



## IMPACTOS DOS PRINCIPAIS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE OS MUNICÍPIOS<sup>1</sup>

Bruno Hatto

**Resumo:** O presente estudo procura descrever os impactos da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios brasileiros, com destaque para o controle de duas despesas de grande importância para o cenário econômico do país ao longo das décadas passadas, pessoal e serviço da dívida. O trabalho fornece os principais elementos envolvidos no desenvolvimento da lei, bem como procura descrever os principais movimentos ao longo dos anos seguintes à sua promulgação, separando os resultados em um panorama geral dos municípios brasileiros e, num segundo momento, focando principalmente nas cidades de São Paulo e Campinas, ambas no estado de São Paulo, mostrando de que maneira procuraram se adaptar às mudanças impostas.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Limites. Municípios.

### 1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro atravessou processo de intensa transformação ao longo dos anos noventa. O encerramento do ciclo de abundante liquidez internacional resultante da elevação brutal das taxas de juros nos principais mercados capitalistas desde o final da década de setenta impactou diretamente os países que haviam se endividado com juros pós-fixados, como foi o caso de grande parte da América Latina. Assim, tais países acabaram sendo atingidos de duas formas: por um lado, precisaram gerar superávits para fazer frente aos pagamentos do principal e do serviço da dívida já assumida; por outro, a escassez de recursos externos inviabilizou a renegociação dos termos já firmados e exigiu que fossem obtidas divisas advindas de outras fontes, em especial do comércio. Desenha-se, então, o quadro de grande estagnação na região, superada apenas no início dos anos noventa, quando o Plano

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Finanças Públicas, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão de Finanças Públicas. Orientador: Prof. Nélio Herzmann



Brady<sup>2</sup> possibilitou a renegociação dos débitos e o retorno dos fluxos internacionais a esses países.

Os impactos desse processo no Brasil foram devastadores, transformando a crise da dívida em crise do Estado. Além da brutal elevação dos juros internacionais, o país decidiu desvalorizar o câmbio, buscando incentivar as exportações, movimento que impacta negativamente nas obrigações externas do país. O setor público se viu, ainda, obrigado a auxiliar os agentes privados, incapazes de fazer frente a seus compromissos no exterior. Assim, assumiu grande parte desses débitos em divisa estrangeira em troca de pagamentos em moeda local, movimento que, dadas as desvalorizações cambiais, resultou em grande ônus para o Estado.

Incapaz de liderar novos ciclos de investimento, como havia feito em momentos anteriores como o “Milagre Econômico” ou o II PND, o setor público começou a sofrer severos questionamentos, que culminam na mudança de sua lógica de operação. Os princípios neoliberais, que emergiram no cenário mundial após a estagflação dos principais países capitalistas nos anos setenta, passaram a orientar as políticas econômicas no Brasil de forma mais aprofundada a partir do governo Collor e, principalmente, do Plano Real: abandonou-se a ideia do Estado robusto e atuante na economia em favor de outro menor, com caráter mais gerencial que operacional. Uma das consequências mais diretas desse processo foram as privatizações, que se iniciaram com o Programa Nacional de Desestatização (PND) criado ainda durante o governo Collor, mas que ganhou importância durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (TAVARES, 2005).

Inserida nessa lógica estava a mudança na condução da política fiscal: a preocupação do governo deixou de ser o controle da demanda para se concentrar na estabilidade das principais variáveis econômicas, por meio do desenvolvimento de regras claras que orientassem o manejo das contas públicas ao longo de sucessivos períodos. Procurou-se, portanto, fortalecer a credibilidade do país frente aos investidores internacionais, eliminando-se, na medida do possível, a discricionariedade das autoridades responsáveis. O objetivo final era manter a dívida pública em níveis sustentáveis, e o meio para alcançá-lo estava na geração

---

<sup>2</sup> Para mais detalhes a respeito do plano, ver Marçal (2000)



de superávits primários, separando recursos para o pagamento das obrigações do governo (LOPREATO, 2006).

