

Gestão Fiscal no Brasil Pós-1988: endividamento subnacional e o Regime de Recuperação Fiscal

Fiscal Management in Post-1988 Brazil: Subnational Debt and the Fiscal Recovery Regime

Gestión Fiscal en el Brasil Post-1988: Endeudamiento Subnacional y el Régimen de Recuperación Fiscal

GT02 - Finanças Públicas e Accountability

Gloria Maria de Sousa dos Santos, Universidade Federal Fluminense

Frederico Lustosa da Costa, Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O artigo analisa a trajetória da gestão fiscal no Brasil pós-Constituição de 1988, com ênfase no endividamento subnacional e na institucionalização do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o estudo reconstrói historicamente o padrão de endividamento público brasileiro a partir de 1822 e posteriormente examina a evolução normativa que estruturou o regime fiscal brasileiro pós-1988, destacando marcos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Lei Complementar nº 159/2017. O RRF é analisado como instrumento de reequilíbrio fiscal que combina refinanciamento da dívida e imposição de condições, produzindo impactos sobre a autonomia dos entes subnacionais e sobre a capacidade de financiamento de políticas públicas. Ou seja, desde 1988, o sistema jurídico brasileiro vem tornando as regras fiscais cada vez mais rígidas, o que mostra conflitos contínuos entre responsabilidade fiscal, autonomia dos estados e a garantia dos direitos sociais.

Palavras-chave: Gestão Fiscal, Endividamento Subnacional, Federalismo Fiscal, Regime de Recuperação Fiscal

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of fiscal management in Brazil after the 1988 Constitution, with an emphasis on subnational debt and the institutionalization of the Fiscal Recovery Regime (RRF). Based on bibliographic and documentary research, the study historically reconstructs the pattern of Brazilian public debt from 1822 onwards and subsequently examines the normative evolution that structured the Brazilian fiscal regime after 1988, highlighting milestones such as the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law No. 101/2000), Constitutional Amendment No. 95/2016, and Complementary Law No. 159/2017. The RRF is analyzed as an instrument of fiscal rebalancing that combines debt refinancing and the imposition of conditions, producing impacts on the autonomy of subnational entities and on the capacity to finance public policies. In other words, since 1988, the Brazilian legal system has been making fiscal rules increasingly rigid, which demonstrates ongoing conflicts between fiscal responsibility, state autonomy, and the guarantee of social rights.

Keywords: Fiscal Management; Subnational Debt; Fiscal Federalism; Fiscal Recovery Regime.

RESUMEN

Este artículo analiza la trayectoria de la gestión fiscal en Brasil tras la Constitución de 1988, con énfasis en la deuda subnacional y la institucionalización del Régimen de Recuperación Fiscal (RRF). Basado en investigación bibliográfica y documental, el estudio reconstruye históricamente el patrón de la deuda pública brasileña desde 1822 en adelante y, posteriormente, examina la evolución normativa que estructuró el régimen fiscal brasileño después de 1988, destacando hitos como la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria n.º 101/2000), la Enmienda Constitucional n.º 95/2016 y la Ley Complementaria n.º 159/2017. El RRF se analiza como un instrumento de reequilibrio fiscal que combina la refinanciación de la deuda y la imposición de condiciones, lo que produce impactos en la autonomía de las entidades subnacionales y en la capacidad de financiar políticas

públicas. En otras palabras, desde 1988, el sistema jurídico brasileño viene haciendo cada vez más rígidas las reglas fiscales, lo que demuestra los conflictos persistentes entre la responsabilidad fiscal, la autonomía del Estado y la garantía de los derechos sociales.

Palabras clave: Gestión Fiscal; Endeudamiento Subnacional; Federalismo Fiscal; Régimen de Recuperación Fiscal.

1. Introdução

Ao longo de sua história, especialmente após a Constituição de 1988, a gestão fiscal brasileira tem sido objeto de aprimoramento institucional contínuo, visando fortalecer o equilíbrio orçamentário, controlar o endividamento público e fomentar os instrumentos de planejamento estatal. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988) foi um divisor de águas ao instituir o ciclo orçamentário por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além de reforçar o planejamento, a transparência e a conexão entre as prioridades do governo e a execução orçamentária. Este novo marco normativo redesenhou as bases do federalismo fiscal brasileiro, ampliando as atribuições e responsabilidades dos entes federativos e definindo normas claras para a programação e o controle das despesas públicas.

Na estabilização monetária dos anos 90, em especial com o Plano Real (Brasil, 1994), o Estado brasileiro implementou instrumentos de controle da dívida pública e de ajuste fiscal. Entre as iniciativas, sobressai a renegociação das dívidas estaduais, iniciada em 1994. Isso resultou na elaboração de um novo modelo federativo de reestruturação financeira, estabelecido pela Lei nº 9.496/1997 (Brasil, 1997), que definiu os critérios para o refinanciamento das dívidas estaduais perante a União, condicionando-o à implementação de programas de ajuste fiscal e a medidas de controle de gastos e endividamento.

Esse processo resultou na Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), que reuniu princípios de responsabilidade na gestão fiscal, como planejamento, transparência, controle e responsabilização dos gestores. A Lei de Responsabilidade Fiscal definiu limites para gastos com pessoal, regras para operações de crédito, metas fiscais anuais e mecanismos de acompanhamento das contas públicas, criando um regime jurídico de disciplina fiscal em todo o país.

Nas décadas seguintes, o regime fiscal brasileiro passou por novas mudanças para responder às crises econômicas e ao agravamento das contas públicas. Um marco desse processo foi a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), que criou o teto de gastos e limitou o aumento das despesas primárias federais à inflação por até 20 anos. Essa medida trouxe um importante ponto de tensão para a gestão fiscal, pois impôs um limite geral às despesas e afetou a dinâmica do orçamento e o financiamento das políticas públicas.

Diante das críticas à rigidez do teto de gastos e dos desafios para equilibrar a dívida com a ampliação das políticas públicas, foi criada a Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023b), que instituiu um novo arcabouço fiscal. Essa lei substituiu o regime anterior e introduziu uma regra que vincula o crescimento real das despesas ao desempenho das receitas, além de estabelecer metas de resultado primário e faixas de tolerância, buscando conferir mais flexibilidade e previsibilidade à política fiscal.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 201/2023 (Brasil, 2023c) instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), voltado à reorganização e ao alongamento do pagamento das dívidas estaduais com a União. Esta norma buscou promover maior equilíbrio fiscal e previsibilidade financeira aos entes subnacionais, estabelecendo regras específicas de adesão e de quitação do passivo, no contexto da coordenação federativa das contas públicas.

