

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Laura Gama dos Santos Mangualde

**DESPESAS COM PESSOAL EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DO GASTO COM O
FUNCIONALISMO PÚBLICO MINEIRO NO PERÍODO DE 2010 A 2020**

Belo Horizonte

2022

Laura Gama dos Santos Mangualde

DESPESAS COM PESSOAL EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DO GASTO COM O
FUNCIONALISMO PÚBLICO MINEIRO NO PERÍODO DE 2010 A 2020

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Belo Horizonte
2022

Laura Gama dos Santos Mangualde DESPESAS COM PESSOAL EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DO

M277d Mangualde, Laura Gama dos Santos.
Despesa com pessoal em Minas Gerais [manuscrito] : análise do
gasto com o funcionalismo público mineiro no período de 2010 a 2020
/ Laura Gama dos Santos Mangualde. – 2022.
[12], 88 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em
Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público) – Fundação João
Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho,
2022.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Bibliografia: f. 88-95

1. Finanças públicas – Minas Gerais. 2. Despesa pública – Minas
Gerais. 3. Servidor público – Minas Gerais. 4. Lei de responsabilidade
fiscal – Minas Gerais. I. Moraes, Reinaldo Carvalho de. II. Título.

CDU 35 (815.1)

LAURA GAMA DOS SANTOS MANGUALDE

**DESPESAS COM PESSOAL EM MINAS GERAIS: ANÁLISE DO GASTO COM O
FUNCIONALISMO PÚBLICO MINEIRO NO PERÍODO DE 2010 A 2020**

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof^a. Carolina Portugal Gonçalves Motta (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 23 de fevereiro de 2022.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar à Deus, por sempre guiar os meus caminhos. À minha família pelo apoio incondicional e incentivo.

Aos professores, agradeço os ensinamentos durante o curso de especialização. Agradeço, especialmente, ao meu orientador Reinaldo, por me proporcionar tantos aprendizados e ser tão disponível. Obrigada pela orientação imprescindível para realização desse trabalho, pela dedicação, paciência e por ser tão atencioso comigo nessa trajetória.

Por fim, agradeço à Fundação João Pinheiro, por ser casa, e ter proporcionado com excelência o curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público.

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo analisar os gastos com pessoal no estado de Minas Gerais, no período compreendido entre 2010-2020. Desde 2013, o estado de Minas Gerais apresenta déficits orçamentários, chegando a decretar calamidade financeira. A partir das análises realizadas, foi possível perceber a evolução das despesas com o funcionalismo público em ritmos mais acelerados que os gastos totais e que as receitas públicas. Foi constatado, também, a existência de crescimento real no grupo da despesa “pessoal e encargos sociais”, que fazem parte daquelas de caráter obrigatório. Além disso, foi possível perceber que, atualmente, os gastos com pessoal representam mais de metade das despesas totais do estado, e que as funções que mais demandam recursos para tal são a previdência social, a segurança pública, a educação, a saúde, a judiciária e a legislativa. Por fim, foi verificado que o estado de Minas Gerais utiliza duas formas de cálculo para apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que tal fato pode influenciar no aumento dos dispêndios com a folha de pagamento do funcionalismo.

Palavras – chave: Despesa Pública. Déficit Público. Funcionalismo Público.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze personnel expenses in the state of Minas Gerais, in the period between 2010-2020. Since 2013, the state of Minas Gerais has had budget deficits, reaching the point of declaring financial calamity. From the analyzes carried out, it was possible to perceive the evolution of expenses with the civil service at faster rates than total expenditures and public revenues. It was also observed the existence of real growth in the group of expenditure “personal and social charges”, which are part of those of a mandatory nature. In addition, it was possible to perceive that, currently, personnel expenses represent more than half of the total expenses of the state, and that the functions that most demand resources for this are social security, public security, education, health, judiciary and the legislative. Finally, it was verified that the state of Minas Gerais uses two forms of calculation to determine the limits of the Fiscal Responsibility Law, and that this fact can influence the increase in expenditures with the civil service payroll.

Keywords: Public Expenditure. Public Deficit. Public Functionalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

CF – Constituição Federal

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPCA - Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB – Produto Interno Bruto

PNB – Produto Nacional Bruto

PPA – Plano Plurianual

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

RCL – Receita Corrente Líquida

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RLI – Receita Líquida de Impostos

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SEF – Secretaria de Estado de Fazenda

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TC – Tribunal de Contas

TCE – MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONCEITOS ORÇAMENTÁRIOS ESSENCIAIS	15
2.1	DESPESAS PÚBLICAS.....	15
2.1.1	Classificações das despesas públicas	17
2.1.1.1	Classificação das despesas públicas quanto à obrigatoriedade	17
2.1.1.2	Classificação das despesas públicas quanto à vinculação	19
2.1.1.3	Classificação orçamentária da despesa.....	22
2.1.1.3.1	Classificação institucional	23
2.1.1.3.2	Classificação funcional.....	23
2.1.1.3.3	Classificação por Estrutura Programática	24
2.1.1.3.4	Classificação por Natureza.....	25
2.1.1.3.1.1	Categoria Econômica	26
2.1.1.3.1.2	Grupo de Natureza da Despesa	27
2.1.1.3.1.3	Modalidades de Aplicação.....	28
2.1.1.3.1.4	Elemento	29
2.1.2	O crescimento das despesas públicas	29
2.1.1.2	As contribuições de Wagner, Peacock e Wiseman e Musgrave & Musgrave 30	
2.1.1.3	As contribuições das Escolas Neoliberal e Marxista	34
2.2	Déficit Público	37
3	MARCOS LEGAIS RELACIONADOS AO ORÇAMENTO PÚBLICO	40
3.1	Breves comentários sobre a Lei 4.320/1964	40
3.2	Breves comentários sobre o orçamento público na Constituição Federal de 1988	42
3.3	Lei de Responsabilidade Fiscal	46
3.3.1	O gasto com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal	48
4	O GASTO COM PESSOAL NO FUNCIONALISMO PÚBLICO	55
4.1	O gasto com pessoal nos estados brasileiros	64
5	METODOLOGIA	69
6	ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL EM MINAS GERAIS	72
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS.....	88
	ANEXO A – ESPECIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES	96
	ANEXO B – DETALHAMENTO DA MODALIDADE DE APLICAÇÃO	99

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a saúde financeira do Estado não é um aspecto recente. Desde a época em que o Brasil era colônia, existiam dispositivos que objetivavam disciplinar as finanças públicas. Cabe ressaltar que o orçamento público é o principal instrumento que um governante possui para fazer suas escolhas políticas e desenvolver as políticas públicas. No entanto, para que seja possível a realização de uma política fiscal adequada, é fundamental que haja o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, e que as situações de déficit não se apresentem com regularidade.

Todavia, sabe-se que a deterioração das finanças públicas é um fato na contemporaneidade. Após o período de redemocratização, o regime fiscal brasileiro foi caracterizado pela intensa expansão dos gastos públicos. O crescimento das despesas públicas, associados às frustrações nas políticas de arrecadação, geram os desequilíbrios orçamentários. Nesse contexto, a União e os entes federados enfrentam constantes déficits orçamentários, que ao se apresentarem, precisam ser financiados pelas dívidas, gerando um problema de médio e longo prazo para o equilíbrio orçamentário dos governos. No âmbito estadual, sete estados já decretaram calamidade financeira, dentre eles, Minas Gerais.

Nesse sentido, para que sejam propostas medidas de enfrentamento aos déficits públicos do estado, torna-se fundamental o estudo dos motivos que levam as contas públicas a atingirem sucessivos desequilíbrios. Um dos grandes gargalos enfrentados, quando o assunto é finanças públicas, é a rigidez da peça orçamentária. O orçamento público é composto por despesas obrigatórias, tais como as despesas com pessoal e com os serviços da dívida, bem como pelas despesas vinculadas às receitas públicas. Dessa forma, os gastos em que o governante possui a discricionariedade para realizar, são extremamente limitados.

No rol de despesas obrigatórias, as despesas com pessoal ocupam uma posição de destaque, e no caso de Minas Gerais não é diferente. É notório o crescimento dos recursos destinados ao pagamento de servidores, assim como, é evidente uma série de problemas relacionados à política de pessoal no serviço público.

Diante desse cenário, o presente trabalho se propõe a estudar as despesas públicas do estado de Minas Gerais, com o recorte para o gasto com pessoal. Dessa forma, a fim de levantar as razões pelas quais o gasto com o funcionalismo público é

crescente, as despesas públicas foram analisadas sobre diferentes perspectivas. Para atender a finalidade proposta, estabeleceu-se como objetivo geral investigar quais partes da despesa com pessoal contribuem para o comportamento ascendente desses gastos, no período compreendido entre 2010-2020.

Além disso, para desenvolver esse estudo foram formulados quatro objetivos específicos:

- a) Estudar os conceitos orçamentários essenciais para a compreensão do trabalho;
- b) Realizar um levantamento bibliográfico acerca das principais legislações envolvendo orçamento público e gasto com pessoal;
- c) Levantar teorias e estudos sobre o gasto com o funcionalismo público brasileiro;
- d) Realizar a análise das despesas públicas com pessoal no estado de Minas Gerais, e levantar possíveis razões para seu volume expressivo.

Dessa forma, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais acerca das finanças públicas e do gasto com o funcionalismo público. Além disso, foram extraídos do Portal da Transparência do estado de Minas Gerais as informações acerca das receitas realizadas e das despesas empenhadas, para a elaboração da análise. O site da Secretaria de Estado de Fazenda também foi utilizado como fonte de obtenção de dados.

O presente trabalho é dividido em sete capítulos. Esta introdução é o primeiro deles. Já o segundo capítulo é responsável por apresentar os principais conceitos relacionados ao orçamento público, tais como as despesas e suas classificações, hipóteses de crescimento, e o déficit público. O terceiro capítulo, por sua vez, objetiva apresentar os principais marcos legais que balizam as finanças públicas no Brasil: a Lei nº 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que é, também, o marco legal que impôs maiores restrições ao gasto com pessoal. O capítulo 4 é responsável por apresentar as teorias relacionadas ao gasto com o funcionalismo público, e as possíveis razões pelo qual esse elemento apresenta um aspecto ascendente, desenvolvendo uma subseção específica para os estados. O capítulo 5 aponta a metodologia de pesquisa utilizada na análise de dados. O capítulo 6 apresenta a análise dos dados relacionados a despesa com pessoal em Minas Gerais, e relaciona os resultados obtidos com as principais teorias de crescimento dos gastos de pessoal. Por fim, o capítulo 7 apresenta as considerações finais sobre o que foi estudado.

2 CONCEITOS ORÇAMENTÁRIOS ESSENCIAIS

Levando em consideração que a principal área temática desse trabalho é a de gestão financeira e orçamentária no setor público, é fundamental o estudo de alguns conceitos orçamentários, considerados essenciais para o entendimento das análises que serão realizadas. Nesse sentido, essa seção destina-se a estudar, detalhadamente, a definição de despesas públicas, bem como as principais classificações destas. Ademais, também será apresentado e discutido, o conceito de déficit público.

2.1 DESPESAS PÚBLICAS

O orçamento público é um instrumento de planejamento do Poder Público, em que este, mediante à autorização legislativa, direciona os recursos para as ações e projetos a serem realizados por um governo. As despesas públicas, por sua vez, compõem o orçamento público na medida em que são fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), onde também, ocorre a previsão das receitas públicas¹.

Ao passo que as receitas públicas são os ingressos de recursos públicos, as despesas públicas são os dispêndios desses recursos. De acordo com Kohama (2016):

Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc. (KOHAMA, 2016, p.87).

Dessa forma, as despesas públicas são compostas pelos dispêndios realizados pelos governos para o funcionamento da máquina pública, bem como para a manutenção das políticas públicas oferecidas à sociedade.

Cabe destacar que, ao longo da história, houveram diferentes correntes de pensamento que atribuíam papéis distintos às despesas públicas. Na economia clássica, por exemplo, o liberalismo exprima a mínima participação do Estado na

¹ De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018), “os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias” (BRASIL, 2018, p.31).

economia, de forma que os governos só deveriam atuar em funções que não pudessem ser executadas pelos particulares, e ficava a cargo das leis de mercado a resolução de problemas como recessões, depressões e inflação. Nesse sentido, os gastos públicos eram considerados improdutivos e o Estado deveria desempenhar atividades eminentemente estatais, tais como justiça, segurança pública e fiscalização fazendária (AGUIAR, 2006).

Por outro lado, a corrente de pensamento keynesiana propunha uma maior participação do Estado na economia. Essa ideologia ganhou força no período pós-guerra, tendo em vista que as leis de mercado não eram suficientes para promover a recuperação econômica dos países que foram acometidos pela guerra. Nesse sentido, o Estado deveria intervir para promover o reequilíbrio econômico e as despesas públicas passam a ser vistas como funcionais. Vale ressaltar que na atualidade as despesas públicas continuam desempenhando um papel funcional, com características intervencionistas, na medida em que são utilizadas para programas de redistribuição de renda, programas previdenciários, transferências de recursos a pessoas físicas e jurídicas (AGUIAR, 2006).

Ainda tratando do conceito de despesas públicas, de acordo com Aguiar (2006) essas podem ser vistas sob o caráter financeiro e o caráter econômico. Na ótica financeira, os gastos públicos representam qualquer dispêndio realizado pelo ente público que gere um decréscimo ou uma permuta patrimonial, ou seja, tanto a aquisição de bens de consumo quanto a aquisição de bens permanentes enquadrariam nessa classificação. Nesse caso, uma alteração qualitativa no patrimônio é o suficiente para classificar como despesa pública. Já na ótica econômica, considera-se despesas públicas somente aquelas que saíram dos cofres públicos, mas afetaram quantitativamente o patrimônio, resultando numa redução de patrimônio da entidade que realizou o gasto.

Aguiar (2006), enfim, classifica despesas públicas como:

Toda saída de dinheiro dos cofres públicos, autorizada ou não orçamentariamente, ou em crédito adicional, de que resulte ou não diminuição da riqueza ou patrimônio estatal, autorizada regularmente, por quem de direito, na honra dos compromissos do respectivo ente público. (AGUIAR, 2006, p.101).

Dessa forma, tem-se que os gastos públicos podem ser definidos sob perspectivas distintas. Cabe salientar que as despesas públicas podem ser

classificadas e estudadas sob diferentes critérios. A seção a seguir destina-se a detalhar aqueles que são mais relevantes para o desenvolvimento deste trabalho.

2.1.1 Classificações das despesas públicas

Existem vários critérios relevantes para análise das despesas públicas. Para atender a finalidade desse trabalho serão estudadas a classificação das despesas sob três aspectos: a obrigatoriedade da execução das despesas; a vinculação das despesas em relação à uma receita específica; e as classificações orçamentárias da despesa. As subseções a seguir destinam-se a detalhar cada uma dessas três perspectivas de análise dos gastos públicos.

2.1.1.1 Classificação das despesas públicas quanto à obrigatoriedade

O orçamento público é composto por uma série de despesas de caráter obrigatório. Essas despesas correspondem à gastos que não podem ser contingenciados nem suspensos.

As despesas obrigatórias são legitimadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que em seu artigo 9º traz a obrigatoriedade da limitação de empenho e movimentação financeira, em caso de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal², com exceção dos critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, o parágrafo 2º do referido artigo também sugere as despesas que não são passíveis de contingenciamento, ou seja, que são consideradas obrigatórias:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL,2000, p.5)

Dessa maneira, conforme previsto pela LRF, a LDO, anualmente, deve estabelecer critérios e previsões acerca das despesas que não são passíveis de

² De acordo com a LRF, o resultado primário deve ser apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

contingenciamento. No caso do Estado de Minas Gerais, principal enfoque deste trabalho, a LDO 2020 lista em seu artigo 51 parágrafo 2º essas despesas:

Art. 51 – Em conformidade com o disposto no art. 9º da Lei Complementar Federal no 101, de 2000, caso seja necessária a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira para atingir as metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo I, o Poder Executivo apurará o montante da limitação e apresentará, até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao final do bimestre, à comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado o montante que caberá a cada um dos Poderes, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao TCEMG.

§ 1º – O valor da limitação que caberá a cada órgão será definido pela comissão permanente de que trata o § 2º do art. 155 da Constituição do Estado, proporcionalmente à participação de cada um na base contingenciável total.

§ 2º – A base contingenciável corresponde ao total das dotações estabelecidas na lei orçamentária de 2020, excluídas:

I – as vinculações constitucionais;

II – as obrigações legais;

III – as despesas com pessoal e encargos sociais;

IV – as despesas com juros e encargos da dívida;

V – as despesas com amortização da dívida;

VI – as despesas com auxílio-doença, auxílio-funeral, auxílio-alimentação, auxílio-transporte e auxílio-fardamento financiados com recursos ordinários(...) (MINAS GERAIS, 2019, p.20, grifo meu).

Dessa forma, conforme exposto, são consideradas despesas obrigatórias as vinculações constitucionais, as obrigações legais, as despesas com pessoal e encargos sociais, as despesas com juros e encargos das dívidas, as despesas com amortização da dívida e as despesas com os auxílios supramencionados. Em contrapartida, os gastos que não são ressaltados pelas legislações são considerados discricionários, ou seja, podem ser executados ou não, a critério dos governantes.

Vale ressaltar que o rol de despesas não contingenciáveis, em outras palavras, de despesas obrigatórias, é consideravelmente extenso. Dessa forma, esses gastos ocupam grandes percentuais das despesas totais da União, dos estados e dos municípios, o que reduz a margem de escolha do governante, bem como diminui a possibilidade de cortes orçamentários em contextos de crise.

Dentre as despesas obrigatórias, tem-se aquelas vinculadas às receitas, que, juntamente com os outros gastos não contingenciáveis, tornam o orçamento público mais inflexível. A próxima subseção detalha os mecanismos de vinculação dos gastos públicos.

2.1.1.2 Classificação das despesas públicas quanto à vinculação

As despesas públicas também podem ser classificadas quanto a sua vinculação, de forma que, uma despesa vinculada é aquela atrelada à uma fonte específica de receita, conforme previsões legais. Por outro lado, as despesas não vinculadas não possuem relação específica com uma determinada receita, para que sejam executadas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) passou a considerar diversos tipos de despesas como sujeitas a vinculações, com destaque para as áreas da educação e da saúde, conforme pode-se observar no artigo 167:

Art. 167. São vedados:

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (BRASIL, 1988, p.250).

Nesse sentido, observa-se que ao passo que a CF tem o intuito de não enrijecer o orçamento público, quando veda a vinculação de receitas às despesas, o texto constitucional abre exceções e estabelece determinadas associações entre os ingressos e os dispêndios de recursos. O Quadro 1 dispõe, de maneira resumida, os mínimos constitucionais que são dispostos para saúde e educação:

Quadro 1 – Vinculações de despesas às receitas, conforme a Constituição Federal de 1988

Artigo	Ente subnacional	Despesa Vinculada	Percentual da Receita vinculado à despesa
212	União	Educação – Manutenção e desenvolvimento do ensino	Mínimo de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI)
212	Estados, Distrito Federal e Municípios	Educação – Manutenção e desenvolvimento do ensino	Mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos (RLI)
198	União	Saúde	Mínimo de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL)
198	Estados, Distrito Federal e Municípios	Saúde	Mínimo de 12% da Receita Líquida de Impostos (RCL)

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração própria.

Conforme exposto, o texto constitucional estabelece um piso para os gastos com educação e saúde, áreas consideradas prioritárias e que devem ser poupadas de cortes orçamentários. Assim, os mínimos constitucionais são uma espécie de “proteção” pra essas áreas.

Além disso, a Constituição Federal também garante uma parcela da arrecadação dos impostos para transferências à Estados, Distrito Federal e Municípios. O Quadro 2 resume as chamadas “transferências constitucionais” que estão previstas na Carta Magna.

Quadro 2 – Transferências Constitucionais

Transferência Direta	União para Estados e Distrito Federal	100% do IR retido na fonte (art. 157, I, CF/88)
		30% do IOF Ouro (art. 153, §5º, CF/88)
		29% do CIDE-Combustível (art. 159, III, CF/88)
		20% do Imposto Residual (art. 157, II, CF/88)
	Estados para Municípios	50% do IPVA (art. 158, II, CF/88)
		25% do repasse do ICMS (art. 158, IV; Parágrafo único, I e II, CF/88)
		25% do repasse do CIDE-Combustível, dentro dos 29% do que é arrecadado pela União e que é distribuído entre os Estados (art. 159, §4º, III, CF/88)
Transferência Indireta	Repasses da União	49% do IPI e do IR (art. 159, §4º, CF/88), sendo:
		21,5% para FPE (art. 159, I, "a", CF/88)
		24,5% para FPM (art. 159, I, "b", "d" e "e", CF/88)
		3% para regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, "c", CF/88)
		10% do IPI-exportação para Estados e Distrito Federal (art. 159, II, CF/88), considerando que:
		Estado e Distrito Federal repassam para Municípios 25% dos 10% do IPI-exportação repassados pela União (art. 159, §3º, CF/88)

Fonte: Extraído de BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas. Despesa Públicas. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. 23 out. 2020. Apresentação de Power Point. Slide 44.

