

Bastidores da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências de entrevistas com especialistas e parlamentares sobre intenção legislativa, gasto com pessoal e eficácia institucional

Behind the Fiscal Responsibility Law: evidence from interviews with experts and parliamentarians on legislative intent, personnel spending, and institutional effectiveness

Bastidores de la Ley de Responsabilidad Fiscal: evidencias de entrevistas con especialistas y parlamentarios sobre intención legislativa, gasto de personal y eficacia institucional

Grupo temático 02 – Finanças Públicas e Accountability

Jeremias Pereira da Silva Arraes, Universidade de Brasília (UnB)

José Matias-Pereira, Universidade de Brasília (UnB)

RESUMO

Este artigo analisa os resultados da etapa qualitativa de entrevistas realizada no âmbito da tese de doutorado de Arraes (2025), dedicada à investigação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sob a perspectiva de especialistas e parlamentares envolvidos em sua elaboração e aprovação. O objetivo é compreender como esses atores interpretam a intenção original da norma, sua eficácia institucional e seus efeitos sobre temas centrais, como limites de despesa com pessoal, sustentabilidade do endividamento e restrições de final de mandato. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, baseada em entrevistas semiestruturadas aplicadas a atores políticos e técnicos selecionados em razão de sua participação direta ou qualificada no processo legislativo da LRF. Os achados revelam convergência quanto ao reconhecimento da LRF como marco de disciplina fiscal, transparência e responsabilização na administração pública brasileira. Ao mesmo tempo, os depoimentos apontam tensões relacionadas à heterogeneidade federativa, à aplicação dos limites de despesa com pessoal e à permanência de incentivos políticos para ampliação de gastos no encerramento de mandatos. Conclui-se que, na percepção dos entrevistados, a LRF foi necessária e transformadora, embora demande aperfeiçoamentos normativos e interpretativos para responder às assimetrias entre os entes federados e às estratégias de flexibilização observadas na prática administrativa.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; entrevistas; gasto com pessoal; endividamento; gestão fiscal responsável.

ABSTRACT

This article analyzes the results of the qualitative interview stage conducted within Arraes's (2025) doctoral dissertation, devoted to investigating Brazil's Fiscal Responsibility Law (LRF) from the perspective of experts and parliamentarians involved in its drafting and approval. The aim is to understand how these actors interpret the law's original intent, its institutional effectiveness, and its effects on key issues such as personnel expenditure limits, debt sustainability, and end-of-term fiscal restrictions. Methodologically, this is a qualitative, exploratory, and descriptive study based on semi-structured interviews with political and technical actors selected due to their direct or qualified participation in the legislative process of the LRF. The findings reveal convergence in recognizing the LRF as a landmark in fiscal discipline, transparency, and accountability in Brazilian public administration. At the same time, the testimonies highlight tensions related to federal heterogeneity, the application of personnel expenditure limits, and the persistence of political incentives to expand spending at the end of political terms. It is concluded that, in the interviewees' perception, the LRF was necessary and transformative, although it still requires normative and interpretive improvements to address asymmetries among federative entities and the flexibilization strategies observed in administrative practice.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; interviews; personnel expenditure; debt sustainability; responsible fiscal management.

RESUMEN

Este artículo analiza los resultados de la etapa cualitativa de entrevistas realizada en el marco de la tesis doctoral de Arraes (2025), dedicada a investigar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) desde la perspectiva de especialistas y parlamentarios involucrados en su elaboración y aprobación. El objetivo es comprender cómo estos actores interpretan la intención original de la norma, su eficacia institucional y sus efectos sobre temas centrales, como los límites del gasto de personal, la sostenibilidad del endeudamiento y las restricciones fiscales al final del mandato. Metodológicamente, se trata de una investigación cualitativa, de carácter exploratorio y descriptivo, basada en entrevistas semiestructuradas aplicadas a actores políticos y técnicos seleccionados por su participación directa o calificada en el proceso legislativo de la LRF. Los hallazgos revelan convergencia en el reconocimiento de la LRF como un hito de disciplina fiscal, transparencia y rendición de cuentas en la administración pública brasileña. Al mismo tiempo, los testimonios muestran tensiones relacionadas con la heterogeneidad federativa, la aplicación de los límites de gasto de personal y la persistencia de incentivos políticos para ampliar el gasto al final de los mandatos. Se concluye que, en la percepción de los entrevistados, la LRF fue necesaria y transformadora, aunque todavía requiere perfeccionamientos normativos e interpretativos para responder a las asimetrías entre los entes federativos y a las estrategias de flexibilización observadas en la práctica administrativa.