Assim, a evolução normativa entre 1988 e 2026 evidencia não apenas alterações técnicas nos instrumentos de controle orçamentário, mas também disputas políticas e redefinições substantivas acerca do papel do Estado e dos limites do gasto público. A análise dessa trajetória demonstra como o ordenamento jurídico brasileiro estruturou, reformou e reconfigurou seu regime fiscal ao longo de quase quatro décadas, articulando responsabilidade fiscal, autonomia federativa e garantia de direitos sociais.

O objeto deste estudo é a trajetória normativa e institucional da gestão fiscal brasileira no período posterior à Constituição de 1988, com ênfase nos marcos legais que estruturaram o regime de responsabilidade fiscal e os

mecanismos de controle do endividamento público. A investigação está concentrada nas transformações introduzidas por dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que redefiniram o planejamento orçamentário, os limites de despesa e as regras de equilíbrio fiscal no âmbito federativo. Nesse sentido, o trabalho busca contribuir para a reconstrução dessa constituição histórica, não se limitando à descrição de atos e fatos relativos à política fiscal, ao planejamento e ao controle orçamentário, mas também abrangendo a análise do processo de formação da poupança pública negativa ao longo do tempo.

O objetivo principal deste estudo é entender como os instrumentos legais analisados contribuíram para definir a forma como o Brasil lida com a disciplina fiscal, evidenciando o que mudou, o que permaneceu igual e os debates sobre essas reformas. O estudo também examina como as regras fiscais evoluíram ao longo do tempo e explica as principais ideias que motivaram essas mudanças.

O estudo caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e de natureza descritivo-analítica, fundamentada na análise sistemática da produção acadêmica e de documentos oficiais relacionados à gestão fiscal brasileira. Conforme Gil (2008) e Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa bibliográfica apoia-se em livros, artigos científicos e legislação, permitindo o exame crítico das interpretações existentes sobre o fenômeno investigado, destacando a necessidade de rigor na seleção, organização e análise das fontes. Em complemento, a pesquisa documental utiliza documentos autênticos como fontes primárias, seguindo procedimentos sistemáticos de identificação, tratamento e interpretação das informações (Gil, 2008; Godoy, 1995; Marconi & Lakatos, 2003; Lima Junior et al., 2021).

Já segundo Bauer e Gaskell (2002) e Minayo (2014), a abordagem qualitativa orienta-se por uma perspectiva interpretativa, voltada à compreensão dos sentidos, das estruturas discursivas e do contexto histórico-institucional de produção das normas fiscais. Embora o diálogo com a construção teórica a partir da análise sistemática de dados, para Glaser e Strauss (1967), o estudo reconhece as limitações inerentes às pesquisas baseadas em fontes secundárias e documentais, especialmente quanto à ausência de investigação empírica de campo. Ainda assim, o método adotado mostra-se adequado aos objetivos propostos, ao possibilitar a reconstrução histórica e institucional do regime fiscal brasileiro sob uma perspectiva analítica e contextualizada.

Este trabalho está organizado em quatro seções, além da introdução. A segunda seção examina a evolução histórica da dívida pública brasileira, destacando seus principais marcos normativos e institucionais. A terceira seção analisa o Regime de Recuperação Fiscal, abordando seus fundamentos jurídicos, mecanismos de funcionamento e impactos sobre o federalismo fiscal. Por fim, as considerações finais sintetizam os principais argumentos e resultados do estudo.

2. História da evolução da dívida pública brasileira

Segundo Lustosa da Costa (2008), os estudos sobre a história da Administração Pública produzidos até o início da década de 1980 foram elaborados em um contexto em que os avanços da ciência histórica ainda não estavam plenamente difundidos no país. Por isso, grande parte dessas obras limitava-se à descrição cronológica de atos administrativos, aproximando-se da chamada história dos acontecimentos (*histoire événementielle*), centrada na narrativa factual e pouco atenta às dinâmicas sociais, políticas e institucionais mais amplas (Lustosa da Costa, 2008; Lustosa da Costa & Lustosa da Costa, 2016).

Nessa perspectiva, a História da Administração Pública deve enfatizar o processo de diferenciação funcional do Estado, analisando como distintos arranjos institucionais se traduzem em variados instrumentos de política, como as transformações institucionais geram novas políticas e resultam em demandas sociais ou internas ao próprio aparelho estatal (Lustosa da Costa, 2008). Para que esse campo avance, Lustosa da Costa e Lustosa da Costa (2016) destacam a necessidade de aprofundar o debate teórico-metodológico e de identificar, organizar e disponibilizar fontes documentais, principalmente diante das dificuldades de acesso a séries históricas sobre finanças públicas, pessoal e previdência, bem como a outras fontes não convencionais.

Desse modo, a compreensão das transformações institucionais do Estado brasileiro exige não apenas a análise de normas e reformas, mas também o diálogo com a historiografia da Administração Pública, cuja perspectiva histórica permite superar abordagens meramente descritivas ou legalistas e situar a Administração Pública em processos sociais, políticos e econômicos mais amplos. Nesse contexto, o estudo da história da dívida pública é necessário para compreender o movimento das políticas de gestão fiscal, uma vez que o endividamento expressa as escolhas institucionais, os limites financeiros e as estratégias adotadas pelo Estado em diferentes períodos históricos.

2.1. Período de 1822 até 1986

Segundo Ziliotto (2011), desde o período da Independência, em 1822, o Brasil enfrentou desafios na gestão das finanças públicas, o que caracteriza um ciclo contínuo de endividamento e de ajustes fiscais. Cada contexto histórico trouxe elementos próprios que influenciaram o comportamento da dívida pública, como avanços econômicos, crises financeiras, conflitos internacionais e mudanças institucionais. Ou seja, a análise desse histórico ajuda a compreender as raízes do cenário fiscal brasileiro atual.

Entre 1822 e 1829, na fase inaugural da dívida pública brasileira, o Estado recém-independente estruturou-se em condições financeiras precárias. A nova monarquia assumiu obrigações herdadas da Metrópole e, com ela própria, especialmente títulos da dívida interna, como forma de preservar a credibilidade junto aos credores e de assegurar o acesso a novas fontes de financiamento. Simultaneamente, recorreu ao crédito externo para viabilizar a organização administrativa e institucional do novo Estado, configurando, desde o Império, um padrão estrutural de dependência em relação ao financiamento por meio da dívida (Ziliotto, 2011).