A questão da estabilidade da dívida não era um problema apenas da União. Estados e municípios também haviam se endividado de forma intensa no período de abundante disponibilidade de recursos internacionais, necessitando de auxílio federal para normalizar o cenário. A renegociação das dívidas estaduais, regulamentada pela lei n. 9.496/97, que criou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, foi o primeiro passo para o maior controle das finanças estaduais por parte da União. Dentre os termos negociados estava a privatização das empresas de energia elétrica, a geração de superávits primários e a redução das despesas com pessoal, embora este último aspecto tenha gerado constrangimentos por parte dos governadores, por se tratar de medida fortemente impopular. Para auxiliar nessa questão, foi promulgada em 1999 a Lei Camata II, que impôs severos limites para despesa com pessoal, permitindo que as demissões negociadas fossem atreladas à nova lei, reduzindo o ônus político para os governantes. No ano seguinte, a Resolução do Senado Federal n. 78/98 apertou ainda mais o controle, impedindo operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) no último ano de mandato e proibindo a autorização de endividamento para os governos que possuíssem resultado primário negativo (LEITE, 2011). A Lei de Responsabilidade Fiscal representou mais um passo na direção da boa gestão das finanças públicas por parte dos entes federados.

A origem da Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser traçada no Artigo 163 da Constituição Federal, onde consta que seria promulgada lei complementar para tratar dos temas de finanças públicas ali elencados. No mesmo sentido, o Artigo 30 da Emenda Constitucional n. 19 definiu que referida lei deveria ser apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em até cento e oitenta dias da promulgação da emenda. Não obstante, o prazo não foi observado, tendo o projeto sido apresentado em abril de 1999, quase quatro meses além do estipulado. O projeto foi discutido e aprovado pelo Congresso Nacional em apenas treze meses, período considerado pequeno para um tema tão complexo e que exigia maioria qualificada para sua aprovação. Esse intervalo demonstra a preocupação que os envolvidos tinham com as medidas lá descritas (LEITE, 2011).



A Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada a partir de experiências já desenvolvidas em outros países, em especial a Nova Zelândia, a Comunidade Econômica Europeia e os Estados Unidos, sob forte influência do Fundo Monetário Internacional (TAVARES, 2005). Seu principal objetivo era a manutenção de níveis gerais de preços, juros, empregos e outras variáveis macroeconômicas, procurando superar gargalos que comprometam a continuidade e eficiência dos serviços públicos (RODRIGUES, 2005).

A diretriz central foi, portanto, a estabilidade da situação fiscal do país, por meio da definição de regras claras para sua administração, em especial a definição de limites para os principais problemas enfrentados pelos governos em anos anteriores. Seguindo os parâmetros já definidos principalmente pela Lei Camata II, estabeleceu-se o teto para as despesas com pessoal, desta vez englobando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive o Tribunal de Contas e o Ministério Público. A condução da dívida pública também foi outra questão que precisou ser enfrentada de forma mais direta, tendo em vista os problemas gerados por seu descontrole. Esses assuntos serão tratados no próximo tópico, quando o foco se volta para os municípios, tema central desse trabalho.

Para tanto, foi realizada extensa revisão bibliográfica de autores que se debruçaram sobre questões semelhantes, acolhendo seus principais argumentos e procurando outras alternativas quando se fizeram necessárias. Por sua vez, a parte empírica do trabalho foi desenvolvida a partir de informações fornecidas pelos municípios de São Paulo e Campinas<sup>3</sup>, ambas no Estado de São Paulo, apresentando gráficos desenvolvidos pelo próprio autor.

## **2 LIMITES IMPOSTOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **2.1. LIMITES À DESPESA COM PESSOAL**

A preocupação com as despesas de pessoal é tema antigo do arcabouço legal brasileiro. Já na Constituição Federal de 1891 estava disposto que cabia privativamente ao

---

<sup>3</sup> Com o intuito de tornar o tema mais abrangente, foram solicitadas informações de outros municípios, mas não foram obtidas respostas satisfatórias, motivo pelo qual o estudo se restringiu a essas duas cidades para o período mais atual



Congresso Nacional “criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes atribuições, estipular-lhes os vencimentos” (Art. 34). O objetivo desse dispositivo era impedir que os governantes alterassem a estrutura de pessoal segundo seus próprios interesses, embora não tenha evitado o uso clientelista da máquina pública durante a primeira República. Mecanismos semelhantes foram adotados nas Cartas Magnas promulgadas posteriormente, com destaque para o limite imposto pela Constituição de 1967, onde constava, em seu Art. 66, que “A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes” (DIAS, 2009).

