias, Ortolani e Campello (2002), Fioravante, Pinheiro e Vieira (2008), Costa (2008), Macedo e Corbari (2009), Santolin, Jayme e Reis (2009), Oliveira, Peter e Meneses (2009), Sousa et al., (2011), Oliveira e Silva (2012), Klering, Krueel e Stranz (2012) e Leite e Fialho (2015).

O estudo de Matias, Ortolani e Campello (2002) buscou trazer novos elementos para o debate da LRF, como a responsabilidade social, e não somente a responsabilidade fiscal nos municípios paulistas. Além disso, com os resultados obtidos, o estudo procurou fornecer mais elementos para a discussão do pacto federativo brasileiro, dos conceitos de responsabilidade fiscal e responsabilidade social e da produtividade da administração pública, que tem nas prefeituras o seu ponto de contato com o cidadão.

Por sua vez, realizando um estudo mais descritivo, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2008) revelam que a grande maioria dos municípios do Nordeste apresentaram gastos com pessoal relativamente moderados, sendo identificado um grande número de municípios que, entre 1998 e 2000, ultrapassaram o limite de 60% de gastos com pessoal como proporção da RCL.

Por outro lado, o estudo de Costa (2008), por exemplo, discute os efeitos da LRF para a redução do endividamento das 26 capitais estaduais do Brasil e sugere que o normativo não se confirma como um mecanismo institucional para a redução do endividamento público, havendo evidências de que o comprometimento de recursos nesse indicador estava bem acima da média das cidades brasileiras. O trabalho também sugere que a LRF foi criada apenas para controlar os municípios mais endividados, dos quais São Paulo se destaca.

Corroborando com o estudo de Costa (2008), Macedo e Corbari (2009) analisaram de que forma a LRF, como mecanismo de restrição fiscal, influenciou o padrão de endividamento praticado pelos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Seus resultados indicam que as variáveis Estrutura de Capital e Endividamento Defasado alteraram o padrão de comportamento do endividamento público no decorrer dos anos 1998 a 2006.

Além disso, Linhares, Penna e Borges (2013) adotaram a mesma metodologia e realizaram um estudo nos municípios piauienses. O objetivo do artigo foi verificar se houveram alterações no endividamento municipal a partir da implementação dessa lei. O estudo obteve como resultado que os municípios piauienses reduziram sua dívida em aproximadamente 7% após a implementação da LRF.

Santolin, Jayme e Reis (2009) realizaram um estudo dos possíveis impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal no comportamento das despesas dos municípios de Minas Gerais. Para tanto, foram analisados cenários anteriores e posteriores da LRF, onde se comparou o comportamento das prefeituras municipais em relação às suas políticas de gastos. Inicialmente, foi identificada uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros. Além disso, verificou-se também um processo de convergência dos gastos com investimento.

Por fim, os estudos de Oliveira e Silva (2012), Klering, Krueel e Stranz (2012) e Leite e Fialho (2015) buscaram verificar a relação entre os indicadores desenvolvidos pela lei de responsabilidade fiscal e indicadores de gestão. Os resultados apontaram que o desenvolvimento municipal pode ser explicado por itens representativos de uma gestão fiscal responsável.

Portanto, os estudos sobre a LRF e seus impactos nas finanças subnacionais estão sendo mais voltados para entender a relação com os indicadores de despesa, principalmente os gastos com pessoal, endividamento e de gestão. Nesse sentido, existe uma abertura na literatura de gestão fiscal

para estudos que contribuam para o entendimento da LRF de uma forma mais crítica, o que se propõe realizar no presente estudo.

### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 Seleção da Amostra

A população do estudo são todos os municípios brasileiros e para seleção da amostra foi utilizada uma amostragem estratificada proporcional. Os municípios foram divididos em sete estratos levando em consideração sua população. Em seguida, observou-se a quantidade de gestões a serem analisadas com base em um erro amostral de 5% e nível de confiança de 95%, totalizando 365 municípios.

Os estratos e quantidade de municípios analisados estão disponíveis no quadro 1.

**Quadro 1** – Seleção dos municípios que compõem a amostra

Estratos	População	Municípios	Amostra	Margem Adicional	Municípios Analisados
1	$> 1 \leq 5.000$	1.235	80	9	89
2	$> 5.000 \leq 10.000$	1.215	78	12	90
3	$> 10.000 \leq 20.000$	1.352	87	13	100
4	$> 20.000 \leq 50.000$	1.103	71	14	85
5	$> 50.000 \leq 100.000$	355	23	7	30
6	$> 100.000 \leq 500.000$	268	18	7	25
7	$> 500.000$	42	3	3	6
Total		5.570	360	65	425

Fonte: elaborado pelos próprios autores.

