

Bastidores da Lei de Responsabilidade Fiscal: discussões, interesse dos envolvidos, temas relevantes e documentos que subsidiaram a elaboração da principal regra fiscal no Brasil

Jeremias Pereira da Silva Arraes

<https://orcid.org/0000-0001-5914-3987> | E-mail: jeremias@unb.br

José Matias-Pereira

<https://orcid.org/0000-0001-6320-026X> | E-mail: matias@unb.br

Resumo

Objetivo: Este artigo tem como objetivo investigar os bastidores do processo deliberativo que resultou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), analisando as influências nacionais e internacionais, as manifestações dos atores envolvidos e as divergências que marcaram sua formulação.

Método: A pesquisa adota abordagem qualitativa e de natureza exploratória, fundamentada em análise de conteúdo e na análise bibliométrica de 967 artigos sobre a LRF. Complementarmente, foram examinadas 27 atas de reuniões da Comissão Especial, 28 trabalhos e estudos técnicos, e 19 recortes jornalísticos nacionais e internacionais, com apoio do software NVivo para categorização e tratamento dos dados.

Resultados: As evidências indicam que a LRF foi influenciada por experiências internacionais, sobretudo a *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia e recomendações do FMI. As discussões concentraram-se em gastos com pessoal, operações de crédito e restos a pagar, revelando tensões entre a rigidez defendida por órgãos de controle e a flexibilização solicitada por estados e municípios.

Contribuições: O estudo mostra que a LRF resulta de negociações políticas, interesses diversos e pressões internacionais, consolidando princípios de planejamento, transparência e responsabilização. A análise reforça sua compreensão como marco da governança pública no Brasil e oferece subsídios para futuras reformas e pesquisas sobre responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Gestão Fiscal Responsável; Gestão Fiscal; Gasto Público.

1 Introdução

Em 1990, apenas cinco países (Alemanha, Indonésia, Japão, Luxemburgo e Estados Unidos) possuíam regras fiscais em vigor e que cobriam pelo menos o governo federal; ao fim de 2022, esse número passou para 106 economias. Essas regras, que normalmente surgem em decorrência de crises políticas e econômicas, buscam conter pressões para gastos excessivos e garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida. Nesse mesmo período dos anos 1990, nenhum assunto econômico no Brasil era tão pautado quanto o que trazia a palavra de ordem: “É preciso fazer um ajuste fiscal”. No entanto, apesar do alto grau de apoio, o tema foi insuficientemente explorado, o que impossibilitou definir, com certa precisão, respostas a questões básicas, como: qual a meta fiscal a ser perseguida, qual deve ser o objetivo da política fiscal e quais valores devem assumir esses parâmetros (Giambiagi, 2001; Schaechter et al., 2012; Davoodi et al., 2022).

No contexto econômico em que o Brasil vivia nos anos 1990, Giambiagi (2001) buscou contribuir com o aprofundamento das discussões sobre a política fiscal. Isso se deu porque, em 1999/2000, o país adotou um ambicioso programa de ajuste fiscal. O objetivo da iniciativa era que o Brasil se credenciasse para receber apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), pois, ao longo de anos anteriores, registrava-se a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSPs) com percentuais muito elevados e que chegavam, em média, a 6,9% do PIB.

Leite (2005) estudou o processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo destaca que, naquele período, existia um claro cenário de mudança no relacionamento financeiro e fiscal entre os entes federativos do país. O ordenamento fiscal do governo federal – que trazia um conjunto de medidas voltadas para o planejamento, a transparência das contas públicas, a limitação de gastos e a contratação de dívidas – foi elaborado em meio a um processo político que obrigava estados e municípios a realizarem uma boa administração das finanças públicas, haja vista que o desequilíbrio das contas desses entes afetava as contas do governo federal (Leite, 2005).

O ciclo de ajustes fiscais estruturais da época encerrou-se com a aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 18, de 1999, que se transformou na Lei Complementar n.º 101, de 2000 e que ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O projeto teve 124 emendas e passou pouco mais de 9 meses em tramitação na Câmara dos Deputados; apesar de não parecer, esse quantitativo de emendas e o tempo de tramitação são considerados baixos para aprovação de uma norma com tamanha complexidade e que ainda contou com imposição de perdas para alguns atores, como governadores e prefeitos (Asazu, 2003).

O estudo de Afonso (2016), ao descrever fatos históricos da aprovação da LRF, destacou a rejeição da aprovação da lei por parte de partidos que defendiam interesses sociais e maior poder de regulamentação estatal. Porém, ao colocar em pauta a aprovação dos sublimites de gasto com pessoal, parlamentares dos mesmos partidos se dividiram por conta da atuação das esferas de governo. Isso se deu por que os municípios, principalmente os de pequeno porte, mostraram-se desconfortáveis com a aprovação da LRF, enquanto os governadores não manifestaram ação coordenada contrária (Afonso, 2016).

Este estudo amplia e organiza as principais informações sobre a elaboração da LRF, com o objetivo de investigar os bastidores do processo deliberativo da aprovação do Projeto de Lei n.º 18, de 1999. A motivação se dá pelo interesse em desvendar as influências dos documentos nacionais e internacionais que subsidiaram a elaboração da norma, as participações e manifestações dos principais envolvidos, as divergências nas discussões sobre os principais temas e a atenção especial dada ao gasto com pessoal, que estabeleceu limites para todos os entes da federação e seus respectivos poderes.