Dessa forma, conforme pode-se observar, a Constituição vincula uma série de impostos da União e dos Estados, para repasse à outros entes subnacionais. Nesse caso, é perceptível a intenção de garantir a repartição de recursos entre os entes federados e garantir recursos à aqueles que não possuem uma capacidade de arrecadação tão desenvolvida.

Somado a isso, uma outra vinculação que foi incluída recentemente na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015, foi a de emendas parlamentares individuais. A Carta Magna prevê em seu artigo 166 a aprovação de até 1,2% da RCL em emendas individuais incluídas no orçamento.

Em 2019, foi aprovada também, a obrigatoriedade da utilização de até 1% da RCL em emendas de bloco e bancada.

De maneira análoga à União, o Estado de Minas Gerais também estabeleceu a obrigatoriedade de pagamento das emendas parlamentares individuais e de bloco e bancada. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 96/2018, a Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 160 – (...)

§ 4º – As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (MINAS GERAIS, 2018, p.1).

Dessa forma, conforme exposto, até 1% da RCL deve ser empregada para execução das emendas parlamentares individuais. No ano seguinte, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) modificou o texto constitucional novamente, incluindo o montante de até 0,0041% da RCL por parlamentar integrante de bloco e bancada, para a execução de emendas parlamentares estaduais.

Adicionalmente, no caso do governo de Minas Gerais, a Constituição Estadual prevê mais uma vinculação de receitas às despesas. De acordo com o artigo 212 da Constituição Mineira, 1% da Receita Corrente Ordinária deve ser aplicada com o amparo e fomento à pesquisa, a saber:

Art. 212

O Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos, no mesmo exercício. (MINAS GERAIS, 1989, p.105).

Nesse sentido, o governo de Minas Gerais conta com mais um mecanismo de associação das receitas às despesas, nesse caso, destinado ao fomento à pesquisa.

Por fim, no tocante à vinculação dos gastos à arrecadação, bem como no que tange às despesas obrigatórias, estudadas na seção anterior, existe um ponto de atenção que merece destaque: a rigidez orçamentária dos gastos públicos. Nos casos apresentados, observa-se a inflexibilidade do orçamento público, o que reduz a

margem de escolha do governante e torna mais restrita as possibilidades de cortes orçamentários, em casos de crises fiscais. Câmara (2008) deixa claro a existência dessa rigidez orçamentária como ponto nevrálgico nas finanças públicas brasileiras:

A inflexibilidade dos recursos que deveriam estar à disposição do gestor público é fundada por duas restrições distintas, porém complementares: pelo excessivo grau de vinculação de receitas a gastos específicos e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias. A primeira refere-se àquelas receitas que não podem ser utilizadas para despesas diferentes para as quais foram criadas (fonte x financia programa y); a segunda é atribuída aos elevados gastos obrigatórios a que qualquer governo é obrigado a honrar – tais como previdência social e despesas com pessoal – e às transferências aos estados e municípios (CÂMARA, 2008, p.11).

Diante do exposto, foi possível discorrer, de forma resumida, acerca da dinâmica das despesas públicas no que tange à vinculação e à obrigatoriedade. A próxima seção, por sua vez, será dedicada a detalhar os critérios de classificação das despesas orçamentárias, que permitem aprofundar as análises dos gastos públicos.

2.1.1.3 Classificação orçamentária da despesa

As contas públicas são consideradas, concomitantemente, instrumento de análise, na medida em que é possível observar as alterações patrimoniais, e de síntese quando a conjugação das despesas possibilita a observação do panorama geral dos gastos públicos (GIACOMONI, 2010). Assim, a classificação das despesas públicas em critérios possibilita a observação do comportamento dos gastos.

De acordo com Burkhead *apud* Giacomoni (2010) “a classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo”. Dessa maneira, a classificação das despesas públicas é necessária para que seja possível observar algum critério específico, permitindo atingir determinados objetivos. Cabe destacar que a classificação das contas públicas possui um notório papel quando trata-se de orçamento público, já que este é um objeto que resulta em implicações políticas, financeiras, jurídicas, contábeis dentre outros (GIACOMONI, 2010).

Cabe salientar que, as classificações trazidas pelos autores supramencionados, são referentes às despesas orçamentárias. Destaca-se, então, que do ponto de vista de autorização orçamentária, as despesas podem ser consideradas orçamentárias ou extra orçamentárias. As despesas orçamentárias são aquelas que estão previstas na Lei Orçamentária Anual, ao passo que, as despesas

extra orçamentárias são caracterizadas por não dependerem de autorização legislativa (AGUIAR, 2006).

As próximas seções destinam-se a detalhar a classificação institucional, a classificação funcional, a classificação por estrutura programática e a classificação por natureza, que compõem o rol de despesas orçamentárias.

2.1.1.3.1 Classificação institucional

A classificação institucional tem por objetivo identificar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa. Nesse sentido, evidencia a alocação dos créditos orçamentários, nos seus diferentes níveis hierárquicos.

De acordo com Giacomoni (2010), a classificação institucional é essencial para definição das atribuições, responsabilidades e, também, para os mecanismos de controle e avaliação. Além disso, essa classificação permite comparar as dotações orçamentárias entre os órgãos.

Cabe destacar, que a classificação institucional é categorizada em órgão orçamentário e unidade orçamentária. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018):

Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações (BRASIL, 2018, p.67).

No que tange aos conceitos de unidades orçamentárias e órgãos orçamentários, é importante salientar que essas divisões podem não corresponder a uma mesma unidade administrativa.

2.1.1.3.2 Classificação funcional

A classificação funcional tem como objetivo identificar os principais segmentos em que atuam as unidades administrativas do Estado. De acordo com Burkhead *apud* Giacomoni (2010), a “classificação funcional pode ser chamada classificação para os cidadãos, uma vez que proporciona informações gerais sobre as

operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de orçamento resumido”.

A classificação funcional permite identificar em que área a despesa será realizada: saúde, educação, segurança, dentre outras. Ademais, esse critério foi categorizado em dois elementos: a função e a subfunção. A primeira representa o maior nível de agrupamento entre as áreas que competem o setor público, ao passo que a segunda, corresponde a um subconjunto das funções, e delimita ainda mais a área de atuação governamental.

É importante salientar que a classificação funcional foi normatizada pela [Portaria nº 42/1999](#) do Ministério do Orçamento e Gestão. Essa Portaria estabeleceu um rol de funções e subfunções, cuja a aplicação é comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Anexo A traz a tabela com a especificação de todas as funções e subfunções.

2.1.1.3.3 Classificação por Estrutura Programática

A Constituição Federal de 1988 normatizou em seu artigo 165 três importantes instrumentos para o orçamento público brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Plano Plurianual possui relação direta com a classificação por estrutura programática, na medida em que é um instrumento de médio prazo que estabelece diretrizes, metas e objetivos de governo, por meio da criação de programas e ações governamentais.

Além disso, a [Portaria nº 42/1999](#) do Ministério do Orçamento e Gestão estabelece em seu artigo 3º que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.”

Dessa forma, a classificação por estrutura programática da despesa surge com a finalidade de apresentar as realizações do governo em prol dos cidadãos, ou seja, o resultado final do trabalho do Estado (GIACOMONI, 2010). Ademais, de acordo com o Manual Técnico do Orçamento (2021), essa classificação visa esclarecer o que o governo pretende alcançar com a implementação das políticas públicas.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018), a Classificação por Estrutura Programática, é subdividida em quatro categorias: programa, ação, subtítulo e componentes da programação física.

O programa é o instrumento que reúne as ações governamentais elaboradas para atingirem os objetivos pretendidos pelo governo, e para solucionar as demandas da sociedade. Os programas estão dispostos no plano plurianual e são mensurados por meio de indicadores.

As ações³ consistem no produto que será executado para o atingimento do objetivo do programa. Podem ser classificadas em: atividades, quando consistem em operações contínuas que originam um produto ou serviço; projeto, quando consistem em ações temporárias que resultam num produto que objetiva o aperfeiçoamento das atividades do governo; e operação especial, que é caracterizada por não gerar nenhum produto, bem ou serviço, mas é responsável pelo pagamento de dívidas, amortizações, sentenças judiciais, dentre outros.

O subtítulo, por sua vez, possui o objetivo de identificar a localização física das ações orçamentárias, conforme previsto na LDO. Dessa forma, essa categoria permite um maior controle sobre a execução das políticas públicas, bem como evidencia a abrangência das ações executas.

Por fim, a classificação por estrutura programática conta com os componentes da programação física. Essa categoria mensura a quantidade de produto a ser ofertado para sociedade, de acordo com determinadas regiões. É comumente chamada de meta física.

2.1.1.3.4 Classificação por Natureza

A classificação por natureza da despesa tem como objetivo identificar as informações macroeconômicas dos gastos públicos, bem como os impactos desses gastos na economia. De acordo com a Portaria Interministerial nº 163/01, essa classificação é composta pelas categorias econômicas, grupo de natureza da despesa, elemento da despesa e é complementada pela modalidade de aplicação. Segundo Giacomoni (2010), esse critério classificatório modifica o formato anteriormente proposto pela Lei nº 4.320/1964, que previa a subdivisão em categoria econômica, subcategoria economia e elemento. De acordo com o referido autor, as novas classificações trazidas pela Portaria Interministerial nº 163/01 possuem o intuito

³ De acordo com Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018), “incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros” (BRASIL, 2018, p. 70).

de desobrigar a discriminação da despesa até o nível de elementos, na Lei Orçamentária Anual. É possível observar essa modificação no artigo 6º da referida Portaria:

Art. 6º Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação (BRASIL, 2001).

Dessa forma, como o elemento da despesa não consta, obrigatoriamente, na LOA, é possível que esse sofra alteração durante a execução orçamentária, sem ter a necessidade de autorização legislativa.

Nesse sentido, atualmente a classificação das despesas quanto a natureza abrangem categorias econômicas, grupos, elementos e modalidades de aplicação. Esses critérios serão detalhados nas próximas subseções.

2.1.1.3.1.1 Categoria Econômica

A categoria econômica possui o objetivo de correlacionar os gastos públicos com a economia. De acordo com Burkhead *apud* Giacomoni (2010), a classificação econômica permite interpretações relacionadas à contribuição do governo na renda nacional, na pressão inflacionária e ainda permite informar os impactos das atividades estatais.

Para isso, a categoria econômica é composta por despesas correntes e despesas de capital. Aguiar (2006) conceitua as despesas correntes como:

São despesas correntes aquelas realizadas na manutenção dos serviços públicos, de cuja a saída do numerário não decorre recompensa ao patrimônio em crescimento de igual valor. O numerário assim gasto dilui-se no mercado consumidor, sem retorno patrimonial equivalente. São despesas que, sob o ponto de vista do conceito econômico do período clássico das finanças, são consideradas improdutivas (AGUIAR, 2006, p.103).

Segundo o artigo 12 da Lei nº 4.320/64 essas despesas são subdivididas em despesas de custeio, que consistem nas dotações destinadas à manutenção de serviços e, transferências correntes, que referem-se às dotações não relacionadas à contraprestação direta em bens e serviços. Dessa forma, em linhas gerais, Giacomoni (2010) afirma que “as Despesas Correntes possibilitam determinar a participação do setor público no “consumo” (terceiro método de cálculo do PIB⁴).”

⁴ Produto Interno Bruto. De acordo com Mereles (2017), “O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma de todos os bens e serviços produzidos num determinado período, que normalmente é de um

As despesas de capital, por sua vez, estão conceituadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018) como “aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (BRASIL, 2018, p. 72). Dessa forma, são aqueles gastos responsáveis por promover alteração qualitativa e quantitativa no patrimônio público. Além disso, Aguiar (2006) afirma que as despesas de capital são classificadas como produtivas, de acordo com a ótica econômica.

Por fim, vale salientar que de acordo com o artigo 12 da Lei nº 4.320/64 essas despesas são compostas por investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Os investimentos correspondem às dotações relativas à realização de obras, aquisição de equipamentos e mobiliários. As inversões financeiras, por sua vez, são destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos públicos e aumento de capital de entidades que possuem objetivos comerciais e financeiros. As transferências de capital, enfim, consistem no repasse de recursos por parte de outra esfera do Poder Público para realização de despesas de capital.

2.1.1.3.1.2 Grupo de Natureza da Despesa

O grupo de despesa representa um conjunto de gastos que possuem objeto semelhante. De acordo com Giacomoni (2010), esses grupos são vinculados às categorias econômicas de forma que, as despesas correntes abrangem os grupos: 1. Pessoal e Encargos Sociais; 2. Juros e Encargos da Dívida; 3. Outras Despesas Correntes. Já as despesas de capital englobam os grupos: 4. Investimentos; 5. Inversões Financeiras; 6. Amortização da Dívida.

A Portaria Interministerial nº 163/2001 conceitua cada um dos grupos de despesa. O quadro abaixo reúne e detalha esses conceitos.

ano. Com esse indicador, é possível observar se a economia interna está crescendo ou diminuindo(...)”.

Quadro 3 – Detalhamento do Grupo de Natureza da Despesa

Grupo	Conceito
1 – Pessoal e Encargos Sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas 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, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.
2 – Juros e Encargos da dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
3 – Outras Despesas Correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
4 - Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
5 – Inversões Financeiras	Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
6 – Amortização da Dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Fonte: [Portaria Interministerial nº 163/01](#). Elaboração própria.

2.1.1.3.1.3 Modalidades de Aplicação

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018) a modalidade de aplicação pode ser definida como:

Informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera

de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito ou mediante transferência para entidades públicas ou privadas. A modalidade também permite a eliminação de dupla contagem no orçamento (BRASIL, 2018,p.74).

Para cumprir esse objetivo, a Portaria Interministerial nº 163/2001 estabelece trinta e um códigos para serem utilizados nas dotações orçamentárias. O Anexo B consolida e detalha esses itens.

Dessa forma, de acordo com Giambiagi (2010), a modalidade de aplicação tem como objetivo esclarecer quem é o ente responsável por executar os recursos. Assim é possível identificar se as unidades orçamentárias responsáveis pelo gasto serão da União, dos Estados, dos Municípios ou até mesmo as entidades privadas.

2.1.1.3.1.4 Elemento

A classificação por elemento é o critério mais analítico das classificações, tendo em vista que possui como objetivo identificar o objeto do gasto, de maneira mais específica. De acordo com o § 3º, do art. 3º da Portaria Interministerial nº 163/01:

§ 3º - O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros de que a administração pública se serve para a consecução de seus fins (BRASIL, 2001).

Vale ressaltar, que o detalhamento por elementos constitui uma das formas mais antigas e tradicionais de classificação da despesa, juntamente com a classificação institucional. Além disso, essa subdivisão possibilita o controle contábil pela unidade orçamentária ou pelo órgão de contabilidade (GIACOMONI, 2010).

2.1.2 O crescimento das despesas públicas

A partir do estudo das seções anteriores, pode-se observar os conceitos atribuídos às despesas públicas, bem como os diferentes critérios de classificação dessas despesas. No entanto, existe um outro fator de suma importância para esse trabalho: a dinâmica de crescimento dos gastos públicos. Nesse sentido, esse tópico destina-se a detalhar as diferentes teorias que explicam o aumento da atividade do Estado.

De acordo com Oliveira (2012), existem duas vertentes que visam explicar o crescimento dos gastos públicos. A primeira baseia-se em dados empíricos que buscam explicar a evolução das despesas públicas e suas causas, considerando a existência de “forças estranhas” que influenciam no aumento das atribuições do Estado. Essa abordagem conta com as contribuições dos autores Wagner, Peacock e Wiseman e Musgrave & Musgrave.

Por outro lado, a segunda abordagem, que visa explicar sobre o crescimento das despesas públicas, considera a existência de interesses distintos dentro do Estado, que influenciam na sua saúde financeira e moldam a estrutura dos gastos. Essa abordagem conta com a contribuição das escolas neoliberal e marxista.

Dessa forma, cada autor utiliza uma perspectiva diferente para desvendar as razões para o crescimento das despesas públicas. As subseções a seguir visam explicar os diferentes pontos de vistas dos pensadores acerca dessa questão.

2.1.1.2 As contribuições de Wagner, Peacock e Wiseman e Musgrave & Musgrave

As contribuições do estudioso Adolph Wagner ficaram conhecidas na chamada “Lei de Wagner”. De acordo com Rezende (2012) essa lei pode ser enunciada como:

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (Wagner *apud* Rezende 2012, p. 21).

Nesse sentido, de acordo com a Lei de Wagner o crescimento econômico, a industrialização e urbanização geram uma demanda maior pelo provimento de bens e serviços por parte do Estado. Segundo Oliveira (2012), outro teórico denominado Richard Bird confirmou empiricamente essa lei quando realizou uma pesquisa no Reino Unido, Alemanha e Suécia e constatou a existência de uma elasticidade⁵ das despesas públicas em relação à renda nacional maior que a unidade.

Além disso, Richard Bird também formulou hipóteses para o crescimento do setor público ser mais acentuado que o crescimento da economia. A primeira hipótese exprime que o processo de industrialização e urbanização das sociedades capitalistas modernas ocasiona uma expansão das funções administrativas e de segurança do governo. A segunda formulação explana que ocorre um aumento da

⁵ De acordo com Mankiw (2001), a elasticidade renda da demanda é a medida da variação da quantidade demandada em relação a variação na renda.

demanda por bem-estar social, principalmente nas áreas de saúde e educação. A terceira hipótese, por sua vez, consiste na necessidade de intervenção direta ou indireta do governo no processo produtivo, tendo em vista que as modificações tecnológicas e as expansões industriais podem desenvolver condições propícias para os monopólios (REZENDE, 2012).

Por fim, no que tange às contribuições de Adolph Wagner, Rezende (2012) destaca que a Lei de Wagner não foi estabelecida com base nas verificações empíricas de preferências individuais por bens públicos. Entretanto, essa lei leva em consideração variáveis como renda per capita, densidade demográfica e grau de urbanização como indicadores determinantes para o crescimento dos gastos do governo. Vale ressaltar que essa relação gastos públicos/PIB é válida para comparações dentro de um mesmo país.

Peacock e Wiseman utilizam uma outra abordagem para explicar o crescimento das despesas públicas. De acordo com os autores, o aumento das despesas de um país ocorre em função das possibilidades de aumento da obtenção de receitas, ou seja, a possibilidade de aumento da oferta de bens públicos é limitada pela possibilidade de aumento da tributação (REZENDE, 2012).

De acordo com Peacock e Wiseman, a demanda dos indivíduos por bens públicos seria relacionada à disposição desses cidadãos à contribuir com os recursos que produziram esses bens. No entanto, em períodos normais observa-se uma resistência ao aumento da contribuição. Todavia, em períodos de perturbações políticas e econômicas tais como depressões, guerras, e inflações os cidadãos estariam mais dispostos a elevar os gastos e, conseqüentemente, a disponibilidade de recursos para o governo. Cabe destacar que o efeito de fatores externos no comportamento dos gastos públicos foi denominado “efeito-translação”⁶ e foi reconhecido como o principal fator para explicar o crescimento das despesas públicas na Grã-Bretanha, após análise empírica (REZENDE, 2012).

Somado a isso, também foi identificado por Peacock e Wiseman o “efeito-concentração”. Esse efeito está relacionado à concentração progressiva das decisões

⁶ De acordo com Oliveira (2012), a teoria do “efeito-translação” foi aplicada por Musgrave & Musgrave para os Estados Unidos, nos períodos anteriores às duas guerras mundiais e às guerras da Coréia e do Vietnã e a conclusão foi de que embora tenha ocorrido um aumento dos gastos militares, esses reduziram expressivamente ao final do período de combate e manterem-se, posteriormente, em níveis mais elevados. Dessa forma, Musgrave & Musgrave não consideram essa hipótese de Peacock e Wiseman uma explicação válida para o crescimento das despesas públicas nos Estados Unidos.

em níveis mais elevados de governo, bem como ao aumento da participação do Estado na economia. Nesse caso, existe o objetivo por parte de um governo central de formulação de políticas fiscais e econômicas, o que enseja no aumento dos gastos públicos (REZENDE, 2012).

De acordo com Oliveira (2012), Musgrave & Musgrave também buscam justificativas para o crescimento dos gastos públicos e utilizam algumas constatações de Wagner e Peacock e Wiseman para sustentar suas hipóteses. Além disso, Musgrave & Musgrave propõem uma lista de sete explicações para o crescimento das funções do Estado.

O primeiro ponto apresentado pelos autores é o aumento da renda *per capita*⁷ e o aumento da demanda por serviços públicos. Essa relação pode ser explicada pelo fato de que o crescimento na renda de um indivíduo ocasionaria um aumento na demanda de bens públicos de consumo, tais como a busca por programas culturais, de lazer e de educação superior. Além disso, pode haver uma demanda maior pela ação do Estado no setor de investimentos (GIACOMONI, 2010).