Palabras clave: Ley de Responsabilidad Fiscal; entrevistas; gasto de personal; sostenibilidad de la deuda; gestión fiscal responsable.

1. Introdução:

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ocupa posição central no debate sobre disciplina fiscal, transparência e responsabilização na administração pública brasileira. Desde sua promulgação, a norma passou a ser interpretada tanto como marco de modernização institucional quanto como objeto de controvérsia em relação à sua capacidade de lidar com as desigualdades federativas, com o comportamento oportunista dos agentes públicos e com os limites práticos da contenção do gasto corrente, especialmente da despesa com pessoal.

Este artigo deriva de uma das etapas da tese de doutorado de Arraes (2025), cujo objetivo específico incluiu a realização de entrevistas com especialistas e parlamentares envolvidos na elaboração e aprovação da LRF, a fim de obter insights sobre a intenção da legislação e sua eficácia. Diferentemente da tese, que articula métodos qualitativos e quantitativos, o presente texto recorta apenas os achados decorrentes das entrevistas, tratando-os como contribuição autônoma ao debate sobre a norma.

O recorte se justifica por três razões. A primeira é analítica: as entrevistas permitem acessar a memória institucional da elaboração da LRF e recuperar percepções sobre sua finalidade originária. A segunda é interpretativa: ao reunir vozes de especialistas e parlamentares, a pesquisa aproxima o plano normativo do plano político, revelando como a lei foi concebida, defendida, criticada e apropriada ao longo do tempo. A terceira é acadêmica: o estudo das entrevistas complementa outras etapas já convertidas em produção científica, como a análise documental dos bastidores da LRF e a investigação quantitativa sobre os efeitos da norma na sustentabilidade do endividamento, na eficiência do gasto com pessoal e na gestão fiscal responsável.

Nesse sentido, este artigo dialoga com outras duas produções oriundas da mesma agenda de pesquisa. A primeira é o estudo de Arraes e Matias-Pereira (2025), que examina os bastidores da LRF a partir de discussões, interesses, temas relevantes e documentos que subsidiaram a elaboração da principal regra fiscal do Brasil. A segunda é o trabalho de Arraes e Matias-Pereira (2024), que analisa a influência da LRF nos estados brasileiros, com ênfase na sustentabilidade do endividamento, na eficiência do gasto com pessoal e na gestão fiscal responsável. Assim, o presente texto deve ser lido como parte de um percurso investigativo mais amplo, mas com autonomia temática, metodológica e interpretativa.

Diante disso, o objetivo do artigo é analisar como especialistas e parlamentares envolvidos na elaboração e aprovação da LRF avaliam a intenção original da norma, sua eficácia institucional e seus efeitos percebidos sobre gasto com pessoal, endividamento e comportamento fiscal dos gestores públicos.

2 Referencial teórico

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deve ser compreendida no contexto mais amplo da difusão internacional das regras fiscais. Em 1990 apenas cinco países possuíam regras fiscais em vigor aplicáveis, ao menos, ao governo federal, em 2012 esse número já havia alcançado 76 países e, em 2022, 106 economias adotavam esse tipo de arranjo institucional. Esse movimento evidencia que as regras fiscais passaram a ocupar lugar central na arquitetura contemporânea de governança macrofiscal, especialmente como resposta a crises políticas e econômicas, com a finalidade de conter pressões por gastos excessivos e reforçar a sustentabilidade da dívida. Em economias cada vez mais complexas, as regras fiscais tendem igualmente a se sofisticar, combinando sustentabilidade fiscal e equilíbrio dos ciclos orçamentários (Schaechter et al., 2012; Davoodi et al., 2022; Fundo Monetário Internacional [FMI], 2022; Arraes & Matias-Pereira, 2024a; Arraes, 2025).

Nesse cenário, a experiência brasileira não constitui exceção, mas parte de um processo internacional mais amplo. Arraes (2025) mostra que a LRF surgiu em um ambiente de forte pressão por ajuste fiscal no Brasil dos anos 1990, período em que a agenda econômica passou a girar em torno da necessidade de disciplinar as contas públicas, embora ainda houvesse incertezas sobre os objetivos concretos da política fiscal e sobre os parâmetros a serem perseguidos. A edição da Lei Complementar n. 101/2000 aparece, assim, como resposta às crises econômicas e políticas do período, bem como ao esforço de credenciamento do país junto ao FMI. Ademais, a LRF consolidou-se como uma das normas mais relevantes do país, justamente por ter passado a organizar o debate sobre responsabilidade na gestão fiscal em diferentes campos disciplinares, como Direito, Administração Pública, Contabilidade e Economia (Brasil, 2000; Giambiagi, 2001; Arraes, 2025).