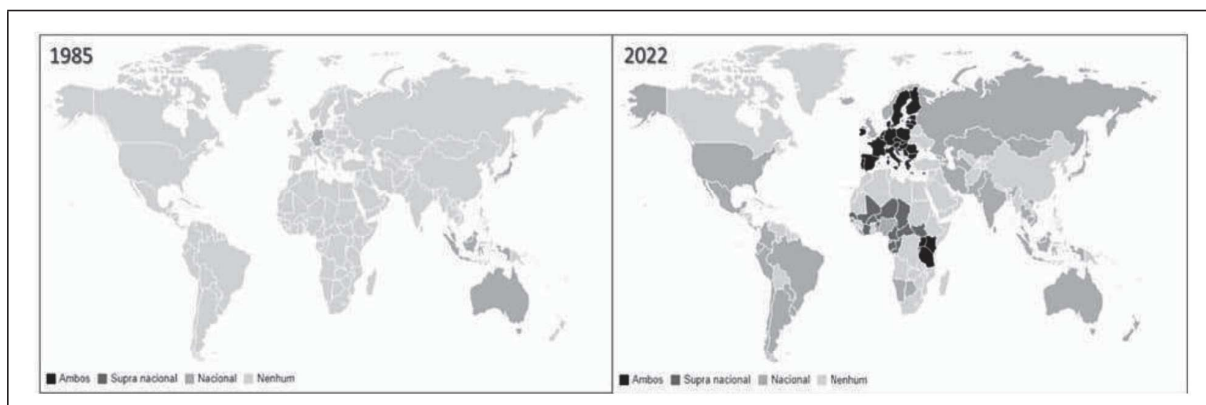
Em 2024, a LRF completou 24 anos de vigência e se tornou uma das normas mais importantes do país, passando a ser objeto de investigação nas mais diversas áreas das ciências sociais aplicadas, como o Direito, a Administração Pública, a Contabilidade e a Economia. Assim, foram definidas as seguintes questões de pesquisa: A LRF foi uma imposição de algum organismo internacional? Quais foram os principais tópicos da Lei discutidos na comissão? Quais estudos influenciaram a sua elaboração? União, Estados e Municípios foram representados e ouvidos? De onde surgiram os limites de despesa com pessoal?

Por fim, o estudo tem uma abordagem qualitativa e de natureza exploratória. A metodologia aplicada baseou-se na pesquisa explicativa, adotando estudo bibliográfico realizado por Arraes & Matias-Pereira (2023), que inclui uma análise bibliométrica de 967 artigos, bem como a análise documental de 27 atas de reuniões, 28 trabalhos/estudos e 106 resumos das regras fiscais estabelecidas em diversos países e monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

2 Referencial Teórico

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 adotaram normativas para promover a responsabilidade na gestão fiscal. Até o fim de 2012, o número de países com regras fiscais aumentou para 76 e, segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2022, subiu para 106 o número de economias que seguem essas diretrizes. Este tipo de regulamentação frequentemente surge em resposta a crises políticas e econômicas, visando conter pressões por gastos excessivos, especialmente em períodos de crescimento econômico robusto, buscando garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade da dívida (Schaechter et al., 2012; Davoodi et al., 2022; FMI, 2022).



Fonte: Fundo Monetário Internacional (2022).

Figura 1. Evolução dos países com regras fiscais (nacionais e supranacionais) de 1985 para 2022

O uso de regras fiscais se expandiu globalmente, sobretudo em resposta a crises fiscais. A maioria dos países agora adota regulamentos que combinam objetivos de sustentabilidade com o equilíbrio dos ciclos orçamentários. Com a crescente globalização e complexidade econômica, espera-se que as futuras regras fiscais também se tornem mais complexas (Schaechter et al., 2012).

O estudo de Wyplosz (2012) faz um lembrete indesejável, mas necessário, de que a indisciplina fiscal de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi uma constante no período de 1960 a 2011. Com exceção de Dinamarca, Nova Zelândia, Suécia e Finlândia, todos os demais países apresentaram déficits no mínimo quatro vezes ao longo da série histórica, o que desconstrói a convicção enganosa de que as crises e os endividamentos só ocorrem nos países em desenvolvimento ou nos mercados emergentes.

Calmfors & Wren-Lewis (2011) elencam diversas razões que explicam o fenômeno difundido do enviesamento do déficit. Segundo os autores, destacam-se a propensão para transferir o ônus da disciplina para os governos futuros e a interação entre os processos democráticos e as políticas dos grupos de interesse. Isso ocorre porque os políticos aumentam suas chances de reeleição ao atenderem aos grupos de interesse e ao proporcionarem benefícios públicos generosos, custeados pelos contribuintes futuros.

As escolhas dos agentes públicos, baseadas em interesses individuais, são destacadas por Arraes & Matias-Pereira (2024) a partir da teoria da escolha pública e da teoria neoinstitucional. A alocação de gastos não ocorre de forma uniforme, mas reflete os interesses majoritários, de modo que o agente público tende a atender determinados grupos não pela relevância da demanda, mas pelos benefícios particulares que essa escolha pode gerar.

Na mesma linha, Ostrom e Ostrom (2004) ressaltam que os tomadores de decisão operam dentro das limitações impostas por regras de escolha coletiva ao formular políticas. Tais restrições influenciam a elegibilidade dos agentes envolvidos na formulação e aplicação dessas regras.

Davoodi et al. (2022) discutem a evolução das regras fiscais antes e após a pandemia da Covid-19. Antes do período pandêmico, essas regras já vinham se tornando mais complexas, ao combinarem limites de despesa, receita, equilíbrio orçamentário e dívida. A pandemia representou um grande teste, com a ativação de cláusulas de salvaguarda que suspenderam temporariamente os limites. O episódio mostrou que, apesar da rigidez normativa, as regras fiscais podem se adaptar em momentos de crise. O FMI monitora essa evolução das regras fiscais no mundo, porém, ao observar a adoção de regras fiscais nas principais economias mundiais, é possível constatar que existe a necessidade de implementação em diversos países. O Grupo dos Vinte ou G20, que é composto pelas 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia, possui 5 países (África do Sul, Arábia Saudita, China, Coreia do Sul e Turquia) sem registros de regras fiscais. Ainda segundo o monitoramento do FMI, países como Argentina e Canadá tiveram suas regras fiscais suspensas e atualmente não possuem regras vigentes, conforme pode ser observado no Quadro 1:

Quadro 1

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

Destacam-se, no Quadro 1: a suspensão das regras fiscais de Argentina e Canadá; o pioneirismo das regras estabelecidas por 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 de México e Indonésia.