Já no período de 1830 a 1857, correspondente à consolidação do Estado nacional, observa-se uma melhora relativa nos indicadores fiscais. O aprimoramento da arrecadação tributária, os ajustes nas relações entre o governo central e as províncias e a expansão das receitas do comércio exterior, especialmente do café, contribuíram para fortalecer a capacidade fiscal do Império. Embora o estoque absoluto da dívida tenha crescido, a proporção em relação às receitas públicas diminuiu, o que indica uma gestão fiscal mais equilibrada e organizada. Enquanto a dívida externa manteve estabilidade relativa em libras esterlinas, a dívida interna expandiu-se de forma mais expressiva, ampliando o volume total das obrigações estatais (Ziliotto, 2011).

O intervalo de 1858 a 1900 é marcado por conflitos militares, crises econômicas e instabilidades climáticas, o que elevou significativamente o endividamento público. A dívida interna da União aumentou de 58 mil para 483 mil contos de réis, e a dívida externa saltou de 27,7 mil para 1.471,3 mil contos de réis, resultando em um crescimento global de aproximadamente 23 vezes. No entanto, essa expansão não se caracterizou por descontrole contínuo, mas por movimentos associados a choques conjunturais, como a Guerra do Paraguai, a seca da década de 1870, crises econômicas internacionais e o Encilhamento. Cada evento elevou o patamar da dívida, redefinindo sua trajetória, sem estabelecer uma tendência linear e permanente de expansão (Ziliotto, 2011).

Da década de 1901 a 1912, verifica-se um período de relativa prosperidade e maior estabilidade na gestão do endividamento. A dívida pública apresentou crescimento nominal moderado e redução significativa em termos relativos ao PIB. A dívida interna expandiu-se a uma taxa média anual de cerca de 1,54%, enquanto o impacto da dívida externa foi mitigado pela valorização cambial, o que contribuiu para a contenção de seu peso sobre as finanças públicas (Ziliotto, 2011).

Entre 1913 e 1937, o financiamento estatal passou a refletir intensamente as oscilações da economia internacional, pois a dívida externa cresceu de 2,2 milhões para 13,9 milhões de contos de réis, evidenciando uma forte dependência dos fluxos de capitais estrangeiros. Ainda assim, indicadores como a relação DPMonT/PIB recuaram de 0,85 para 0,61, revelando uma dinâmica marcada por ciclos e ajustes. Esse comportamento esteve relacionado aos impactos da Primeira Guerra Mundial, à expansão dos capitais internacionais nos anos 1920 e à crise decorrente da Grande Depressão, que alteraram significativamente as condições de financiamento do Estado brasileiro (Ziliotto, 2011).

O período de 1938 a 1964 foi marcado por uma profunda inflexão na trajetória do endividamento, uma vez que a moratória decretada no governo de Getúlio Vargas e a substituição do crédito externo por emissões monetárias internas alteraram as estruturas do padrão de financiamento público. A dívida externa sofreu redução de aproximadamente 95% quando calculada em libras esterlinas, e indicadores como o DIU/PIB registraram uma queda expressiva. Por outro lado, essa estratégia gerou impactos importantes na economia, principalmente por meio do aumento da inflação, o que evidencia o conflito entre financiar o Estado e manter a estabilidade dos preços (Ziliotto, 2011).

Entre 1965 e 1985, observa-se a retomada e a intensificação do endividamento, especialmente externo, no contexto das reformas institucionais implementadas após 1964. Até meados dos anos 1980, a dívida pública disparou, crescendo cerca de 40% ao ano. Na prática, o governo recorreu ao endividamento como uma saída: primeiro, para investir em infraestrutura e expandir a atuação do Estado; depois, para tentar manter a economia girando, mesmo diante de dificuldades internas e externas. O problema é que, ao fazer isso, acabou deixando para depois ajustes fiscais que precisavam ser enfrentados (Ziliotto, 2011).

2.2. Período pós-redemocratização

A redemocratização brasileira insere uma trajetória histórica mais ampla do endividamento público nacional, cuja origem remonta ao período imperial e acompanha os diferentes ciclos econômicos e os arranjos institucionais do Estado brasileiro. Conforme demonstra Ziliotto (2011), a dívida pública constitui elemento estruturante da dinâmica fiscal e do próprio padrão de desenvolvimento econômico do país, assumindo funções distintas ao longo do tempo, por vezes como instrumento de financiamento do investimento e da expansão estatal, ora como fator de restrição ao crescimento.

Para compreender a evolução do cenário brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988, apresenta-se, a seguir, uma linha do tempo da legislação relativa à gestão fiscal até 2017.

Tabela 1 - Legislação de gestão fiscal no Brasil a partir da Constituição de 1988 até 2017

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
1988	Constituição Federal	Introdução dos princípios de responsabilidade fiscal, equilíbrio orçamentário e planejamento público (PPA, LDO e LOA).
1989	Lei nº 7.976	Regulamentou a moratória da dívida externa, criando mecanismos de refinanciamento e de negociação com credores.
1993	Lei Federal nº 8.727	Novo refinanciamento da dívida junto à União, com a criação de um mecanismo que vinculava os pagamentos da dívida à receita e estabelecia um limite para os encargos.
1995	Reforma do Aparelho do Estado	Instituiu o modelo gerencial de administração pública, com foco na eficiência e na responsabilidade fiscal.
1997	Lei nº 9.496	Estabeleceu regras para a renegociação da dívida pública dos Estados e Municípios com a União, criando mecanismos de refinanciamento
1998	Emenda Constitucional nº 19	Reformou a administração pública, fortalecendo os princípios de eficiência e controle de despesas.
2000	Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Estabeleceu limites para gastos públicos, endividamento e déficit fiscal, reforçando a transparência na gestão pública.
2001	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal	Regulamentou os limites de endividamento dos entes federativos, complementando a LRF.
2014	Lei Complementar nº 148/2014	Alterou a Lei Complementar nº 101/2000, visando melhorar a gestão fiscal pública, estabelecendo critérios para a indexação dos contratos de refinanciamento da dívida entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, promovendo maior transparência e responsabilidade na administração da dívida pública.
2016	Emenda Constitucional nº 95 (Teto de Gastos)	Instituiu o Novo Regime Fiscal, limitando as despesas primárias da União.
	Lei Complementar nº 156	Prevê o alongamento do prazo de pagamento das dívidas por mais 240 meses e o estímulo ao reequilíbrio fiscal.
2017	Lei Complementar nº 159 (Regime de Recuperação Fiscal)	Criou o RRF, com medidas de austeridade para estados em crise financeira.