Para prevenir que o quantitativo de gestões analisadas seja reduzido em decorrência da indisponibilidade ou inconsistência dos dados, adicionou-se uma margem em relação ao montante inicialmente definido, aumentando a análise para o total de 425 prefeituras. Além disso, a utilização da amostragem estratificada proporcional deu-se pelo cuidado de abranger a maior diversidade de porte possível, formando uma amostra mais representativa da população.

#### 3.2 Indicadores da Gestão Fiscal na LRF

As análises para o cumprimento dos limites estabelecidos na LRF foram estabelecidas em dois aspectos principais, o primeiro avaliando se as prefeituras estão cumprindo as delimitações impostas na norma, ou seja, se tem limitado os gastos com base no percentual máximo definido para os itens que englobam a despesa com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias, operações de crédito, antecipação de receita e liquidez.

No segundo, utilizou-se o conceito de margem operacionalizado inicialmente por Cruz e Afonso (2018) para verificar a distância que os municípios se encontram dos limites. Nessa perspectiva, a avaliação se concentra na responsabilidade fiscal das gestões, pois quanto maior for a folga e o cumprimento às delimitações da norma, pressupõe-se que mais estruturados sejam os mecanismos de planejamento e controle, indicativos de uma gestão fiscal responsável.

Os indicadores e sua representação com base na LRF estão disponíveis no quadro 2.

**Quadro 2** – Indicadores de cumprimento de metas e limites fiscais com base na LRF

Indicador	Limites	Fórmula	Descrição
Despesa com Pessoal	54%	$\frac{(0,54 - DTP/RCL)}{0,54}$	Variável que tem como referência os artigos 19, III e 20, III da LRF, que estabelecem o limite de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a despesa total com pessoal (DTP) no âmbito do Poder Executivo municipal
Dívida Consolidada Líquida	120%	$\frac{(1,2 - DCL/RCL)}{1,2}$	Variável que tem como referência o art. 29, I da LRF e a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, art. 3º, II, que definem o limite de 120% da RCL para a dívida consolidada líquida (DCL) dos municípios

Concessão de Garantias	22%	$\frac{(0,22 - \text{Garant}/\text{RCL})}{0,22}$	Variável que tem como referência os artigos 29, IV, 55, I e 40, §1º da LRF, e a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, art. 9º, que estabelecem o limite de 22% da RCL para a concessão de garantias e contragarantias por parte dos municípios
Operações de Crédito	16%	$\frac{(0,16 - \text{Opccr}/\text{RCL})}{0,16}$	Variável que tem como referência os artigos 29, IV e 30, §3º da LRF, e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art. 7º, I, que definem o limite de 16% da RCL para a contratação de operações de crédito por parte dos municípios em um exercício financeiro
Antecipação da Receita Orçamentária	7%	$\frac{(0,07 - \text{ARO}/\text{RCL})}{0,07}$	Variável que tem como referência o art. 29, IV da LRF, e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, art.10, que estabelecem o limite de 7% da RCL para a contratação de operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO) por parte dos municípios
Liquidez	-	$\frac{\text{Disponibilidade de Caixa}}{\text{Restos a Pagar}}$	Variável que tem como referência os artigos 42 e 55, III da LRF, que dispõe sobre a necessidade de disponibilidade de caixa para inscrição de despesas em restos a pagar. Como se trata de um item de verificação, adotou-se a perspectiva de comprometimento das disponibilidades de caixa com os restos a pagar.

Fonte: Adaptado de Cruz e Afonso (2018).

Os dados foram coletados nos Relatório de Gestão Fiscal (RGF) individualmente para cada município, acessados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) em 2008 e 2012 e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) em 2016.

## 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Gestão Fiscal nos Municípios Brasileiros

É pertinente ressaltar, inicialmente, a inconsistência e a falta de transparência na divulgação das informações pelos municípios, tanto na base de dados do SISTN, quanto no SICONFI. Dois problemas podem ser destacados: (a) o envio de relatórios em branco nas bases de dados e (b) a disponibilização de informações incompletas. Em 2008, mais de 22% dos RGFs foram submetidos em branco, sendo observado um percentual ainda maior (33%) em 2012.

Não foram raros, também, os casos de ausência dos valores relativos aos gastos com pessoal, categoria de despesa mais expressiva entre os limites delimitados na norma. Em 2016, por exemplo, 25 municípios disseram não haver nenhum gasto com funcionários ou servidores inativos, assim como observou-se a disponibilização de percentuais negativos. Para não inviabilizar a análise essas observações foram excluídas.