Na Argentina, as regras fiscais foram introduzidas em 1999 pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, posteriormente, revisadas, em 2001, 2004 (Lei n.º 25.917) e 2017 (Lei n.º 27.428). Durante o período 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 e foram ajustadas para incluir limites ao crescimento, baseados no IPC a partir de 2018. 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).

No Canadá, entre 1991 e 1996, vigorou a Lei de Controle de Gastos Federais, que limitava despesas com programas, permitindo excessos compensáveis em até dois anos, sob fiscalização do auditor-g eral. De 1998 a 2005, adotou-se um plano de pagamento da dívida, sem respaldo legal federal. A partir de 2006, o país substituiu a política de orçamento equilibrado por metas de redução da dívida, que alcançou C\$3 bilhões, com objetivo de eliminá-la até 2021 (FMI, 2024).

No Japão, as regras fiscais evoluíram de metas numéricas por categoria de gasto para um “limite de despesas gerais”, restrito à inflação. Após tentativa de reintroduzir tetos em 2015, desde 2018 as restrições foram abandonadas, mantendo apenas a exigência de compensar aumentos de despesas com cortes ou receitas adicionais (FMI, 2024).

No Brasil, a Constituição de 1988 instituiu a Regra de Ouro, que proíbe operações de crédito superiores aos investimentos em capital. Em 2000, a LRF consolidou normas fiscais, limitando os gastos com pessoal a 50% da receita corrente líquida da União e 60% para estados e municípios. Em 2016, a EC n.º 95 criou um teto de despesas primárias por 20 anos e instituiu a IFI, vinculada ao Senado, para monitorar as metas fiscais.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) 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 ao que o Brasil vivia na década de 1990, com crise fiscal, crescente déficit primário e crise política. A promulgação dessa legislação está amparada nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização, promove a *accountability* fiscal e coíbe a aplicação de recursos públicos em prioridades imediatistas (De 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, fundamental para a recuperação econômica daquele país. Apesar das diferenças nos processos de aprovação e implementação entre os países, é possível identificar paralelos na estrutura e nos princípios da LRF brasileira, que incorporou a necessidade de práticas fiscais consistentes e de qualidade, de modo a reforçar a prestação de contas e promover uma administração pública mais eficiente e transparente (Tavares, Manoel, Afonso & Nunes, 1999; Siqueira, 2006; Dalmonech & Sant'Anna, 2011).

A LRF estabelece normas para regular a atividade financeira do Estado, definindo formas, condições, limites e métodos de monitoramento da gestão fiscal. Além de consolidar princípios como planejamento, controle, transparência e responsabilização, a lei fortalece o federalismo nacional, ao impor limites equitativos à União, aos estados e aos municípios. Nesse sentido, também constitui um campo fértil de pesquisa em contabilidade pública, abrangendo temas como equilíbrio orçamentário, endividamento e despesas com pessoal (Tavares, Manoel, Afonso & Nunes, 1999; Medeiros et al., 2017).

Culau e Fortis (2006) destacam que, embora a LRF utilize linguagem complexa, o que dificulta sua compreensão pelo cidadão comum, essa legislação ampliou a transparência da Administração Pública. Isso ocorreu, sobretudo, devido à exigência de relatórios como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Por fim, para assegurar o equilíbrio fiscal, a LRF introduziu diversas regras, como limites para gastos com pessoal, operações de crédito, endividamento, restos a pagar e transferências voluntárias. Tais dispositivos são especialmente relevantes nos períodos de transição e final de mandato, assegurando 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. Logo, não apenas no Brasil, mas na maioria dos países em desenvolvimento, os desequilíbrios fiscais frequentemente derivam da falta de disciplina fiscal e diretrizes adequadas de planejamento. Esses fatores, e 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 decorrentes 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 nacionais e internacionais realizaram publicações que envolvem a LRF. Destacam-se alguns trabalhos dos autores que mais publicaram – como Toledo Junior, que, nos artigos “Três anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: lembretes para a administração financeira dos Municípios” e “O processo orçamentário municipal à vista da Lei de Responsabilidade Fiscal”, traz grandes contribuições para compreender os impactos e as dificuldades que os municípios tiveram para se adequarem à nova realizada da administração financeira trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Toledo Júnior, 2003; Toledo Júnior & Rossi, 2005). Do mesmo modo, 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 e que serve de ponto de partida para compreensão da função de ordenar despesa pública (Jacoby Fernandes, 2000).

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) 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.

Por conseguinte, Teixeira (2020) 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, da 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 de metas e limites estabelecidos à realidade fiscal dos municípios.

Além dos estudos, a importância da gestão fiscal responsável no Brasil pode ser observada por meio de normativos que exigem transparência da gestão, como a Lei Complementar n.º 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 entes federados.

3 Metodologia

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 um modo diferente para muitos objetos familiares (Lakatos, 2021).