Fonte: Adaptado de Brasil (2000, 2001, 2014, 2016a, 2016b, 2017), Giambiagi; Tinoco (2023) e Mercês; Freire (2017)

No período de 1986 a 1994, a crise financeira internacional e a escassez de crédito externo impuseram severas restrições ao financiamento público. A limitação do acesso a capitais estrangeiros resultou em uma redução forçada do endividamento externo e em esforços de ajuste voltados à recomposição do equilíbrio macroeconômico. Como consequência, a dívida pública, como proporção do PIB, apresentou um declínio significativo, embora a

dívida interna tenha registrado oscilações em meio à instabilidade inflacionária e às reformas monetárias sucessivas (Ziliotto, 2011).

Já, entre 1995 e 2004, o processo de estabilização econômica implicou um novo ciclo de expansão da dívida pública. A estratégia adotada após o Plano Real fundamentou-se, em seus primeiros anos, na utilização de uma âncora cambial sustentada por elevadas taxas de juros, o que elevou substancialmente o custo do serviço da dívida. Até 2001, o crescimento do endividamento foi mais intenso, impulsionado pelo diferencial de juros e por crises cambiais que ampliaram a vulnerabilidade externa. A partir de 1999, com a adoção do regime de câmbio flutuante e do sistema de metas de inflação, iniciou-se um processo gradual de reorganização macroeconômica. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal consolidou um novo arcabouço institucional de disciplina fiscal, estabelecendo limites ao gasto público e reforçando mecanismos de controle e de transparência. Ainda assim, o estoque da dívida permaneceu elevado, refletindo o legado do período anterior e a persistência de juros reais elevados (Ziliotto, 2011).

Ao longo desse caminho, observa-se que os contextos dos períodos 1986–1994 e 1995–2004 foram significativamente influenciados pela Constituição Federal de 1988, que introduziu princípios fundamentais para a administração das finanças públicas, como legalidade, anualidade e publicidade, além de instituir o Sistema Tributário Nacional (Brasil, 1988; Ziliotto, 2011). Esses avanços jurídicos e institucionais refletem as lições históricas da dívida pública e visam assegurar maior transparência e controle na gestão fiscal do país (Giambiagi & Tinoco, 2023). Entretanto, o desafio de equilibrar o endividamento e a sustentabilidade econômica permanece recorrente no debate público e na formulação das políticas fiscais brasileiras.

Como observado, após a Constituição de 1988, a Lei nº 7.976/1989 foi o primeiro dispositivo que regulamenta a gestão da dívida externa tendo como o objetivo de enfrentar a grave crise fiscal que o Brasil passava no final da década de 1980 passando a tratar do refinanciamento pela União das dívidas externas contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e suas respectivas entidades da administração indireta (Brasil, 1989; Giambiagi & Tinoco, 2023; Mercês & Freire, 2017). A tentativa de enfrentar a crise falhou, uma vez que a política fiscal adotada não conseguiu instituir um modelo sustentável de gestão a longo prazo, e, embora a moratória da dívida externa e os ajustes posteriores tenham proporcionado um alívio temporário, os problemas estruturais, como o crescimento descontrolado dos gastos públicos, continuaram (Mercês & Freire, 2017).

Já a Lei nº 8.727/1993 introduziu um modelo de financiamento da dívida vinculado às receitas e com limites aos encargos, enquanto, a partir de 1994, com o Plano Real, o governo federal intensificou esforços para impor disciplina fiscal aos entes federativos, culminando em importantes mudanças institucionais, como a Lei nº 9.496/1997 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Mercês & Freire, 2017). Logo depois, a Lei nº 9.496/1997 autorizou a União a assumir dívidas dos estados e municípios, proibiu a emissão de títulos de dívida pelos governos subnacionais e promoveu a privatização de bancos estaduais, estabelecendo contratos de refinanciamento com prazo de 30 anos e reajustes indexados ao IGP-DI, acrescidos de juros compostos entre 6% e 9% ao ano (Brasil, 1997; Mercês & Freire, 2017).

A Lei Complementar nº 101/200, a Lei de Responsabilidade Fiscal, marcou a consolidação da disciplina fiscal no Brasil, ao estabelecer normas rigorosas para o controle e a transparência das finanças públicas, tendo sido criada em um contexto de crises financeiras e desequilíbrios fiscais que geraram sérias dificuldades econômicas e sociais, buscando promover uma gestão fiscal mais prudente e regulando o planejamento, a execução e o controle das finanças públicas (Sacramento, 2015).

Segundo Sacramento (2015), seus principais pontos da lei incluem limites para gastos com pessoal, aplicáveis à União, aos estados e aos municípios; controle do endividamento, com tetos para a dívida pública e mecanismos de fiscalização; e reforço da transparência, exigindo a divulgação de informações fiscais e a participação da sociedade no acompanhamento das contas públicas. A lei também instituiu a necessidade de planejamento orçamentário de médio prazo, por meio da criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), estabelecendo diretrizes e normas para a gestão fiscal responsável dos entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Tendo sido criada como dispositivo regulador do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, com o principal objetivo de promover institucionalmente uma mudança na forma de tratamento das finanças públicas e, consequentemente, o fortalecimento do *accountability* (Brasil, 2000; Damaceno, 2022; Sacramento, 2015). Alguns dos pontos mais relevantes da Lei de Responsabilidade incluem:

Tabela 2 - Pontos mais relevantes da Lei de Responsabilidade

PONTOS	RELEVÂNCIA
Transparência	Exige a ampla divulgação das informações financeiras, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle tenham acesso aos dados necessários para avaliar a situação fiscal dos entes federativos.
Limites de Gastos	Define limites para os gastos com pessoal, a dívida pública e as operações de crédito, evitando que os entes federativos gastem mais do que podem e comprometam suas finanças futuras.
Equilíbrio Fiscal	Estabelece que os entes federativos devem buscar o equilíbrio entre receitas e despesas, garantindo que as contas públicas não fiquem no vermelho.
Vedações	Impõe restrições ao aumento das despesas nos últimos oito meses do mandato do chefe do Executivo, evitando que medidas populistas comprometam a estabilidade fiscal.
Transparência na Dívida Pública	Estabelece regras para a contratação de dívidas e obriga que as informações sobre a dívida pública sejam divulgadas de forma transparente.