A fundamentação da LRF está associada aos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização, que estruturam a accountability fiscal e procuram coibir a alocação de recursos públicos segundo prioridades imediatistas. Em complemento, Arraes (2025) assinala que a finalidade da LRF é assegurar o equilíbrio entre receita e despesa nas três esferas de governo, fortalecendo o federalismo e buscando tratamento isonômico entre União, estados e municípios. Sob essa perspectiva, a norma não se resume a um mecanismo de limitação formal do gasto, mas compõe um desenho institucional orientado à estabilidade, à previsibilidade e à responsabilização na gestão fiscal (Nascimento & Debus, 2001; Medeiros et al., 2017; Toledo & Rossi, 2005; Arraes & Matias-Pereira, 2024; Arraes, 2025).

Arraes (2025) evidencia que a importância da LRF não decorre apenas de sua existência, mas de sua capacidade de permanecer vigente, operacional e passível de aperfeiçoamento. Nascimento e Debus (2001) observaram que a lei foi alvo de diversos questionamentos desde sua origem, incluindo alegações de afronta ao pacto federativo, restrição da autonomia dos poderes e desarmonia com a Constituição. Ainda assim, os autores sustentam que a LRF nasceu “imperfeita e inacabada”, razão pela qual seu aprimoramento seria necessário para produzir resultados exequíveis e operacionais. Esse ponto é especialmente relevante para o artigo, pois permite sustentar que regras fiscais não são instituições estáticas: sua legitimidade e eficácia dependem de atualização normativa, interpretação institucional e capacidade de adaptação às transformações econômicas e federativas.

No plano teórico, o estudo principalmente em duas matrizes: a teoria das finanças públicas e a teoria neoinstitucional. A primeira é relevante porque um dos principais problemas do federalismo fiscal consiste justamente na definição da estrutura ótima do Estado e na aplicação de sistemas fiscais em diferentes níveis de governo; a segunda oferece suporte para compreender a atuação de instituições e agentes públicos em contextos marcados por incentivos, interesses e constrangimentos (Matias-Pereira, 2017; Arraes, 2025). Além disso, a LRF também se situa no campo da Atividade Financeira do Estado, entendida como o processo de obter, criar, gerir e despendar recursos destinados ao atendimento das necessidades públicas. Sob essa ótica, a LRF aparece como instrumento jurídico-institucional que estabelece formas, condições, limites e métodos para o acompanhamento da gestão fiscal, articulando orçamento, arrecadação, despesa, endividamento e controle do gasto público (Baleeiro, 2010; Matias-Pereira, 2017; Arraes, 2025).

Essa estrutura teórica se mostra particularmente importante porque o debate sobre responsabilidade fiscal, não é dissociado do comportamento dos agentes públicos. Ao mobilizar a teoria neoinstitucional, Arraes (2025) destaca que normas fiscais operam em ambientes concretos, nos quais governantes, parlamentares, técnicos e instituições

de controle interpretam, disputam e aplicam regras segundo incentivos e interesses específicos. Nesse sentido, a análise das entrevistas ganha densidade, pois permite observar não apenas o desenho formal da LRF, mas também como seus formuladores e intérpretes qualificados compreendem sua intenção originária, sua eficácia e seus limites.

A literatura revisada em Arraes & Matias-Pereira (2023) mostra que a LRF é amplamente reconhecida como instrumento importante para a responsabilidade fiscal, embora seus efeitos não sejam avaliados de modo unívoco. Entre os estudos que apontam benefícios, Gama Neto (2019) concluiu que a LRF produziu mudança significativa na forma como os governos estaduais executaram suas políticas de gasto; Neduziak e Correia (2017) encontraram efeitos positivos das regras fiscais sobre o ambiente de crescimento econômico; e Barroso e Rocha (2002) defenderam que a norma se mostra eficaz para reduzir o endividamento dos estados. Por outro lado, há estudos que identificam efeitos contraproducentes ou ambíguos, sobretudo quanto aos limites de despesa com pessoal. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) concluíram que a LRF pode ter influenciado o aumento do gasto com pessoal nos municípios; Santolin, Jayme e Reis (2009) sugeriram que o limite de 60% da Receita Corrente Líquida teria aproximado transferências correntes e ampliação dos gastos de pessoal; e Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011) observaram efeitos negativos da norma sobre o crescimento econômico em determinados contextos estaduais. Assim, a revisão apresentada demonstra que, embora a LRF seja vista como avanço institucional, permanecem controvérsias relevantes quanto aos seus efeitos concretos sobre gasto com pessoal, endividamento e resultados assimétricos entre os entes federados.