O olhar diferente que se busca na presente pesquisa é a compreensão dos acontecimentos nos bastidores da aprovação do projeto de Lei n.º 18, de 1999, que posteriormente se tornou a Lei Complementar n.º 101/2000. Tal sapiência foi realizada por meio da metodologia de análise de conteúdo dos instrumentos que deram embasamento à LRF e aos debates na Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer ao Projeto de Lei Complementar n.º 18, de 1999. Assim, definiu-se como pano de fundo desta pesquisa o Projeto de Lei n.º 18, de 1999, e o interesse e a orientação dos políticos na aprovação da LRF.

A análise de conteúdo – que surge no início do século XX, nos Estados Unidos, para analisar material jornalístico – estendeu-se por diversas áreas do campo científico e tinha como definição preliminar “a semântica estatística do discurso político” (Caregnato & Mutti, 2006). Mozzato & Grzybovski (2011) ressaltam que a análise de conteúdo é cada vez mais importante para os estudos organizacionais e tem evoluído em virtude do rigor científico e da profundidade das pesquisas. As autoras definem 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).

A análise realizada por [Arraes & Matias-Pereira \(2023\)](#), que inclui uma análise bibliométrica de 967 artigos, deu suporte teórico ao estudo que foi complementado com a análise documental de 27 atas de reuniões, 28 trabalhos/estudos e 106 resumos das regras fiscais estabelecidas em diversos países e que são monitoradas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Os trabalhos/estudos analisados envolvem atos, ofícios, projeto, parecer, atas de reunião, trabalhos e recortes de jornal da Câmara, que compõe os registros de 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. Por fim, para análise e descrição dos dados, foi utilizado o software NVivo.

4 Análise e Discussão dos Resultados

A compreensão 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 2 apresenta as 27 atas de reunião, com a participação de especialistas, técnicos, parlamentares e gestores na elaboração do roteiro de trabalho, na audiência pública, no parecer, nas discussões e na votação da matéria.

Quadro 2

Atas de reunião da comissão especial

N.º	Ano	Descrição
1	1999	1ª Reunião, realizada em 12/5/1999 (instalação dos trabalhos da Comissão e eleição do presidente e dos vice-presidentes)
2	1999	2ª Reunião, realizada em 13/2/1999 (elaboração do roteiro de trabalho)
3	1999	3ª Reunião, realizada em 18/5/1999 (audiência pública) Convidado: Martus Antônio Rodrigues Tavares, secretário-executivo do Ministério do Orçamento e Gestão.
4	1999	4ª Reunião, realizada em 20/5/1999 (elaboração do roteiro de trabalho da Comissão)
5	1999	5ª Reunião, realizada em 25/5/1999 (audiência pública) Convidado: Martus Antônio Rodrigues Tavares, secretário-executivo do Ministério do Orçamento e Gestão.
6	1999	6ª Reunião, realizada em 27/5/1999 (audiência pública) Convidados: Martus Antônio Rodrigues Tavares, secretário-executivo do Ministério do Orçamento e Gestão; Álvaro Manoel, assessor especial do ministro.
7	1999	7ª Reunião, realizada em 8/6/1999 (audiência pública) Convidado: José Roberto Afonso, chefe da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES.
8	1999	8ª Reunião, realizada em 10/6/1999 (audiência pública) Convidado: Domingos Poubel de Castro, secretário federal de Controle do Ministério da Fazenda.
9	1999	9ª Reunião, realizada em 15/6/1999 (audiência pública) Convidado: Adilson Abreu Dallari, advogado e professor de Direito Administrativo da PUC-SP.

N.º	Ano	Descrição
10	1999	10ª Reunião, realizada em 17/6/1999 (audiência pública) Convidado: Cláudia Costin, secretária de Estado da Administração.
11	1999	11ª Reunião, realizada em 3/8/1999 (audiência pública) Convidados: Sebastião Jorge Jatobá 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 5/8/1999 (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 10/8/1999 (audiência pública) Convidado: Pedro Parente, ministro-chefe da Casa Civil da Presidência.
14	1999	14ª Reunião, realizada em 12/8/1999 (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 17/8/1999 (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 da Fazenda.
16	1999	16ª Reunião, realizada em 19/8/1999 (audiência pública) Convidado: João Alberto Rodrigues Capiberibe, governador do Estado do Amapá.
17	1999	17ª Reunião, realizada em 24/8/1999 (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 31/8/1999 (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 14/9/1999 (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 16/9/1999 (audiência pública) Convidado: Waldeck Vieira Ornelas, ministro da Previdência e Assistência Social.
21	1999	21ª Reunião, realizada em 5/10/1999 (audiência pública) Convidados: Miguel Martini, deputado estadual, presidente da União dos Legislativos Estaduais; Leal Júnior, deputado estadual, presidente da Comissão de Economia da Assembleia; Jair Foscarini, representante do presidente da Assembleia 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 n.º 18, de 1999)
23	1999	23ª Reunião, realizada em 2/12/1999 (leitura do parecer do relator, deputado Pedro Novais, ao PLP n.º 18, de 1999)
24	1999	24ª Reunião, realizada em 7/12/1999 (discussão do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP n.º 18, de 1999)
25	1999	25ª Reunião, realizada em 8/12/1999 (continuação da discussão do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP n.º 18, de 1999)
26	1999	26ª Reunião, realizada em 9/12/1999 (continuação da discussão do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP n.º 18, de 1999)
27	1999	27ª Reunião, realizada em 14.12/1999 (votação do parecer do Relator, Dep. Pedro Novais, ao PLP n.º 18, de 1999; e dos destaques apresentados)