Fonte: Adaptado de Brasil (2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, embora tenha sido um marco importante ao promover avanços na gestão fiscal, reduzindo o endividamento público, controlando despesas e aumentando a transparência, também provocou debates sobre os desafios de equilibrar a responsabilidade fiscal com a capacidade dos entes federativos de investir e implementar políticas sociais, evidenciando as tensões entre diferentes níveis de governo (Sacramento, 2015).

No contexto, a União, que é dividida em unidades subnacionais, os estados e o Distrito Federal, enfrenta dificuldades decorrentes de seus próprios arranjos institucionais e interesses. Essas diferenças geram tensões nas relações de poder, o que muitas vezes enfraquece a capacidade da União de mediar conflitos e impor regras fiscais uniformes (Torrezan & Paiva, 2021). Dessa forma, as divergências entre os entes federativos acabam por dificultar a aplicação homogênea das normas, comprometendo a capacidade de solução de questões fiscais em âmbito nacional.

Os precários arranjos institucionais que regulam as relações federativas entre os diferentes níveis de governo em diversos países, agravados pela dificuldade de impor regras fiscais rígidas para controlar os empréstimos e o endividamento dos entes subnacionais, pactuados constitucionalmente ou por meio de legislação infraconstitucional, contribuíram para estimular a ingerência nos orçamentos locais (Torrezan & Paiva, 2021).

Assim, a descentralização das responsabilidades no setor público revela-se ineficaz e ineficiente no âmbito fiscal, dificultando o avanço de práticas de boa governança financeira, a adoção de princípios de equilíbrio orçamentário e de *accountability*. Como resultado, os estados, diante da ausência de rigidez normativa, tendem a assumir riscos orçamentários excessivos, na expectativa de que a União lhes conceda apoio financeiro. Essa dinâmica contribui para a instabilidade geral do governo, uma vez que a fragilidade de um ente federativo compromete a solidez do sistema como um todo (Torrezan & Paiva, 2021).

Os estados, como entes subnacionais, dentro do contexto de descentralização fiscal e política, de conflito de interesses, do baixo crescimento econômico e o insucesso de formação de receitas tornam-se incapazes de realizar suas obrigações como pagamento da dívida com fornecedores e folha de pagamento afetando particularmente os servidores ativos e inativos, ou seja, a falta de conciliação em formar um pacto sólido tem por efeito a crise fiscal (Nazareth & Araújo, 2021). Nesse cenário, a recessão econômica brasileira e a queda expressiva da arrecadação levaram a questionamentos sobre o acordo da Lei nº 9.496/1997, o que resultou na Lei Complementar nº 148/2014, que ampliou o prazo de pagamento da dívida para 20 anos, reduzindo as parcelas e aliviando os cofres públicos (Mercês & Freire, 2017).

Logo depois, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016, conhecida como a PEC do Teto de Gastos, instituiu um novo regime fiscal no Brasil, limitando o crescimento das despesas primárias do governo federal à inflação do ano anterior, por um período de 20 anos tendo como objetivo controlar o crescimento do gasto público e promover maior estabilidade fiscal, em resposta à grave crise econômica e ao aumento significativo da dívida pública (Brasil, 2018; Lourenço, 2018).



Segundo a Emenda Constitucional nº 95 (Brasil, 2016a), os gastos com saúde e educação devem ser reajustados anualmente pela inflação, mas, conforme destaca Lourenço (2018), a aprovação do Teto de Gastos gerou intensos debates sobre seu impacto na oferta de serviços públicos e na garantia de direitos sociais, uma vez que não considerou o atendimento mínimo às necessidades da população nem as mudanças no arranjo demográfico. Todavia, apesar dos esforços para garantir o sucesso da gestão fiscal, alguns estados, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, continuaram a enfrentar agravamento, o que demanda uma intervenção mais incisiva da União (Mercês & Freire, 2017; Secretaria do Tesouro Nacional, 2024; Torrezan & Paiva, 2021).

3. Regime de Recuperação Fiscal

O contexto fiscal vivido por alguns entes subnacionais, tornou necessária uma medida extrema, o que levou à articulação do RRF, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 (Brasil, 2017b) e regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.109/2017 (Brasil, 2017a). O RRF foi concebido com o objetivo de permitir a intervenção política e administrativa da União na crise fiscal dos estados brasileiros, oferecendo a extensão do prazo para o pagamento das dívidas com a União por mais 240 meses, além do refinanciamento de débitos relacionados ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Damaceno, 2022; Mercês & Freire, 2017; Secretaria do Tesouro Nacional, 2024; Torrezan & Paiva, 2021). A principal finalidade dessa medida era promover o reequilíbrio das finanças públicas estaduais, reduzir o endividamento e restabelecer a solvência dos estados, revertendo o quadro de enfraquecimento desses entes subnacionais (Mercês & Freire, 2017; Torrezan & Paiva, 2021).

Segundo o Portal da Transparência Fiscal (Rio de Janeiro, 2024), a legislação que integra o Primeiro RRF consiste em:

Tabela 3 - Legislação do Primeiro RRF

LEGISLAÇÃO	FINALIDADE
Lei Complementar Federal nº 159/2017	Institui o RRF dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101/2000 e nº 156/2016
Decreto Federal nº 9.109/2017	Regulamenta a Lei Complementar nº 159/2017, que institui o RRF dos Estados e do Distrito Federal.
Decreto Federal nº 9.112/2017	Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 159/2017.
Portaria Ministerial nº 381/2017	Define os critérios de verificação do disposto no inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 159/2017, e no inciso IV do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.109/2017

Fonte: Rio de Janeiro (2024)

Segundo Torrezan & Paiva (2021), o RRF, no âmbito dos arranjos de reestruturação da situação fiscal, constitui um novo marco regulatório, pois impõe ao setor público a aplicação dos instrumentos e das lógicas da lei de recuperação fiscal e de falência das empresas privadas. De acordo com o artigo 3º da Lei Complementar nº 159/2017 (Brasil, 2017b) um estado poderia ser habilitado para aderir ao RRF quando acumulasse os seguintes requisitos: (i) receita corrente líquida (RCL) anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao pedido de adesão ao RRF; (ii) comprometimento com despesas com pessoal e serviço da dívida superior a 70% da RCL do exercício; (iii) acúmulo de um volume total de obrigações contraídas superior a disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação. (Torrezan & Paiva, 2021)