As mudanças tecnológicas e populacionais também podem gerar um aumento dos gastos públicos. O surgimento de motor de combustão, por exemplo, gerou uma modificação nos métodos de viagens, nas rodovias e ferrovias, estruturas normalmente de responsabilidade do Estado. Modificações e aumentos na estrutura populacional também geram fluxos migratórios do campo para cidade, gerando maiores demandas por educação, saúde e moradias, impactando, também, nos gastos públicos (OLIVEIRA, 2012).

Outro fator que Musgrave & Musgrave consideram um catalisador dos gastos públicos são os custos relativos dos serviços públicos. Além dos gastos públicos serem sensíveis à inflação, muitas das atividades desempenhadas pelo governo são do tipo “trabalho intensivo”, ou seja, são atividades pouco sensíveis ao progresso tecnológico, que não podem ser racionalizadas e otimizadas por uma diminuição de custos, como a educação, por exemplo (GIACOMONI, 2010).

As mudanças no alcance das transferências também podem influenciar no crescimento dos gastos públicos. Isso porque a partir de transformações sociais e políticas passaram a existir mecanismos e programas de redistribuição de renda, bem

⁷ De acordo com Mereles (2017) “A renda per capita mede a renda de cada indivíduo dentro de uma determinada população, calculando uma média geral desse valor. É possível, portanto, medir a sua renda com relação ao seu país, ao seu estado e à sua cidade.”

como ampliação de alguns outros benefícios como atendimento médico-hospitalar ilimitado. As fontes de financiamento não necessariamente acompanham a ampliação dessas políticas, o que gera um aumento nos gastos públicos (GIACOMONI,2010).

Somado a isso, a disponibilidade de alternativas para tributação também é pontuada por Musgrave & Musgrave como um fator preponderante para o aumento do gasto público. Isso porque, no caso de países desenvolvidos, por exemplo, a economia suporta melhor o peso da tributação sobre a renda, sobre os gastos e sobre o lucro. Ademais, os setores empresariais dos países desenvolvidos são menos suscetíveis à sonegação de impostos, além da máquina estatal ser mais eficiente do ponto de vista fiscalizador (GIACOMONI,2010).

Musgrave & Musgrave, assim como Paecock e Wiseman, também consideram o efeito translação como um fator relevante para evolução das despesas. Conforme já mencionado anteriormente, essa abordagem explana sobre a resistência do aumento da tributação por parte da população em períodos normais, e uma maior abertura ao aumento dos impostos em momentos de guerras, depressões, e crises econômicas.

Por fim, Musgrave & Musgrave mencionam os fatores políticos e sociais como fatores para o crescimento das despesas. De acordo com os autores, ao longo dos anos surgiram novos grupos sociais e novas composições no equilíbrio das forças políticas que demandam por empreendimentos públicos (GIACOMONI,2010).

Como pode-se observar, os autores listam fatores de natureza econômica, política e social para o aumento dos gastos públicos. De acordo com Mugrave & Musgrave *apud* Oliveira (2012) o crescimento das transferências de renda, bem como a busca pelo estado do bem estar podem ser mais significativos que os demais fatores econômicos. No entanto, a combinação de todos os elementos apresentados gera uma crescente participação do Estado no Produto Nacional Bruto (PNB).

Dessa forma, foi possível perceber as hipóteses de crescimento das despesas públicas formuladas por Wagner, Peacock e Wiseman, e Musgrave & Musgrave. Todos esses autores dedicaram-se à levantar causas que pudessem contribuir para o aumento da atividade do Estado. A seguir serão apresentadas duas correntes de pensamento que também desenvolvem teorias acerca do crescimento dos gastos públicos: a escola neoliberal e a escola marxista.

2.1.1.3 As contribuições das Escolas Neoliberal e Marxista

A partir da década de 1970, muitos Estados mergulharam numa crise financeira. Nesse sentido, ressurgiram contribuições teóricas com o objetivo de identificar as causas da ineficiência, da desigualdade e do crescimento dos gastos públicos. Além disso, também buscava-se explicar os elementos que conduziam a máquina pública à elevados déficits públicos⁸. Nesse contexto, foram disseminadas ideias da escola conhecida como *public choice* (“escolha pública”).

De acordo com Oliveira (2012), a escola conhecida como “escolha pública” preconiza que o crescimento exacerbado dos gastos públicos é resultante do conflito de interesses entre os agentes envolvidos no processo de alocação dos gastos públicos: cidadãos, políticos e burocratas. Dessa forma, levando em consideração que esses conflitos acabam gerando prejuízos pra reprodução do sistema orçamentário, essa corrente de pensamento apoia-se nas falhas de governo como precursoras do aumento dos gastos públicos.

Nesse sentido, tem-se o processo de “trocas econômicas” que envolve somente os indivíduos que vão realizá-las, e que buscam maximizar os resultados, além do processo de “trocas políticas”⁹ que envolve mais membros da sociedade e que devem seguir a legislação do país. Nesse sentido, se por um lado existem os diferentes tipos de interesses dos variados atores envolvidos no processo, por outro existe a Constituição de cada país como fator limitador das negociações. Normalmente, os textos constitucionais pregam por critérios de equidade e eficiência¹⁰, o que de certa forma, já limita algumas movimentações (OLIVEIRA, 2012).

Segundo Buchanan *apud* Oliveira (2012), em um cenário em que papel do Estado está bem definido, e mediante ao cumprimento da Constituição, é possível realizar trocas políticas que favoreçam mutuamente a diversidade dos atores envolvidos no processo. Ainda assim é necessário observar os interesses dos agentes, tendo em vista que a obtenção de benefícios pode ocasionar desperdícios do recurso público, e má gestão das finanças.

⁸ Esse conceito será melhor estudado na seção 2.2.

⁹ Vale ressaltar que desses dois processos mencionados originam-se duas áreas de investigação da *public choice*: a Teoria Econômica da Constituição e a Teoria das Instituições Políticas.

¹⁰ De acordo com Oliveira (2012), o conceito de eficiência adotado por essa escola está relacionado à perspectiva utilitarista, que considera a maximização do consumo e dos fatores de produção, atingindo um ponto de equilíbrio de máxima eficiência.

Para ilustrar a presença de diferentes atores envolvidos no processo de administração dos recursos públicos, bem como, as diferentes perspectivas trazidas por eles, Oliveira (2012) menciona a existência de três agentes: os cidadãos, os políticos e a burocracia estatal. Os cidadãos, enquanto consumidores de bens públicos, são responsáveis por expressarem suas preferências individuais por meio de uma demanda coletiva, quando escolhem os representantes no período eleitoral. Os políticos, por sua vez, organizam as demandas da sociedade sob a ótica das suas preferências políticas, e sob a diretriz do partido político que fazem parte, com o objetivo de atender o eleitorado e, conseqüentemente, conquistar a reeleição. A burocracia estatal, no que lhe concerne, é responsável pela implementação das políticas públicas e possui autonomia para executar as atividades, podendo priorizar seus interesses e conduzir o processo de uma forma que o Estado pode ser visto como um bom provedor de bens públicos ou como uma instituição pública que não utiliza os impostos arrecadados com eficiência.

Diante do exposto, Oliveira (2012) sintetiza a Teoria da Escolha Pública:

(...) A Teoria da Escolha Pública levanta como principal bandeira a necessidade de estabelecer limites constitucionais aos poderes governamentais e impor regras rígidas para o comportamento dos políticos e da burocracia estatal, visando recuperar a confiança do povo nas instituições políticas tradicionais. É neste sentido que se pode entender a adoção em países como os EUA a partir do final dos anos 70 - e como uma contribuição da Teoria da Escolha Pública - de limitações, contempladas em lei, à geração de déficits públicos, de crescimento da dívida etc. Para países onde as instituições são fortes, a teoria pode até obter êxito em sua proposta de alcançar algum controle sobre governo, governantes e outros agentes envolvidos no processo. Naqueles, entretanto, em que tanto leis como instituições são facilmente desconsiderados quando deixam de interessar às elites, suas possibilidades de sucesso são remotas (OLIVEIRA, 2012, p. 98).

Somado a isso, a *public choice* teve como consequência a “Theory of Rent Seeking”, conhecida como Teoria dos Caçadores de Renda. Os pensadores da referida escola acreditam que existe uma busca incessante pela população por uma renda que é fornecida pelo poder público. Nesse caso, os agentes envolvidos são: os políticos, que querem permanecer em seus postos de poder; os burocratas, que desejam assegurar sua influência e posição no Estado; a sociedade, que busca maximizar seus ganhos; e a mídia que busca desempenhar um papel de defensora das demandas dos cidadãos (OLIVEIRA, 2012). Vale ressaltar que, mesmo que esse processo envolva diferentes perspectivas, os grupos de interesse se organizam com

os demais atores envolvidos no processo a fim de cristalizar essa renda na peça orçamentária, como uma espécie de direito adquirido (HARTLE *apud* OLIVEIRA 2012). Essa dinâmica proporciona no aumento dos gastos públicos e nas maiores possibilidades de déficits.

De acordo com Oliveira (2012), a *public choice* pode ser caracterizada como uma ideologia que visa a diminuição substancial nas atividades do Estado, tendo em vista que teve início em uma onda de privatizações na década de 1980. Nesse sentido, existia uma proposta de “Estado mínimo” nessa escola, que foi enfraquecida pelo aumento da pobreza, das crises e dos demais contextos que demandavam maior participação do governo. Diante desse cenário, a perspectiva de intervenção mínima cedeu lugar ao “Estado eficiente”, da corrente *neo-institucionalista*.

A corrente *neo-institucionalista* tem como objetivo garantir a reprodução do sistema por meio de geração de riqueza real e da alteração da estrutura dos gastos. A premissa de maior participação do Governo, propagada pelo modelo *neo-institucionalista*, foi determinante para o desenvolvimento econômico e social das nações, tendo em vista que o orçamento público foi ajustado para abrigar novos interesses, para garantir a sustentabilidade da dívida pública e o pagamento de encargos (OLIVEIRA, 2012). Por fim, cabe salientar que essa nova configuração de política fiscal, segundo Dupas *apud* Oliveira (2012) garantiu um crescimento significativo¹¹ nos gastos públicos dos países desenvolvidos, principalmente no que tange aos juros da dívida pública. Essa mesma tendência também se confirmou para países da África, Ásia, América Latina, Caribe e do Pacífico.

Por fim, é possível observar que algumas prioridades da *public choice* foram mantidas na corrente *neo-institucionalista* tais como a manutenção da sustentabilidade da dívida, o pagamento de encargos e produção de superávits fiscais. No entanto, para a teoria marxista, como a reprodução do sistema na corrente *neo-institucional* atende interesses de um segmento do capital, podendo até implicar no comprometimento de políticas essenciais, esse mecanismo pode gerar prejuízos para reprodução global do sistema.

A escola marxista conta com as contribuições de O'Connor que não considerava adequadas as ponderações de Musgrave & Musgrave e da *public choice*,

¹¹ Com exceção dos investimentos públicos, que apresentaram queda nesse período.

para o comportamento das despesas públicas. De acordo com o estudioso, o que determina a composição dos gastos do Estado capitalista são as funções de acumulação e legitimação (OLIVEIRA, 2012).

A acumulação consiste nas bases do seu poder, arrecadação e do atendimento das demandas da sociedade, ao passo que a legitimação é a função que busca a garantia da coesão das classes em torno de um projeto econômico predominante. Nesse sentido, é o cumprimento dessas funções que explica o crescimento dos gastos públicos. Vale ressaltar que O'Connor também acredita que é por meio do governo que torna-se possível a garantia da lucratividade do sistema, a partir da socialização do investimento social e do capital de consumo. Além disso, o Estado tem o papel de assegurar a integridade da população e manter a legitimidade das massas, mesmo dos custos existentes com o crescimento econômico.

Assim, nessa perspectiva de crescimento dos gastos públicos, o atendimento das demandas sociais e a busca pela legitimidade das massas são os principais responsáveis pelo aumento das atividades do Estado e os déficits fiscais, gerados pelo próprio sistema, são considerados necessários para sobrevivência do sistema. Dessa forma, deixar o mercado atuando livremente na economia pode acentuar o aumento da exclusão social.

Como foi possível observar, cada uma das teorias explica sob uma diferente ótica o comportamento dos gastos públicos. No entanto, independentemente da corrente de pensamento considerada, caso o aumento dos gastos públicos não seja acompanhado pelo aumento da arrecadação do Estado, inevitavelmente haverá a geração do déficit público. Assim, a próxima seção visa apresentar brevemente a ideia de déficit público.

2.2 Déficit Público

Sabe-se que o orçamento público é formado por receitas públicas, que são compostas pelos ingressos de recursos nos cofres públicos, e pelas despesas públicas, que são caracterizadas pelos dispêndios desses recursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),¹² em seu artigo 4º, prevê a necessidade de equilíbrio entre essas receitas e despesas, a saber:

¹² A Lei de Responsabilidade Fiscal será melhor estudada na seção 3.3

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas; (BRASIL, 2000, p. 03).

No entanto, mesmo com a previsão legal de manutenção do equilíbrio das contas públicas, existem situações em que os gastos públicos superam os valores arrecadados. Nesse sentido, o Estado não dispõe de recursos suficientes para cobrir as despesas, gerando uma situação de déficit público. Essa situação gera a necessidade de alternativas de financiamento, que ocasionam a dívida pública.

De acordo com Rezende (2012), existem dois critérios para discutir os conceitos de déficit público e dívida pública: “acima da linha”, no qual são relacionados as receitas e despesas; abaixo da linha, em que o déficit é observado a partir da dívida pública, e de suas formas de financiamento. Para atender os objetivos desse trabalho, serão detalhados somente os conceitos do critério “acima da linha”.

O critério acima da linha é composto pelos conceitos de déficit nominal, déficit primário, déficit operacional e déficit público de pleno emprego. Esses conceitos se diferenciam, principalmente, pela metodologia de cálculo utilizada para relacionar as receitas e despesas.

O déficit total ou nominal é o resultado da diferença entre as receitas totais e as despesas totais. Esse cálculo leva em consideração o pagamento de despesas financeiras, como os juros (REZENDE, 2012). Por considerar todas as receitas e despesas, esse cálculo não é considerado o mais adequado para avaliar a situação fiscal dos governos.

O déficit primário é consiste na diferença entre as despesas e as receitas não financeiras. Dessa forma, por não levar em consideração as despesas financeiras, esse cálculo permite observar a origem dos déficits e da dívida pública, e por isso, é denominado primário (REZENDE, 2012). Nesse sentido, o déficit primário ocorre quando as receitas são insuficientes para cobrir as despesas não financeiras e o superávit primário ¹³ ocorre quando existe um saldo remanescente, mesmo após o pagamento das despesas. Esse critério representa mais fielmente a saúde financeira do Estado.

¹³ Nesses casos, o governo pode utilizar o saldo remanescente para pagamento de juros ou amortização das dívidas.

O déficit operacional, por sua vez, pode ser calculado pela soma entre o déficit primário e o pagamento líquido dos juros reais. Esse cálculo é bastante utilizado em períodos de inflação elevado, tendo em vista que não são levados em consideração as atualizações monetárias.

Por fim, tem-se o conceito de déficit público de pleno emprego, que leva em consideração a hipótese de que a economia está funcionando a níveis normais e estáveis de desemprego e inflação, e a partir daí, calcula-se a diferença entre os gastos e as receitas.

Diante da apresentação de conceitos relevantes relacionados ao orçamento público, faz-se necessário, também, o estudo de como os elementos das finanças públicas são normatizados nas legislações brasileiras. Assim, a próxima seção destina-se a estudar os principais marcos legais relacionados às finanças públicas no Brasil.

3 MARCOS LEGAIS RELACIONADOS AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Tendo em vista que o presente estudo tem como principal objetivo a análise dos gastos com pessoal no Estado de Minas Gerais é de fundamental importância conhecer, mesmo que pontualmente, os principais marcos legais que balizam as finanças públicas. Dessa forma, essa seção tem o objetivo de discorrer, brevemente, sobre a legislação vigente relacionada ao orçamento público.

De acordo com Giacomoni (2010), desde a época em que o Brasil era colônia existia uma preocupação com as finanças públicas brasileiras, na medida em que o país já dispunha de dispositivos que objetivavam disciplinar os gastos públicos. Na contemporaneidade, por sua vez, o Brasil conta com três bases legais consideradas as principais balizadoras do orçamento público: a Lei nº 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa seção discorrerá brevemente sobre os dois primeiros normativos mencionados, ao passo que, detalha mais a Lei de Responsabilidade Fiscal, que possui os aspectos mais relevantes pra esse trabalho.

3.1 Breves comentários sobre a Lei 4.320/1964

De acordo com Junior, Lima e Piscitelli (2014), a Lei nº 4.320/1964 foi promulgada em um contexto em que o Brasil passava por uma série de mudanças. O país passou de um perfil rural e agrícola, para urbano e industrial. No tocante à política, de 1930 a 1964 o Brasil passou pelo fim da República Velha, Era Vargas, e início da ditadura militar.

No campo econômico, a crise de 1929 atingiu diversas nações e alterou a relação Estado/economia, e o balanço de importações e exportações. Segundo Nascimento *apud* Junior, Lima e Piscitelli (2014), o governo de Juscelino Kubistchek contou com investimentos na área industrial e de infraestrutura, porém, com a entrada de empresas multinacionais no país, elevou o desequilíbrio da balança de pagamentos e intensificou a inflação.

Diante desse cenário, houve maior necessidade de controle e gestão das finanças públicas brasileiras. Dessa forma, nesse contexto de reforma do setor público foi promulgada a Lei nº 4.320/1964.

A Lei nº 4.320/1964 representa um grande marco nas finanças públicas brasileiras, na medida em que, conforme menciona seu artigo 1º, baliza normas de direito financeiro para os orçamentos e balanços da União, dos Estados e do Distrito Federal. O ponto nevrálgico da referida lei é a conjugação e a harmonização entre contabilidade pública e orçamento público, na medida em que os recursos financeiros e monetários passam a integrarem, também, objetos de planejamento (MACHADO JÚNIOR E REIS 2008, *apud* MANGUALDE, 2017).

Do ponto de vista contábil, a Lei nº 4.320/1964 instituiu uma série de demonstrativos: o balanço orçamentário, o balanço financeiro, a demonstração das variações patrimoniais e o balanço patrimonial. Por outro lado, do aspecto orçamentário a Lei nº 4.320/1964 estabelece as receitas e as despesas como integrantes do exercício financeiro. Além disso, estabelece a Lei do Orçamento, conforme pode-se observar no artigo 2º:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

- I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;
- II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº. 1;
- III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

- I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs. 6 a 9;
- III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços. (BRASIL, LEI Nº 4.320/1964).

É possível observar que a Lei nº 4.320/1964 aponta o orçamento público como um instrumento político do governo, de forma que traz a necessidade de evidenciar o programa de trabalho do governante. Ademais, a referida lei elenca uma série de obrigações orçamentárias para administração pública.

Somado a isso, a Lei nº 4.320/1964 normatizou, também, alguns Princípios Orçamentários¹⁴. Em seu artigo 2º são mencionados o princípio da anualidade, o princípio da unidade e o princípio da universalidade. O primeiro exprime que a lei

¹⁴ De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2018), “os Princípios Orçamentários visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina” (BRASIL, 2018, p. 28).

orçamentária deve obedecer o período de um ano, ao passo que o segundo expressa que todas as pessoas jurídicas de direito público devem ter seu orçamento baseado em uma mesma política orçamentária, o terceiro, por fim, evidencia a necessidade de o orçamento conter todas as despesas e receitas de maneira explícita.

No que tange à despesa com o funcionalismo público, a Lei nº 4.320/1964 não apresenta nenhum ponto específico, e não impõem nenhuma restrição à esse tipo de despesa. Dessa forma, é perceptível que nessa época o gasto com pessoal não era o principal alvo de preocupação dos legisladores por não representar um grande percalço para as finanças públicas.

Passados cinquenta e oito anos da promulgação da Lei nº 4.320/1964, pode-se dizer, ainda, que a regra é de suma importância para as finanças públicas e cotidianamente utilizada. A Constituição de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, dão continuidade à legislação das finanças públicas brasileiras, e trazem pontos essenciais, e inéditos, que serão discutidos nas próximas subseções.

3.2 Breves comentários sobre o orçamento público na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 sancionou um conjunto de mudanças para a administração pública brasileira. Para as finanças públicas, não foi diferente, tendo em vista que a Carta Magna regulamentou uma série de questões fundamentais para o orçamento público. A Seção II da Constituição, denominada “dos orçamentos”, compreende os artigos 165 a 169, que tratam, especificamente, dessa temática do gasto público.

O artigo 165 da Constituição organizou os instrumentos balizadores do orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses dispositivos, em conjunto, ditam a regra dos gastos públicos no Brasil.