A Constituição de 1988, porém, foi aquela que trabalhou a questão de forma mais incisiva, estabelecendo, entre outros pontos, a obrigação de concurso para investidura em cargo ou emprego público, além da vedação à vinculação ou equiparação de remunerações e previsão de tetos para os vencimentos na administração estatal, bem como impôs a previsão de limites para despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados e municípios, que seria regida mediante lei complementar a ser elaborada posteriormente. Até que tal ação fosse tomada, valeria o disposto no Art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que previa que os entes federados não poderiam despender com pessoal mais do que 65% de suas respectivas receitas correntes (DIAS, 2009).

Durante a segunda metade dos anos noventa, de forma a regulamentar o disposto no Art. 169 da Carta Maior, foram promulgadas as leis Camatas I e II e a Emenda Constitucional n. 19. Nelas, não apenas foi delimitado o teto de gastos com pessoal em 60% da receita corrente líquida<sup>4</sup> de cada ente e 50% para a União, mas foram também definidas sanções para o caso do limite não ser cumprido, em especial a suspensão de transferências voluntárias por parte da União e dos Estados e a vedação à contratação de operações de crédito (DIAS, 2009).

---

40 Art. 2º da LRF traz a seguinte definição:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no [§ 9º do art. 201 da Constituição](#)



A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus Art. 18 a 23, consolida e aprimora esses mecanismos. Segundo o Art. 19, a despesa total de pessoal, em cada período de apuração<sup>5</sup>, não poderá exceder 50% da respectiva receita corrente líquida na União e 60% nos Estados e municípios. Segundo o Art. 18, nesse montante estão englobados<sup>6</sup>

o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência<sup>7</sup>.

Uma inovação trazida por essa lei é a imposição de limites também aos demais poderes nas três esferas de governo, conforme Art. 20, sendo que, nos municípios, o Executivo pode gastar até 54% da receita corrente líquida com essa finalidade, enquanto o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas (quando existir) tem limite de 6% da mesma base de cálculo.

Após a definição do teto geral nos Arts. 18 a 20, os artigos seguintes tratam do controle do total da despesa com pessoal, juntamente com as sanções impostas caso o mesmo seja infringido. O Art. 21 vincula qualquer aumento nos gastos com pessoal à necessidade de prévio estudo de impacto orçamentário e declaração do ordenador de despesa de que as metas fiscais não serão afetadas, seguindo o disposto nos Arts. 16 e 17, que tratam de elevação permanente de dispêndios. Entretanto, Dias (2009) argumenta que as duas exigências do Art. 17 não estão sendo cumpridas:

---

<sup>5</sup> Segundo §2º do Art. 18, “A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.”

<sup>6</sup> A esse respeito, Khair (2000) apresenta a discussão acerca do disposto no §1º desse artigo, que trata das despesas com terceirização. O argumento central do autor é que a lei as engloba em “outras despesas com pessoal”, que formam um grupo diferente de despesa, não sendo, assim, somadas no item “despesas total com pessoal” disposto no caput. De qualquer forma, o próprio autor admite que essa discussão é superestimada, tendo em vista que a definição exata do montante de contratação de pessoal dentro dos contratos de prestação de serviço é muito complexa

<sup>7</sup> O Art. 19 define algumas despesas que devem ser excluídas do cálculo



A experiência recente tem mostrado que as restrições do art. 17 têm pouca efetividade no controle das despesas com pessoal, constituindo-se apenas em entrave burocrático contornado pelos Poderes Executivo e Legislativo. A primeira exigência tem sido contornada, no caso de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo, pela inclusão de dispositivo remetendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro à lei orçamentária anual; no caso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, pela simples estimativa do impacto orçamentário-financeiro na mensagem presidencial, sem qualquer memória de cálculo que a embase. (...) A segunda exigência tem sido contornada pela interpretação elástica dada ao § 3o do art. 17, que considera aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Com base nesse dispositivo, tem prevalecido a tese de que o aumento de despesa pode ser compensado pelo aumento da arrecadação decorrente do crescimento da atividade econômica, uma vez que essa constitui em última análise a base de cálculo dos tributos (p. 30).