Fonte: Coordenação de Comissões Temporárias da Câmara dos Deputados

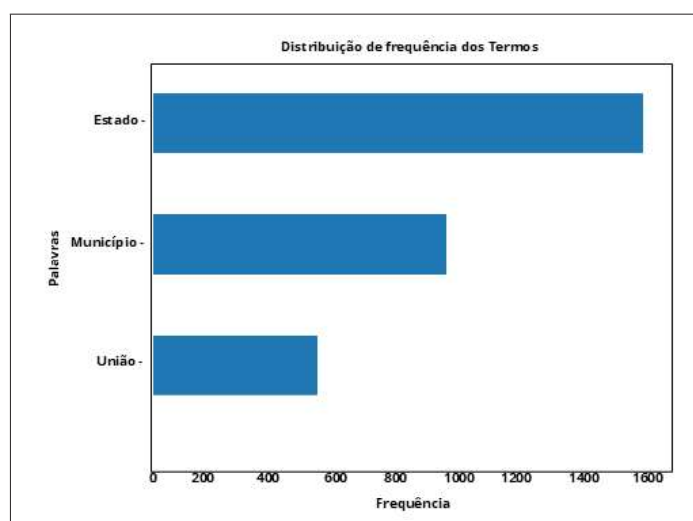
A análise de conteúdo das atas é iniciada por meio da elaboração da nuvem de palavras, por meio do Software NVivo. Conforme se observa na Figura 1, foram identificadas as palavras mais frequentes nas atas de reunião da Comissão Especial. As palavras mais recorrentes são “responsabilidade” e “fiscal”, provavelmente por se relacionar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, é importante destacar que palavras como “municípios”, “governo” e “despesa” também são frequentes no conteúdo analisado, sendo possível uma identificação de tendência de que os Municípios receberam atenção especial daquela Comissão.



Fonte: Atas de Reunião da Comissão Especial

Figura 2. Nuvem de palavras mais frequentes.

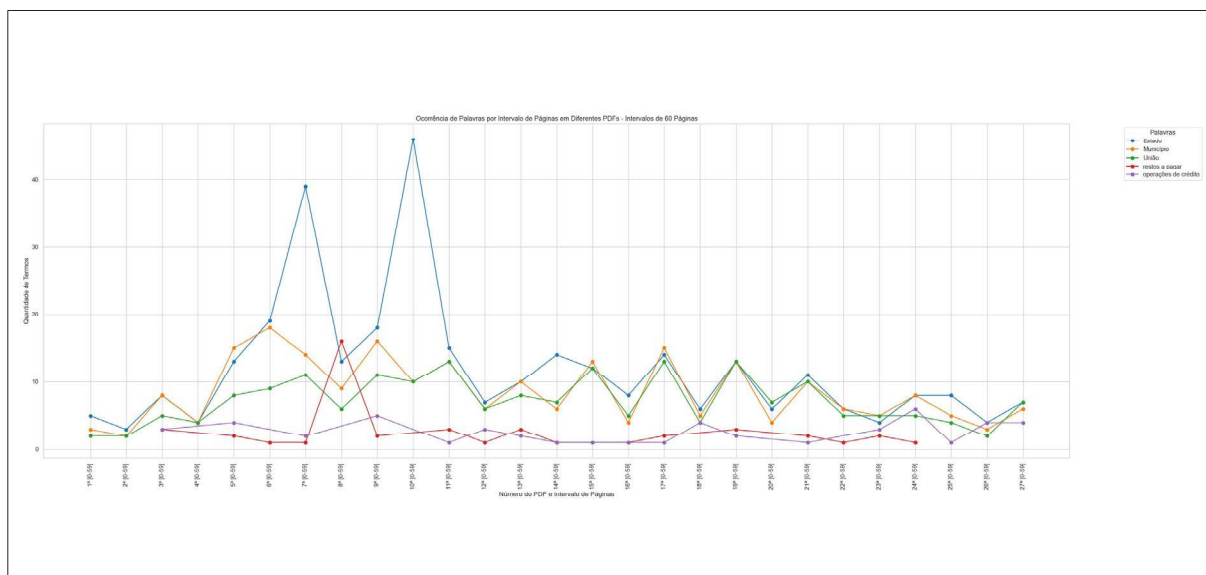
A Figura 2 apresenta uma distribuição de frequência das palavras relacionadas aos entes federados (União, estados e municípios). É possível observar que a frequência da palavra “estado” é superior aos outros entes. Essa informação tem sua relevância no sentido de que alguns limites estabelecidos pela LRF, por exemplo, o limite de despesa com pessoal, foram discutidos de forma distinta entre os entes, ou seja, os percentuais são diferentes entre os entes e seus respectivos poderes. Ademais, apesar de existir um número muito superior de municípios, as atas de reunião elencadas no Quadro 2 mostram uma participação mais frequente de governadores do que de prefeitos.



Fonte: Atas de reunião da Comissão Especial.

Figura 3. Frequência de Palavras entre os entes federados.

A partir de uma análise de ocorrência de palavras, é possível observar que “operações de créditos” e “restos a pagar” são termos que aparecem com maior frequência. O Gráfico 1 traz a visualização por intervalo de página. É possível identificar que, na 8ª reunião, houve uma pauta focada no debate sobre restos a pagar, com a presença do professor Domingos Poubel de Castro (secretário federal de Controle do Ministério da Fazenda) como convidado. Assim como na 9ª, na 18ª e na 24ª reunião, as operações de crédito tiveram destaque e contaram com a participação de Adilson Abreu Dallari (professor da PUC-SP), Cid Heráclito de Queiroz (ex-procurador-geral da Fazenda).



Fonte: Atas de reunião da Comissão Especial.

Gráfico 1. Ocorrência de palavras por intervalo de páginas.

A seguir, o Quadro 3 apresenta os 28 trabalhos técnicos e sugestões que deram embasamento técnico e legal para elaboração do texto da norma.