Esses problemas indicam deficiências básicas atreladas a elaboração do Relatórios de Gestão Fiscal e sua ampla disponibilização, bem como a consistência desses dados para que a população possa os acessar e utilizá-los como ferramenta de controle social. Ultrapassadas essas questões, a tabela 1 apresenta os percentuais de gastos médios como proporção da RCL.

**Tabela 1** – Percentuais de Gastos para os Indicadores da LRF como proporção da Receita Corrente Líquida

Indicadores	2008 (%)			2012 (%)			2016 (%)		
	Média	Mín.	Máx.	Média	Mín.	Máx.	Média	Mín.	Máx.
Despesa com Pessoal	43,04	2,3	178,80	49,14	1,82	233,30	50,47	14,86	77,90
Dívida Consolidada Líquida	4,94	-51,1	106,62	5,77	-70,67	128,28	12,19	-85,34	206,43
Concessão de Garantias	0,14	0	22	0,11	0	22	0,08	0	13,84
Operações de Crédito	0,32	0	9,8	0,68	0	22,87	0,62	-17	16
Antecipação de Receita	0,15	0	27,29	0	0	0	0,26	0	22

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SISTN e SICONFI.

Entre os indicadores, o gasto médio mais expressivo é com pessoal, com percentuais crescentes e próximos ao limite de 54% estabelecido para o executivo municipal. Entre os anos, o número de prefeituras que descumpriram esse percentual passa de 4,2% em 2008, para mais de 18% em 2016. Não obstante, casos em que as despesas ultrapassam 100% da RCL foram verificados em 2008 (Santa Rita do Pardo 178,80% e Itaituba 103,5%) e Nazaré (233,30%) em 2012.

Portanto, nesse primeiro momento, observa-se a atenção que precisa ser dada aos gastos com pessoal, uma área que representa engessamento orçamentário e com baixa capacidade de gerenciamento. Para evidenciar melhor os dados, a Tabela 2 indica a distância média dos municípios com base no limite máximo que as prefeituras podem comprometer com o gasto nas cinco categorias.

**Tabela 2** – Margens sobre os Limites de Gastos estabelecidos na LRF

Anos	Despesa com Pessoal (%)	Dívida Consolidada Líquida (%)	Concessão de Garantias (%)	Operações de Crédito (%)	Antecipação de Receita (%)
2008	20,20	95,90	99,60	97,90	97,80
2012	10,20	95,10	99,40	95,70	100
2016	6,5	89,80	99,50	96,00	96,20

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do SISTN e SICONFI.

Ressalta-se que com exceção despesa com pessoal, que possui variação expressiva entre os municípios, os demais indicadores possuem níveis médios similares (acima de 90% nos três anos analisados). Em 2012, por exemplo, nenhuma prefeitura que compõe a amostra antecipou receita orçamentária, alcançando margem de 100% em relação ao limite estabelecido no normativo. As concessões de garantias também indicam margens superiores a 99% nos três anos e resultados similares foram observados para a dívida consolidada líquida e operação de crédito.

A margem média decrescente para a despesa com pessoal entre os anos, especialmente em 2016, período com maior quantidade de municípios em situação fiscal difícil ou crítica no IFGF, é um indicativo ainda mais grave ao analisarmos a baixa autonomia financeira na arrecadação pelas instituições locais, que possuem poucas condições de ajustarem as despesas públicas aos ingressos próprios de receitas, ficando dependentes das transferências intergovernamentais das outras esferas do governo para o mantimento dos bens e serviços básicos demandados pela população.

Dado que, na média, os municípios possuem as menores margens com despesa de pessoal, que chegam a apenas 6,5% do limite máximo, análises complementares foram realizadas para verificar se existem diferenças entre os intervalos nessa categoria com base no porte dos municípios. Para isso, utilizou-se como parâmetro os estratos utilizados para seleção da amostra, cujo resultado pode ser observado na tabela 3.

**Tabela 3** – Percentuais de Gastos e Margens para a Despesa com Pessoal com base na LRF

Habitantes	Gasto %	Margem %	Gasto %	Margem %	Gasto %	Margem %
	2008		2012		2016	
≤ 10.000	41,98	22,25	46,76	13,41	49,14	9,00
> 10.000 ≤ 50.000	43,43	19,57	49,30	8,71	51,48	4,66
> 50.000 ≤ 100.000	47,28	12,45	50,59	6,31	52,28	3,18
> 100.000	42,43	21,98	46,69	13,54	49,55	8,24

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do SISTN e SICONFI.

Em todos os anos e independentemente do estrato do município houve comprometimento médio de pelo menos 75% do limite máximo da RCL. De modo geral, isso indica que nas três últimas eleições os municípios estavam comprometendo três quartos dos ingressos correntes disponíveis, deduzidas as transferências intergovernamentais, com o pagamento de pessoal.