Os artigos subsequentes tratam da extrapolação do teto definido no Art. 20: o Art. 22 descreve as vedações caso se atinja o chamado limite prudencial (95% do teto) e o Art. 23 mostra como retornar para os níveis desejados. Em resumo, não poderão ser concedidas quaisquer vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos, alteração de carreiras ou concessão de horas extras, ao mesmo tempo em que, caso o teto seja superado, o percentual excedido deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. Caso não ocorra, o ente ficará proibido de receber transferências voluntárias, obter garantias ou firmar operações de créditos, vedações que já haviam sido definidas em leis anteriores, como já visto. É importante salientar, como mostra Khair (2000), que as sanções serão aplicadas independentemente do poder que infringiu a norma, não havendo punições separadas para o Executivo e o Legislativo, no caso dos municípios.

Os impactos desses limites sobre o conjunto dos municípios foi diverso, conforme mostram Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006, 2008). No período anterior à promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (média entre 1998 e 2000), 24,9% dos 5.212 municípios se encontravam na primeira faixa de despesa com pessoal (menos de 36% da Receita Corrente Líquida), enquanto 3,84% se encontravam acima do limite imposto. Nos anos que se seguiram à implantação da LRF, percebeu-se que a definição do teto logrou êxito em reduzir a quantidade de municípios acima do valor legal, passando a representar apenas 0,61% do total, o que representa a queda de 200 para apenas 32 municípios. Entretanto, os autores apontam



que ocorreu também movimento antagônico: aquelas cidades que se encontravam bem abaixo do limite passaram a elevar a despesa com pessoal, de modo que o teto acabou se transformando em padrão a ser alcançado. Como consequência, a proporção de municípios com gasto entre 40% e 60% da RCL passou de 55% para 61%, enquanto aquelas unidades com despesa inferior a 40% da RCL passaram a representar apenas 37% do total, contra quase 41% no período anterior. A tabela 1 resume esse movimento.

Tabela 1

Proporção dos municípios de acordo com a fração da despesa com pessoal – em %

Faixa (pessoal/RCL)	Média 1998-2000	Média 2001-2004	Variação (em p.p.)
0 a 36	24,90	19,55	-5,35
36 a 40	16,08	18,27	2,19
40 a 44	17,13	22,49	5,35
44 a 60	38,05	39,08	1,04
Acima de 60	3,84	0,61	-3,22

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006, 2008)

Tais autores seguem o mesmo entendimento de Dias (2009), no sentido que o limite de 60% foi excessivamente elevado, pois em 1999 essa relação era inferior a 50% no conjunto de todos os municípios, embora eventualmente alguns estivessem acima do patamar imposto pela lei. A melhora verificada deve ser, ainda, tratada com ressalvas, pois a receita corrente líquida cresceu no país durante o período.



## 2.2. LIMITES AO ENDIVIDAMENTO

Assim como aconteceu com os demais entes, os municípios também se aproveitaram do ciclo de liquidez internacional dos anos setenta para fazer frente a dificuldades nos cofres públicos, por meio de empréstimos com garantia da União. Quando ocorreu a reversão das expectativas na década seguinte, muitas prefeituras entraram em forte crise, praticamente obrigando o governo central a adotar medidas para amenizar o problema, movimento que teve como ponto principal a lei n. 7.976/89, por meio da qual a União assumiu para si a responsabilidade dos compromissos externos dos Estados e municípios, que poderiam efetuar o pagamento dos empréstimos-ponte pelo prazo de vinte anos. Por este mecanismo, foram renegociados 9,4 bilhões de dólares entre 1990 e 1991, dos quais a União recuperou a totalidade ao longo da vigência dos contratos, com exceção dos créditos de responsabilidade da falida empresa aérea VASP (MINISTÉRIO DA FAZENDA, s/d). Diante desse cenário, e considerando-se que os municípios não contavam com financiamento de bancos públicos sob sua responsabilidade, como era o caso dos Estados, a situação em geral desses entes estava sob controle no momento da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre os limites de endividamento em seus Arts. 29 a 31. O primeiro traz as definições utilizadas, dentre as quais se destaca a dívida fundada ou consolidada, identificada como “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”, incluindo-se também as “as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento”, conforme §3º. Neste artigo, é relevante ainda o §4º, que, na prática, impede o refinanciamento das obrigações assumidas<sup>8</sup>.

