



B1

ISSN: 2595-1661

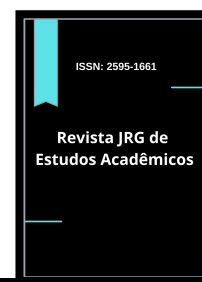
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br/)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Responsabilidade Fiscal: Limites e Possibilidades para a Gestão Pública em Municípios do Interior do Tocantins – O caso de Guaraí/TO

Fiscal Responsibility: Limits and Possibilities for Public Management in Municipalities in the Interior of Tocantins – The case of Guaraí/TO

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3030

ARK: 57118/JRG.v9i20.3030

Recebido: 05/03/2026 | Aceito: 10/03/2026 | Publicado on-line: 11/03/2026

Aldenice Leandro de Sousa Santos Ferreira¹

<https://orcid.org/0009-0003-2759-5307>

<https://lattes.cnpq.br/0549012278211334>

Unitins, TO, Brasil

E-mail: aldeniceleandro@unitins.br

Katia Gomes da Silva²

<https://orcid.org/0009-0008-2925-6022>

<http://lattes.cnpq.br/2102983209330066>

Unitins, TO, Brasil

E-mail: katia.gs@unitins.br

José Fernando Bezerra Miranda³

<https://orcid.org/0009-0005-9986-1285>

<http://lattes.cnpq.br/8740725588483348>

Unitins, TO, Brasil

E-mail: jose.fb@unitins.br



Resumo

O presente artigo analisa os limites e as possibilidades impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) à gestão pública municipal, tendo como estudo de caso o município de Guaraí, localizado no interior do Estado do Tocantins. A pesquisa tem como problemática central a elevada dependência do município em relação às transferências intergovernamentais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e seus impactos sobre o planejamento e a execução orçamentária. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem descritiva, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, utilizando como fontes a legislação pertinente, relatórios de gestão fiscal, leis orçamentárias, dados oficiais da prefeitura municipal e informações disponibilizadas por órgãos de controle. A LRF configura-se como um marco jurídico essencial para o controle fiscal e para a promoção da transparência e do equilíbrio das contas públicas; entretanto, sua aplicação em municípios de pequeno e médio porte revela desafios específicos relacionados à baixa capacidade arrecadatória e às limitações

¹ Graduação em Pedagogia pela Unitins. Pós-graduanda em Gestão Pública pela Unitins.

² Mestre pelo Programa de Pós-graduação Profissional em Educação, UFT. Especialista em Legislação Educacional pela UNITINS. Especialista em Docência de Ensino Superior pela Faculdade Suldamérica. Bacharel em Direito pela Unitins. Bacharel em Sistemas de Informação pelo Centro Universitário Luterano de Palmas, CEULP/ULBRA.

³ Doutorando em Educação pela Educanorte e mestre em Educação pela UFT, Pós-graduado em Gestão Pública e um MBA em Docência no Ensino Superior e Auditoria Contábil. Possui graduações em Pedagogia pela Faculdade UNIASSELVI, em Administração pelo Centro Universitário ITOP, e em Contabilidade pelas Faculdades Objetivo.



técnicas e administrativas. O estudo discute os efeitos da LRF sobre as despesas com pessoal, o endividamento público, os investimentos e a gestão orçamentária municipal, além de apontar estratégias administrativas capazes de ampliar a conformidade legal e contribuir para o desenvolvimento local sustentável. Conclui-se que, apesar das restrições impostas, a LRF pode atuar como instrumento indutor de modernização administrativa e fortalecimento institucional nos municípios do interior.

Palavras-chave: Responsabilidade fiscal. Gestão pública municipal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças públicas. Desenvolvimento local.