Quadro 3

Trabalhos e Estudos Entregues à Comissão para Subsidiar às Decisões

N.º	Descrição
1	Aviso n.º 875-GP/TCU, de 10.9.1999, encaminhando estudo sobre a matéria tratada pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei complementar n.º 18, de 1999.
2	Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Exame preliminar quanto aos aspectos da constitucionalidade e juridicidade do PLP n.º 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 do Sul.
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 12/4/1999, p.B-2.
8	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, 17/8/1999.
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 n.º 18/99. Setembro/1999.
15	Nova Zelândia. Declarações e relatórios exigidos ato de responsabilidade fiscal da Nova Zelândia.
16	Proposta para um regime de gestão fiscal responsável. Projeto de Lei Complementar n.º 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	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Memorial da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul à Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer do PLP n.º 18/99.
20	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Administração. Considerações e observações acerca do projeto de lei de responsabilidade fiscal.
21	Refuerzan Plan De La Convertibilidad
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 3/8/99, 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 3 possibilitaram uma discussão ampla sobre o conteúdo da lei complementar, com a participação de consultores, parlamentares, estudos técnicos nacionais e internacionais, bem como a do controle externo, por meio dos tribunais de contas e assembleias legislativas e de alguns governos estaduais.

A maioria dos estudos apresentam sugestões de alteração da norma. Em suma, as solicitações mais frequentes estão focadas na necessidade de flexibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que sua aplicabilidade pudesse ser justa e eficaz em diferentes contextos. Os documentos sugerem que a lei fosse adaptável 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, por outro lado, há a ênfase ao fortalecimento do controle. A flexibilização parte mais dos documentos apresentados pelos governos estaduais. Nesse sentido, o Governo do Amapá (11) sugere adaptações considerando as peculiaridades de cada estado, visando garantir maior equidade; o Governo da Bahia (25) sugere cláusulas de revisão periódica e incentivos para que os entes mantenham as contas equilibradas; o Governo do Pernambuco (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 (28) apresenta críticas à rigidez das sanções e sugere uma abordagem mais flexível, com a possibilidade de ajustes graduais aos entes federativos.

Já entre os documentos que enfatizam o fortalecimento do controle, destacam-se o que estabelece as Competências Atribuídas ao Tribunal de Contas (23), que propõe 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* (21) e o de Cid Heráclito de Queiroz (22), que defenderam mecanismos rigorosos de controle orçamentário, inspirado 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 (24), que foi parte do projeto de lei que visava implantar um novo regime para administração dos recursos públicos na Argentina e que 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 4.

Quadro 4

Recortes de jornal, site e textos para subsidiar as decisões da Comissão Especial.

N.º	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 n.º 2159/99, de 12/7/1999, encaminhando, em anexo, cópia do Aviso n.º 355, de 1999, do Ministério da Fazenda, contendo os esclarecimentos solicitados pela Comissão, por meio do Requerimento de Informação n.º 843.
7	Ofício PS/RI n.º 2272/99, de 30/7/1999, encaminhando, em anexo, cópia do Ofício 270/MOG, de 27/7/1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, contendo os esclarecimentos solicitados pela Comissão, por meio do Requerimento de Informação n.º 844.
8	New Zealand Treasury. Budget economic & fiscal update, 1997.
9	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Base de informações municipais: Manual. Rio de Janeiro, 1998.
10	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 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 por meio 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 n.º 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 3 e 4 trazem a norma da Nova Zelândia como uma referência para elaboração da norma brasileira. Assim como destacado nos estudos de Siqueira (2006) e Dalmonech & Sant’Anna (2011), o texto da LRF teve forte influência da *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia. O documento 15 do Quadro 3 traz “Declarações e Relatórios Exigidos Ato de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia”, que aborda a experiência na implementação da norma de responsabilidade fiscal naquele país, que pode ser aprendida e aplicada 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 consolidação da credibilidade fiscal e macroeconômica, por meio de uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável. Já o Quadro 4 apresenta o New Zealand Treasury (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 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 4 traz ainda dois documentos (18 e 19) que englobam uma coletânea de trabalhos sobre responsabilidade fiscal, organizada em diferentes volumes e focando as lições das experiências internacionais e a contribuição de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que buscaram a promoção da transparência fiscal e da boa governança. Segundo Tavares, Manoel, Afonso e Nunes (1999), a Lei de Responsabilidade Fiscal recebeu forte apoio de organismos multilaterais, sobretudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), que enfatizava a necessidade de adotar mecanismos de prudência fiscal aliados a práticas de prestação de contas mais transparentes.

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*, Alesina & Perotti (1995) e Stein, Talvi & 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 nas regras internacionais e 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 3.

Entidades nacionais também contribuíram com informações importantes e que subsidiaram as decisões da Comissão Especial na elaboração do Projeto de Lei Complementar. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (9) contribuiu com uma base de informações municipais, disponibilizada tanto em formato de manual quanto em CD-ROM. A base fornecia informações detalhadas dos municípios brasileiros, permitindo uma melhor compreensão da situação fiscal dos entes federados nas mais diferentes regiões do país. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (11 e 12) também teve contribuições significativas na preparação do projeto de lei, fornecendo 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.

Por conseguinte, o Ministério da Fazenda apresentou cinco documentos (1, 2, 3, 4 e 5) que foram fundamentais para definição dos princípios e da estruturação geral da LRF. Essa estrutura incluiu o estabelecimento de critérios rigorosos para a gestão fiscal, como os limites de endividamento público e despesa com pessoal, bem como o controle dos gastos. O estudo de Tavares, Manoel e Afonso (1999) propõe um novo regime fiscal no Brasil, com foco na responsabilidade fiscal e no compromisso do país junto ao FMI e à comunidade externa, formalizado por meio do Memorando de Política Econômica, de 13/11/1998, 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)

Por fim, o Ministério da Fazenda também contribuiu com questões relacionadas à solvência fiscal, haja vista sua responsabilidade em incluir, no texto da lei, preceitos fundamentais, como a proibição de novos refinanciamentos, pelo governo federal, da dívida estadual e municipal, além do estabelecimento de regras permanentes para limitar os déficits orçamentários. Essas contribuições do Ministério da Fazenda – boa parte delas provenientes da participação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – foram essenciais para criação de um marco regulatório que visava o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade fiscal em todas as suas esperas do governo brasileiro.