Na sequência, o Art. 30 trata dos limites ao endividamento, que viria a ser regulamentado pela Resolução n. 40 do Senado Federal, onde consta que, no caso dos municípios, a relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida não

---

<sup>8</sup> Diz o Art. 29: “O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.”



pode exceder 1,2. Aqui, portanto, novamente se tomou como base a situação dos Estados, tendo em vista que, antes da implantação da lei, apenas 0,76% dos municípios estavam acima do limite estabelecido (FIORAVANTE, PINHEIRO e VIEIRA, 2006). Conforme o §4º do Art. 30 da LRF, o indicador será apurado quadrimestralmente.

Caso, em determinado período, o indicador do município estiver acima do limite estabelecido, o ente deverá seguir as instruções contidas no Art. 31 para reconduzi-lo ao patamar desejado. Assim, a relação deverá se enquadrar no teto em até três quadrimestres, sendo que no primeiro a redução não poderá ser inferior a 25% do excedente. Enquanto perdurar o excesso, porém, o município não poderá operação de crédito interna ou externa, incluindo as de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), devendo, ainda, obter resultado primário positivo, por meio de limitação de empenho, dentre outras formas. Entretanto, a Resolução n. 40 do Senado Federal indica ainda que, caso o ente estivesse acima do teto no momento da implantação do limite, teria o prazo de quinze anos para regularizar sua situação, e somente após esse prazo as sanções seriam aplicadas.

O impacto da implantação da lei foi eficaz, embora, como já mencionado, atingiu universo pequeno de municípios sobre-endividados. Em 2004, apenas três anos após as novas diretrizes, a proporção de municípios credores ou com indicador de até um sexto do limite subiu de 67% para 78,5%, enquanto o número dos que estavam acima passou de 40 para apenas 12. Além disso, verifica-se que estes ficaram responsáveis por parcela maior da dívida total dos municípios, mostrando que mesmo aqueles abaixo do limite tomaram medidas para reduzir o endividamento. Cabe ressaltar, porém, que a primeira metade dos anos 2000 foi extremamente favorável para as contas públicas, com aumento da carga tributária e, com isso, da arrecadação das prefeituras, movimento que reduz o indicador estabelecido na lei (FIORAVANTE, PINHEIRO e VIEIRA, 2006).

De todos os casos particulares, o mais relevante é o da prefeitura de São Paulo, que era responsável por quase metade do endividamento de todos os municípios. O gráfico 1 mostra como o patamar de endividamento daquele município se encontrava bem acima do estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas, ao contrário do determinado nas normas legais, não houve redução contínua nos anos seguintes. Apenas em 2016, no limite do prazo de quinze

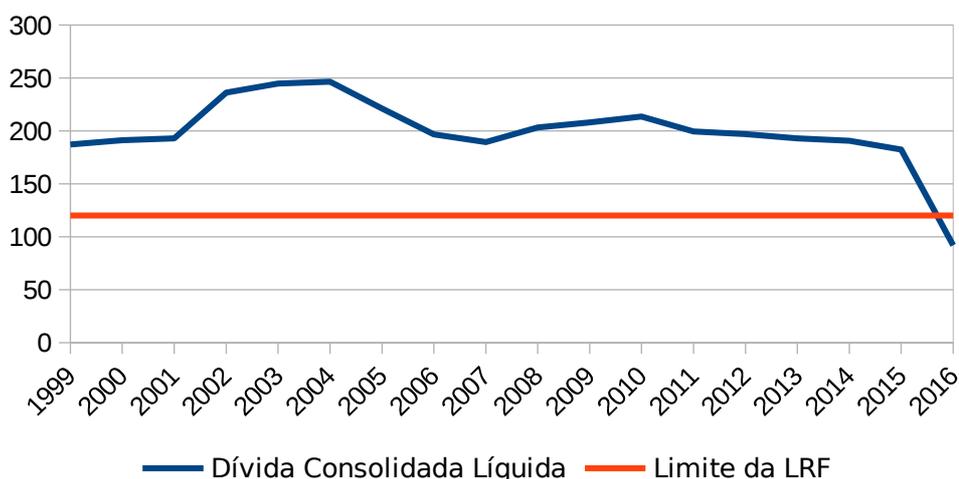


anos, esta marca se enquadrou nos parâmetros desejados, mas apenas porque ocorreu o refinanciamento das dívidas com a União, prorrogando o prazo e o montante a ser pago. É importante ressaltar, ainda, que este processo se deu em momento de forte crescimento da Receita Corrente Líquida, como demonstrado no mesmo gráfico, reforçando a dificuldade dos gestores em manter a dívida sob controle.