O Plano Plurianual é um instrumento de médio prazo, elaborado pelos governos de quatro anos e conforme menciona o § 1º do artigo 165 da CF estabelece “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” Esse instrumento conta com programas, ações, objetivos e metas de forma que as ações são responsáveis por auxiliar no alcance da finalidade do programa de governo. Os resultados dessas ações, por sua vez, auxiliam na meta

previamente estabelecida. Cabe ressaltar, que ao longo dos quatro anos esse instrumento passa por revisões para ajustes e adequações desses elementos. Por fim, o PPA permite visualizar onde as despesas públicas estão sendo empregadas além de traçar diretrizes para as atividades do governo nos próximos anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, consiste no elemento norteador da Lei Orçamentária Anual. Além disso, é responsável por estabelecer as metas e prioridades da administração pública, as diretrizes de política fiscal, dispor sobre alterações da legislação tributária, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Vale ressaltar, que a LDO é o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, de forma que harmoniza os objetivos dispostos no PPA com a execução financeira prevista na LOA.

A Lei Orçamentária Anual foi originada na Lei nº 4.320/1964 e aprimorada pela Constituição Federal. É um instrumento de curto prazo que abarca o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. A principal atribuição da LOA é a fixação de despesas e a previsão de receitas para um exercício.

No âmbito estadual, principal enfoque desse trabalho, a Constituição Federal trouxe um aspecto fundamental: a autonomia. Mora (2016) explicita essa independência, principalmente no que tange as finanças públicas:

Os estados dispõem de autonomia para decidir, observados os princípios estabelecidos na CF/1988. Cabe aos estados competências residuais – ou seja, o que não for vedado na Constituição. A União poderá intervir nas finanças estaduais, desde que o estado não cumpra por dois anos com os compromissos relativos à dívida fundada ou não repasse a participação dos municípios nos tributos estaduais. Além disso, a Emenda Constitucional (EC) no 29, de 13 de setembro de 2000, acrescentou que a União tem respaldo legal para atuar nas UFs para assegurar “a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (Brasil, 1988, art. 34, VII, e, *apud* Mora, 2016).

Conforme exposto, no âmbito das finanças públicas, os estados só terão interferência da União caso não cumpram com os compromissos da dívida fundada, ou com o repasse a participação dos municípios nos tributos estaduais. Dessa forma, o Governador possui discricionariedade para alocação de recursos, uma vez que obedecidas as normas legais.

Outro ponto importante apresentado por Mora (2016), no tocante às finanças na Constituição, é a integração dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para acompanhamento e controle das finanças públicas. Conforme os artigos 74 e 75 do texto constitucional, os poderes atuam conjuntamente no controle

interno por meio da avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, na execução dos programas de governo da União, no controle das operações de crédito, dos avais e garantias e direitos e haveres da União.

Além disso, vale ressaltar que a Constituição Federal também contribuiu significativamente para a normatização das finanças públicas, na medida em que, da mesma forma que a Lei nº 4.320/1964, também instituiu Princípios Orçamentários. Dessa forma, é possível encontrar na CF os princípios: da Exclusividade, que prevê que o orçamento não deve ter nenhum elemento estranho à previsão da receita e fixação das despesas, com exceção das operações de crédito; da Publicidade que determina a necessidade de transparência do orçamento; da Não-afetação das Receitas, que veda a vinculação das receitas de impostos à órgão, fundo ou despesa; e da Legalidade, que submete o orçamento à aprovação parlamentar.

Outro ponto de destaque no âmbito das finanças públicas na Carta Magna, é a instituição do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), no artigo 165. De acordo com Aguiar (2006), esse relatório possui “a finalidade de demonstrar a execução orçamentária praticada por todos os órgãos públicos, relativamente à realização da receita e realização da despesa” (AGUIAR, 2006, p. 242). O RREO é um instrumento de suma importância na transparência da gestão fiscal das contas públicas, devendo ser amplamente divulgado para acesso do público geral.

Por fim, a Constituição Federal em seu artigo 167 veda a realização de operações de crédito que excedam os montantes correspondentes às despesas de capital, ressalvadas àquelas autorizadas mediante a créditos suplementares. Dessa forma, a CF visa assegurar que os governos não se endividem para financiar despesas correntes, apenas despesas de capital. Essa regra é considerada tão importante para o orçamento que é denominada Regra de Ouro.

A Constituição de 1988, além de disciplinar vários pontos das finanças públicas, tangencia, também, a temática da despesa com pessoal. Primeiramente, o artigo 163 versa sobre necessidade de Lei Complementar para disciplinar pontos específicos das finanças públicas. Somado a isso, o artigo 169 da Carta Magna não especifica restrições para o gasto com pessoal, mas regulamenta que a lei complementar deve estabelecer limites para a despesa com pessoal ativo e inativo, além de estipular condições para esse tipo de gasto, conforme pode-se observar:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites

estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Dentre os pontos mais importantes do artigo 169 da CF, tem-se a previsão que a concessão de qualquer vantagem ao servidor só pode ser realizada mediante a existência de dotação orçamentária, ou autorização na LDO. Outro ponto de destaque é possibilidade de corte de vinte por cento dos servidores com cargos em comissão e funções de confiança, bem como a exoneração de servidores não estáveis, e estáveis, caso os limites previstos em lei complementar não sejam cumpridos. Dessa forma, a CF introduz algumas contribuições relacionadas ao gasto com o funcionalismo público, que são endossadas, posteriormente, pela LRF.

Assim, a Constituição Federal de 1988 trouxe pontos essenciais para a discussão do orçamento público. Posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal é

sancionada com o objetivo de aprimorar ainda mais as questões relacionadas ao orçamento público, e ao gasto com pessoal. A LRF será melhor estudada na próxima subseção.

3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com Aguiar (2006), a Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu como uma forma de complementar a Lei nº 4.320/64, que também é responsável por instituir normas de Direito Financeiro, no que tange aos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além disso, conforme pontuado na seção anterior, a Constituição Federal ampara a criação de uma Lei Complementar para regulamentação de pontos específicos das finanças públicas.

O contexto de promulgação da LRF foi marcado pelas mudanças nas máquinas públicas de alguns países. A Grã Bretanha, por exemplo, na década de 70 passou a adotar um modelo de gestão mais gerencial, que demandava um controle dos gastos públicos, redução do quadro de pessoal e maior rigor financeiro. Vale ressaltar, que os países que escolherem por essa compressão nos gastos públicos possuem apoio na comunidade internacional, especialmente no Fundo Monetário Internacional (FMI) (TCESC, 2002).

Somado a isso, Leite (2011) elenca uma série de fatores que contribuíram para o surgimento da LRF. O advento do Plano Real teve impacto significativo, tendo em vista as transformações geradas nas relações institucionais, na governabilidade econômica, e o choque sobre as contas públicas dos entes federativos. O caráter incremental do processo de ordenamento fiscal, também foi um ponto importante, uma vez que com o processo de redemocratização, houve um movimento do governo federal rumo à construção de um ordenamento fiscal. Por fim, outro ponto que merece destaque no contexto para sanção da LRF, é a mudança nas preferências dos governos subnacionais, uma vez que os governadores participaram como facilitadores do processo, auxiliando no aperfeiçoamento do projeto, e os prefeitos agiram exercendo pressão política para aprovação da lei, tendo em vista que, ambos seriam beneficiados por condições de renegociação da dívida.

Dessa forma, no dia 4 de maio de 2000 foi promulgada a Lei Complementar nº 101, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências” (BRASIL, 2000). De acordo com Aguiar

(2006), a LRF surge com o objetivo extinguir os déficits públicos por meio de medidas moralizadoras das despesas públicas. O mesmo autor destaca o principal objetivo da referida Lei Complementar:

O objetivo principal que se deseja atingir com o advento da LRF é o equilíbrio das contas públicas, do qual resulte, para a nação, uma situação econômica estável sustentável capaz de garantir ao nosso padrão monetário, o Real, uma moeda isenta dos malefícios decorrentes do indesejável processo inflacionário (AGUIAR, 2006, p. 25).

Dessa forma, Aguiar (2006) evidencia que a LRF possui o intuito de proteger a economia brasileira de possíveis oscilações, por meio da estabilização e do equilíbrio das contas públicas. Somado a isso, Furtado (2012) exprime que a LRF visa aperfeiçoar o planejamento dos orçamentos públicos, dar maior transparência na aplicação dos recursos públicos e de imputar sanções aos gestores que a descumprirem.

Figueiredo *apud* Silva e Silva (2011) afirmam que até a promulgação da LRF os gestores públicos, primeiramente, apontavam todas as despesas para depois ajustarem as receitas, ou seja, percorriam o caminho inverso, ocasionando desequilíbrios exorbitantes no orçamento público. Dessa forma, a peça orçamentária existia apenas com a finalidade de cumprir as exigências legislativas, sem ser voltada para a realidade, de fato (SILVA E SILVA, 2011).

No que tange aos instrumentos de planejamento, a LRF recepcionou aqueles já previstos na Constituição Federal de 1988, ou seja, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual foram mantidas. O PPA e a LOA tiveram suas principais características conservadas, ao passo que, a LDO contou com modificações relevantes. De acordo com Aguiar (2006), para atender o previsto pela LRF “a LDO deverá conter de disposições relativas às metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente àquele em que se elabora a LDO” (AGUIAR, 2006, p.36). Além disso, o referido autor menciona a necessidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias dispor sobre: normas de comportamento que resultem em equilíbrio entre as receitas e despesas; os critérios e forma para o ato de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e de avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos do orçamento; e o estabelecimento de disposições sobre as condições e exigências para as transferências de recursos a outras entidades públicas e privadas. Ademais, o Anexo de Metas Fiscais – onde são estabelecidas metas anuais em

valores correntes e constantes para o exercício e para os dois exercícios subsequentes - e o Anexo de Riscos Fiscais – documento onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas- foram outras novidades incorporadas pela LRF na LDO.

Outrossim, no que tange aos princípios orçamentários a LRF toca em um ponto crucial, já mencionado anteriormente: o equilíbrio das contas públicas. Por meio do artigo 4º a Lei Complementar evidencia a necessidade de a LDO dispor sobre o equilíbrio entre as receitas e despesas, configurando, então, o princípio do equilíbrio. O artigo 14 da LRF também menciona a necessidade de manutenção das metas e resultados fiscais, em caso de renúncia de receita, reforçando o princípio do equilíbrio.

O endividamento público também foi abordado pela LRF e submetido a limites, ao exigir que o Presidente da República submeta ao Senado Federal a proposta de limites para a dívida consolidada e ao Congresso Nacional, o projeto que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal.

A LRF também é considerada um marco no estabelecimento da gestão fiscal, da transparência e do controle das contas públicas. O normativo introduziu o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), previsto na seção IV da Lei. De acordo com Aguiar (2006), o RGF coloca em prática o princípio da transparência da gestão fiscal e possui o objetivo de, quadrimestralmente, demonstrar a realização de receitas e despesas executadas em todos os poderes.

Por fim, vale ressaltar que uma das principais inovações da LRF foi endurecer os gastos dos governos com funcionalismo público, por meio da imposição de regras. Por ser a principal área temática desse trabalho, as novidades trazidas pela Lei para o gasto com pessoal, serão tratados detalhadamente na próxima subseção.

3.3.1 O gasto com pessoal na Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com Pereira e Arruda (2010), a limitação em relação ao gasto no funcionalismo público, imposta pela LRF, é uma ferramenta que visa estabelecer uma consciência sobre a responsabilidade dos gestores com os bens públicos. A partir daí, seria possível atingir o objetivo da Lei, que é o equilíbrio das contas públicas.

Inicialmente, é importante ressaltar que a Lei Complementar nº 101/00, em seu artigo 18, traz um conceito específico para gasto com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: 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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (BRASIL, 2000).

A partir dessa concepção de gasto com pessoal, o artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal impõe duros limites ao gasto com o funcionalismo público, de forma que condiciona essas despesas à percentuais da Receita Corrente Líquida¹⁵:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I	-	União:	50%	(cinquenta	por	cento);
II	-	Estados:	60%	(sessenta	por	cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).						

Percebe-se que o gasto com o funcionalismo público é condicionado ao percentual de arrecadação dos governos. Ou seja, é evidente a preocupação do legislador em comprometer grande parte das receitas do Estado com despesas destinadas a custeio da máquina pública.

¹⁵ De acordo com o inciso IV do artigo 2º da LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL) consiste no "somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; 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 (...)" (BRASIL, 2000).

Além de estabelecer limites para o gasto com pessoal, a LRF, em seu artigo 20, reparte esses limites entre os Poderes. Cada Poder que compõe a administração pública, então, fica condicionado à um percentual específico de gasto com pessoal. A tabela 1 resume esses limites:

Tabela 1 – Percentuais de gasto com pessoal em relação à RCL permitidos pela LRF, por Poder e por esfera

Poder/Ente da Federação	União	Estados	Municípios
Poder Executivo	40,9%	49%	54%
Poder Legislativo ¹	2,5%	3%	6%
Poder Judiciário	6%	6%	-
Ministério Público	0,6%	2%	-
Total	50%	60%	60%

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal. Elaboração própria.

Notas: ¹ Incluindo os tribunais de contas.

Ainda no tocante às despesas com pessoal, na LRF o artigo 21 torna nulo uma série de atos envolvendo esses gastos. Primeiramente, no inciso I do artigo mencionado, a Lei legitima a anulação de atos que gerem o aumento da despesa com pessoal sem observar o disposto nos artigos 16 e 17. Dessa forma, a LRF normatiza a necessidade de o aumento da despesa com pessoal ser acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que entrar em vigor, e nos dois próximos exercícios, além de exigir declaração do ordenador de despesa de que o aumento proposto é compatível com a LOA, PPA e a LDO. Ademais, o aumento da despesa com pessoal deve obedecer ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. Percebe-se, então, a intenção da LRF em tornar o gestor responsável pelo planejamento, transparência, controle e gestão fiscal dos recursos públicos.

O artigo 21 anula, também, atos que ocasionem o aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder, ou órgão mencionado no artigo 20. Nesse sentido, os governantes ficam temporariamente vedados de realizarem aumentos salariais e novas contratações nos anos eleitorais. Ademais, é vedado pela LRF ato que preveja a implementação do aumento das despesas com pessoal após o final do mandato do titular do Poder ou

órgão. Dessa forma, observa-se uma preocupação da Lei Complementar com o aumento nos gastos com funcionalismo público diante das eleições, e das possíveis alternâncias de governo.

Outro aspecto importante estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é balizado no artigo 22 que estabelece duras restrições caso os percentuais em relação à Receita Corrente Líquida excedam em 95% do que foi estabelecido na Lei, conforme pode-se observar:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
 II - criação de cargo, emprego ou função;
 III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
 IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
 V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

Esse limite de 95% estabelecido pelo artigo 22 é conhecido como “limite prudencial”. O referido dispositivo veda a concessão de aumentos, vantagens reajustes, criação de cargos, alteração de estrutura de carreiras, provimento de cargo público que não seja oriundo de reposição nas áreas consideradas prioritárias (saúde, educação e segurança), dentre outras medidas que aumentem as despesas de pessoal, caso o percentual estabelecido pela LRF se aproxime do limite. Dessa forma, é possível observar o controle exercido pela Lei Complementar nas contas mesmo antes do limite máximo permitido ser atingido.

Outro limite imposto pela LRF é balizado pelo artigo 59. O inciso II do § 1º desse artigo determina que os Tribunais de Contas serão responsáveis por alertar os Poderes quando “o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite” (BRASIL, 2000). Esse limite é conhecido como “limite de alerta” e funciona como uma cautela trazida pelo legislador, a fim de assegurar o equilíbrio das contas e da gestão fiscal (BAHIA, 2019).

Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal trata de três percentuais de gasto com pessoal relacionado à Receita Corrente Líquida: o limite prudencial, o limite de alerta e o limite máximo. A tabela 2 dispõe dos limites estabelecidos pela Lei Complementar, de acordo com os entes da federação.

Tabela 2 – Limites da LRF conforme Poder e ente da federação

Ente da Federação	Poder	Limite máximo	Limite Prudencial	Limite de Alerta
União	Poder Executivo	40,9%	38,9%	36,8%
	Poder Legislativo	2,5%	2,4%	2,3%
	Poder Judiciário	6,0%	5,7%	5,4%
	Ministério Público	0,6%	0,6%	0,5%
Estados	Poder Executivo	49,0%	46,6%	44,1%
	Poder Legislativo	3,0%	2,9%	2,7%
	Poder Judiciário	6,0%	5,7%	5,4%
	Ministério Público	2,0%	1,9%	1,8%
Municípios	Poder Executivo	54,0%	51,3%	48,6%
	Poder Legislativo	6,0%	5,7%	5,4%

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal. Elaboração própria.

Cabe salientar que os limites dispostos pela LRF devem ser quadrimestralmente demonstrados no Relatório de Gestão Fiscal (RGF). O artigo 55 da mencionada Lei Complementar exige que o RGF apresente comparativo dos limites estabelecidos na Lei, em relação a despesa total com pessoal e com diferenciação em relação a inativos e pensionistas.

Um ponto de atenção no que tange aos limites impostos pela LRF é a falta de uniformidade na metodologia de cálculo desses limites, entre os entes federados, por parte dos Tribunais de Contas (TC). De acordo com Nunes, Marcelino e Silva (2019), os cálculos possuem variações nas exclusões das despesas com pessoal que podem ser feitas, apresentando interpretações diferentes conforme a região. Além disso, a forma de regulamentação do entendimento também varia de um Tribunal para o outro, uns adotam resoluções enquanto outros adotam leniência em julgamentos, por exemplo. De certa forma, as possibilidades de variação do cálculo podem refletir em flexibilizações dos limites impostos pela LRF, afastando o objetivo principal da Lei Complementar, de endurecer o controle das contas públicas.

Além das restrições impostas pelo atingimento do limite prudencial, quando os entes federados atingem o limite máximo previsto por lei, especificado no artigo 20 da LRF, são estipuladas punições governamentais. O artigo 23 da LRF dispõe que, quando o Poder ou órgão atinge o limite máximo de gasto com pessoal, deverá ocorrer a eliminação do percentual excedente nos próximos dois quadrimestres. Para isso, a Lei Complementar prevê extinção de cargos e funções, bem como regulamenta a redução da carga horária de trabalho, mediante a adequação dos vencimentos, com o objetivo, assim, de reduzir os valores da folha de pagamento do serviço público. Ademais, caso o governo não consiga alcançar a redução nos limites, o § 3º do artigo 23 determina que o Poder ou órgão não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia direta ou indireta de outro ente e contratar operações de crédito¹⁶.

Cabe ressaltar que as sanções estabelecidas na LRF não se resumem somente à punições aos Poderes ou órgãos que descumprem os dispositivos da Lei. A Lei nº 10.028 de 19 de outubro de 2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, responsabiliza os gestores públicos pelo descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ocasionando, inclusive, punições penais ao gestor público. O quadro 4 apresenta, de maneira resumida, as penalidades previstas pela Lei nº 10.028/00, pelo descumprimento da LRF, no que tange aos gastos com pessoal.

Quadro 4 – Penalidades pelas infrações à LRF

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei nº 10.028/2000, art. 5º, inciso I e § 1º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, § 2º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei nº 201, art. 4º, inciso VII).

(continua)

¹⁶ O artigo 23 prevê a contratação de operações de crédito somente se essas forem destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução de despesas com pessoal.

Infração	Sanção/Penalidade
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21); reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21)	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); reclusão de um a quatro anos (Lei nº 10.028/2000, art. 2º)

(conclui)

Fonte: extraído do Guia de Gestão Pública em Saúde. (UFMA, 2016, p. 22) – Adaptado.

Diante do exposto, é possível perceber que a LRF é um marco legal de suma importância para o controle dos gastos com pessoal. Passados vinte e dois anos da sanção, a referida Lei Complementar continua sendo a principal balizadora das despesas com pessoal no funcionalismo público. O próximo capítulo destina-se a tratar exclusivamente da temática de gasto com pessoal, buscando detalhar o contexto desses gastos e a importância desse debate na atualidade.

4 O GASTO COM PESSOAL NO FUNCIONALISMO PÚBLICO

A preocupação com o gasto com pessoal na administração pública não é um aspecto recente. Em 1891, a Constituição Federal previa a competência privativa para o Congresso Nacional de criar empregos públicos, bem como estipular os vencimentos, impedindo, assim, que o gestor público agisse com discricionariedade com a política de pessoal na administração pública. A Constituição Federal de 1934, por sua vez, estabeleceu pela primeira vez limites para o gasto com pessoal (OLIVEIRA, 2021).

Na atualidade, conforme já estudado no capítulo 3, a Constituição Federal de 1988 trouxe uma seção dedicada às finanças públicas, que previa a criação de Lei Complementar para dispor normas para as finanças públicas, inclusive a parte sobre gasto com pessoal. No entanto, a LRF foi sancionada apenas no ano 2000. O período compreendido entre a CF e a LRF contou com outros dispositivos legais que tinham o objetivo de tratar da dinâmica dos gastos com pessoal no setor público. Em 1995 e em 1999, respectivamente, foram publicadas a Lei Camata I e a Lei Camata II. Na primeira regulamentação, os gastos com pessoal eram limitados à 60% da receita tributária, ao passo que no segundo marco legal a União teve seu limite reduzido à 50% e os estados e municípios mantiveram o percentual de 60% (OLIVEIRA, 2021).