Além disso, Arraes (2025) recorre ao Tribunal de Contas da União para reforçar que a boa gestão fiscal envolve um conjunto mais amplo de ações, entre as quais se destacam: promover a sustentabilidade do endividamento, garantir a eficiência do gasto com pessoal e observar as regras de final de mandato. Esses elementos são especialmente relevantes para o presente artigo porque dialogam diretamente com os temas explorados nas entrevistas: a intenção da LRF, sua eficácia institucional, os limites do gasto com pessoal e os incentivos políticos presentes na gestão pública, sobretudo em contextos de transição governamental (TCU, 2021; Arraes, 2025).

Outro aspecto central do referencial teórico diz respeito ao processo parlamentar de construção da norma. Arraes (2025) mostra que a aprovação da LRF não foi resultado de um movimento meramente técnico ou linear, mas de um processo legislativo permeado por debates, contribuições especializadas e tensões federativas. Na análise documental, identificou que 27 atas da Comissão Especial registraram a instalação dos trabalhos, audiências públicas, pareceres, discussões e votação do projeto. Também foram mapeados 28 trabalhos e estudos entregues à Comissão para subsidiar suas decisões, incluindo contribuições de órgãos de controle, consultorias legislativas, governos estaduais, materiais da imprensa e coletâneas sobre experiências internacionais. Entre essas referências, a experiência da Nova Zelândia aparece como influência importante para a elaboração da norma brasileira, especialmente a partir da Fiscal Responsibility Act, frequentemente apontada na literatura como referência para a consolidação de práticas de transparência e responsabilidade fiscal (Dalmonech & Sant'Anna, 2011; Arraes, 2025).

Por fim, é possível observar que o debate parlamentar em torno da LRF foi marcado por conflitos políticos concretos. Com base em Afonso (2016), Arraes (2025) destacam que houve resistência à aprovação da lei por parte de partidos que defendiam maior capacidade de regulamentação estatal e interesses sociais, contudo, quando os sublimites de gasto com pessoal foram colocados em pauta, esses mesmos grupos se dividiram em razão das diferenças entre estados e municípios, sobretudo pelo desconforto manifestado pelos municípios de pequeno porte. Essa observação é central para o presente artigo, pois reforça que a LRF deve ser compreendida não apenas como solução técnica para problemas fiscais, mas também como produto de negociação política, disputas federativas e acomodações institucionais.

3 Metodologia

Este artigo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com foco exclusivo na etapa de entrevistas desenvolvida no âmbito da tese de doutorado de Arraes (2025). Trata-se de um recorte específico de uma investigação mais ampla, no qual a entrevista semiestruturada foi utilizada para compreender a intenção

original da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente no que se refere ao gasto com pessoal, aos limites estabelecidos pela norma e à sua eficácia percebida ao longo do tempo.

A entrevista semiestruturada foi escolhida por possibilitar a coleta de dados a partir de perguntas previamente definidas, sem prejuízo da exploração de questões emergentes durante a interação com os participantes. Segundo Triviños (1987), esse tipo de entrevista parte de questões centrais fundamentadas em teorias e hipóteses, permitindo ampliar a investigação conforme as respostas do entrevistado. Kvale e Brinkmann (2009) também ressaltam a importância de objetivos claros, de um roteiro estruturado e da seleção cuidadosa dos participantes. Com base nesses pressupostos, a Figura 1 apresenta as etapas seguidas no processo de realização das entrevistas.

Figura 1 – Etapas do processo de entrevistas



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

O procedimento metodológico compreendeu a definição do objetivo da entrevista, a elaboração do roteiro de perguntas, a seleção dos entrevistados, a realização das entrevistas e, por fim, a organização, transcrição e análise do conteúdo coletado. O instrumento de coleta foi composto por doze perguntas, formuladas de acordo com os objetivos da pesquisa e organizadas em sequência lógica, de modo a permitir que os participantes expusessem sua participação e opinião sobre a LRF. As questões foram estruturadas para atender tanto aos parlamentares quanto aos especialistas, o que possibilitou uma análise comparativa entre os dois grupos (Arraes, 2025).

A seleção dos entrevistados considerou a origem legislativa da LRF. Por se tratar de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, a escolha dos parlamentares concentrou-se nos Deputados Federais. Entre os 513 deputados, identificou-se que 45 permaneciam com mandatos vigentes desde a promulgação da LRF, formando o grupo potencial de parlamentares aptos a contribuir com a pesquisa. Já os especialistas foram identificados a partir da análise documental da tese, especialmente das 27 atas de reuniões e dos 28 trabalhos e estudos que subsidiaram a elaboração e a discussão da norma (Arraes, 2025).