Entre os estratos, o maior percentual de gasto é evidenciado nas gestões entre 50 e 100 mil habitantes, que representam cerca de 6,4% do total dos municípios brasileiros. Em 2016, por exemplo, municípios como Goiana e Paudalho, localizados em Pernambuco, ultrapassaram a casa dos 60% no executivo municipal. Compreender esses percentuais é relevante por, pelo menos, dois motivos.



O primeiro é que são municípios maiores e conseqüentemente com melhores condições de desenvolverem as suas atividades, com uma estrutura governamental mais arrojada e melhores condições de arrecadação. Essas condições vão na contramão dos menores municípios, que obtiveram os melhores percentuais, superiores, inclusive, aos municípios com mais de 100 mil habitantes em 2008 e 2016.

O segundo é nos municípios maiores espera-se maior policiamento das atividades públicas, seja pelas instituições de controle, como os TCs, dos veículos de comunicação, observatórios sociais e sociedade de maneira geral. É razoável argumentar que essas instituições possuem acesso a um aparato de ferramentas de gestão e tecnologia que talvez não chegue nos micro e pequenos municípios do país. Logo, não é ponderado esperar detenham menor controle de gastos, ou que possuam piores condições para isso.

Na contramão grandes municípios, os menores possuem margens que vão de 22,25% em 2008 para 9,00% em 2016, período de grande instabilidade política e econômica no país. Ou seja, as menores prefeituras foram as que obtiveram melhores margens fiscais no comprometimento de gastos com pessoal, o que pode ser reflexo da pressão exercida à prestação de contas em decorrência da alta dependência das transferências intergovernamentais, reflexo da baixa autonomia financeira dessas instituições.

Os resultados discutidos até o momento indicam que apesar de existirem limites para diversos indicadores, a complicação fiscal dos municípios está na despesa com pessoal, demonstrando alto comprometimento dos recursos públicos para esse item. Adicionaremos agora uma avaliação política para analisar se existem diferenças significativas entre os gastos nos municípios que reelegeram os prefeitos em relação aos demais. Para tanto, informações políticas foram coletadas no Superior Tribunal Eleitoral (TSE) para cada município nos anos eleitorais. Os dados podem ser observados na tabela 4.

**Tabela 4 – Média de Gastos como Proporção da Receita Corrente Líquida para os Prefeitos Reeleitos**

Ano	Prefeito Reeleito				Prefeito Não Reeleito				Teste de Média
	Média	DP	Mínimo	Máximo	Média	DP	Mínimo	Máximo	Mann-Whitney
2008	43,83	14,63	19,59	178,8	42,50	8,67	2,3	68,27	0,695
2012	47,91	8,73	17,83	80,17	49,55	14,99	1,82	233,3	0,573
2016	48,39	7,48	14,86	59,05	50,94	7,13	25,52	77,90	0,050

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do SISTN, SICONFI e TSE.

As médias sinalizam que o comprometimento da RCL ocorre em patamares similares independentemente se o prefeito foi reeleito ou não, o que se confirma com o teste de média, sendo uma problemática que atinge as prefeituras brasileiras de forma global. Ainda assim, ressalta-se que 25 prefeitos decumpriram o limite máximo, com percentuais chegando em patamares altíssimos, como Santa Rita do Prado (178,80%) e Itaituba (105,05%) em 2008 e Nazaré da Mata (80,17%) em 2012, e ainda assim obtiveram resultados eleitorais favoráveis.

Por fim, a tabela 5 apresenta os resultados para a condição de liquidez dos municípios. Os mesmos problemas apontados no início desse tópico (informações em branco e inconsistentes) também foram observados para as informações de restos a pagar e disponibilidade de caixa.

**Tabela 5 – Análise da Liquidez dos Municípios**

Anos	Análise RGF		Liquidez			
	Dados Ausentes	Descumpriram	Média	DP	Mínimo	Máximo
2008	9,79%	12,36%	-29,07	1.605,56	-16.410,63	7.163,22
2012	43,26%	22,30%	-15,09	204,67	-1.929,59	784,46
2016	30,07%	25,15%	92,63	1.116,85	-3.026,58	14.205,33

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do SISTN e SICONFI.

Em 2012, quase 50% dos relatórios analisados continham dados ausentes para a disponibilidade de caixa, patamar similar ao observado para o período eleitoral seguinte. Os níveis

de descumprimento também avançam durante os anos, passando dos 25% em 2016. Esses resultados evidenciam o baixo comprometimento dos prefeitos em disponibilizarem dados necessários, de divulgação obrigatória, para avaliação da liquidez dos municípios. Além do alto percentual de gestões que executam a despesa pública sem recursos mínimos suficientes para honrá-los.