No âmbito do RRF, cada estado que aderisse ao programa deveria elaborar um Plano de Recuperação Fiscal (PRF), que serviria como instrumento detalhado das medidas a serem adotadas para equilibrar suas finanças (Rio de Janeiro, 2024). O plano deveria incluir metas fiscais para receitas, despesas, investimentos e resultados primários; medidas de ajuste para contenção de gastos, aumento de receitas e reformas estruturais; privatizações como forma de arrecadar recursos; e reformas administrativas para aumentar a eficiência e reduzir custos, e deveria ser aprovado pelo Ministério da Economia e estar sujeito a revisões periódicas para garantir o alcance das metas (Secretaria do Tesouro Nacional, 2024).

Ou seja, o Estado que acumulasse todos esses requisitos seria um estado classificado como um Estado em “condição fiscal-financeira grave” e consequentemente “apto” para aderir ao RRF onde deveria comprometer-se



com uma série de medidas de austeridade fiscal para ser capaz de atingir o reequilíbrio fiscal (Brasil, 2017b; Damaceno, 2022; Nazareth & Araújo, 2021; Passos et al, 2020; Rio de Janeiro, 2017, 2024; Secretaria do Tesouro Nacional, 2024; Torrezan & Paiva, 2021).

O ente federativo que aderisse ao RRF deveria, então, cumprir algumas obrigações, como a alteração do Regime de Previdência Complementar (RPC), a promoção de leilões para descontos de restos a pagar, a adoção de um teto para as despesas públicas, de acordo com a oscilação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), e a privatização de empresas públicas (Torrezan & Paiva, 2021).

Além das obrigações ficaria vedado algumas ações como o aumento das despesas com pessoal (realização de concurso públicos; criação de emprego público que gerasse aumento de despesa; admissão/contratação de pessoal com exceção de casos de reposição; concessão de vantagens, aumento ou reajuste de remuneração), ampliação ou a concessão de benefícios tributários (renúncia fiscal), contratação de despesas de publicidade e propaganda (exceto para a saúde, segurança e educação no trânsito), a assinatura de convênios de repasse de recursos para outros entes federativos e a contratação de operações de créditos e o recebimento e concessão de garantias (Brasil, 2017b).

A adesão ao RRF apresenta tanto benefícios quanto desvantagens para o governo estadual, como no caso do Estado do Rio de Janeiro. Entre os benefícios, destaca-se a possibilidade de suspensão temporária do pagamento da dívida com a União, o que alivia a pressão financeira imediata sobre o Estado (Nazareth & Araújo, 2021). Além disso, permite a reestruturação da dívida e a renegociação de prazos e condições mais favoráveis, contribuindo para a melhoria do perfil de endividamento do governo estadual (Nazareth & Araújo, 2021).

Outro benefício potencial do RRF é a definição de metas e medidas de ajuste fiscal voltadas à recuperação da saúde financeira do Estado a longo prazo, pois o regime pode incentivar a implementação de políticas de controle de gastos, o aumento da eficiência na gestão pública e a modernização das estruturas administrativas, promovendo maior sustentabilidade fiscal (Nazareth & Araújo, 2021).

Apesar dos benefícios, o RRF também acarreta desvantagens e desafios para o governo estadual. Entre eles estão restrições e condições que limitam a autonomia do Estado na gestão financeira, como cortes de gastos, aumento de receitas e limites ao endividamento, o que pode afetar serviços públicos e investimentos em áreas essenciais (Nazareth & Araújo, 2021).

Por isso, foi preciso atualizar a legislação para que o regime levasse mais em conta a realidade de cada estado e buscasse equilibrar o controle das contas públicas com a garantia dos direitos sociais. A Tabela 4 mostra como a legislação de gestão fiscal mudou entre 2021 e 2023, destacando um período de transição e de redefinição dos instrumentos de equilíbrio das contas públicas. Nesse período, houve melhorias nos mecanismos de ajuste dos estados e mudanças nas regras fiscais federais.

Tabela 4 - Legislação de gestão fiscal no Brasil de 2021 a 2023

ANO	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
2021	Lei Complementar nº 178 (Atualização do RRF)	Atualizou o RRF, impondo novos requisitos de controle fiscal e facilitando a adesão dos estados ao regime.
	Lei Complementar nº 181 (Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal - PEF)	Criou o PEF, permitindo novos empréstimos a estados e municípios não endividados mediante ajuste fiscal.
2022	Emenda Constitucional nº 123	Instituiu medidas fiscais excepcionais no contexto de emergência decorrente da alta dos combustíveis e da ampliação de benefícios sociais, flexibilizando as regras fiscais no referido exercício.
	Emenda Constitucional nº 126	Conhecida como “PEC da Transição”, alterou temporariamente o teto de gastos (EC 95/2016), permitindo a ampliação das despesas fora do limite constitucional.
2023	Emenda Constitucional nº 132	Instituiu a Reforma Tributária sobre o consumo, reorganizando o sistema de arrecadação (criação do IBS e do CBS), com impactos estruturais no federalismo fiscal.
	Lei Complementar nº 200	Instituiu o Novo Arcabouço Fiscal, substituindo o teto de gastos (EC 95/2016), estabelecendo regras para o crescimento real das despesas primárias atreladas ao desempenho das receitas e às metas de resultado primário.
	Lei Complementar nº 201	Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG).

Fonte: Adaptado de Brasil (2021b, 2022a, 2022b, 2023a, 2023b) e Giambiagi; Tinoco (2023)

A atualização do Regime de Recuperação Fiscal, promovida pela Lei Complementar nº 178/2021, e a instituição do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, pela Lei Complementar nº 181/2021, intensificaram os mecanismos de controle, transparência e disciplina das finanças subnacionais. Essas normas ampliaram as exigências de ajuste estrutural, de monitoramento e de cumprimento de metas fiscais, reforçando a responsabilidade na gestão dos entes federativos. Entretanto, a adesão ao RRF implica maior supervisão da União sobre a administração financeira estadual, o que pode gerar tensões político-institucionais e acarretar desafios técnicos e operacionais relacionados à implementação das medidas e ao alcance das metas pactuadas (Nazareth & Araújo, 2021).