As entrevistas foram realizadas de forma presencial ou virtual, conforme a disponibilidade dos participantes, com duração média prevista de 30 minutos, e com gravação em áudio e vídeo para posterior transcrição. Em seguida, o material foi organizado e analisado com apoio do software NVivo.

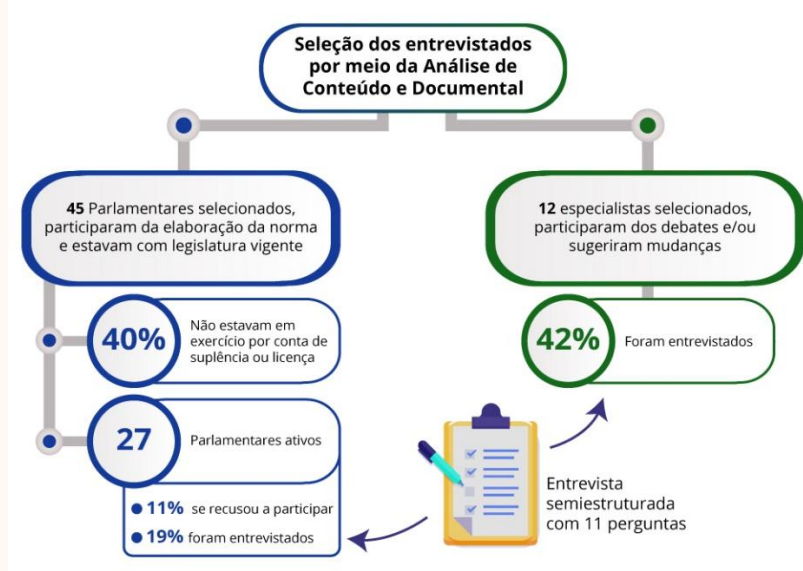
Ao todo, a amostra potencial foi composta por 57 participantes, sendo 45 parlamentares e 12 especialistas. Dentre esses, foram efetivamente entrevistados cinco parlamentares e cinco especialistas, totalizando dez entrevistados. Neste artigo, a análise recai exclusivamente sobre os resultados dessas entrevistas, desconsiderando os achados oriundos das demais etapas da tese.

4 Resultados e discussão

4.1 Composição da amostra e alcance analítico das entrevistas

A etapa de entrevistas buscou captar percepções qualificadas de atores que participaram diretamente da elaboração, discussão e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso, foram previamente definidos 57 possíveis entrevistados, sendo 45 parlamentares e 12 especialistas, selecionados com base na permanência na legislatura e na identificação em atas e estudos que subsidiaram o aperfeiçoamento da norma. Dentre os parlamentares inicialmente mapeados, 18 já não estavam em exercício, o que reduziu o universo ativo para 27. Desse total, cinco concederam entrevista. Entre os especialistas, cinco também participaram, correspondendo a 42% da amostra selecionada. A Figura 2 sintetiza esse processo de seleção e o resultado final da participação dos entrevistados.

Figura 2 – Demonstrativo da seleção e o resultado da participação dos entrevistados



Fonte: (ARRAES, 2025).

A baixa adesão parlamentar deve ser lida com cautela, mas não invalida a análise qualitativa, cujo objetivo não era representatividade estatística, e sim a obtenção de percepções densas e institucionalmente qualificadas. Parte das recusas foi atribuída a falta de tempo, ausência de lembrança sobre a tramitação da norma e receio de exposição futura. Esse comportamento pode ser interpretado à luz do ambiente de desconfiança institucional observado em países com maior percepção de corrupção. No Índice de Percepção da Corrupção de 2023, o Brasil obteve 36 pontos e ocupou a 104ª posição, sinalizando fragilidades institucionais e baixa confiança pública (Transparência Internacional, 2023). Em contextos assim, agentes políticos tendem a ser mais resistentes à participação em

pesquisas que possam expor opiniões ou associações sensíveis, especialmente quando há temor de repercussões políticas ou reputacionais (Rose-Ackerman & Palifka, 2020).

O Quadro 1 mostra que o principal resultado das entrevistas foi a existência de ampla convergência entre parlamentares e especialistas quanto ao reconhecimento da LRF como marco da responsabilidade fiscal no Brasil. Para ambos os grupos, a norma cumpriu papel relevante ao promover equilíbrio fiscal, ampliar a transparência e disciplinar a gestão pública. Entre os parlamentares, predomina uma leitura mais afirmativa da efetividade da lei; entre os especialistas, essa avaliação positiva aparece acompanhada de ressalvas quanto aos desafios técnicos e operacionais de implementação. Ainda assim, os dois grupos reconhecem a LRF como um divisor de águas na institucionalização da gestão fiscal responsável.