Abstract

This article analyzes the limits and possibilities imposed by the Fiscal Responsibility Law (LRF) on municipal public management, using the municipality of Guaraí, located in the interior of the State of Tocantins, as a case study. The central problem of this research is the municipality's high dependence on intergovernmental transfers, especially from the Municipal Participation Fund (FPM), and its impacts on budget planning and execution. Methodologically, this is a qualitative research study with a descriptive approach, based on bibliographic and documentary research, using as sources the relevant legislation, fiscal management reports, budget laws, official data from the municipal government, and information provided by control bodies. The LRF is an essential legal framework for fiscal control and for promoting transparency and balance in public accounts; however, its application in small and medium-sized municipalities reveals specific challenges related to low revenue-raising capacity and technical and administrative limitations. This study discusses the effects of the Fiscal Responsibility Law (LRF) on personnel expenses, public debt, investments, and municipal budget management, as well as pointing out administrative strategies capable of increasing legal compliance and contributing to sustainable local development. It concludes that, despite the restrictions imposed, the LRF can act as an instrument for inducing administrative modernization and institutional strengthening in municipalities in the interior of the country.

Keywords: Fiscal responsibility. Municipal public management. Fiscal Responsibility Law. Public finances. Local development.

1. Introdução

A promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, representou avanço significativo na organização das finanças públicas brasileiras (Brasil, 2000). A norma estabeleceu princípios, limites e instrumentos voltados à responsabilidade na gestão fiscal, impondo aos entes federados a obrigatoriedade de planejar, controlar e prestar contas de suas ações financeiras e orçamentárias, com vistas ao equilíbrio das contas públicas e à transparência administrativa.

No âmbito municipal, a LRF passou a exigir maior rigor na execução orçamentária, especialmente no controle das despesas com pessoal, no endividamento público e na observância das metas fiscais. Todavia, a realidade dos municípios do interior do país apresenta particularidades que dificultam o pleno cumprimento dessas exigências. A baixa capacidade de arrecadação tributária própria, a elevada dependência de transferências intergovernamentais e a crescente demanda por serviços públicos essenciais colocam os gestores locais diante de desafios estruturais e financeiros permanentes.



Nesse contexto, o município de Guaraí, localizado na região central do Estado do Tocantins, configura-se como um exemplo representativo da realidade enfrentada por municípios do interior brasileiro. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), Guaraí possui população estimada em aproximadamente 25 mil habitantes, apresentando uma estrutura econômica baseada predominantemente no setor de serviços, no comércio local e na administração pública. Assim como ocorre em grande parte dos municípios brasileiros de pequeno e médio porte, o município apresenta limitada capacidade de arrecadação tributária própria, o que resulta em elevada dependência de transferências intergovernamentais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Diante desse cenário, surge a seguinte problemática: de que forma a Lei de Responsabilidade Fiscal influencia a gestão fiscal do município de Guaraí/TO, considerando sua dependência financeira de transferências externas e suas restrições socioeconômicas? Buscando responder a esse questionamento, o presente estudo tem como objetivo geral analisar os impactos da LRF sobre a gestão fiscal do município de Guaraí/TO, evidenciando seus limites e possibilidades.

Especificamente, pretende-se caracterizar o contexto socioeconômico local, identificar os principais entraves enfrentados pela administração municipal no cumprimento da LRF e apontar alternativas de governança fiscal capazes de contribuir para o equilíbrio financeiro e para o desenvolvimento local sustentável. Para tanto, a pesquisa será desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação pertinente e de documentos oficiais da gestão municipal.

2. Metodologia

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, com abordagem descritiva e analítica, tendo como método o estudo de caso. Essa estratégia metodológica foi adotada por possibilitar uma análise aprofundada da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em um contexto municipal específico, permitindo compreender seus limites e possibilidades à luz da realidade local.

O estudo de caso teve como objeto o município de Guaraí, no Estado do Tocantins, escolhido em razão de sua representatividade enquanto município de pequeno porte do interior brasileiro, com limitada capacidade de arrecadação própria e elevada dependência de transferências intergovernamentais, características comuns à maioria dos municípios da região Norte. Essa escolha possibilita a análise de uma realidade que reflete desafios recorrentes enfrentados por administrações municipais semelhantes.