5 Considerações Finais

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 que foram levados em consideração durante seu processo de formulação. Essa análise revela as dinâmicas de poder, as negociações entre diferentes atores e as justificativas teóricas e práticas que fundamentaram as decisões legislativas, permitindo uma apreciação mais profunda e crítica da lei, além de proporcionar *insights* valiosos para a aplicação e a evolução futura das políticas públicas no Brasil.

Para compreender a principal norma que trata da responsabilidade fiscal no Brasil, é necessário adotar uma abordagem que vá além dos aspectos de aplicabilidade da lei. A LRF, ao estabelecer parâmetros rigorosos para a gestão fiscal nos diversos entes federativos, não apenas promoveu a disciplina financeira, mas também colocou em pauta questões mais profundas sobre a responsabilidade dos gestores públicos e o papel do Estado na administração dos recursos públicos.

A responsabilidade fiscal pode ser vista como um reflexo de uma ética de governança que valoriza a transparência, o planejamento e o controle rigoroso dos gastos públicos. Esse conjunto de princípios visa não apenas evitar o descontrole financeiro, mas também garantir que as decisões tomadas hoje não comprometam o bem-estar das futuras gerações. Nesse sentido, a LRF representa um compromisso com o longo prazo, desafiando o imediatismo que muitas vezes predomina na política.

Ao analisar os documentos que subsidiaram a elaboração do projeto de lei, é possível observar a preocupação de governantes com a rigidez da lei. De uma forma filosófica, essa preocupação dos agentes públicos está associada à ideia de um contrato social, em que os governantes assumem a responsabilidade de gerir os recursos de forma responsável, em nome dos cidadãos, que são os verdadeiros donos desses recursos. Essa norma impõe uma obrigação moral de governar com parcimônia, prudência e respeito pelos limites que garantem a sustentabilidade fiscal.

Os debates sobre a tensão entre rigidez normativa e a necessidade de flexibilidade na gestão pública são contrabalanceados por meio de uma norma que busca impor limites claros. A realidade econômica e social do país exige, muitas vezes, adaptações que permitam 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 no campo da administração pública, do direito, da contabilidade e da economia, mas também no campo da filosofia política e da ética, ao questionar e definir os limites da atuação estatal em um contexto de responsabilidades múltiplas e interdependentes.

Por fim, o estudo apresenta limitações de aprofundamento em cada um dos documentos coletados e que serviram de base para elaboração da norma. Por isso, sugere-se, em pesquisas futuras, um trabalho mais específico em cada um dos documentos, haja vista que há estudos técnicos e teóricos, nacionais e internacionais, que podem ser confrontados e debatidos com maior profundidade.

Referências

- Afonso, J. R. (2016). *Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal*. Direito Público, p. 126–154.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti, “The Political Economy of Budget Deficits”, en Staff: Papers, ‘vol. 42 (Fondo Monetario Internacional: marzo, 1995), págs. 1-31.
- Arraes, J. P. S. & Freitas, F. R. N. V. & Santos, D. D. T. & Pereira, D. M. V. G. (2022). *Equilíbrio fiscal e a influência do crescimento econômico na variação da despesa com pessoal dos estados brasileiros face aos limites da LRF*. [Anais]. 22º USP International Conference in Accounting, São Paulo. <https://congressousp.fipecafi.org/anais/22UspInternational/ArtigosDownload/3751.pdf>
- Arraes, J. P. S., & Matias-Pereira, J. (2024). New Institutionalism: Public Agents’ Choices Based on Individual Interests. *International Journal of Economics and Finance*, 16(1), 1-68. : <https://doi.org/10.5539/ijef.v16n1p68>
- Arraes, J. P. S.; Matias-Pereira, José. 22 anos de LRF: Uma análise da produção científica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da Faculdade de Administração e Economia - ReFAE*, v. 12, p. 135-150, 2023.
- Asazu, C. Y. (2003). *Os caminhos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): instituições, ideias e incrementalismo* (Dissertação de mestrado). Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), São Paulo
- Baleeiro, A. (2010). *Uma introdução à ciência das finanças*. (ed. 17.). Forense.
- Barbieri, J. A. & Ribeiro, D. M. (2012). *A intervenção do estado na economia e o comprometimento com desenvolvimento humano através da promoção de políticas sociais*. [Nota técnica]. XXI CONPEDI Congresso Nacional Conselho Nacional em Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, Santa Catarina.
- Barroso, R. & Rocha, R. (2002). *Is the brazilian fiscal responsibility law (LRF) really binding? evidence from state-level government*. XXXII ANPEC encontro nacional de economia, 1–13.
- Bezerra, J. E., Filho. (2013). *Orçamento aplicado ao setor público*. (2. ed.). Atlas.
- Buchanan, J. M. (1975). Public finance and public choice. *National Tax Journal*, 28(4), 383–394.
- Calmfors, L., & Wren-Lewis, S. (2011). What should fiscal councils do?. *Economic Policy*, 26(68), 649-695.
- Cameron, A. C. & Trivedi, P. K. (2005). *Microeconometrics: methods and applications*. Cambridge University Press.
- Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 15, 679-684.
- Cruz, C. F. D., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52, 126-148.
- Culau, A. A. & Fortis, M. F. A. (2006). *Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela lei de responsabilidade fiscal*. [Anais]. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Espanha.
- Dalmonech, L. F., Teixeira, A., & Sant’Anna, J. M. B. (2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 45, 1173-1196.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., & Medas, P. (2022). *Fiscal rules and fiscal councils. Recent trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*. International Monetary Fund.
- Dias, F. A. C. (2009). *O controle institucional das despesas com pessoal: textos para discussão 54*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal.