Quadro 1 – Resumo da opinião de parlamentares e especialistas

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

Fonte: Elaborado pelo autor (Arraes, 2025).

ARTIGO

Esse resultado é coerente com a literatura que identifica a LRF como instrumento central de reorganização das finanças públicas brasileiras. Barroso e Rocha (2002), Neduziak e Correia (2017), Medeiros et al. (2017) e Gama Neto (2019) já haviam apontado que a norma fortaleceu a disciplina fiscal, a transparência e o controle do gasto público. As entrevistas reforçam esse entendimento ao mostrar que tal percepção não se limita à análise acadêmica posterior, mas também está presente entre atores que participaram diretamente do processo político e técnico de sua construção.

No que se refere à despesa com pessoal, há consenso claro quanto à necessidade de fixação de limites. Parlamentares e especialistas concordam que esses limites são indispensáveis para conter abusos e preservar a responsabilidade fiscal. Essa convergência é importante porque confirma a centralidade do gasto com pessoal na arquitetura da LRF e na própria sustentação do equilíbrio federativo. A literatura já havia destacado esse ponto ao associar a despesa com pessoal à rigidez orçamentária e à redução da capacidade de investimento público (Dias, 2009; Linhares et al., 2013; Medeiros et al., 2017). As entrevistas, por sua vez, mostram que essa percepção também é compartilhada por formuladores e intérpretes qualificados da norma.

Apesar disso, a convergência quanto à necessidade do limite não elimina divergências sobre seus efeitos concretos. Os parlamentares, em geral, negam que a LRF tenha estimulado o aumento das despesas com pessoal, sustentando que sua função foi justamente a de conter excessos. Já os especialistas reconhecem que, em alguns contextos, sobretudo entre municípios abaixo do teto legal, os percentuais passaram a ser interpretados como metas de gasto, produzindo efeito de aproximação ao limite máximo. Essa leitura qualitativa dialoga com achados de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) e Santolin, Jayme e Reis (2009), que apontaram efeitos potencialmente contraproducentes da norma sobre o comportamento de alguns entes subnacionais. Assim, os resultados sugerem que a LRF não foi concebida para incentivar aumento de despesa com pessoal, mas sua operacionalização pode ter gerado incentivos indesejados em situações específicas.

Outro ponto relevante é que os entrevistados situam os limites de pessoal da LRF em continuidade com experiências normativas anteriores, especialmente as Leis Camata. Isso significa que, para esses atores, a LRF não inovou apenas por fixar percentuais, mas por agregar mecanismos de controle, correção de desvios e responsabilização. Essa percepção é relevante porque desloca a análise da simples existência do teto para a qualidade institucional do arranjo normativo, aproximando o debate da literatura sobre regras fiscais e desenho institucional (Schaechter et al., 2012; Davoodi et al., 2022).

As entrevistas também revelam divergências importantes sobre a distribuição dos efeitos da LRF entre os entes federados. Os parlamentares tendem a avaliar que a norma produziu resultados relativamente equilibrados entre União, estados e municípios. Os especialistas, ao contrário, afirmam que os municípios enfrentaram maior rigor, enquanto União e estados contaram com maior flexibilidade. Também sustentam que os debates sobre percentuais e aplicação da norma não ocorreram com a mesma profundidade para todos os níveis da federação, tendo havido maior concentração sobre a realidade municipal. Esse resultado evidencia uma tensão central da LRF: a combinação entre regra geral uniforme e capacidades institucionais profundamente desiguais entre os entes federativos.

Essa assimetria é consistente com a abordagem neoinstitucional, segundo a qual normas formais produzem efeitos distintos a depender das condições locais de implementação (Ostrom & Ostrom, 2004). Em termos práticos, os especialistas chamam atenção para dificuldades como infraestrutura administrativa precária, ausência de dados robustos e limitações na distinção entre despesa com pessoal e contratação terceirizada. Esses elementos ajudam a explicar por que uma regra formalmente aplicável a todos pode gerar ônus mais intensos para determinados entes, especialmente os municípios de menor capacidade estatal.

A sustentabilidade do endividamento aparece como outro eixo de forte convergência. Parlamentares e especialistas entendem que a LRF contribuiu para a gestão responsável das dívidas públicas, ao estabelecer limites, controles e incentivos ao planejamento de longo prazo. A diferença está em que os especialistas enfatizam a incompletude desse arranjo, destacando que a ausência de regulamentação plena dos limites da União reduz a abrangência total da norma. Ainda assim, o resultado geral é de reconhecimento de que a LRF fortaleceu a

vinculação entre disciplina fiscal, metas de médio prazo e sustentabilidade da dívida, em linha com estudos anteriores sobre o tema (Barroso & Rocha, 2002; Neduziak & Correia, 2017).