O recorte temporal da pesquisa compreende o período de 2019 a 2022, por abranger um ciclo recente de gestão fiscal e permitir a observação do comportamento das finanças municipais sob a vigência integral das normas da LRF, além de contemplar dados mais atualizados disponíveis nos relatórios oficiais. Esse intervalo possibilita analisar a evolução das despesas com pessoal, da execução orçamentária e do cumprimento dos limites fiscais ao longo do período.

Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisa bibliográfica, fundamentada em livros, artigos científicos e legislações pertinentes à temática da responsabilidade fiscal e da gestão pública municipal, bem como pesquisa documental. Foram analisados documentos oficiais do município de Guaraí/TO, tais como: os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)



e os Planos Plurianuais (PPA), além de dados socioeconômicos disponibilizados por órgãos oficiais.

A análise dos dados foi realizada de forma qualitativa, por meio da interpretação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da confrontação desses preceitos legais com as informações extraídas dos documentos fiscais e orçamentários do município. Esse procedimento permitiu identificar os principais limites enfrentados pela gestão municipal no cumprimento da LRF, bem como as possibilidades de adoção de práticas de governança fiscal mais eficientes, em consonância com os objetivos propostos neste estudo.

3. Resultados e Discussão

A análise documental foi realizada com base em relatórios de gestão fiscal (RGF), relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO), leis orçamentárias anuais (LOA), plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e dados disponibilizados no Portal da Transparência do município.

Os documentos analisados evidenciam que:

- A economia local é predominantemente baseada no comércio, agricultura e serviços públicos;
- A arrecadação própria representa parcela reduzida da receita total do município;
- Há forte dependência de transferências constitucionais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da cota-parte do ICMS;
- A Receita Corrente Líquida apresenta oscilações vinculadas às variações nos repasses intergovernamentais;
- As despesas com pessoal consomem parcela significativa da Receita Corrente Líquida;
- Os investimentos públicos apresentam variações e, em determinados exercícios, redução significativa;
- Foram identificadas limitações estruturais na elaboração e monitoramento dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Esses elementos configuram o panorama fiscal e administrativo do município no período analisado.

Os achados confirmam o que a literatura sobre federalismo fiscal aponta quanto à elevada dependência dos municípios de pequeno e médio porte em relação às transferências intergovernamentais (Abrucio, 2010; Afonso, 2016).

Essa dependência reduz a autonomia financeira e aumenta a vulnerabilidade orçamentária diante de crises econômicas nacionais.

Além disso, o elevado comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal está alinhado às análises de Giacomoni (2017), que destacam a rigidez orçamentária como uma das principais dificuldades da gestão pública municipal. A fragilidade técnica observada na elaboração e execução do planejamento reforça a discussão de Matias-Pereira (2018) sobre a importância da capacidade institucional para a efetividade da gestão fiscal responsável.

Assim, os resultados documentais do caso de Guaraí não apenas descrevem uma realidade local, mas também ilustram padrões estruturais recorrentes na administração pública municipal brasileira.

A análise dos Relatórios de Gestão Fiscal evidencia que o município tem operado de forma recorrente próximo ao limite prudencial de 54% da Receita Corrente Líquida estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora formalmente ainda dentro dos parâmetros legais, essa situação revela um quadro de fragilidade fiscal estrutural.



Trabalhar sistematicamente no limiar do limite prudencial não representa apenas uma restrição administrativa, mas sinaliza desequilíbrio na dinâmica entre receitas e despesas permanentes.

A LRF introduziu a lógica da transparência e da responsabilização fiscal. Contudo, como aponta Matias – Pereira (2018), a efetividade dessas normas depende da capacidade do ente federado.

No caso analisado, observa-se que o cumprimento formal da Lei nem sempre se traduz em planejamento estratégico efetivo.