Apesar de já existirem normativos relacionados ao gasto com pessoal, ainda era notável a existência de lacunas no controle desses gastos. Até o momento, não existia, por exemplo, uma regulamentação para todos os Poderes, o que funcionava como um argumento para os dirigentes máximos não cumprirem os limites estabelecidos (OLIVEIRA, 2021). Dessa forma, como estudado detalhadamente na subseção anterior, a LRF surge como um marco crucial no controle das despesas com pessoal.

Com o advento da LRF, os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público foram submetidos a limites¹⁷ de percentuais da receita corrente líquida, para serem gastos com o funcionalismo público, de forma que o descumprimento desses limites resulta em sanções para os governos e para os gestores públicos. Mesmo com as restrições impostas pela Lei Complementar nº 101/00, a União e os entes federados não foram blindados de desequilíbrios

¹⁷ Vide tabela 2 (mencionar a tabela com os limites por poder e ente).

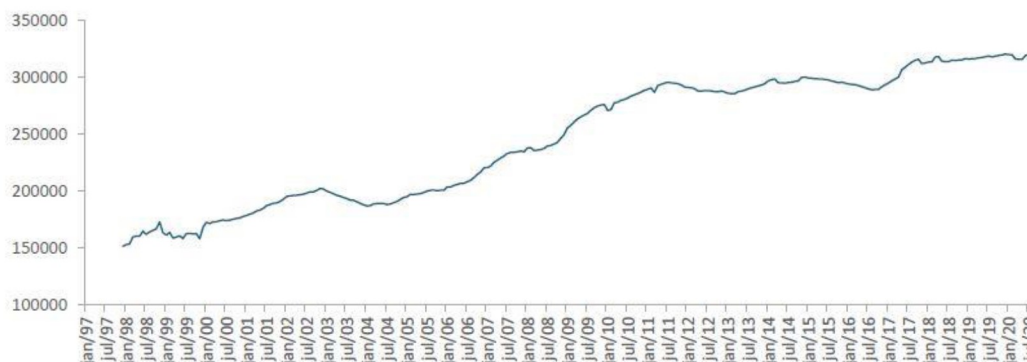
orçamentários gerados pela folha do funcionalismo público. Dessa forma, na atualidade, os gastos com pessoal ativo e inativo passaram a protagonizar as discussões relacionadas às finanças públicas.

Sabe-se que é de suma importância a valorização salarial do funcionalismo público, tendo em vista que os servidores são responsáveis por garantir a prestação de serviços públicos aos cidadãos, bem como a provisão dos bens públicos. No entanto, vale ressaltar que as despesas com pessoal compõem o rol de despesas obrigatórias, ou seja, não são passíveis de contingenciamento, e por isso tornam o tema alvo de tantas discussões. Assim, o descontrole nos gastos com pessoal gera um impacto significativo nas despesas dos governos.

É possível observar a evolução das regulamentações relacionadas ao gasto com pessoal no setor público. Mas porque existe essa preocupação dos legisladores com a folha de pessoal dos servidores? O ponto nevrálgico da discussão relacionada ao gasto com o funcionalismo público dá-se, principalmente, pelo fato de que os governos são responsáveis por prover bens públicos aos cidadãos e por criar políticas públicas que gerem benefício para sociedade. Dessa forma, comprometer cerca de metade da arrecadação com as despesas com pessoal, como preveem os limites máximos da LRF, é de certa forma, ter menos recursos disponíveis para a prestação de serviços públicos aos cidadãos. Vale ressaltar, que além das despesas com pessoal, o governo conta com outras despesas para o custeio da máquina pública.

Conforme divulgado pelo IPEA (2020), a União vem há alguns anos realizando esforços para reduzir o déficit público e reverter a trajetória de alta da relação entre dívida e PIB. A rubrica de pessoal representa o segundo maior item de despesa no orçamento da União, correspondendo à cerca de 22% do total das despesas primárias do Governo Central. Dessa forma, o controle das despesas com pessoal tem um impacto significativo nas finanças públicas. O gráfico abaixo evidencia, a tendência de crescimento desses gastos na União:

Gráfico 1 - Despesas com pessoal e encargos sociais do Governo Central
(Acumulado em 12 meses, em R\$ milhões de julho de 2020)



Fonte: Carta de conjuntura IPEA (2020).

O gráfico 1 evidencia a tendência de crescimento das despesas com pessoal na União. De acordo com o relatório emitido pelo Banco Mundial (2020), mesmo a proporção de crescimento dos gastos com pessoal sendo estável em relação ao PIB, o gasto com o funcionalismo público tem crescido à taxa real média de 2,9% ao ano, considerando o período compreendido de 2008 a 2018.

O Banco Mundial, no relatório emitido em 2020, apresenta dados que explicam o crescimento da despesa com pessoal no Governo Central. O Poder Judiciário, por exemplo, apresentou crescimento expressivo nas suas despesas com pessoal no período compreendido entre 1995 e 2018, com um crescimento de aproximadamente 6,5%. Esse aumento é explicado pela ampliação da Justiça Federal promovida pela Constituição Federal de 1988, que prevê a criação de cinco Tribunais Regionais Federais, além do processo de interiorização da Justiça. No que tange ao Poder Executivo, no período compreendido entre 2008 e 2018, houve um crescimento de 2,5% ao ano com pessoal ativo, que pode ser explicado pelos aumentos reais salariais, bem como pelo aumento no número de servidores.

Além disso, o Banco Mundial expõe outros pontos importantes na discussão do gasto com pessoal no âmbito do Governo Central. Dentre os gargalos com a folha dos servidores públicos, tem-se a estrutura de carreiras e dos sistemas de progressão que por contar com servidores efetivos, deve possuir uma gestão da força de trabalho, com flexibilidade na alocação de pessoal, bem como a organização de servidores conforme o mérito e desempenho. Nesse sentido, o fato de o setor público possuir muitas carreiras com atribuições específicas faz com que os servidores fiquem vinculados às áreas que prestaram concursos, ao invés de poderem movimentar para outros setores que possuem mais demandas de trabalho. Outro

ponto mencionado pelo estudo do Banco Mundial, é a necessidade de relacionar as promoções e progressões mais ao desempenho, do que ao tempo de serviço. Por fim, no governo federal um grande percalço, também, é a existência de um expressivo número de servidores no último nível de carreira, em decorrência do curto período de tempo para as progressões.

Outro ponto apresentado como relevante para o crescimento dos gastos com pessoal no setor público é a remuneração dos servidores, que são tipicamente bem qualificados e bem remunerados desde o salário inicial, principalmente quando comparado ao setor privado. No caso da União, a faixa salarial que apresenta o maior número de servidores é a de salários compreendidos entre quinze e vinte mil reais, representando cerca de 11,2% dos servidores federais (BANCO MUNDIAL, 2020).

Somado a isso, outras questões que potencializam a discussão em torno de reformas administrativas, especialmente na área dos gastos com pessoal, é a existência de gratificações relacionadas à desempenho e bônus por eficiência. Cabe ressaltar que esses desembolsos também são realizados para aposentados e pensionistas (BANCO MUNDIAL, 2020).

Ainda tratando-se do debate relacionado às despesas com pessoal no setor público, Mendes (2016) dedica-se a levantar uma série de fatores relacionados à uma política de pessoal adequada. Para o autor existem pontos importantes que devem ser levados em consideração quando trata-se dessa temática:

Uma política de pessoal com “p” maiúsculo é aquela capaz de contratar servidores públicos na exata necessidade de prestação dos serviços públicos e direcioná-los para as atividades que efetivamente necessitem de pessoal, obtendo de cada servidor alta produtividade. Tal política deve dar prioridade máxima aos interesses do cidadão-contribuinte: prestação de serviços de qualidade, em adequada quantidade, ao menor custo possível. Deve, ademais, restringir a concessão de privilégios aos servidores, ou seja, benefícios que estes não teriam caso fossem empregados do setor privado (MENDES, 2016).

Assim, Mendes (2016) elenca cinco fatores que impedem que o governo atinja os objetivos necessários para alcançar uma política de pessoal adequada: o grande peso da folha de pagamentos na despesa primária total do setor público; alta rigidez no quantitativo da força de trabalho, relacionada à estabilidade dos servidores; rigidez da despesa em função da elevada participação do gasto com aposentados e pensionistas na despesa total; o alto poder de política e barganha dos servidores públicos; e autonomia orçamentária conferida pela Constituição aos poderes

Judiciário, Legislativo e Ministério Público. Os parágrafos a seguir serão responsáveis por detalhar cada um desses fatores.

Conforme já mencionado, as despesas com pessoal no governo central, ocupam uma parcela expressiva das despesas primárias. Essa fato torna a rubrica de pessoal de suma importância para a política fiscal, tendo em vista que qualquer alteração na folha de pagamento, pode alterar consideravelmente os resultados das finanças públicas (MENDES, 2016).

O regime fiscal brasileiro, após a redemocratização de 1985, é caracterizado pela intensa expansão do gasto público. No âmbito da despesa com pessoal, os benefícios previdenciários pagos aos aposentados da iniciativa privada, cresceram 215%¹⁸, ao passo que o gasto com abono salarial e seguro-desemprego avançou 326%. Vale ressaltar que por anos as despesas com pessoal cresceram em ritmo menos acelerado que as despesas primárias, visto que as despesas com pessoal estão diretamente relacionadas ao crescimento da receita. Quando existe maior aperto fiscal, o governo resiste¹⁹ às pressões das carreiras por melhorias, enquanto que quando ocorre uma melhoria na arrecadação, o governo atende as demandas de reajustes dos servidores, com o objetivo de reduzir as tensões políticas, tendo em vista que as demandas ficam acumuladas no período de restrições. Nesse sentido, Mendes (2016) evidencia a correlação entre receita primária e variação da despesa de pessoal. Além disso, no caso do governo central, é possível observar um comportamento cíclico das despesas, especialmente das despesas com pessoal, nos anos eleitorais: a tendência é aumentar as contratações nos períodos em que se aproximam a eleição e minguar lentamente a folha de pagamento ao longo do mandato (MENDES, 2016).

Outro ponto discutido por Mendes (2016) é a questão da rigidez do quantitativo de trabalhadores, dada o direito à estabilidade do servidor. A Constituição Federal, em seu artigo 41, prevê ampla estabilidade para os servidores após o período de três anos, o chamado estágio probatório. Dessa forma, o servidor permanecerá na folha de pagamento do Estado pelos próximos trinta anos²⁰ e mais alguns anos como

¹⁸ Mendes (2016) faz a análise de gastos com pessoal considerando o período compreendido entre 1997 e 2013.

¹⁹ Grande parte das despesas são inflexíveis e não podem ser ajustadas, como é o caso da previdência. Dessa forma, não existe margem de corte pro governante, que precisa resistir a qualquer tentativa de aumento dos gastos com a folha.

²⁰ Nesse caso, vale ressaltar que em caso de falecimento ainda existe as pensões para os dependentes.

aposentado, tendo em vista que o servidor estável pode perder o cargo público apenas em situações específicas e incomuns como: sentenças judiciais transitada em julgado; processo administrativo em que lhe fosse concedido o direito de ampla defesa; avaliação de desempenho insatisfatória; e demissão em caso de atingimento dos limites máximos com despesa de pessoal. Dessa forma, mesmo a estabilidade sendo uma maneira para reduzir a volatilidade do serviço público em decorrência da alternância dos governos, Mendes (2016) considera que esse mecanismo deve ser revisto, e possibilitado de forma restrita, para as carreiras estratégicas do Estado, que possuem a função de tomada de decisão, ou a responsabilidade pelo planejamento e execução de políticas públicas. Além disso, o autor afirma que o gozo de estabilidade pelo servidor desestimula o incentivo ao esforço e à produtividade e que os custos da manutenção de um servidor improdutivo, no serviço público, é repartido por toda a sociedade.

O terceiro ponto discutido pelo autor no que tange à dificuldade de alcançar uma política de pessoal adequada é a questão previdenciária. O caso de servidores inativos ainda é mais delicado que os casos de servidores ativos, que mesmo com direito à estabilidade podem não ser repostos em caso de demissão, aposentadoria, ou falecimento. No caso dos aposentados e pensionistas, o gasto é mais inflexível tendo em vista que todos que fazem jus devem receber. O servidor público conta com um regime previdenciário próprio, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que é diferente do regime dos trabalhadores do setor privado, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O RPPS, há alguns anos, era mais interessante para o trabalhador do que o RGPS, mas a situação mudou quando o RPPS sofreu alterações nas vantagens oferecidas para os servidores, tais como: idade mínima para aposentar (60 anos para homens e 55 para mulheres); exigência de tempo mínimo de serviço público na carreira em que está se aposentando e no cargo ocupado; fim da aposentadoria proporcional (com perda de valor no benefício); fim da contagem de tempo fictício para aposentadoria; contribuição beneficiária para os servidores aposentados; fim da integralidade, por meio da substituição do recebimento de benefício no valor integral da remuneração; limite de pagamento equiparado ao teto do RGPS; e fim da paridade da remuneração em relação ao pessoal ativo. Para Mendes (2016), embora essas modificações representem um avanço, o efeito delas é de longo prazo, tendo em vista que a paridade e a integralidade foram implementadas em 2004 e a imposição do teto do RGPS iniciou em 2012. Outro ponto de destaque,

é que no curto prazo existe um impacto financeiro pro Estado porque os servidores que foram sujeitos ao teto do RGPS, uma vez que os servidores contribuem com 11% do valor do teto, mas o Estado paga o equivalente à remuneração integral da carreira. Somado a isso, as pensões também são um ponto de atenção para o aumento no gasto com pessoal, uma vez que em caso de morte do servidor, o companheiro e os filhos (até completarem 21 anos) possuem direito ao benefício. O valor da pensão é integral até o valor do teto do RGPS e paga-se, ainda o equivalente a 70% do valor excedente. Por fim, o principal ponto de atenção no que tange aos inativos é a tendência de explosão demográfica, tendo em vista que atualmente a previdência já é um desafio, com o equivalente a 7,2%²¹ da população de idosos, mas a tendência é que por volta de 2050 esse percentual chegue a mais de 20% (MENDES, 2016).

No que tange à previdência, vale ressaltar que no dia 13 de novembro de 2019 foi aprovada a Emenda Constitucional nº103, que regulamentou uma série de mudanças relacionadas ao regime previdenciário no Brasil. O quadro 5 reúne as principais diferenças com advento da EC nº 103/2019:

Quadro 5 – Principais mudanças trazidas pela Reforma da Previdência

Tipo de Regime	Item	Como era antes da Reforma da Previdência	Como fica com a aprovação da Reforma da previdência¹
RGPS	Idade mínima	Não há idade mínima para se aposentar	62 anos mulher e 65 anos homem.
	Tempo de contribuição	15 anos de contribuição para se aposentar por idade (60 anos mulher/ 65 anos homem). Há ainda a aposentadoria por tempo de contribuição, independentemente da idade: 30 anos mulher / 35 anos homem.	15 anos mulher / 20 anos homem.
	Cálculo da aposentadoria	Média dos 80% maiores salários.	60% da média de todos os salários + 2% por ano de contribuição que exceder 15 anos mulher / 20 anos homem.

(continua)

²¹ Dado referente ao ano de 2012.

Tipo de Regime	Item	Como era antes da Reforma da Previdência	Como fica com a aprovação da Reforma da previdência ¹
RGPS	Aposentadoria integral	Fórmula 86/96. A soma entre o tempo de contribuição e a idade tem que ser de 86 pontos para mulheres e 96 pontos para homens. Essa fórmula subiria periodicamente até atingir 90/100.	É alcançada com tempo de contribuição de 35 anos mulher/ 40 anos homem. O valor do benefício pode ultrapassar 100% da média salarial se o trabalhador seguir na ativa após esse período.
	Alíquotas de contribuição	Existem três faixas de alíquotas de contribuição, de 8%, 9% e 11%. A alíquota incide até o limite do teto do INSS, atualmente fixado em R\$ 5.839,45.	Novas faixas de alíquotas efetivas, que variam de 7,5% a 11,69%, limitadas ao teto do INSS.
RPPS ²	Crítérios para aposentadoria	Tem duas possibilidades. 1) Com proventos proporcionais: 60 anos mulher/65 anos homem + 10 anos de exercício no serviço público + 5 anos no cargo; 2) Com proventos integrais: 55 anos de idade + 30 de contribuição, se mulher; e 60 anos de idade + 35 de contribuição, se homem + 10 anos de exercício no serviço público + 5 anos no cargo	62 anos mulher/ 65 anos homem + 25 anos de contribuição + 10 anos de exercício no serviço público + 5 anos no cargo.
	Cálculo da aposentadoria	No caso dos servidores, há regras diferenciadas que permitem ao aposentado receber o salário integral que recebia na ativa (integralidade) e ter os benefícios reajustados de acordo com os funcionários da ativa (paridade).	
	A regra geral	80% da média de todos os salários.	60% da média de todos os salários + 2% por ano de contribuição que exceder 20 anos para ambos os sexos.
	Alíquotas de contribuição	Duas formas. 1) Ingresso até 2013 sem adesão à Funpresp: 11% sobre todo o vencimento. 2) A partir de 2013 e filiados à Funpresp: 11% até o teto do RGPS	Várias faixas de alíquotas efetivas de contribuição, que vão de 7,5% a 22%, e excedem o teto do INSS.

(conclui)

Fonte: DINIZ, Gabriel (2019) – Adaptado. Elaboração própria.
 Notas:¹Foram estabelecidas regras de transição para ambos os regimes.
²Categorias especiais possuem uma política diferenciada (policiais federais, rodoviários, ferroviários, legislativos; agentes penitenciários e socioeducativos).

Para Diniz (2019), as principais mudanças trazidas pela Reforma da Previdência são o estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria, e o estabelecimento do teto para recebimento do benefício.

Dando continuidade aos entraves para o estabelecimento de uma política de pessoal adequada, segundo Mendes (2016), o alto poder político e de barganha dos servidores públicos também é um dificultador. Com a redemocratização do país em 1985 e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os servidores passaram a ter direito de fazer greve²². A greve, juntamente com a estabilidade do servidor, tornou a paralisação das carreiras um instrumento para a reivindicação por melhorias. Vale ressaltar, que muitos dos serviços essenciais como polícia e hospitais podem fazer greves, o que gera uma pressão grande em cima do governo, tendo em vista que a paralisação desses serviços pode gerar prejuízos imediatos pra sociedade. Dada a baixa possibilidade do servidor em perder seu vínculo de emprego, mesmo representando 25% da força de trabalho formal, são responsáveis por realizar 44% das greves. Além disso, outro fator que contribui para o aumento dos gastos com pessoal é a proximidade do poder. Os servidores possuem acesso aos centros de decisão política, e são responsáveis, inclusive, por assessorar os gestores políticos diante de propostas de reajustes salariais, podendo exercer influência sobre seus interesses. Dessa forma, o poder de barganha do servidor para reajustes salariais é grande.

Na mesma linha de Mendes (2016), Marconi *apud* Bechtluftt (2019) endossam a ideia de que a proximidade do poder influenciam nos salários dos servidores, já que a proximidade do gestor com o alto escalão do governo possibilita a capacidade de influenciar em certas decisões políticas. Esses autores vão de encontro à Mendes (2016), também, quando consideram que a natureza da atividade desempenhada interfere no poder de barganha, já que as atividades consideradas essenciais e exclusivas²³ geram maior dependência do governo em relação aos servidores. No entanto, Marconi *apud* Bechtluftt (2019) ainda trazem outro ponto para o debate: o tamanho das carreiras e a natureza da atividade desempenhada. No

²² Embora a greve esteja prevista na CF/1988 a regulamentação desse direito deve ser normatizada por lei específica. Até o momento, não ocorreu essa regulamentação.

²³ De acordo com Pereira *apud* Bechtluftt (2019) “as atividades exclusivas do Estado são aquelas que só o Estado pode realizar, quais sejam: definir as leis, impor a justiça, manter a ordem, defender o país, representá-lo no exterior, policiar, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas e fiscalizar o cumprimento das leis”.

primeiro caso, o tamanho das carreiras influencia diretamente na pressão política exercida no governante, além de serem mais pessoas reivindicando, o número de eleitores envolvidos na negociação também é relevante. Cabe ressaltar, que a concessão de vantagens para essas carreiras, por serem mais numerosas, também geram mais impacto na folha de pagamento.

Por fim, Mendes (2016) também coloca como preponderante para a ausência de uma política de pessoal adequada os poderes com autonomia orçamentária. A Constituição de 1988, no intuito de acabar com o autoritarismo, concedeu autonomia orçamentária ao Poder Judiciário, e ao Ministério Público, além de conceder competência privativa dada ao Poder Legislativo para dispor da criação, transformação ou extinção de cargos e empregos. Já o Tribunal de Contas da União, por meio de lei orgânica, passou a ter a prerrogativa de propor ao Congresso Nacional a transformação e extinção de cargos e empregos. Dessa forma, constituiu-se uma elite orçamentária dentro do funcionalismo público, de forma que os poderes e órgãos mencionados podem decidir o curso do seu orçamento. As carreiras desses órgãos tornaram-se as mais atrativas do serviço público. O Poder Executivo, por ser responsável pela promoção dos ajustes macroeconômicos, possui maior incentivo para restringir remuneração dos servidores, até porque é o Poder de maior quantitativo de funcionários, e qualquer ajuste remuneratório pode ter um impacto significativo. Dessa forma, é possível observar uma distorção entre os valores de remuneração e as formas de contratação dos órgãos com autonomia orçamentária, em relação ao Poder Executivo.