Os entrevistados também convergem ao afirmar que a LRF ampliou a transparência e incentivou uma cultura de maior planejamento e responsabilidade entre os gestores públicos. Esse ponto é especialmente importante porque indica que a contribuição da norma não se limita ao plano coercitivo ou sancionatório. A lei também produziu efeitos simbólicos e organizacionais, alterando parâmetros de conduta administrativa e consolidando uma linguagem institucional de responsabilidade fiscal. Nesse aspecto, os resultados confirmam a leitura de Medeiros et al. (2017), para quem a LRF se apoia nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização.

Outro achado expressivo diz respeito aos gastos de final de mandato. Tanto parlamentares quanto especialistas entendem que a LRF inibe esse tipo de expansão irresponsável de despesa, mas os especialistas alertam que brechas legais e flexibilizações recentes podem enfraquecer essa função. Há também concordância entre os dois grupos de que o gestor que busca ampliar gastos ao final do mandato frequentemente o faz movido por interesses eleitorais ou políticos. Esse resultado aproxima a interpretação empírica das lentes da escolha pública e do neoinstitucionalismo, pois sugere que a LRF funciona como freio relevante, mas não elimina por completo incentivos oportunistas associados ao calendário político.

Em suma, o Quadro 1 permite identificar quatro consensos centrais: a LRF foi um marco da responsabilidade fiscal; os limites de despesa com pessoal são necessários; a norma contribui para a sustentabilidade do endividamento; e o aumento de gastos no final do mandato tende a estar associado a interesses políticos. As divergências concentram-se em três aspectos: os efeitos diferenciados da lei entre os entes federados, a profundidade com que os percentuais foram debatidos para União, estados e municípios, e a possibilidade de que os limites de pessoal tenham funcionado, em determinados contextos, como incentivo indireto à expansão do gasto.

Assim, os resultados mostram que a LRF é percebida simultaneamente como norma bem-sucedida e como instituição tensionada por assimetrias federativas, lacunas operacionais e usos estratégicos da regra. O artigo, portanto, não apenas confirma a importância histórica da LRF para a gestão fiscal brasileira, mas também evidencia que sua eficácia depende da qualidade de sua implementação, da densidade dos mecanismos complementares de controle e da capacidade de atualização institucional diante das desigualdades e incentivos que marcam o federalismo brasileiro.

5 Considerações finais

Este artigo analisou a etapa de entrevistas com especialistas e parlamentares envolvidos na elaboração e aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, desenvolvida no âmbito da tese de doutorado de Arraes (2025). Ao isolar esse recorte qualitativo, foi possível evidenciar a riqueza interpretativa do material e sua contribuição autônoma ao debate sobre a intenção legislativa e a eficácia institucional da LRF.

Os resultados mostram que a norma é amplamente reconhecida como marco de disciplina fiscal, transparência e responsabilização. Os entrevistados convergem ao afirmar que a LRF foi necessária em seu contexto de origem e permanece relevante para a organização das finanças públicas brasileiras. Também há consenso quanto à necessidade de limitar a despesa com pessoal e de preservar a sustentabilidade do endividamento como dimensões centrais da gestão fiscal responsável. Entretanto, as entrevistas também revelam limites importantes. A aplicação da LRF não é percebida como homogênea entre os entes federados; a definição e a operacionalização dos limites de pessoal seguem cercadas de controvérsias; e os incentivos políticos de final de mandato continuam a desafiar a eficácia plena da norma. Assim, a pesquisa sugere que a LRF logrou institucionalizar parâmetros de responsabilidade fiscal, mas não eliminou as tensões estruturais entre legalidade fiscal, heterogeneidade federativa e racionalidade política.

Em termos analíticos, o estudo reforça a utilidade de articular o debate fiscal com a teoria institucional e com a Teoria da Escolha Pública. As entrevistas mostram que o comportamento dos agentes públicos não pode ser explicado apenas pela existência da regra, mas também pelos incentivos, interpretações e contextos nos quais ela opera.

Por fim, conclui-se que a LRF permanece como instituição central do Estado brasileiro, mas seu aperfeiçoamento exige enfrentar problemas de assimetria federativa, lacunas regulatórias e estratégias de flexibilização administrativa. O exame das entrevistas, portanto, não apenas recupera a memória dos bastidores da norma, mas também ilumina desafios contemporâneos para sua atualização e efetividade.