A Prefeitura de Campinas (SP), por sua vez, também esteve acima dos limites definidos nos primeiros anos após a implementação da lei, tendo apresentado queda substancial apenas a partir de 2010, momento em que ocorre crescimento dos gastos com amortização, que permaneceriam em patamar semelhante até 2012. Esse movimento pode ser verificado no gráfico 2.

Gráfico 1

Dívida Consolidada Líquida do Município de São Paulo – em % da RCL

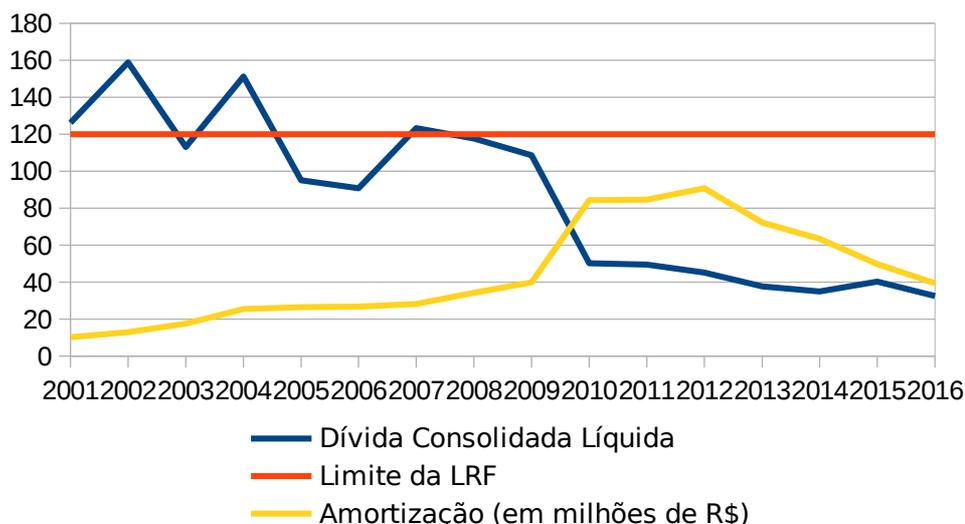


Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo município



Gráfico 2

Dívida Consolidada Líquida (em % da RCL) e despesa com amortização (em milhões de reais) no Município de Campinas



Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo município

Assim, percebe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve efeito positivo sobre os gestores, ainda que todas as exigências não tenham sido cumpridas de modo integral. Entretanto, apenas a disseminação do controle sobre o endividamento já fornece bases sólidas para melhor administração dos recursos públicos, juntamente com outros dispositivos constantes no texto legal, como as vedações do último ano de mandato. Com isso, procurou-se evitar a passagem de situação fiscal insustentável de um prefeito para seu sucessor, uma das grandes dificuldades encontradas até então.

### 3 CONCLUSÕES

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa uma mudança significativa na gestão do setor público brasileiro, impondo limites a despesas que trouxeram imensas dificuldades para



os cofres públicos em momentos anteriores, em especial o pagamento de pessoal e o endividamento. Não se pode deixar de ter em mente, porém, que a lei está inserida em contexto mais amplo de questionamentos a respeito do papel do Estado na economia e da própria lógica da política fiscal.

A partir dos anos noventa, a atuação do setor público enquanto principal ator responsável pelos ciclos de investimento, como pôde ser verificado no “Milagre Econômico” e no II PND, deixa de existir, em favor de um Estado gerencial, mais enxuto e que atribui maior preponderância ao setor privado. A preocupação com a manutenção da demanda agregada, a partir de políticas de inspiração keynesiana, dá lugar à defesa da credibilidade, ilustrada, principalmente, na solvência da dívida pública, sustentada por meio da geração de sucessivos superávits primários. O controle dos gastos públicos ganha papel primordial nesse novo contexto, com especial atenção às despesas com pessoal.