Diante do exposto, é possível perceber que o crescimento dos gastos com pessoal no setor público, especialmente na União, são consequência da combinação de uma série de fatores. É evidente, que o gasto com o funcionalismo público gera um impacto significativo no restante das despesas, e no caso dos entes da federação, não é diferente. Por ser a principal área temática desse trabalho, a próxima subseção destina-se a detalhar a questão do gasto com o funcionalismo nos estados.

4.1 O gasto com pessoal nos estados brasileiros

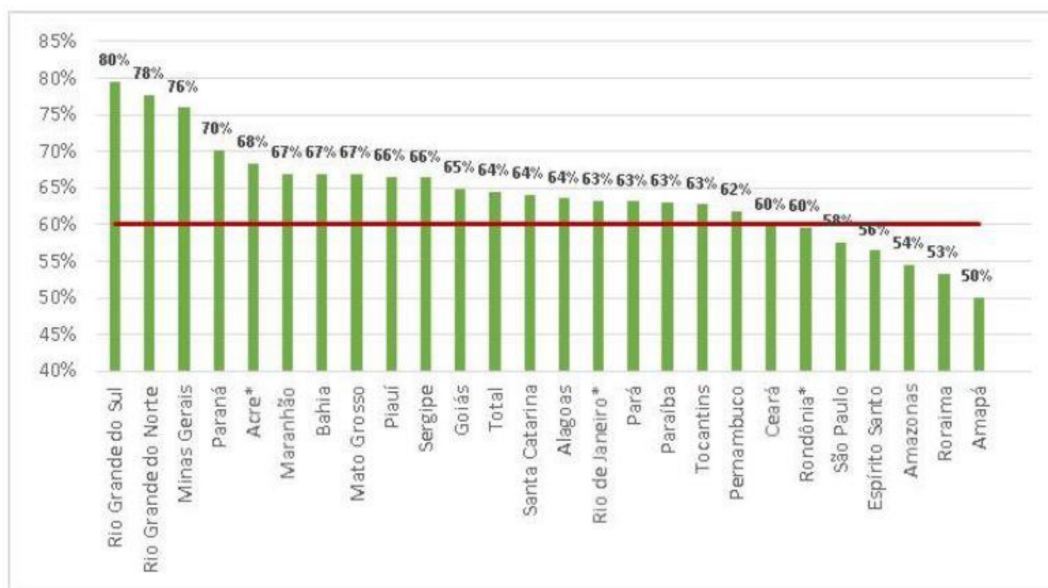
É notório que vários estados brasileiros atravessam uma crise fiscal, demarcada por déficits e dívidas públicas. De acordo com o relatório emitido pelo Banco Mundial (2020), mais da metade dos estados brasileiros apresenta situação fiscal crítica e sete desses estados, já decretaram calamidade financeira, são eles:

Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Goiás, Roraima, Mato Grosso e Rio Grande do Norte. A calamidade financeira evidencia a situação de desequilíbrio existente nesses entes federados.

De acordo com Maciel (2016), na atualidade, o comportamento declinante das finanças públicas estaduais iniciou-se após 2008, com os efeitos da crise financeira internacional, que impactou negativamente nas receitas públicas, que também foram afetadas pelas políticas de desonerações de tributos. No âmbito das despesas públicas, observou-se a manutenção da elevada taxa de crescimento, uma vez que, diante da rigidez orçamentária das finanças públicas a margem de corte por parte do governante é pequena.

Segundo Maciel (2016), a deterioração das contas públicas é expressivamente impactada pela despesa de pessoal. Entre 2008 e 2014, cerca de 88% do aumento das despesas públicas foram originadas pela elevação dos custos relacionados à folha de pagamento. De acordo com os dados apresentados pelo autor, em 2015, dezenove estados ultrapassaram o limite estipulado pela LRF. Vale ressaltar que um dos motivos que explica o descontrole das contas públicas estaduais, quando o assunto é despesa de pessoal, é a diferente forma de cálculo utilizada por cada região. A LRF deixou uma lacuna que permite diferentes interpretações, e consequentemente, diferentes formas de cálculo, o que favorece a “contabilidade criativa” e a utilização de artifícios como a exclusão das despesas com inativas e pensionistas. O gráfico 2 foi confeccionado com base no RREO e demonstra que, caso não fossem utilizados os artifícios pelos estados da elaboração do RGF, como seriam os reais limites da LRF:

Gráfico 2 - Despesas de Pessoal de 2015, em % da RCL (dados RREO)



Fonte: Maciel (2016).

Além das diferentes formas de cálculo da LRF, que, muitas vezes, encobrem a real situação dos gastos com pessoal, existem outras hipóteses para o crescimento dos gastos nessa área. O relatório emitido pelo Banco Mundial, aponta uma série de fatores como os principais causadores do descontrole dos gastos com pessoal nos estados.

Primeiramente, a questão dos inativos, assim como na União, aparece, também, como um gargalo no âmbito estadual. Em quase metade dos estados o crescimento das despesas com inativos é superior do que o crescimento da folha de ativos. Tal fato pode ser explicado pela paridade salarial, pelo aumento da expectativa de vida da população, e consequentemente, um aumento no número de aposentados (BANCO MUNDIAL, 2020).

Somado a isso, no caso dos servidores ativos, o que contribui para o aumento dos gastos com pessoal é o aumento do salário dos servidores. Em contextos de crises fiscais, de forma análoga à União, os governos estaduais tendem a segurar as pressões por reajustes. No entanto, na medida em que o cenário melhora, as cobranças pelos reajustes que não aconteceram ao longo dos anos retornam, e os estado acaba proporcionado o aumento salarial para os servidores.

Ademais, segundo dados apresentados pelo Banco Mundial (2020), o setor público estadual remunera melhor os seus servidores do que o setor privado, quando considera-se o mesmo grau de escolaridade. No caso dos servidores

estaduais com ensino superior completo a média salarial é entre R\$3,6 mil e R\$4,8 mil, ao passo que, mais de 50% dos trabalhadores formais do setor privado, com o mesmo grau de escolaridade, possuem remuneração inferior a R\$2,3 mil. Outro aspecto que difere entre os setores públicos e privados é a desigualdade salarial. No setor público a desigualdade entre as carreiras é maior, enquanto que no setor privado a remuneração dos servidores é mais concentrada.

Outro ponto que merece destaque é o planejamento dos concursos públicos. As carreiras estaduais, assim como na União, são rígidas e apesar de possuírem funções semelhantes são específicas de um órgão. Isso torna inflexível a movimentação dos servidores e realocação desses para outros órgãos que possuem mais demandas, além de existir um número elevado de carreiras que exercem funções semelhantes. Somado a isso, parte dos concursos são realizados prevendo um grande número de vagas, o que pode gerar efeitos perversos, visto que o desempenho do primeiro e do último colocado pode variar bastante, e o grande número de novos servidores pode tornar as avaliações de mais difícil controle (BANCO MUNDIAL, 2020).

Em alguns estados, existem gratificações transitórias que também geram impacto na folha. É possível perceber a existência de adicionais para professores que lecionam em áreas mais distantes, policiais responsáveis por regiões mais perigosas, ou servidores que exercem atividades noturnas. No entanto, em muitos casos esses benefícios são estendidos a mais servidores do que os que de fato possuem o direito. Além disso, alguns estados conferem aos servidores adicionais de salário relacionados a tempo de serviço, o que faz com que um servidor de uma mesa carreira possa receber cerca de cinco vezes mais do que outro, que apesar de apresentarem a mesma carga horária, apresentam mais tempo de contribuição (BANCO MUNDIAL, 2020).

Cabe ressaltar que os critérios mais comuns de progressão nas carreiras públicas são orientados pelo tempo de serviço (anuênios, triênios e quinquênios) e pela obtenção de titulações acadêmicas. Dessa forma, não há garantia de que esses critérios, apesar de reverterem ganhos salariais, gerem, também, ganhos para a população.

Por fim, outro ponto de atenção são as licenças especiais que os servidores possuem direito. As férias-prêmio, por exemplo, são direito dos servidores, mas muitas vezes essa licença pode ocasionar a contratação temporária de um outro

profissional, para fins de substituição, o que gera um impacto financeiro na folha de pagamento de pessoal (BANCO MUNDIAL, 2020).

Diante do exposto, é possível observar uma série de fatores que também colocam as despesas de pessoal como um grande desafio para os estados. O capítulo 6 destina-se a estudar detalhadamente os gastos com pessoal em Minas Gerais, ente subnacional de maior enfoque deste trabalho. Antes disso, na próxima seção, serão apresentados os métodos utilizados para a realização da análise.

5 METODOLOGIA

O presente trabalho tem como objetivo estudar os principais fatores que culminam no grande volume das despesas com pessoal no estado de Minas Gerais. Assim, para que seja possível investigar as razões que desencadeiam o crescimento acelerado da folha de pagamento dos servidores, foram realizados diferentes recortes nas despesas públicas.

A pesquisa desenvolvida nessa monografia é baseada nos métodos descritivos e analíticos, uma vez que foram realizadas análises qualitativas e quantitativas acerca do tema proposto. Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com o intuito de enriquecer a análise qualitativa, para que essa pesquisa sirva de base para a proposição de hipóteses, bem como para a fundamentação dos diagnósticos encontrados na pesquisa quantitativa. A pesquisa quantitativa, por sua vez, foi realizada por meio da análise das informações das finanças públicas de Minas Gerais, e evidenciados por meio de imagens, gráficos e tabelas. Dessa forma, a combinação das metodologias de pesquisa foi fundamental para o atingimento do objetivo do trabalho.

Inicialmente, como a área temática desse trabalho é as finanças públicas, especialmente, as despesas públicas, buscou-se fazer um levantamento dos principais conceitos envolvidos na dinâmica dos gastos públicos. Assim, foram apresentadas diferentes perspectivas de classificação das despesas, bem como a hipótese para o crescimento da atividade do Estado. Além disso, foi apresentado de forma pontual, também, o déficit público. Em seguida, foi realizado um levantamento bibliográfico relacionado aos marcos legais que envolvem a administração financeira e orçamentária no setor público. Dessa forma, foram discutidos os principais normativos que balizam o orçamento público, com enfoque principal para a Lei de Responsabilidade Fiscal. No mais, a fim de estudar o principal tema desse trabalho, foi realizado um levantamento bibliográfico relacionado à dinâmica de pessoal no funcionalismo público brasileiro, inicialmente pontuando os principais aspectos no contexto da União, e, posteriormente, apontando os principais aspectos relacionados aos estados. Vale ressaltar que essa parte tem como objetivo dar mais embasamento teórico para as análises de gasto com pessoal realizadas no âmbito do estado de Minas Gerais.

Em seguida, foi realizada a coleta de dados necessários para o desenvolvimento da análise. A maioria dos dados utilizados foram extraídos do Portal da Transparência do governo de Minas Gerais. Os dados se referem ao período compreendido entre 2010 e 2020. As bases de dados extraídas apresentavam informações detalhadas das despesas orçamentárias, tais como ação, categoria econômica, elemento da despesa, fonte de recursos, função, grupo de despesa, modalidade de aplicação, órgão, procedência, programa e subfunção. Para a análise realizada com esses itens, foram utilizados os valores de despesa empenhada²⁴. Além disso, também foram extraídos do Portal da Transparência os dados das receitas públicas. As bases extraídas apresentavam informações como natureza jurídica, alínea da receita, categoria econômica, espécie da receita, fonte do recurso, grupo da natureza jurídica, item da receita, origem da receita, rubrica da receita, subalínea da receita, unidade orçamentária e valor arrecadado. Ademais, os dados relacionados à Receita Corrente Líquida foram extraídos do site da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF –MG), do Relatório de Gestão Fiscal.

Somado a isso, para tornar possível a comparação entre as variáveis orçamentárias ao longo do tempo, foi necessário utilizar a deflação de preços, com base no Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os gráficos elaborados, utilizaram os preços de 2010 como índice. Dessa forma, a tabela 3 evidencia os índices utilizados para deflacionar os dados:

Tabela 3 - Índices utilizados como base para a análise de dados

Ano	Índice	Taxa anual	Fator de multiplicação
2010	1,000		1,728
2011	1,066	6,6%	1,620
2012	1,124	5,4%	1,537
2013	1,194	6,2%	1,447
2014	1,269	6,3%	1,361
2015	1,384	9,0%	1,248
2016	1,505	8,7%	1,148
2017	1,557	3,4%	1,110
2018	1,614	3,7%	1,071
2019	1,674	3,7%	1,032
2020	1,728	3,2%	1,000

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

²⁴ De acordo com Boroni (2018), o empenho da despesa é a etapa que o poder público cria a obrigação de pagamento, uma vez que há a reserva do recurso para determinado gasto.

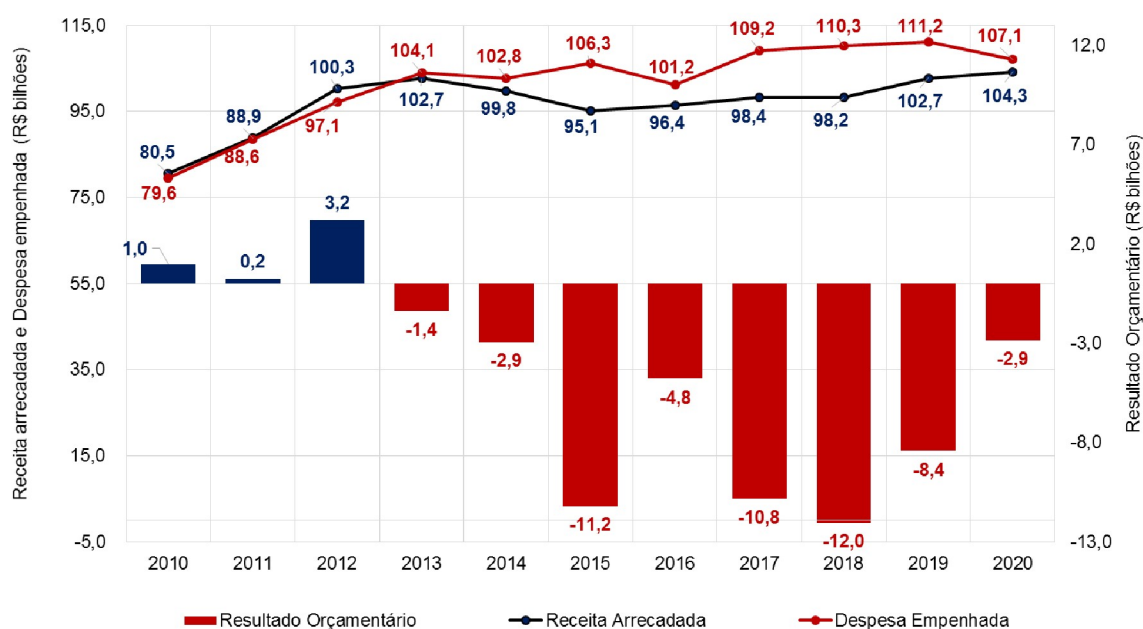
As questões teóricas apresentadas nos capítulos anteriores do trabalho foram retomadas em momentos oportunos da análise de dados. Os conceitos orçamentários discutidos, bem como a legislação mencionada na área de finanças públicas foram utilizadas para embasar a pesquisa realizada, e os resultados obtidos. Além disso, com o objetivo de ajudar na formulação de proposições para o crescimento dos gastos públicos, foi utilizado o boletim de finanças públicas de Minas Gerais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, é de suma importância destacar que a realização da especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público foi fundamental para a realização desse trabalho. As disciplinas estudadas contribuíram para seleção dos itens a serem trabalhados, bem como auxiliou no entendimento dos conceitos, legislações e dados apresentados.

6 ANÁLISE DA DESPESA COM PESSOAL EM MINAS GERAIS

Como já mencionado no capítulo 4, os estados brasileiros atravessam uma crise nas finanças públicas, de forma que sete estados, dentre eles, Minas Gerais, chegaram a decretar calamidade financeira. Isso evidencia que os entes estaduais enfrentam sucessivos déficits orçamentários. Como o estado de Minas Gerais é o objeto de estudo dessa análise, o quadro fiscal será abordado mais detalhadamente. Dessa forma, tem-se o resultado orçamentário de Minas Gerais evidenciado pelo gráfico 3:

Gráfico 3 – Evolução das receitas, despesas e Resultado Orçamentário²⁵ de Minas Gerais (2010-2020)*



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Receita arrecada e Despesa Empenhada. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2020.

A partir do gráfico é possível observar que no período compreendido entre 2010 e 2020 apenas os exercícios de 2010, 2011 e 2012 apresentaram superávits orçamentários. Dessa forma, o ano de 2013 introduziu o déficit público no estado de Minas Gerais, que desde então, repete-se sucessivamente, ano após ano.

É possível observar a trajetória descendente da receita, entre os anos de 2013 e 2015. A partir de 2015, a receita retoma a trajetória ascendente, mas ainda de

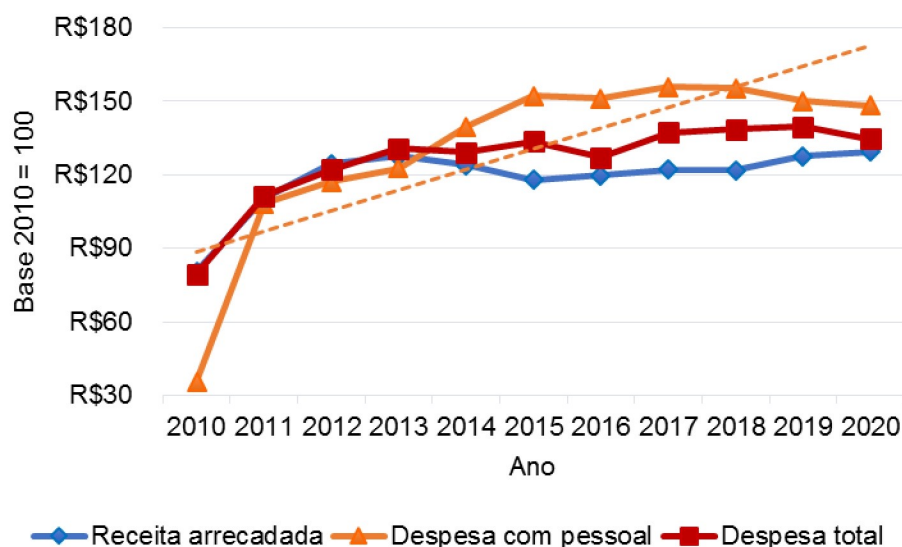
²⁵ O resultado orçamentário pode ser obtido por meio da diferença entre receitas arrecadadas e das despesas empenhadas.

maneira bem discreta, de forma que, somente em 2019 as receitas públicas atingem o patamar equivalente ao do período anterior ao déficit. Dessa forma, é notável que o baixo desempenho das receitas contribuiu para ocorrência de sucessivos resultados negativos. Dentre as hipóteses levantadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (2019), para o baixo desempenho das receitas, tem-se a queda na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), visto que esse imposto representa cerca de 56% da receita total e 78% a receita de tributos. Dessa forma, para melhorar a arrecadação dessa fonte, o estado preparou um programa de regularização fiscal, além de promover mudanças nas alíquotas, o que auxiliou na retomada do crescimento por parte das receitas (STN, 2019).

Além disso, os déficits também podem ser justificados pelo comportamento ascendente da despesa pública nesse período. No intervalo compreendido entre 2010 e 2020 apenas nos anos de 2013, 2016 e 2019 a despesa pública apresentou um comportamento ascendente. Assim, os gastos públicos apresentaram crescimentos expressivos durante a última década, e existem uma série de hipóteses que busca explicar as razões desse crescimento. No caso das despesas, sabe-se que a “trajetória da despesa com pessoal sugere que o seu crescimento é a causa preponderante do desequilíbrio fiscal do Estado” (STN, 2019, p.32). Por esse motivo, o presente estudo dedicou-se a fazer o recorte das despesas públicas empenhadas no grupo de natureza²⁶ da despesa “1 - pessoal e encargos sociais”. O gráfico 4 explicita a evolução do índice de gastos com pessoal, quando comparada as receitas e as despesas do estado.

²⁶ Essa classificação da despesa foi apresentada na seção 2.1.1.3.1.2 do trabalho.

Gráfico 4– Evolução do índice de receitas, de despesas totais e de despesas com pessoal (2010-2020) – valores reais



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Despesa Empenhada.
 Elaboração própria
 (*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2020.

O objetivo do gráfico 4 é comparar a evolução das despesas de pessoal, frente as despesas totais do estado de Minas Gerais e às receitas públicas, e para isso, foi utilizado número índice.