Nos dois primeiros anos a liquidez é negativa, indicando que, na média, inscreveram mais restos a pagar que o montante de recursos à disponibilidade no caixa. Em 2008, por exemplo, para cada R\$ 1,00 em caixa, os municípios inscreveram R\$ 29,07 em restos a pagar. Esse resultado vai na contramão de qualquer expectativa de responsabilidade sobre a gestão fiscal, pois estamos discutindo a prudência dos prefeitos gastarem apenas o volume de recursos à disposição. Resultados ainda mais graves são observados para os valores mínimos, com indicadores que chegam na casa dos milhares.

#### 4.2 Um Convite à Reflexão

Nesse tópico fazemos um convite à reflexão sobre a efetividade da LRF nos municípios brasileiros. Adiantamos que nosso objetivo não é evidenciar verdades universais sobre a discussão, mas estimular olhares outros que fomentem o debate sobre até que ponto a referida lei consegue favorecer uma gestão fiscal responsável nas prefeituras do país ou até mesmo encaminhá-las nessa direção. As considerações contemplam não apenas o cumprimento dos limites legais estabelecidos para o gasto público, mas uma visão mais abrangente da norma, utilizando como base discussões prévias sobre o papel das instituições de controle e as pressões políticas exercidas com o objetivo de afrouxá-la.

Essa análise é pertinente ao levarmos em consideração que estudos quantitativos não são capazes de explicar tudo e que no processo de compreensão da LRF é necessário envolver outras dimensões não necessariamente quantificáveis. Como propõem Araujo e Loureiro (2005), a avaliação da LRF engloba diversos eixos que precisam ser considerados de forma pluridimensional para a construção de resultados mais efetivos, como o planejamento das contas públicas, controle de gastos, transparência, *accountability* e redução ou extinção de práticas predatórias dentro da federação.

Na análise proposta no presente estudo observamos que apesar de existirem limites para diversos itens que podem prejudicar a gestão fiscal das instituições, a complicação está centrada na despesa com pessoal. Os dados médios indicam percentuais de gastos bem próximos ao limite máximo e, não obstante, quase 14% dos municípios analisados em 2016 desembolsaram mais que o permitido nessa categoria, com patamares que chegam a mais de cem por cento da RCL. O alto comprometimento de recursos com despesas de custeio prejudica especialmente os investimentos e o desenvolvimento de novas políticas públicas. O cenário é ainda pior se considerarmos a baixa autonomia financeira das instituições locais e a demasiada dependência que possuem das transferências intergovernamentais.

O controle sobre despesa com pessoal e o empenhamento são considerados aspectos de evidência e com maior visibilidade na LRF, indicados, inclusive, como o principal objetivo da lei (ARAÚJO; LOUREIRO, 2005). Não é o que verificamos, pois os altos níveis nesse tipo de gasto foram observados e acompanham baixas margens sobre o limite máximo, o que representaria um indicativo da gestão fiscal responsável nessa área.

Essas análises estão em convergência ao que foi desenvolvido por Cruz, Pimenta e Soares (2018) no Rio de Janeiro. Assim como os autores, reconhecemos a importância do estabelecimento de limites para os gastos, considerado um importante pilar da LRF, mas a legislação não limitou a má gestão de recursos e o desequilíbrio fiscal, o que também observamos. Portanto, o papel disciplinador da norma não parece ser suficiente para assegurar a sustentabilidade das contas em todas as suas dimensões.

Tais observações são sintomáticas ao considerarmos discussões que observaram uma melhoria nos indicadores da gestão fiscal em análises comparativas antes e logo após a LRF, ou nas avaliações desenvolvidas imediatamente após a sua obrigatoriedade (SILVA; SILVA; SILVA, 2009; SANTOS; ALVES, 2011; LINHARES; PENNA; BORGES, 2013; SANTOS; BACCHI; NASCIMENTO, 2016). Alguns questionamentos que surgem dessas diferenças são: porque a

efetividade da norma sobre a gestão fiscal parecia mais clara durante os primeiros anos da sua promulgação em relação aos dias atuais? Quais agentes podem estar relacionados ao seu relaxamento, já que atualmente temos melhores níveis de tecnologia e maior conhecimento sobre possíveis impactos que o negligenciamento político pode exercer no cumprimento da lei? Qual o papel do legislativo nesse cenário?