Tal cenário reduz significativamente a capacidade de resposta do Poder Executivo diante de demandas sociais crescentes, inviabiliza políticas de valorização do servidor público e limita a expansão de serviços essenciais. Além disso, a proximidade constante do limite máximo amplia o risco de sanções legais e compromete a autonomia da gestão municipal, que passa a atuar sob forte condicionamento fiscal.

Portanto, mais do que um dado técnico, o elevado comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal exige reflexão sobre a sustentabilidade financeira do município, demandando planejamento estratégico, revisão de prioridades e fortalecimento da arrecadação própria, sob pena de comprometer o desenvolvimento local no médio e longo prazo.

Conforme estabelece a Lei Complementar nº 101/2000, o controle da despesa com pessoal é um dos principais mecanismos de disciplina fiscal.

No caso de Guaraí, o elevado comprometimento da RCL confirma a rigidez estrutural do gasto público, limitando a capacidade de expansão de políticas públicas. o elevado comprometimento da RCL com despesas de pessoal. Medidas de avaliação de desempenho, redistribuição de funções e automação administrativa podem contribuir para maior eficiência sem ampliação da folha.

Como discutido por Giacomoni (2017), a despesa com pessoal tende a se tornar estrutural e de difícil ajuste no curto prazo, exigindo planejamento de médio e longo prazo.

A análise dos demonstrativos fiscais indica baixa utilização de operações de crédito pelo município, o que, à primeira vista, pode sugerir postura fiscal conservadora. Contudo, é necessário investigar se essa realidade decorre de uma estratégia deliberada de prudência ou de uma limitação estrutural da capacidade financeira local.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal condicione o endividamento ao cumprimento de metas fiscais, à sustentabilidade da dívida e à capacidade de pagamento, a simples observância desses requisitos não significa, automaticamente, que haja margem efetiva para contratação de crédito.

A oscilação das receitas, especialmente das transferências intergovernamentais, levou à adoção recorrente de medidas de contingenciamento, com impacto direto sobre despesas de capital (investimentos).

Embora o contingenciamento seja instrumento legítimo de ajuste fiscal previsto na LRF, sua utilização frequente pode comprometer Políticas Públicas estruturantes.

Em municípios com baixa arrecadação própria e forte dependência de transferências intergovernamentais, como Guaraí, a capacidade de geração de poupança corrente tende a ser reduzido, o que limita a obtenção de classificação favorável para novas operações de crédito.

Assim, a baixa utilização desse instrumento pode não representar exclusivamente uma escolha estratégica de cautela fiscal, mas sim uma limitação estrutural decorrente da fragilidade da base econômica local.



Como argumenta Afonso (2016), municípios com restrita capacidade arrecadatória enfrentam maiores obstáculos para utilizar o crédito como mecanismo de financiamento do desenvolvimento, pois o risco de comprometimento das receitas futuras se torna mais elevado.

Desse modo, a restrição ao endividamento, embora funcione como mecanismo de proteção contra o superendividamento, também pode limitar a realização de investimentos estruturantes, perpetuando um ciclo de baixa capacidade de crescimento e reduzida expansão da infraestrutura municipal.

Os documentos analisados demonstram cumprimento formal das exigências legais quanto à publicação dos relatórios fiscais, em consonância com os princípios de transparência introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, a análise qualitativa dos instrumentos de planejamento revela limitações que comprometem a efetividade da gestão fiscal.

Observa-se a presença de metas formuladas de maneira genérica, sem detalhamento operacional claro e, em diversos casos, desacompanhada de indicadores de desempenho que permitam mensurar resultados. Além disso, não foram identificados mecanismos consistentes de avaliação periódica das metas estabelecidas, o que dificulta o monitoramento contínuo e a correção de desvios ao longo do exercício financeiro.

Tais fragilidades evidenciam que o cumprimento formal das exigências legais não garante, por si só, a consolidação de uma cultura de planejamento estratégico.

Conforme argumenta Matias-Pereira (2018), a efetividade das normas fiscais depende diretamente da capacidade institucional do ente federado, especialmente no que se refere à qualificação técnica das equipes e à estrutura administrativa disponível.