Embora o descontrole das finanças estaduais tenha sido o grande catalisador da implantação da lei, seu impacto também foi sentido pelos municípios, embora sua situação tenha sido bem mais confortável. Dentre as poucas prefeituras que estavam acima do limite definido para os gastos com pessoal, a grande maioria logrou êxito em enquadrá-los dentro do teto estabelecido, podendo-se afirmar, assim, que sua implantação foi bem-sucedida. Entretanto, verificou-se também um segundo movimento, um tanto antagônico: o limite passou a ser considerado um objetivo a ser alcançado, e muitos municípios que estavam bem abaixo do valor ideal elevaram suas despesas na área, com intuito de se aproximarem do padrão desejado. Esse processo traz à tona novas questões, como o impacto das crises econômicas mais duradouras, como a que enfrentamos atualmente, sobre as finanças desses municípios, já que existem muitos entraves para a redução da despesa com pessoal. Entretanto, um estudo a esse respeito vai além do escopo deste artigo.

O controle sobre a dívida pública também recebeu especial atenção por parte dos legisladores, principalmente devido ao quadro caótico que se instaurou na economia brasileira após a crise da dívida. Aqui, novamente os municípios se encontravam em situação menos perigosa que os Estados, com poucos casos acima da meta desejada. Contudo, um desses era justamente a maior cidade do país, São Paulo, que se manteve bem acima do patamar



estabelecido até o limite do prazo imposto para ajuste, e se enquadrando somente após uma maciça renegociação de seus débitos com a União. Desta forma, pode-se afirmar que, nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal se revelou mais eficaz, embora o país como um todo ainda esteja vulnerável a instabilidades financeiras, como visto no período recente.

Há muitos outros elementos a serem explorados para uma análise mais aprofundada a respeito da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os municípios, que exigiria esforço muito maior que o permitido nesse artigo. O aprimoramento no planejamento e na transparência das contas públicas, em especial, é um tema que necessita ser melhor explorado, com a maior discussão e detalhamento acerca das peças orçamentárias, decorrentes das audiências públicas obrigatórias e de outros mecanismos de incentivo à participação popular na elaboração dessas leis. A questão da responsabilização dos agentes que não respeitarem as regras impostas é outro ponto que demanda maior atenção, pois punições rigorosas podem levar à redução de condutas lamentáveis como as evidenciadas nos recentes escândalos de corrupção que assolam as manchetes dos principais noticiários. Estudos futuros que vierem a ser desenvolvidos a esse respeito complementariam de forma magistral o presente trabalho, fornecendo visão mais crítica e precisa sobre a realidade da gestão pública nacional, e, ademais, permitiriam a construção de cenários menos nebulosos a respeito de nosso futuro.



## IMPACTS OF THE MAIN LIMITS IMPOSED BY THE FISCAL RESPONSABILITY LAW IN THE BRAZILIAN COUNTIES

**Abstract:** This study describes the impacts of the adoption of the Fiscal Responsibility Law in Brazilian counties, especially over the control of two of the most relevant expenses in the country's economy in the last twenty years, personnel expenditure and service debt. It recounts the most important elements involved in the development of the law, and also points the most relevant impacts in the years following its promulgation. Initially are presented the results of all Brazilian's counties, focusing later in the cities of São Paulo and Campinas, both in the state of São Paulo, analysing how they adapted to the changes imposed by that law.

**Keywords:** Fiscal Responsibility Law. Limits. Counties.

### REFERÊNCIAS

- DIAS, Fernando Alvares Correia. **O Controle Institucional das Despesas com Pessoal**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, 2009 (Texto para Discussão n. 54).
- FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya e VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para discussão n. 1223).
- FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya e VIEIRA, Roberta da Silva. **Finanças Públicas Municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. . In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília:IPEA, 2008. P. 53 a 112.
- KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: BNDES, 2000.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: IPEA, 2011 (Texto para Discussão n. 1593).
- LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O Papel da Política Fiscal: um exame da visão convencional**. Campinas: IE/Unicamp, 2006 (Texto Para Discussão n. 119).
- MARÇAL, Lorena Hakak. **A Renegociação da Dívida Externa Brasileira nos Moldes do Plano Brady**. 2000. 101f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Encerramento Lei n. 7976/89**. Disponível em [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/599609/LEI\\_7976\\_Relatorio\\_Encerramento.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/599609/LEI_7976_Relatorio_Encerramento.pdf), acesso em 20/09/2017.
- RODRIGUES, Walton Alencar. Tribunal de Contas da União, Lei de Responsabilidade Fiscal e Municípios. **Revista do TCU**, n. 105, p. 7 a 16, jul./set. 2005.
- TAVARES, Marcus. Vinte Anos de Política Fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.