No exercício de 2022, a promulgação da Emenda Constitucional nº 123/2022 e da Emenda Constitucional nº 126/2022 introduziu flexibilizações temporárias no regime fiscal, ampliando o espaço orçamentário diante de demandas sociais e econômicas urgentes. Essas medidas evidenciaram a capacidade de adaptação do ordenamento jurídico a circunstâncias excepcionais, ao mesmo tempo em que reacenderam o debate acerca dos limites entre a responsabilidade fiscal e a adoção de políticas públicas de caráter anticíclico. Em perspectiva histórica, desde a Constituição da República Federativa do Brasil, observa-se um movimento contínuo de fortalecimento do controle das finanças públicas, aprofundado com o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95 e pela reestruturação dos regimes de ajuste fiscal (Lourengo, 2018; Passos et al., 2020).

A partir de 2023, consolida-se uma inflexão estrutural na condução da política fiscal, com a substituição do teto de gastos pelo Novo Arcabouço Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, que passou a vincular o crescimento das despesas ao desempenho das receitas e a metas de resultado primário a bandas de tolerância e mecanismos automáticos de ajuste. Paralelamente, a Emenda Constitucional nº 132/2023 promoveu ampla reforma da tributação sobre o consumo, criando o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e redefinindo a dinâmica de arrecadação e de repartição de receitas entre os entes federativos. Embora essas medidas busquem assegurar maior previsibilidade orçamentária e sustentabilidade da dívida pública, permanece o desafio de compatibilizar austeridade fiscal com a necessidade de investimentos contínuos em áreas essenciais, como saúde e educação, preservando o compromisso com o desenvolvimento econômico e social (Giambiagi & Tinoco, 2023).

A Lei Complementar nº 201/2023 (Brasil, 2023c) instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), criando um novo mecanismo de reorganização e renegociação das dívidas estaduais junto à União. O programa foi concebido como instrumento de reestruturação financeira voltado à sustentabilidade da

dívida subnacional, permitindo o alongamento de prazos e a redefinição de condições de pagamento, mediante adesão voluntária e cumprimento de compromissos fiscais. O PROPAG surge em um contexto de busca por soluções menos rígidas do que o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), mantendo, contudo, a exigência de disciplina e responsabilidade na gestão das contas públicas estaduais.

Sua relação com a Lei Complementar nº 200/2023 é complementar e estrutural. Enquanto a LC nº 200/2023 instituiu o Novo Arcabouço Fiscal no âmbito federal, substituindo o teto de gastos da Emenda Constitucional nº 95 e estabelecendo regras de crescimento real das despesas primárias atreladas ao desempenho das receitas e às metas de resultado primário, a LC nº 201/2023 atua no eixo da sustentabilidade da dívida dos entes subnacionais. Em outras palavras, o arcabouço fiscal reorganiza a trajetória das despesas e do resultado primário da União, ao passo que o PROPAG reorganiza o passivo estadual, buscando alinhar a dinâmica da dívida ao novo regime fiscal.

Assim, ambas as normas integram o mesmo movimento de reestruturação institucional da política fiscal brasileira pós-2023. A LC nº 200/2023 define os parâmetros macrofiscais de controle do gasto federal, com metas, bandas e mecanismos automáticos de ajuste; já a LC nº 201/2023 oferece instrumento de estabilização financeira aos estados, contribuindo para a coordenação federativa e para a redução de riscos sistêmicos associados ao endividamento subnacional. A articulação entre essas leis evidencia uma estratégia dual: controle do fluxo fiscal (despesas e resultado primário) e reorganização do estoque da dívida pública.

4. Considerações finais

Após a Constituição de 1988, a gestão fiscal brasileira passou por um processo gradual de institucionalização, marcado por reformas que buscaram responder a crises econômicas, ao aumento da dívida pública e às fragilidades do sistema federativo. A Constituição criou um modelo que ampliou direitos sociais e fortaleceu os instrumentos de planejamento e controle orçamentário, consolidando o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como bases da governança fiscal.

A partir dos anos 1990, com a estabilização da moeda e as mudanças na economia, tornou-se mais importante controlar o endividamento dos estados. A renegociação das dívidas estaduais e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, foram marcos importantes, pois estabeleceram limites para gastos, dívidas e operações de crédito, além de reforçar a transparência e a responsabilização. A LRF criou um novo padrão de gestão fiscal, baseado na previsibilidade, no controle e na responsabilidade dos gestores públicos, e mudou a relação entre a autonomia dos estados e a coordenação do governo central.

Nas décadas seguintes, o regime fiscal brasileiro mudou novamente. A Emenda Constitucional nº 95 estabeleceu um limite ao crescimento das despesas primárias federais, evidenciando uma estratégia de controle dos gastos públicos diante da crise fiscal. Depois, a Lei Complementar nº 200/2023 trouxe o Novo Arcabouço Fiscal, que buscou dar mais flexibilidade ao regime ao vincular o aumento das despesas ao comportamento das receitas e ao definir metas de resultado primário com faixas de tolerância.

Nesse mesmo cenário, a Lei Complementar nº 201/2023 criou o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), que busca reorganizar e renegociar as dívidas dos estados com a União, ampliando as ferramentas de sustentabilidade fiscal no país. Essas mudanças mostram que o regime fiscal brasileiro está sempre se adaptando, refletindo disputas políticas, ajustes institucionais e diferentes ideias sobre o papel do Estado na economia e na gestão das finanças públicas.

No âmbito estadual, as crises fiscais recorrentes evidenciaram os limites do federalismo brasileiro, especialmente na coordenação e na aplicação de regras fiscais uniformes. O Regime de Recuperação Fiscal aparece nesse cenário como uma forma de intervenção cooperativa, unindo o refinanciamento da dívida a exigências rigorosas, como cortes de gastos, reformas e medidas de austeridade. Apesar de trazer alívio financeiro imediato e permitir a reorganização das finanças dos estados, o RRF também reduz a autonomia dos governos estaduais, o que gera conflitos políticos e institucionais.