- Dulock, H. L. (1993). *Design: Descriptive Research*. (1), 154–157. <https://doi.org/10.1177/104345429301000406>
- Fundo Monetário Internacional. (2022). Regras Fiscais e Conselhos Fiscais. FMI. *Documento de Trabalho*, 1.
- Fundo Monetário Internacional. (2024) Fiscal Rules Data Mapper. FMI. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>. Acesso em: 19 jun. 2024.
- Gama, R. B., Neto. (2019). Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987-2010). *Dados: revista de ciências sociais*, 62(2), 1–32. <https://doi.org/10.1590/001152582019180>
- Giacomoni, J. (2021). *Orçamento público*. (ed. 18). Atlas.
- Giambiagi, F. À Procura de um Consenso Fiscal: O que Podemos Aprender da Experiência Internacional? p. 65–102, 2001.
- Gujarati, D., Yamagami, C., & Virgilitto, S. B. (2019). *Econometria*. Saraiva.
- http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2008v10e91-213>
- https://www.researchgate.net/publication/251883411_Principios_y_reglas_para_las_finanzas_publicas_la_propuesta_de_la_ley_de_responsabilidad_fiscal_del_Brasil
- Jacoby Fernandes, J. U. (2001). O ordenador de despesas e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Informação Legislativa*, 38(151), 133–149. Brasília: Senado Federal.
- Lakatos, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 9ª ed. [s.l.] Atlas, 2021.
- Landau, D. (1987). Government and economic growth in the less developed countries: an empirical study for 1960-1980. *Economic development & cultural change*, 35(1), 35-75.
- Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República.
- Leite, C. K. DA S. O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. p. 280, 2005.
- Linhares, F. & Penna, C. & Borges, G. (2013). Os efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios do Piauí. *Revista de administração pública*, 47(6), 1359-1373. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600002>
- Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças Públicas*. (ed. 7.) Grupo GEN.
- Medeiros, K. R. & Albuquerque, P. C. & Tavares, R. A. W. & Souza, W. V. (2017). 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 e saúde coletiva*, 22(6), 1759–1769. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017226.22852016>
- Mozzato, Anelise Rebelato; 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.
- Nascimento, E. R. & Debus, I. (2001). Lei complementar n.º 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. *Revista Jurídica Virtual*, 3(24).
- Nascimento, E. R. (2011). Regras de final de mandato: orientações aos municípios. *Revista Jurídica da Presidência*, 10(91), 1–15.
- Neduziak, L. C. R. & Correia, F. M. (2017). Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. *Revista de administração pública*, 51(4), 616–623. <https://doi.org/10.1590/0034-7612155177>

- Ostrom, E., & Ostrom, V. (2004). The quest for meaning in public choice. *American Journal of Economics and Sociology*, 63(1), 105-147.
- Render, B. & Satair, R. M., Jr. & E. Hanna, M. (2010). *Análise quantitativa para administração*. (ed. 10). Artmed editora S.A.
- Rezende, F. (1971). *A evolução das funções do governo Pesquisa e Planejamento Econômico*.
- Ribeiro, J. L. & Gasparini, C. E. (2022). Regras fiscais, rigidez orçamentária e efeitos alocativos: uma avaliação dos impactos sobre os investimentos municipais brasileiros.
- Rosen, H. & Gayer, T. (2015). *Finanças públicas*. (ed. 10). Grupo A.
- Santos, J. A. (1986). A lei de Wagner e a realidade das despesas públicas. *Estudos de economia*, (1978), 169–190.
- Schaechter, A. & Budina, N. T. & Kinda, T. (2012). Fiscal rules in response to the crisis - a new dataset. *IMP Working Paper*, 187, p. 49. <https://doi.org/10.5089/9781475505351.001>
- Siqueira, M. P. D., & Ribeiro, M. B. (2006). Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti, “Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience”, NBER, documento de trabajo No. 6358 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1998).
- Tavares, M. A. R., Manoel, Á., Afonso, J. R. R., & Nunes, S. P. P. (1999). *Principios y reglas para las finanzas públicas: la propuesta de la ley de responsabilidad fiscal del Brasil* (Serie Seminarios y conferencias, n.º 3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Teixeira, M. de S. (2020). Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1747-1759. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190310>.
- Thornton, J. (2010). Who chooses to adopt fiscal responsibility laws? Evidence from emerging market economies. *Applied Economics Letters*, 17(8), 737-740. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13504850802297947>.
- Toledo, F. C., Jr & Rossi, S. C. (2005). *Lei de responsabilidade fiscal: comentada artigo por artigo*.
- Toledo Júnior, F. C. de. (2003.). As autarquias, fundações e empresas estatais na Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Doutrina*, (3). Brasília: Superior Tribunal de Justiça. Recuperado de <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/5b99aa22-9437-40a0-a566-bfe9b93b9816/content>
- Tribunal de contas da União (2021). 10 passos da boa gestão fiscal. https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/63/49/90/E9FAA710B76D67A7E18818A8/10_passos_boa_Gestao_Fiscal.pdf
- Von Hagen, Jurgén, “Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities”, *Economic Papers* No. 96 (Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General-Asuntos económicos y financieros, 1992).
- Wren- Lewis, Simon. 2011. “Fiscal Councils: the Office for Budget Responsibility.” CESifo DICE Report 3:50–53.
- Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 495-525). University of Chicago Press.