A partir da análise do gráfico, pode-se observar que até o ano de 2013 as receitas superavam as despesas, conforme já discutido, também, no primeiro gráfico. Consequentemente, até esse momento, as despesas com pessoal também ocupavam um patamar inferior às despesas e receitas totais. A partir do ano de 2014 observa-se uma intensa evolução nos gastos com pessoal, de forma que o crescimento desses ocorreram em ritmo superior às receitas e despesas totais, ou seja, o gasto com pessoal passa a ter uma grande representatividade nos déficits orçamentários do estado.

É possível observar, também, que os gastos com pessoal apresentavam um comportamento ascendente desde 2010, sendo o período de 2014 e 2015 os que apresentam um crescimento mais chamativo. Os anos de 2017 e 2018 são marcados também pelo maior índice de gasto com pessoal no estado de Minas Gerais, representando cerca de R\$55 bilhões²⁷. Por outro lado, o ano de 2015 apresenta uma

²⁷ Valores reais calculados com base no IPCA acumulado de 2020.

estagnação nas despesas com pessoal, ao passo que o em 2019 e 2020 existe uma tendência de queda dessas despesas.

Nesse caso, vale aplicar a hipótese levantada por Mendes (2016), no âmbito da União, também para o estado de Minas Gerais. O autor afirma que as despesas com pessoal apresentam comportamento cíclicos em anos eleitorais, de forma que tende-se a aumentar as contratações nos períodos em que se aproximam as eleições, como é o caso dos anos de 2014, 2017 e 2018. Por outro lado, durante o mandato do governante, a tendência é de reduzir a folha de pessoal, como pode-se observar nos anos de 2015, 2019 e 2020.

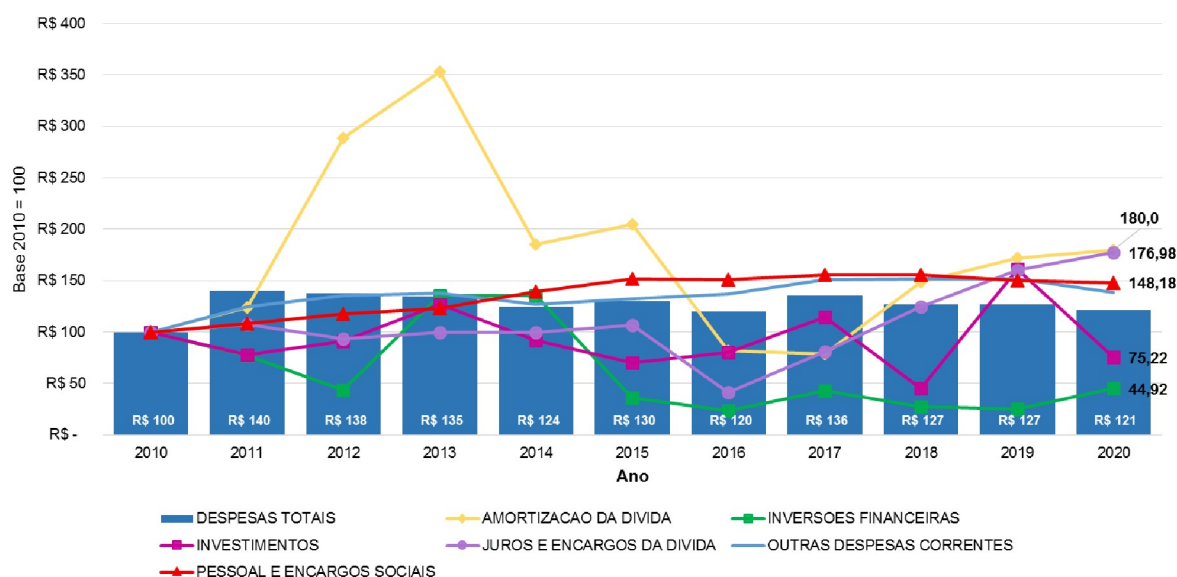
Outro ponto que merece ser discutido, também trazido por Mendes (2016), é o comportamento do governo frente às reivindicações de reajustes salariais, conforme o desempenho das finanças públicas. A tendência é que o governo controle as solicitações nos períodos de maiores restrições orçamentárias. Dessa forma, as demandas dos servidores acumulam-se durante um tempo, e são atendidas em um cenário de melhoria. Assim, considerando a retomada da trajetória ascendente das receitas públicas desde 2016, a tendência é que os servidores intensifiquem as pressões no governo, para a promoção dos reajustes salariais, tendo em vista a correlação entre despesa primária e a despesa com pessoal. Essa teoria é ratificada, no contexto de Minas Gerais, no ano de 2020, quando o governador Romeu Zema, mesmo em um cenário de déficit, sancionou um aumento de 13%²⁸ para os servidores da segurança pública²⁹.

Além de observar o crescimento das despesas com pessoal comparado às receitas e despesas, também é interessante analisar o comportamento desse gasto frente os outros grupos de despesas. O gráfico 5 aponta essa comparação.

²⁸ Vide <https://www.poder360.com.br/brasil/zema-da-reajuste-a-agentes-de-seguranca-e-veta-aumento-a-outras-categorias/>.

²⁹ Ao longo da análise será discutido o porquê as carreiras como as de segurança pública possuem mais sucesso na conquista de reajustes salariais.

Gráfico 5 – Evolução do índice de despesa empenhada por grupo de despesa em Minas Gerais (2010 – 2020)



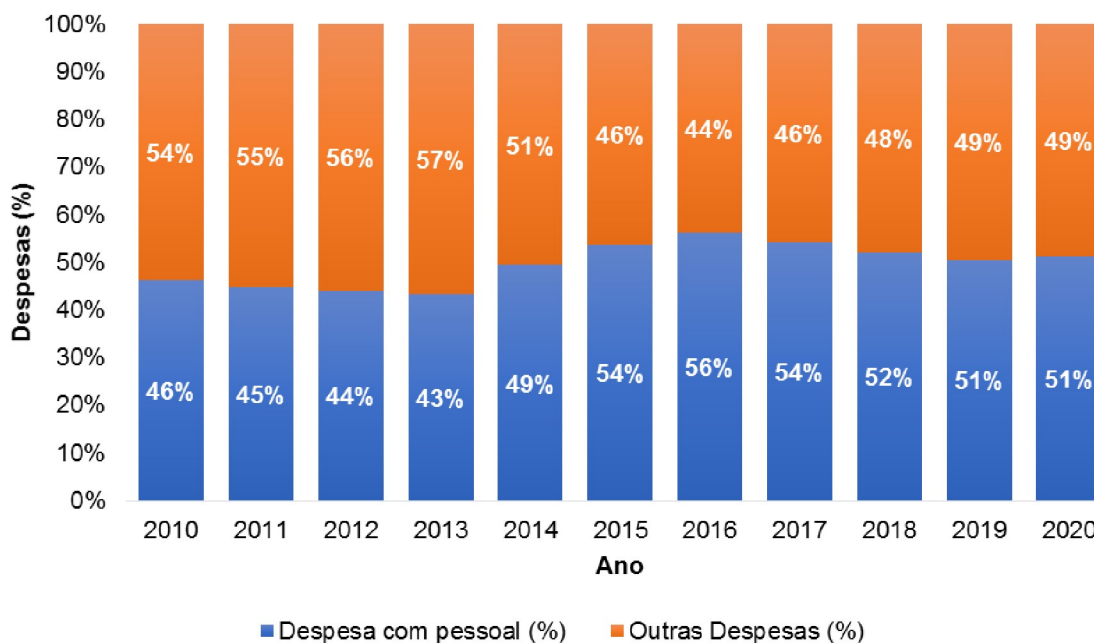
Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Despesa Empenhada.
Elaboração própria

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2020.

Dessa forma, ao analisar os índices de despesas por grupos, é possível observar um crescimento real de 48,18% no grupo “pessoal e encargos sociais”. Os grupos “amortização da dívida” e “juros e encargos da dívida” também apresentaram um crescimento real significativo, de 80% e 76,98% respectivamente. Cabe salientar que as despesas com pessoal, juntamente com as despesas com juros, encargos e amortização da dívida, são de execução obrigatória. Quando essas despesas são somadas a outras que também não são passíveis de contingenciamento, tais como, auxílios, e despesas vinculadas às receitas por força da Constituição, a exemplo da educação, saúde, manutenção de pesquisa e ensino, emendas parlamentares estaduais, e transferências constitucionais, a margem de corte por parte do governante torna-se extremamente limitada. Dessa forma, tem-se grande parte do orçamento público comprometido com despesas inflexíveis, que não dependem da discricionariedade do governante para execução.

Além de observar o crescimento nas categorias econômicas, é interessante analisar a parcela que esses gastos ocupam frente à todos os dispêndios do governo. O gráfico 6 explicita a participação dos gastos com pessoal nas despesas totais do estado de Minas Gerais.

Gráfico 6 – Percentual das despesas com pessoal em relação às despesas totais (2010-2020)*



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Despesa Empenhada.
Elaboração própria

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2020.

A partir da análise do gráfico, é possível observar o aumento da participação das despesas com pessoal nas despesas totais do governo de Minas Gerais. No período compreendido entre 2010 e 2014, a despesa com pessoal não chegava a 50% dos gastos totais, embora já representasse uma parcela considerável. Em 2015, por sua vez, a despesa empenhada no grupo “1 – pessoal e encargos sociais” atingiu o patamar de 54%, o que significa que mais de metade das despesas do estado de Minas Gerais foram executadas para pagamento de pessoal, e, observa-se ainda, que os anos subsequentes continuaram apresentando esse padrão. Em números absolutos, no intervalo estudado, as despesas com pessoal saltaram da casa dos R\$35 bilhões em 2010, para cerca de R\$52 bilhões³⁰ em 2020, conforme pode-se observar, com mais detalhes, na tabela 4:

³⁰ Valores reais calculados com base no IPCA acumulado de 2020.

Tabela 4 – Despesa com pessoal e despesa total (R\$ bilhões)*

Ano	Despesa com pessoal	Despesa Total
2010	R\$ 35,68	R\$ 77,25
2011	R\$ 38,56	R\$ 86,10
2012	R\$ 41,80	R\$ 94,76
2013	R\$ 43,75	R\$ 101,27
2014	R\$ 49,76	R\$ 100,77
2015	R\$ 54,21	R\$ 100,87
2016	R\$ 53,85	R\$ 95,71
2017	R\$ 55,34	R\$ 102,25
2018	R\$ 54,80	R\$ 105,33
2019	R\$ 53,52	R\$ 105,84
2020	R\$ 52,64	R\$ 102,69

(conclui)

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Despesa Empenhada. Elaboração própria

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2020.

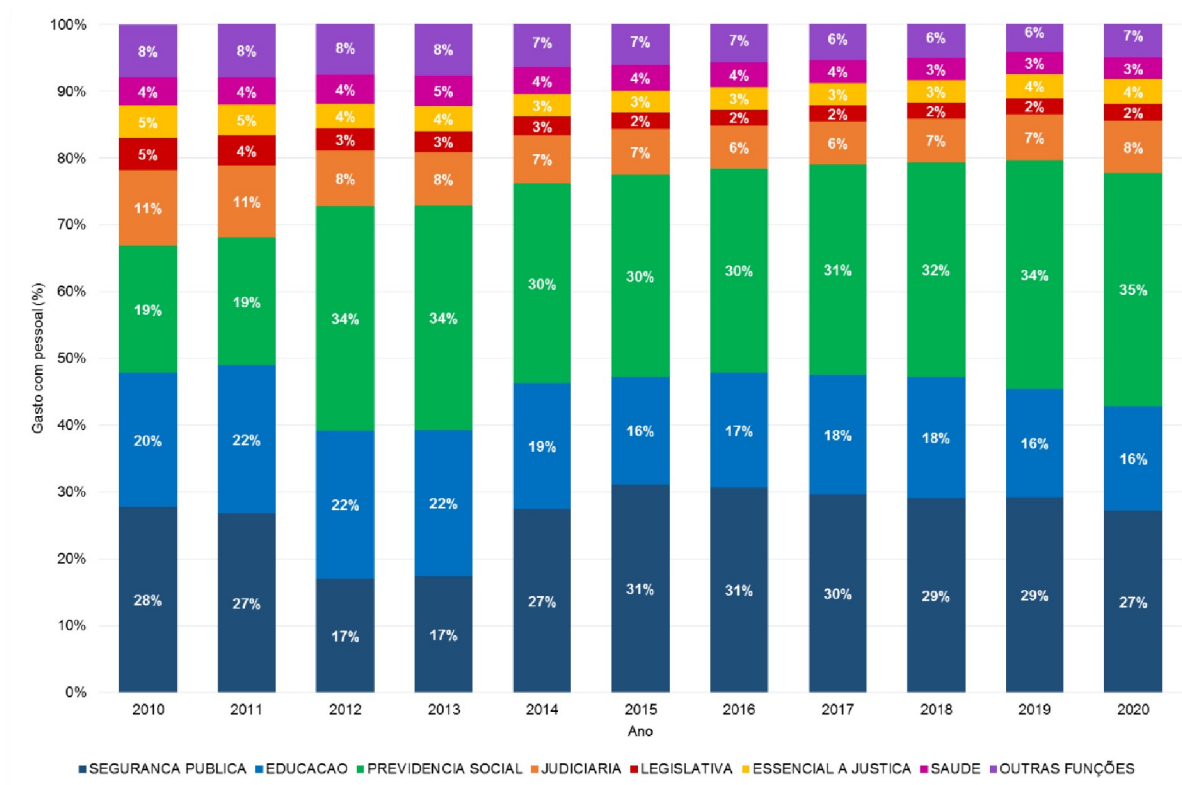
O alto volume de recursos destinados a pagamento de pessoal envolve importantes discussões. Considerando que o governo dispende cerca de metade dos recursos com despesa com pessoal, a outra metade disponível serve para custear todos os outros gastos da máquina pública, além de financiar os investimentos e a realização de políticas públicas. Dessa forma, levando em conta que os governos tem como função o provimento dos bens públicos aos cidadãos, bem como a prestação de serviços pra sociedade, a destinação de mais da metade das despesas com pessoal pode comprometer os recursos disponíveis para a realização de políticas públicas.

Mendes (2016) pontua que a forma como o funcionalismo público é organizado, favorece o alto gasto com os funcionários. A Constituição Federal previu a ampla estabilidade pro servidor público, que uma vez efetivado, ocupa a folha de pessoal pelos próximos trinta anos. As possibilidades de demissão são raras, e limitadas pela legislação e raramente acontecem, dificultando a redução do volume de gastos com pessoal. A estruturação das carreiras também é um ponto a ser destacado, já que vários cargos são vinculados à órgãos específicos, e mesmo que exerçam funções semelhantes, não podem ser deslocados para áreas que necessitam de mais servidores.

Além disso, o Banco Mundial (2020) também coloca como hipótese para os grandes gastos dispendidos com pessoal, o alto salário do servidor público, quando comparado ao trabalhador do setor privado. Ademais, a forma de promoção e progressão das carreiras também pode contribuir para os altos gastos com pessoal, tendo em vista que os aumentos estão mais relacionados ao tempo de serviço e titulações acadêmicas, ao invés de ser correlacionado às entregas e ao desempenho.

Uma outra perspectiva interessante de análise de gastos com pessoal, é a análise pelas funções. O gráfico 5 permite visualizar as funções do estado de Minas Gerais que mais demandam recursos para pagamento de pessoal.

Gráfico 7 – Despesa com pessoal em Minas Gerais, por função (2010-2020)



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Despesa Empenhada.

Elaboração

própria

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2020.

O gráfico 7 evidencia as funções que mais demandaram recursos para pagamento de pessoal no estado de Minas Gerais, no período compreendido entre 2010 e 2020. As funções que apresentaram gastos mais expressivos foram:

previdência social, segurança pública, educação, saúde, judiciária, legislativa e essencial a justiça.

Para essa análise, é importante separar dois fatores: o gasto com ativos e inativos. A previdência social é um dos itens mais chamativos do gráfico, tendo em vista que em 2010 representava 19% (cerca de R\$6,7 bilhões³¹) das despesas com pessoal e em 2020 passou a representar 35% (cerca de R\$ 18,4 bilhões³²), ou seja, obteve um crescimento real de 16% ao longo dessa última década.

Mendes (2016) coloca a questão previdenciária, no âmbito da União, como um dos principais gargalos para o atingimento de uma política de pessoal adequada. Tendo em vista que os inativos também são um problema no estado de Minas Gerais, é possível retomar as hipóteses levantadas por esse autor.

Primeiramente, cabe destacar que a previdência social é um gasto exatamente inflexível, visto que, uma vez que o cidadão tem direito, não existe possibilidades de corte. Ademais, a previdência engloba o RPPS, que é o regime de aposentadoria dos servidores públicos, bem como engloba o RGPS, que é o regime de aposentadoria dos trabalhadores do setor privado.

No caso dos servidores públicos, que beneficiários do RPPS, os principais gargalos são a questão da paridade - em que os aposentados possuíam os mesmos reajustes dos que os servidores ativos - e da integralidade - em que os servidores aposentam com o salário integral. Esses benefícios foram modificados por reformas previdenciárias que ocorreram ao longo do tempo, mas tendo em vista que essas modificações foram implementadas apenas em 2004, os critérios de paridade e integralidade ainda vão onerar a folha de pessoal por mais alguns anos, e o impacto dessas reformas poderá ser avaliado somente no longo prazo.

No caso dos funcionários beneficiários do RGPS, os grandes gargalos estão relacionados ao fato de não haver uma idade mínima para aposentar e de o cálculo estar relacionado à média de 80% dos maiores salários. Vale ressaltar, que na União a Reforma da Previdência foi aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, ao passo que, no estado de Minas Gerais, foi aprovada a Lei Complementar nº 156/2020. Essa Lei apresentou mudanças significativas, como mudanças na idade mínima para aposentadoria e tabelas de alíquotas progressivas

³¹ Valores reais calculados com base no IPCA acumulado de 2020.

³² Valores reais calculados com base no IPCA acumulado de 2020.

de contribuição. Cabe ressaltar, que o impacto dessa reforma será maior, também, no longo prazo.

Por outro lado, um outro fator que exerce pressão sobre o gasto com inativos é o envelhecimento populacional, em decorrência do aumento da expectativa de vida da população. Mendes (2016) afirma que existe uma tendência de explosão demográfica, de forma que o percentual de idosos que em 2012 era equivalente a 7,2% tende a atingir mais de 20% em 2050. Dessa forma, caso as Reformas da Previdência não tivessem sido aprovadas, o problema com os inativos seria ainda maior, com o passar dos anos.

De acordo com o gráfico 5 é possível observar, também, que a segurança pública, a educação e a saúde ocupam posições de destaque na temática de gasto com pessoal. É possível correlacionar o aumento dos gastos nas áreas prioritárias com a Lei de Wagner, apresentada no capítulo 2. Essa lei exprime que o crescimento dos países, gera um aumento na participação do governo na economia, tendo em vista que, diante do desenvolvimento econômico, a população aumenta a demanda de bens públicos.

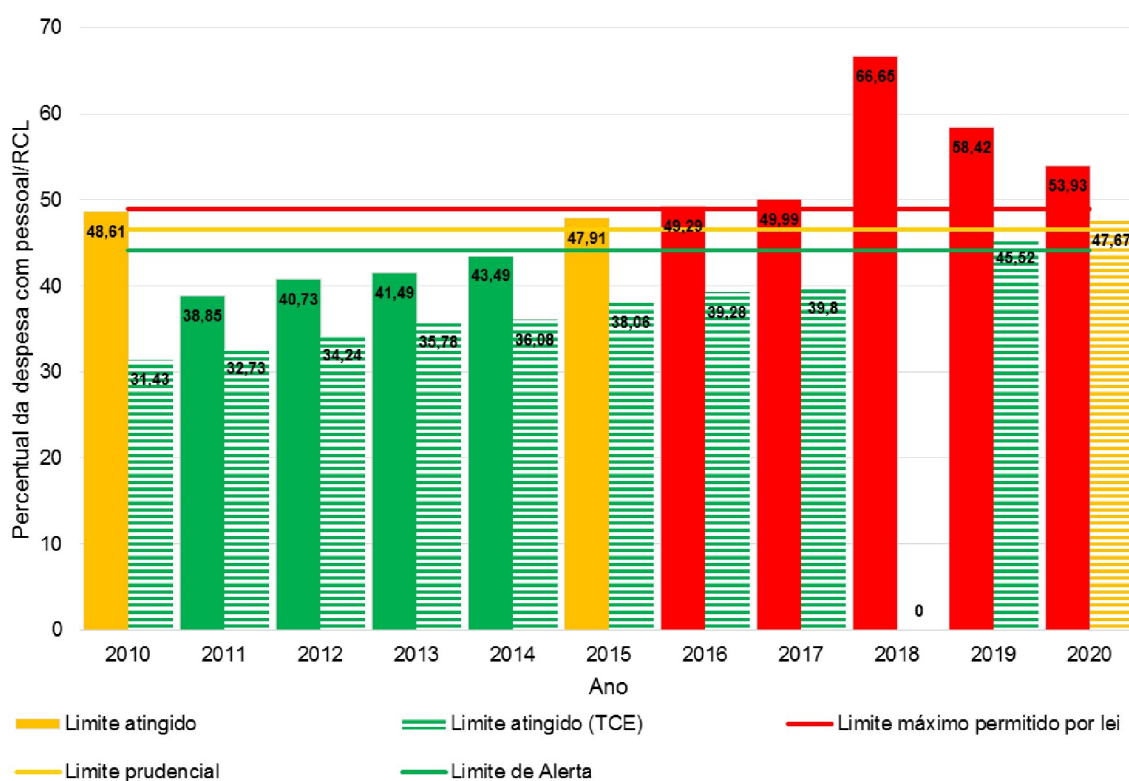
Além disso, uma explicação para os altos gastos com segurança pública, educação e saúde é a relação entre a natureza da atividade exercida pelo servidor e o poder de barganha em relação aos reajustes salariais. Certas atividades, como é o caso das realizadas pelas áreas prioritárias, são essenciais para população, o que gera maior dependência do governo. Nesse sentido, a realização de greves nesses setores pode ter um impacto muito significativo para sociedade. No caso da segurança pública, ainda tem-se que as atividades de polícia, defesa e manutenção da ordem são exclusivas do Estado, não podendo ser realizadas pela iniciativa privada. Dessa forma, como a paralisação dessas atividades gera uma maior ameaça ao funcionamento do estado, o governo tende a atender às solicitações de recomposição salarial dessas áreas, fazendo com que elas ocupem maior parcela do gasto com pessoal.