A análise histórica deste trabalho mostra que, de 1988 a 2023, o Brasil criou regras fiscais cada vez mais rígidas, buscando equilíbrio orçamentário e controle da dívida pública. Ainda assim, o país enfrenta o desafio de equilibrar responsabilidade fiscal, autonomia dos estados e a capacidade de financiar políticas públicas importantes. O debate atual sobre finanças públicas no Brasil gira em torno da tensão entre austeridade e desenvolvimento.

Dessa forma, o caminho institucional analisado mostra que o regime fiscal brasileiro está sempre em constante mudança, resultado de negociações, ajustes e redefinições. Nesses processos, interesses dos estados, fatores econômicos e debates sobre o papel do Estado se entrelaçam. Encontrar o equilíbrio entre disciplina fiscal e garantia de direitos sociais continua sendo um dos principais desafios para o futuro da gestão pública no Brasil.

Pesquisas posteriores podem aprofundar a análise da dimensão político-institucional do regime fiscal, considerando disputas distributivas, coalizões governamentais e interesses econômicos que impactam as reformas. A utilização de abordagens comparativas e interdisciplinares ampliaria a compreensão das particularidades do caso brasileiro e de suas semelhanças com outras experiências federativas. O progresso nesse campo auxiliaria na investigação dos efeitos da gestão fiscal sobre a *accountability*, a transparência, a governança orçamentária e a capacidade de financiamento do desenvolvimento, enriquecendo o debate na área da Administração Pública.

Este estudo buscou contribuir para a compreensão das mudanças no regime fiscal brasileiro, mostrando que as regras fiscais vão além do controle orçamentário e afetam diretamente a capacidade do Estado de planejar, executar e manter políticas públicas. Ao analisar o período de 1988 a 2023, a pesquisa revela como as decisões fiscais influenciam as relações entre os entes federativos, redefinem a autonomia dos estados e municípios e afetam os mecanismos de transparência e responsabilidade. Assim, o trabalho amplia o debate sobre finanças públicas ao relacionar disciplina fiscal, sustentabilidade da dívida e governança democrática, destacando que o equilíbrio orçamentário deve ser avaliado também pelos seus impactos institucionais e sociais.

Referências Bibliográficas

- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (P. Guareschi, Trad., 2ª ed.). Vozes.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Senado Federal.
- Brasil. (1989). *Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989*. Dispõe sobre a renegociação da dívida externa brasileira. Diário Oficial da União.
- Brasil. (1993). *Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993*. Dispõe sobre a consolidação e o refinanciamento de dívidas dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União.
- Brasil. (1994). *Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994*. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e institui a Unidade Real de Valor (URV). Diário Oficial da União.
- Brasil. (1997). *Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997*. Estabelece critérios para consolidação, assunção e refinanciamento pela União da dívida pública mobiliária e outras obrigações dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União.
- Brasil. (1998). *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União.
- Brasil. Senado Federal. (2001). *Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios.
- Brasil. (2014). *Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014*. Altera a Lei Complementar nº 101/2000 e dispõe sobre novos critérios de indexação da dívida dos entes federativos. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2016a). *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2016b). *Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016*. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2017a). *Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017*. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União.

- Brasil. (2017b). *Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017*. Regulamenta a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9109.htm
- Brasil. (2017c). *Decreto nº 9.112, de 27 de julho de 2017*. Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão previstos na Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Diário Oficial da União.
- Brasil. Ministério da Fazenda. (2017). *Portaria nº 381, de 27 de setembro de 2017*. Define critérios de verificação previstos na Lei Complementar nº 159/2017. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2021a). *Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021*. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF). Diário Oficial da União.
- Brasil. (2021b). *Lei Complementar nº 181, de 6 de maio de 2021*. Institui o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2022a). *Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2022b). *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2023a). *Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2023b). *Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023*. Institui o Novo Arcabouço Fiscal. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2023c). *Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023*. Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG). Diário Oficial da União.
- Cruz, A. F. da, et al. (2018). 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*, 764–775.
- Damaceno, L. G. (2022). Crise e gestão das finanças públicas estaduais: A implementação do Novo Regime de Recuperação Fiscal no estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/71468/44467>
- Escola Nacional de Administração Pública. (2017). *Federalismo fiscal no Brasil*. ENAP.
- Giambiagi, F., & Tinoco, G. (2023). *Política fiscal no Brasil de 1981 a 2023: Uma retrospectiva histórica*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6ª ed.). Atlas.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The discovery of grounded theory*. Aldine Publishing Company.
- Godoy, A. S. (1995). Pesquisa qualitativa: Tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, 35(3), 20–29.
- Lima Junior, E. B., et al. (2021). Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, 20(44), 36–51.
- Lourenço, A. C. (2018). Novo Regime Fiscal: Um passo atrás para a economia brasileira. *Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas*, 2(1), 40–57.
- Lustosa da Costa, F. L. (2008). Prefácio a uma história da administração pública brasileira. *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXXII*, Rio de Janeiro.
- Lustosa da Costa, F. L., & Lustosa da Costa, E. M. (2016). Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, 50(2), 215–236.
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica* (5ª ed.). Atlas.
- Mercês, J. das, & Freire, D. (2017). A renegociação das dívidas estaduais e seus impactos fiscais. *Revista de Economia Contemporânea*.
- Minayo, M. C. de S. (2014). *O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde* (9ª ed.). Hucitec.



- Nazareth, P. A. C. de P., & Araújo, N. Q. (2021). O Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, 19–53.
- Passos, W. S., Portugal, R., & Aguiar Filho, J. C. (2020). O Regime de Recuperação Fiscal e o futuro do estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, 70–91.
- Pellegrini, J. (2020). *Análise da situação fiscal dos estados*. Senado Federal.
- Rio de Janeiro (Estado). (2017). *Lei Complementar nº 176, de 30 de junho de 2017*. Estabelece normas e diretrizes fiscais no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro (Estado). (2022). *Histórico da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro*. Tesouro do Estado do Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro (Estado). (2024). *Regime de Recuperação Fiscal*. Portal da Transparência.
- Sacramento, A. R. S. (2015). Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 10(47).
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2024a). *Informações gerais sobre o Regime de Recuperação Fiscal*.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2024b). *Manual de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal: Manual RRF 2024*.
- Soares, M. M., & Machado, J. Â. (2018). *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil*. Ipea.
- Torrezan, R. G. A., & Paiva, C. C. de. (2021). A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: O déjà vu federativo. *Revista de Administração Pública*, 55(3), 716–735.
- Ziliotto, G. A. (2011). *Dois séculos de dívida pública: A história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822–2004)*. Editora Unesp.