Referências

- Afonso, J. R. (2016). Uma história da Lei brasileira de responsabilidade fiscal. *Direito Público*, 126–154. <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610>
- Arraes, J. P. S. (2025). *Os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas com pessoal: controle ou incentivo ao aumento dos gastos nos estados e municípios brasileiros* [Tese de doutorado, Universidade de Brasília].
- Arraes, J. P. S., & Matias-Pereira, J. (2023). 22 anos de LRF: Uma análise da produção científica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da Faculdade de Administração e Economia*, 12(2), 135–150.
- Arraes, J. P. S., & Matias-Pereira, J. (2024). Desvendando a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal nos estados brasileiros: Inferências quanto à sustentabilidade do endividamento, à eficiência do gasto com pessoal e à gestão fiscal responsável. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 27(1), 128–156. <https://doi.org/10.51341/cgg.v27i1.3215>
- Arraes, J. P. S., & Matias-Pereira, J. (2025). Bastidores da Lei de Responsabilidade Fiscal: Discussões, interesse dos envolvidos, temas relevantes e documentos que subsidiaram a elaboração da principal regra fiscal no Brasil. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 19, 1–22.
- Baleeiro, A. (2010). *Uma introdução à ciência das finanças* (17ª ed.). Forense.
- Barroso, R., & Rocha, R. (2002). Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) really binding? Evidence from state-level government. In *Anais do 32º Encontro Nacional de Economia*. ANPEC. <https://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A024.pdf>
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm
- Dalmonech, L. F., Teixeira, A., & Sant’Anna, J. M. B. (2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 45(4), 1173–1196. <https://www.scielo.br/j/rap/a/DF58vcmjyRjCtt3VhGTfbjm/?lang=pt>
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Hanedar, E., Lagerborg, A., Lam, W. R., & Medas, P. (2022). *Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the pandemic*. International Monetary Fund.
- Dias, F. A. C. (2009). *O controle institucional das despesas com pessoal*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>
- Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & Vieira, R. S. (2006). *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: Impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. IPEA. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf
- Fundo Monetário Internacional. (2022). *Fiscal rules and fiscal councils*.



ARTIGO

Gama Neto, R. B. (2019). Resultado primário e ciclo político-eleitoral nos estados brasileiros (1987–2010). *Dados*, 62(2), 1–32. <https://www.scielo.br/j/dados/a/nsSnZL8YQqTP3pdmMtbmfv/>

Giambiagi, F. (2001). À procura de um consenso fiscal: O que podemos aprender da experiência internacional? *Revista do BNDES*, 65–102. https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11476/2/RB%2015%20C3%80%20Procura%20de%20um%20Consenso%20Fiscal_O%20que%20Podemos%20Aprender%20da%20Experi%C3%Aancia%20Internacional_P_BD.pdf

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2nd ed.). Sage.

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://www.scielo.br/j/rap/a/JxLMtchvmZ5nLYPQ57vRmjS/>

Matias-Pereira, J. (2017). *Finanças públicas* (7ª ed.). Atlas.

Medeiros, K. R. D., Albuquerque, P. C. D., Tavares, R. A. W., & Souza, W. V. D. (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 & Saúde Coletiva*, 22(6), 1759–1769. <https://www.scielo.br/j/csc/a/Bqbz6pQXdbQtdkXLNtNhWxH/abstract/?lang=pt>

Nascimento, E. R., & Debus, I. (2001). Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Jurídica Virtual*, 3(24). <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/1067>

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://www.scielo.br/j/rap/a/QvjZRxWKgyJtk4WQJQ4LwkR/abstract/?lang=pt>

Ostrom, E., & Ostrom, V. (2004). The quest for meaning in public choice. *American Journal of Economics and Sociology*, 63(1), 105–147. https://econpapers.repec.org/article/blaajecsc/v_3a63_3ay_3a2004_3ai_3a1_3ap_3a105-147.htm

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2020). *Corrupção e governo: Causas, consequências e reformas*. FGV Editora.

Santolin, R., Jayme Jr., F. G., & Reis, J. C. (2009). Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: Um estudo com dados em painel dinâmico. *Estudos Econômicos*, 39(4), 895–923. <https://www.scielo.br/j/ee/a/TyGmnb3jLDCn6ZjMQjy9qzz/abstract/?lang=pt>

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). *Fiscal rules in response to the crisis: A new dataset* (IMF Working Paper No. 12/187). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>

Toledo Júnior, F. C., & Rossi, S. C. (2005). *Lei de responsabilidade fiscal: Comentado artigo por artigo*. NDJ.

Transparência Internacional Brasil. (2023). *Índice de percepção da corrupção (IPC)*. <https://transparenciainternacional.org.br/ipc>

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



EBAP

Encontro Brasileiro de Administração Pública
XIII EBAP, Junho de 2026, Brasília-DF, Brasil

ARTIGO

Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação*. Atlas.