Avaliações realizadas recentemente por Nunes, Marcelino e Silva (2019), que avaliaram o papel dos TCs na interpretação da LRF, são relevantes nesse contexto. Partindo da perspectiva de que os Tribunais de Contas possuem resoluções e entendimentos específicos sobre a operacionalização da norma, as interpretações permitem certa discricionariedade sobre a sua aplicação. Ou seja, não existe uniformidade nas apreciações, assim como nos itens a serem incluídos e/ou excluídos para a mensuração dos limites. Essas divergências abrangem especialmente os gastos com pessoal, pois itens que são considerados na interpretação de alguns TCs, não são utilizados para a determinação dos limites em outros.

Para os autores supracitados, essas diferenças indicam que a LRF vem passando por mudanças institucionais, pois as regras continuam as mesmas, mas a interpretação sobre ela vem se alterando. Nesse cenário, a norma sai de um patamar de coerção para todos os entes federativos e passa a estar subordinada às avaliações dos TCs. Essas questões influenciam diretamente a compreensão que os agentes possuem sobre a necessidade de cumpri-la e resulta no relaxamento de pontos importantes, como é o caso das despesas de pessoal. Soma-se a essas questões o fato de que as diferenças nas interpretações podem estar sendo utilizadas para atender aos interesses dos políticos que indicam os conselheiros nos TCs, que as utilizam para evitar a exoneração de cargos comissionais (NUNES; MARCELINO; SILVA, 2019).

Críticas similares são apontadas por Lino e Aquino (2018), que ressaltam que os TCs não são unidades de coerção uniformes entre si. Indo um pouco mais além, Azevedo e Lino (2018) reconhecem a existência de diferenças entre o que é estabelecido na regulação e o que é praticado pelas instituições de controle, abrindo questionamentos se de fato estão exercendo sua capacidade de alterar o comportamento das instituições auditadas. Tais fatos afetam a transparência e a confiabilidade do que é divulgado, além de dificultar o exercício do controle pela sociedade.

Esse é outro ponto importante para reflexão, pois apesar da LRF incentivar a ampla divulgação das informações e estabelecer o desenvolvimento de relatórios específicos da gestão fiscal, como o RREO e o RGF, não forma raros os casos em que as informações não foram disponibilizadas ou estavam em branco. Isso quando não são inconsistentes, como observado para prefeituras que disseram não ter nenhum gasto com pessoal, o que é impossível. Portanto, até que ponto a norma em questão garante a ampla transparência das informações fiscais e o acesso da população para a instrumentalização do controle social? Entre as que divulgam, até que ponto são consistentes e refletem a real condição fiscal das instituições?

Outro ponto a ser debatido refere-se as manobras políticas, como o desenvolvimento da Lei Complementar n. 164 (2018), que permite o descumprimento dos limites fiscais em algumas situações, como na ocorrência de variações negativas nas transferências do FPM. Essa é, realmente, a melhor alternativa para o mantimento de uma gestão fiscal responsável? Até que ponto leis como a supracitada mantêm o rigor da LRF e a compreensão de que deve ser priorizada sem que se dependa excessivamente do socorro do legislativo ou das outras esferas de governo, o que Araujo e Loureiro (2005) teorizaram como práticas predatórias?

Nesse aspecto, Gerigk e Clemente (2011) levanta uma possibilidade da qual concordamos, que é a busca pelo enfoque gerencial nas entidades governamentais, de forma que se incentive a capacidade do gestor público gerir os recursos à disposição e lide com autonomia às restrições orçamentárias e legais que estão sujeitos. Ações como essa são pertinentes porque não é acertado que manobras políticas sejam criadas incansavelmente para que os prefeitos deixem de ser penalizados, ainda mais com a importância que exercem na estrutura político-administrativa brasileira. Além disso, ações universais podem não ter a mesma relevância para todos os municípios na perspectiva micro,

o que demanda do gestor público maior autonomia para compreender as prioridades locais e as melhores ações a serem tomadas em cada situação de forma específica.

Ressaltamos que essas indagações são, na verdade, um convite para a academia, organizações de controle, observatórios sociais e sociedade de maneira geral discutirem a efetividade da LRF no contexto atual e especialmente nos governos subnacionais. Já se passaram dezenove anos desde a sua promulgação, o que demanda uma avaliação da sua aplicabilidade dentro da gestão fiscal atual de forma que se potencialize os pontos fortes e se façam os ajustes necessários nas fragilidades observadas.

Um ponto nesse contexto, por exemplo, é que apesar das prefeituras investigadas possuírem bons resultados para a maior parte dos indicadores (dívida consolidada líquida, concessão de garantias, operações de crédito e antecipação de receita), o que complementa as análises de Cruz e Afonso (2018), esse não é necessariamente um indicativo da gestão fiscal responsável nos municípios brasileiros. Isso porque, como aponta Scarpin e Slomski (2005), a responsabilidade na gestão fiscal precisa englobar aspectos de planejamento, transparência, controle e responsabilização, eixos que não são totalmente englobados pelo cumprimento dos limites.