A adoção de Sistemas Informatizados pode melhorar o controle da despesa com pessoal e o acompanhamento da execução orçamentária, reduzindo riscos de extrapolação dos limites da LRF.

Medidas de avaliação de desempenho, redistribuição de funções e automação administrativa podem contribuir para maior eficiência sem ampliação da folha.

Entre os principais limites observados, destacam-se: a rigidez dos percentuais de gastos com pessoal, que reduz a margem de discricionariedade do gestor; a elevada dependência de transferências intergovernamentais; e a insuficiência de capacidade técnica e estrutural da administração local para planejamento de médio e longo prazo. Tais fatores tendem a restringir investimentos estratégicos e dificultar a implementação de políticas públicas estruturantes.

No caso analisado, percebe-se que a lógica da responsabilização fiscal ainda opera predominantemente sob uma perspectiva procedimental — voltada à produção e divulgação de relatórios — em detrimento de uma abordagem gerencial orientada a resultados. Essa lacuna pode comprometer a eficiência do gasto público e limitar o potencial transformador do planejamento governamental. Pode contribuir para maior legitimidade na definição de prioridades, especialmente em contexto de escassez fiscal.

4. Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar os impactos da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal de Guaraí/TO, buscando identificar os principais limites e possibilidades decorrentes de sua implementação em um município de pequeno porte. A investigação permitiu compreender que, embora a LRF represente um importante instrumento de promoção do equilíbrio fiscal, sua operacionalização em realidades administrativas com restrições estruturais impõe desafios específicos.



Entre os principais limites observados no caso analisado, destacam-se: a rigidez dos percentuais de gastos com pessoal, que reduz a margem de discricionariedade do gestor; a elevada dependência de transferências intergovernamentais; e a insuficiência de capacidade técnica e estrutural da administração local para planejamento de médio e longo prazo. Tais fatores tendem a restringir investimentos estratégicos e dificultar a implementação de políticas públicas estruturantes.

Por outro lado, o estudo também evidenciou possibilidades relevantes. A LRF, ao impor mecanismos de controle, transparência e planejamento, estimula a profissionalização da gestão pública, o fortalecimento dos instrumentos de controle interno e a adoção de práticas administrativas mais eficientes.

No caso de Guaraí/TO, verificou-se que o cumprimento das exigências legais contribuiu para maior organização financeira e previsibilidade orçamentária, indicando que a legislação pode atuar como indutora de modernização administrativa quando acompanhada de capacitação técnica e inovação na gestão.

Assim, conclui-se que os limites e as possibilidades identificados não se anulam, mas coexistem. A efetividade da LRF em municípios do interior depende, em grande medida, do fortalecimento da capacidade institucional local e da adoção de estratégias de gestão compatíveis com sua realidade socioeconômica.

No que se refere às limitações da pesquisa, destaca-se a análise concentrada em um único município, o que restringe a generalização dos resultados.

Além disso, a disponibilidade de dados e a ausência de entrevistas com gestores e técnicos da administração pública limitaram uma compreensão mais aprofundada dos aspectos qualitativos da aplicação da norma.

Como possibilidades para estudos futuros, sugere-se a realização de pesquisas comparativas entre municípios de portes distintos, a incorporação de métodos qualitativos (como entrevistas e estudos de caso múltiplos) e a análise dos impactos da LRF em períodos de crise fiscal. Investigações que articulem responsabilidade fiscal e indicadores de desenvolvimento local também podem contribuir para ampliar a compreensão sobre a relação entre equilíbrio financeiro e efetividade das políticas públicas, conferindo maior densidade científica ao debate.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e gestão pública no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo fiscal brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2016.

BRASIL. **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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados: Guarai**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 fev. 2026.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PIRES, José; SOUZA, Celina. **Gestão fiscal e municípios brasileiros**. Brasília: ENAP, 2018.