Se o que foi escrito até o momento não é suficiente para despertar a urgência sobre o debate, ressaltamos dois pontos finais. O primeiro é a observação de Leite e Fialho (2015) de que existe uma associação entre o desenvolvimento municipal e um conjunto de indicadores construídos com base nas determinações impostas na LRF. Portanto, discutir a gestão fiscal dos municípios é, também, debater a possibilidade dessas instituições alcançarem melhores condições sociais e econômicas. E o segundo é a visão de Sacramento (2005), que reconhece a construção da LRF como uma ferramenta que viabilizaria a promoção da *accountability* no Brasil.

## 5. CONCLUSÃO

Passados quase vinte anos desde a sua elaboração, a LRF vem se mantendo, ao menos no campo formal, como o principal normativo de promoção a uma gestão fiscal responsável em todas as esferas do governo. Partindo dessa compreensão, propomos uma reflexão sobre a sua efetividade nas finanças subnacionais, mais especificamente nos municípios brasileiros. Essa escolha se deu pela aproximação que as prefeituras possuem dos cidadãos e pela importância que exercem na estrutura política e administrativa na atualidade.

Inicialmente, foi conduzida uma análise do cumprimento dos limites estabelecidos para a despesa com pessoal, dívida consolidada líquida, concessão de garantias, operações de crédito, antecipação de receita e liquidez. Em seguida, convidamos os leitores a refletirem sobre pontos que abrangem, além da questão quantitativa supracitada, pontos não necessariamente quantificáveis, como as diferentes interpretações dos TCs, as pressões políticas exercidas com o objetivo de flexibilizar a norma, a baixa transparência e consistência dos dados e como esses problemas podem atrapalhar a promoção do controle social.

De maneira geral, podemos destacar que o complicador da gestão fiscal dos municípios é a despesa com pessoal, item com maior divergência na interpretação dos TCs. Isso porque gastos específicos nessa categoria são incluídos para a determinação da proporção sobre a RCL em algumas prefeituras, enquanto não compõem o saldo total em outras. Discussões nesse sentido indicam que a norma vem passando por mudanças na sua interpretação e que as instituições de controle já não podem ser consideradas unidades de coerção entre si. Como consequência, temos dados que não são necessariamente comparáveis entre as gestões locais.

Além das diferenças de interpretação, observamos também dados inconsistentes e que não refletem a realidade, como casos de municípios que disseram não gastar nada com servidores ativos e inativos. Aliado a esse fato, soma-se que apesar da norma delimitar os relatórios a serem elaborados, como o RREO e o RGF, e o prazo para sua disponibilização, não foram raras as consultas a relatórios em branco. A baixa transparência e a inconsistência dos dados prejudicam o acesso às informações e sua utilização para a responsabilização, indicada pela literatura como um dos objetivos da LRF.

As manobras utilizadas com o objetivo de afrouxar a norma também foram discutivas. Elas podem ser utilizadas para evitar que os políticos sejam penalizados em virtude do seu descumprimento, como observado na lei complementar n. 164 (2018). Essas alterações prejudicam o caráter coercivo da LRF e a compreensão que os governantes possuem sobre a obrigatoriedade de obedecê-la. Nessa questão, estimular ações gerenciais dos prefeitos pode ser uma alternativa, de forma que se incentive o gestor público a lidar com situações de restrição e se diminua o auxílio excessivo que esses agentes possuem das outras esferas do governo, diminuindo a ocorrência de práticas predatórias entre os entes federativos.

Ademais, esse estudo é um convite para todos que de alguma forma acessam ou estão interessados na gestão pública. Os pontos aqui levantados e as discussões incentivadas não foram introduzidas com o objetivo de serem verdades universais, mas um estímulo a olhares outros que possibilitem maiores debates sobre o tema. Consideramos que a academia, instituições de controle, grupos sociais e a sociedade de maneira geral podem ampliar discussões sobre o assunto e buscar ferramentas para potencializar a efetividade da LRF, ressaltando a sua importância na gestão fiscal das instituições públicas do Brasil. Estejam convidados!

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. **Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF**. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, 2005.
- AZEVEDO, R. R.; LINO, A. F. O distanciamento das normas de auditoria e as práticas nos Tribunais de Contas. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 13, n. 2, p. 9-27, 2018. DOI: [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v13i2.13665](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13665). Acesso em 24, abril, 2019.
- BRASIL. **Lei Complementar no 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 05, maio, 2019.
- BRASIL. **Lei Complementar no 164**, de 18 de dezembro de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp164.htm). Acesso em: 05, maio, 2019.
- COSTA, J. F. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. **Anais do 18º Congresso Brasileiro de Contabilidade, Gramado**, RS, Brasil, 2008.
- 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. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174116>. Acesso em 24, abril, 2019.
- CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612165847>. Acesso em 24, abril, 2019.
- DALMONECH, L.F.; TEIXEIRA A.; SANT'ANNA J. M. B. O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000400012>. Acesso em 24, abril, 2019.
- GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, n. 3, p. 513-537, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-6552011000300009>. Acesso em 24, abril, 2019.
- IFGF. **Índice Firjan de gestão fiscal: recorte municipal (abrangência nacional)**, 2017. Sistema FIRJAN. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em 22, abril, 2019.
- INGRAM, R.; RAMAN, K.K.; WILSON, E. R. The information in governmental annual reports: a contemporaneous. *The Accounting Review*, v. 2, n. 1, p. 250-268, 1989.
- KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. Análise: *Revista de Administração da PUCRS*, v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

- LEITE, G. A. FILHO; FIALHO, T. M. M. Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 67, p. 277-295, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n67.52080>. Acesso em 24, abril, 2019.
- LINHARES, F.; PENNA, C.; BORGES, G. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1359-1373, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000600002>. Acesso em 24, abril, 2019.
- LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.
- MACEDO, J. J. M.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1519-70772009000300004>. Acesso em 24, abril, 2019.
- MATIAS, A. B.; ORTOLANI, F.; CAMPELLO, C. A. G. B. A relação (in) existente entre a responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas. **Anais do Assembly of the Latin American Council of College of Business Administration – CLADEA**, Porto Alegre, Brasil, 2002.
- NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. **Os tribunais de contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 13, p. 1-15, 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>. Acesso em 24, abril, 2019.
- OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. G. A.; MENESES, A. F. Lei de responsabilidade fiscal: Implicações nos indicadores sociais municipais. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, Brasil, 2009.
- OLIVEIRA, M. J.; SILVA E. A. Eficiência na Gestão Fiscal Pública e o Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios da Microrregião de Cataguases - MG. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governo**, Salvador, Brasil, 2012.
- SANTOS, S. R. T.; ALVES, T W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios do Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181-208, 2011.
- 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. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612009000400008>. Acesso em 24, abril, 2019.
- SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v10n47.44042>. Acesso em 24, abril, 2019.
- SILVA, W. G.; SILVA, L. A. FILHO; SILVA, A. O. F. Lei de Responsabilidade Fiscal em uma dimensão normativa: um estudo preliminar sobre economias periféricas a exemplo do Rio Grande do Norte, no período de 1997-2006. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 4, p. 337-357, 2009.
- SIQUEIRA, M. P. **Reforma dos Estados, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, Brasil, 2004.
- SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL (STN). **Boletim de finanças dos entes subnacionais**, 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-nacional-divulga-o-boletim-dos-entes-subnacionais-de-2018>. Acesso em 24, abril, 2019.
- SOUSA, P. F. B.; GOMES, A. O.; LIMA, A. O.; PETER, M. DA G. A.; MACHADO, M. V. V. Lei de responsabilidade fiscal e sua relação com o desenvolvimento municipal: Uma análise utilizando dados em painel. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos**, Rio de Janeiro, Brasil, 2011.

*SOBRE OS AUTORES*

**ALANN INALDO SILVA DE SÁ BARTOLUZZIO** é Doutorando em Ciências Contábeis no Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGCC-UFRJ), além de Mestre (PPGCC-UFPE) e Graduado em Ciências Contábeis (DCC-UFPE) pela Universidade Federal de Pernambuco.

E-mail: [alannbartoluzzio@hotmail.com](mailto:alannbartoluzzio@hotmail.com)

**ROBSON PEREIRA COELHO** é Mestre em Ciências Contábeis pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCC-UFPE) e Graduado em Ciências Contábeis na mesma instituição (DCC-UFPE).

E-mail: [robsonpereiracoelho@hotmail.com](mailto:robsonpereiracoelho@hotmail.com)

**LUIZ CARLOS MARQUES DOS ANJOS** é Professor Adjunto da Universidade Federal de Pernambuco UFPE da graduação, mestrado e doutorado. Possui graduação e mestrado em contabilidade pela UFPE e doutorado em Contabilidade no Programa de Contabilidade Multiinstitucional e Inter-regional da UnB, UFRN e UFPB.

E-mail: [luiz.cmanjos@ufpe.br](mailto:luiz.cmanjos@ufpe.br)