Por fim, pode-se observar que as funções judiciária, legislativa e essencial a justiça também ocupam grandes parcelas quando o assunto é gasto com pessoal. Dessas três funções mencionadas, a judiciária é a que apresenta o percentual mais expressivo, variando de 8% a 11% durante o período estudado. O alto nível de gastos com o Poder Judiciário e no Poder Legislativo vai de encontro à autonomia

orçamentária concedida à esses poderes na Constituição de 1988, tendo em vista que é possível a prerrogativa de criação, transformação e extinção de cargos e empregos.

Outra questão importante de ser discutida, no que tange aos gastos com pessoal, é o cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O gráfico 8 expressa os limites atingidos pelo Poder Executivo³³ estado de Minas Gerais, de acordo com a LRF.

Gráfico 8 – Comparativo³⁴ dos limites atingidos pelo Poder Executivo de Minas Gerais na LRF (2010-2020)



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal.

Inicialmente, vale ressaltar que a LRF impõe o limite máximo de 49% da Receita Corrente líquida para os gastos com o Poder Executivo Estadual. Em seguida, vale observar que o estado de Minas Gerais, com a exceção do exercício de 2018,

³³ O Executivo foi escolhido para análise, por ser o poder com o maior percentual de gastos.

³⁴ Conforme mencionado na subseção 3.3.1, existem diferentes metodologias de cálculo dos limites da LRF. No caso de Minas Gerais, com exceção do ano de 2018, os exercícios compreendidos entre 2010 e 2020 contaram com a publicação de dois limites de gasto com pessoal, calculados de maneiras distintas. O gráfico 8 exibe o cálculo conforme interpretação literal da LRF (representada pelas colunas inteiramente preenchidas), e também o cálculo do limite conforme entendimento do TCE (representada pelas colunas parcialmente preenchidas).

apresentou dois limites de gasto com pessoal em relação à RCL. Para explicar tal fato, retoma-se a teoria de Nunes, Marcelino e Silva (2019) que afirmam que os Tribunais de Contas não possuem uniformidade na metodologia de cálculo da LRF, de forma que alguns excluem certas despesas, como a de inativos, do cálculo. Maciel (2016) afirma que a LRF deixou uma lacuna que favorece a “contabilidade criativa” e a utilização de artifícios para realização dos cálculos, o que, de certa forma, pode proporcionar o maior descontrole dos gastos com pessoal, já que nem todos os elementos são contabilizados.

No caso de Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado expediu a Instrução nº 05/2001, que legitimou os relatórios de 2010 a 2017. Essa instrução excluiu do cálculo do limite da LRF os gastos com aposentadorias e pensões dos órgãos e Poderes mencionados no artigo 20 da LRF, sob a justificativa de serem gastos não contingenciáveis. A partir de 2019 o TCE-MG adotou outro entendimento, exarado pelo Ofício nº 18158/2019, que sob a justificativa que os déficits previdenciários são custeados por fundos específicos, a fonte 58 ³⁵deve ser deduzida do cálculo.

Observa-se que, para o entendimento clássico da LRF, o estado de Minas Gerais atingiu o limite prudencial nos anos de 2010 e 2015, e extrapolou o limite da Lei nos exercícios compreendidos entre 2016 e 2020. No caso de atingimento do limite prudencial, o governo é submetido as vedações impostas no artigo 22 da LRF, tais como proibição de aumentos, vantagens, reajustes, criação de cargos, alteração de estrutura de carreiras, dentre outros. Para os casos em que o estado atinge o limite máximo estipulado, o artigo 23 da LRF prevê eliminação do percentual excedente nos próximos dois quadrimestres, bem como legitima a possibilidade de redução da carga horária de trabalho, com adequação de vencimentos. Caso o limite não retome aos patamares normais, o Poder ou órgão pode ficar impedido de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito.

Dessa forma, cabe salientar que mesmo diante das mais duras regras de gestão fiscal, impostas pela LRF, existe a possibilidade de manobra por parte do governante. Uma vez que os Tribunais de Contas podem possuir diferentes

³⁵ De acordo com o classificador econômico da despesa a fonte 58 consiste nos benefícios do RGPS na área urbana, ou seja “Despesas orçamentárias com benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS relativas à área urbana, exclusive aposentadoria e pensões” e “Despesas com benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS relativas à área urbana, exclusive aposentadoria e pensões.”

interpretações sobre o cálculo dos limites, as contas públicas podem apresentar diferentes resultados. Tal fato pode comprometer ainda mais a folha de pagamento do funcionalismo público e a contribuição dos gastos com pessoal com o déficit.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho cumpriu o objetivo proposto de analisar as despesas com pessoal no estado de Minas Gerais, sob diferentes perspectivas, a fim de identificar os principais fatores que propiciam o crescimento acelerado dessas despesas. Desde o ano de 2013, Minas Gerais apresenta sucessivos déficits orçamentários, que tornam-se ainda mais difíceis de serem superados quando os gargalos estão relacionados à despesas inflexíveis, e não contingenciáveis, como os gastos com pessoal.

No que tange ao desenvolvimento dos capítulos desse trabalho, após a introdução foi trabalhado os conceitos fundamentais relacionados ao orçamento público. Nessa seção, foram apresentadas as classificações das despesas públicas quanto à obrigatoriedade, quanto à vinculação e, também, as classificações orçamentárias. Assim, foram destelhadas as classificações institucional, funcional, programática, por natureza, por categoria econômica, as modalidades de aplicação e os elementos das despesas públicas. Ademais, foram pontuadas as contribuições de Wagner, Paacock e Wiseman, Musgrave & Musgrave, bem como as contribuições das escolas neoliberal e marxista, para explicar a dinâmica de crescimento das despesas públicas. Destaca-se a importância das classificações por grupo de despesa, tendo em vista que toda a análise foi realizada em cima do grupo “1 – pessoal e encargos sociais”, bem como a relevância da classificação funcional, que permitiu identificar pontos muito importantes na dinâmica de crescimento nas despesas de pessoal. Nas hipóteses de crescimento das despesas públicas, a Lei de Wagner foi aplicada como uma possível explicação para os resultados obtidos na análise.

O capítulo destinado ao estudo dos marcos legais que balizam o orçamento público, foi de fundamental importância para o desenvolvimento do trabalho. Nele, foi possível observar a evolução das legislações que tratam das finanças públicas no Brasil, bem como a ampliação da necessidade de normatização, especificamente, dos gastos com pessoal. Assim, a Lei nº 4.320/1964 foi estudada como o primeiro normativo da atualidade a disciplinar as finanças públicas, trazendo pontos tão importantes, que passados cinquenta e oito anos continua sendo utilizada na administração pública. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, trouxe uma série de inovações relacionadas ao orçamento público, tais como a disposição dos principais instrumentos balizadores das finanças públicas: o PPA, a LDO e a LOA. Por

fim, foi estudada detalhadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que com o objetivo de promover maior transparência e controle das contas públicas estabeleceu duros limites para o gasto com o funcionalismo público, bem como previu vedações e sanções para as ocasiões em que esses limites forem descumpridos.

O estudo realizado sobre o gasto com o funcionalismo público brasileiro, foi o ponto chave desse trabalho. A partir do levantamento de bibliografias relacionadas ao gasto com pessoal, foi possível levantar uma série de hipóteses para o crescimento dos gastos com pessoal, tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual: as mudanças trazidas pela CF; a estabilidade do servidor; a estruturação de carreiras no serviço público, com altos salários, e com progressões e promoções baseados em tempo de serviço e obtenção de titulações; a questão previdenciária; o alto poder de barganha envolvido em carreiras que exercem atividades essenciais; a autonomia orçamentária conferida ao Legislativo e ao judiciário; e a falta de uniformidade nos cálculos realizados para cumprimento dos dispositivos da LRF.

Dessa forma, percebe-se que o gasto com pessoal é um problema complexo, que possui origens diversas. Para solucionar os fatores geradores desse crescimento acelerado dos gastos com pessoal, Mendes (2016) propõe uma série de mudanças. O autor defende que deve haver um maior planejamento do funcionalismo público, com a realização de concursos de qualidade mais elevada, bem como defende o investimento em carreiras que permitem a realocação dos servidores dentro da administração pública.

Somado a isso, no que tange ao poder de barganha do servidor público, dado o direito à greve, previsto na Constituição Federal, sugere-se que, conforme prevê a Carta Magna, o direito de greve seja regulamentado. Embora essa normatização possa apresentar um risco, o estabelecimento de regras para a realização de greves, como, número mínimo de servidores, descontos para os dias de paralisação, e mínimos percentuais de trabalhadores as atividades essenciais podem ser benéficas para o controle dos gastos com pessoal.

Além disso, em relação a estabilidade do servidor que, de certa forma, representa uma inflexibilidade no gasto com pessoal, Mendes (2016) propõe formas alternativas de contratação, a exemplo da contratação de organizações sociais para gerir hospitais públicos, por exemplo. Ademais, sugere-se que a estabilidade seja um direito apenas de carreiras estratégicas, que estão relacionadas à tomadas de decisão

e ao desenvolvimento de políticas públicas, para evitar, assim, a perseguição e a interrupção das atividades nos ciclos eleitorais.

Outra alternativa para melhorar os gastos com pessoal no funcionalismo público, é a promoção de uma restrição orçamentária ao Judiciário, Ministério Público e Legislativo. Esses órgãos, diante da autonomia para criação e modificação na estrutura de cargos, tornaram-se os que possuem as carreiras mais atrativas. A imposição de um teto remuneratório, por exemplo, pode ser uma saída para diminuir as disparidades salariais entre os poderes.

Por fim, Maciel (2016) ressalta a importância de revisitar a Lei de Responsabilidade Fiscal e propor soluções para as brechas apresentadas por elas. Dessa forma, seria possível que os limites impostos pela lei representassem, realmente, a verdadeira situação dos gastos com o funcionalismo público.

Como pode-se perceber, quando a temática é gasto de pessoal, os desafios apresentados são muitos. No entanto, os governos já apresentaram alguns avanços, tais como as aprovações das Reformas da Previdência. Ademais, é necessário que os governantes planejem medidas de médio e longo prazo, a exemplo das sugestões propostas nessa seção, com o objetivo de evitar o agravamento da situação do gasto com o funcionalismo público, bem como reduzir os percentuais gastos com a folha de pagamentos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Questões Práticas**: Lei Complementar nº 101/00. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Limites de despesa com pessoal dos municípios do Estado da Bahia perante a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Bahia, 2019. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br/estudo-d-a-m-post/limites-de-despesa-com-pessoal-dos-municipios-do-estado-da-bahia-perante-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em 23 out. 2021.

BRASIL. Banco Mundial. **Gestão de pessoas e folha de pagamento no setor público brasileiro, o que os dados dizem?**. Grupo Banco Mundial, 2020. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%ABlico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf>>. Acesso em: 01 out. de 2021.

BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas. **Despesa Públicas**. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro. 23 out. 2020. Apresentação de Power Point

BECHTLUFFT, Rodolfo Pinhón. **Desigualdade de remuneração no setor público: Poder, prestígio e discriminação das carreiras do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

BORONI, Bruna de Paiva. **O cumprimento do mínimo constitucional em ações e serviços de saúde em Minas Gerais**: diferença entre despesas empenhadas e os valores inscritos em restos a pagar na função “saúde” entre os anos de 2012 e 2017. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 01 out. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm> Acesso em 10 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 13 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-103-227649622>> Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10028.htm>. Acesso em 04 de dez. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 25 de ago. de 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento**. 9ª versão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2021. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>>. Acesso em: 01 out. de 2021.

BRASIL. Ministério do Estado do Orçamento e Gestão. Gabinete do Ministro. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de

março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 1999.

BRASIL. Portaria nº 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 mai. 2001. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf>. Acesso em 18 de ago. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em: 01/08/2021.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. Monografia de especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178058/MonografiaMauricioCamara.pdf?sequence=2>> Acesso em 12 ago. 2021.

CASTRO, Bárbara Mendes. **Orçamento Impositivo No Brasil: Uma Análise Das Implicações De Sua Adoção Pela União**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

CAVALCANTI, Marco Antônio F. de H; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; JÚNIOR, José Ronaldo de C. Souza Júnior; BERÇOT, Ana Paula; PIRES, Gustavo Martins Venâncio; MENDONÇA, Igor Ribeiro. **Ajustes nas despesas de pessoal do setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039**. Carta de conjuntura IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.16. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/09/ajustes-nas-despesas-de->

peessoal-do-setor-publico-cenarios-exploratorios-para-o-periodo-2020-2039/>. Acesso em: 20 set. 2021.

DINIZ, Gabriel. Grande conquista: **Reforma da Previdência é aprovada e passa a valer ainda em 2019**. Centro de Liderança Pública, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/grande-conquista-reforma-da-previdencia-e-aprovada-e-passa-a-valer-ainda-em-2019-sc2/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=reforma-aprovada&gclid=CjwKCAiA6seQBhAfEiwAvPqu17cEwX3CtNzANfJTZ2twrpmbtulld17leB4BbbHvHaN6kDD7geA8ZmBoCNIYQAvD_BwE>. Acesso em: 05 de jan. de 2022.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Diagnóstico da situação fiscal: Minas Gerais**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6556>. Acesso em 25 nov. 2021.

FELGUEIRAS, José Antônio. **Contabilidade pública: teoria e 420 questões de concursos com gabarito**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015. 323 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Coordenação de Editoração. **Manual de normalização de trabalhos acadêmicos**. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: www.fjp.mg.gov.br. Acesso em: 01/08/2021.

FURTADO, Fabio. **Administração Financeira e Orçamentária**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15 ed. Rev. e atual. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

IBGE. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo(IPCA). Anual. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php> . Acesso em: 17 dez. 2021.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 299 p.

MACIEL, Pedro Jucá. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MACIEL, Pedro Jucá. **O impacto das despesas de pessoal nas finanças estaduais e os desafios a serem enfrentados**. Blog de finanças públicas e economia. 2016. Disponível em: < <https://pedrojucamaciел.com/2016/03/10/o-impacto-das-despesas-de-pessoal-nas-financas-estaduais-e-os-desafios-a-serem-enfrentados/> >. Acesso em: 02 dez. 2021.

JUNIOR, Gerson Guimarães; VAZ, Diana de Lima; PISCITELLI, Roberto Boccaccio. **50 anos de Lei 4.320/64: Desafios e perspectivas para a contabilidade pública brasileira**. Caderno Aslegis. 2014. Disponível em: < https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27321/cinquenta_anos_guimaraes_lima_piscitelli.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 02 dez. 2021.

LEITE, C.K.S. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal**: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Texto para Discussão. IPEA, 2011.

MANGUALDE, Laura Gama dos Santos. **A evolução das despesas públicas no estado de Minas Gerais**: os principais fatores que levaram aos sucessivos déficits e a aplicação da regra do teto como possível solução. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia: Princípios de Micro e Macroeconomia**. 2a. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2001.

MENDES, Marcos. A política de pessoal do governo federal. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MELO, Paulo Henrique Fonseca de. **Implicações do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública: análise do contexto da MGS**. Monografia (Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2018.

MERELES, Carla. **Renda per capita: o que é?** [Florianópolis, 2017]. Artigo publicado na categoria Economia, do Politize. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/renda-per-capita-o-que-e/>>. Acesso em: 15 set. 2021.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG.1989. Disponível em <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>> Acesso em 25 de agosto de 2021.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional nº 96 de 26 de julho de 2018**. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>> Acesso em: 20 ago. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 156, de 22 de setembro de 2020**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, e a Lei Complementar nº 132, de 7 de janeiro de 2014, institui fundos de previdência do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=156&comp=&ano=2020>>. Acesso em 25 de jan. de 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.364, de 25 de julho de 2019**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2020. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23364&comp=&ano=2019>>. Acesso em 25 de ago. de 2021.

MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: **Despesas**. Disponível em: < <https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado> >.

MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: **Classificador econômico das despesas**. Disponível em: < <https://planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/lei-orcamentaria-anual-loa>>.

MORA, Mônica. **A Evolução Recente da Dívida Estadual**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.62. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27458>. Acesso em: 20 dez. 2021.

NUNES, S. P. P.; MARCELINO, G. F.; SILVA, C. A. T. Os tribunais de contas na interpretação da lei de responsabilidade fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, SP, v. 13, e145151, p. 1-15, abr. 2019. Disponível em: < DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2019.145151>>. Acesso em 12 ago. 2021.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Campinas: Hucitec, 2012

OLIVEIRA, Poliana Karla Pedro. **Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo sobre a rubrica despesa com pessoal, nos estados brasileiros, no lapso temporal de 2000 a 2019**. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-graduação em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. M. F.; A lei de responsabilidade fiscal e as limitações e sanções impostas à gestão pública – **Revista Razão Contábil & Finanças** - Fortaleza, v. 1, n. 1, 2010.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ed. Santa Catarina, 2002. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/documentos/diversos/guia_lrf_2ed.pdf>. Acesso em 25 out. 2021.

SILVA, Cleber Cristian Sebrian da; SILVA, Romildo Fernandes da. **Despesas Públicas – Despesa com Pessoal**. JurisWay, 26 fev 2011. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5490>. Acesso em: 07 dez. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO. **Gestão Pública em Saúde: os limites da LRF e os crimes de responsabilidade fiscal**. São Luís, 2016. Disponível em: <<https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/7410/1/GP4U3.pdf>>. Acesso em 25 out. 2021.

ANEXO A – ESPECIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES

Função	Subfunção
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho

12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica (4)
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações

25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais (3) 754 – Biocombustíveis (3)
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	41 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências (1) 846 – Outros Encargos Especiais 847 ? Transferências para a Educação Básica (2)

Fonte: Extraído da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.

ANEXO B – DETALHAMENTO DA MODALIDADE DE APLICAÇÃO

Modalidade de Aplicação	Descrição
20 - Transferências à União	Despesas orçamentárias realizadas pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, mediante transferência de recursos financeiros à União, inclusive para suas entidades da administração indireta.
22 - Execução Orçamentária Delegada à União	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização à União para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.
30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.
31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal por intermédio da modalidade fundo a fundo.
32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a Estados e ao Distrito Federal para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.
35 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012.
36 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012.
40 - Transferências a Municípios	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.
41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo.

42 - Execução Orçamentária Delegada a Municípios	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a Municípios para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.
45 - Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012.
46 - Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012.
50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.
67 - Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP	Despesas orçamentárias do Parceiro Público decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, nos termos da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e da Lei no 12.766, de 27 de dezembro de 2012.
70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 71 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio).
71 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, mediante contrato de rateio, objetivando a execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados, observado o disposto no § 1º do art. 11 da Portaria STN no 72, de 2012.
72 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a

	consórcios públicos para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.
73 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, por meio de contrato de rateio, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 13 de janeiro de 2012, observado o disposto no § 1º do art. 11 da Portaria STN no 72, de 10 de fevereiro de 2012.
74 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, por meio de contrato de rateio, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012, observado o disposto no § 1º do art. 11 da Portaria STN no 72, de 2012.
75 - Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 73 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012), à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012.
76 - Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 74 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012), à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012.
80 - Transferências ao Exterior	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros

	países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil.
90 - Aplicações Diretas	Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.
91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de Governo.
92 - Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização	Despesas orçamentárias realizadas à conta de recursos financeiros decorrentes de delegação ou descentralização de outros entes da Federação para execução de ações de responsabilidade exclusiva do ente delegante ou descentralizador.
93 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe.	Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, além de outras operações, exceto no caso de transferências, delegações ou descentralizações, quando o receptor dos recursos for consórcio público do qual o ente da Federação participe, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.
94 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe.	Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, além de outras operações, exceto no caso de transferências, delegações ou descentralizações, quando o receptor dos recursos for consórcio público do qual o ente da Federação não participe, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.
95 - Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do	Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no

art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012	âmbito da mesma esfera de Governo, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar no 141, de 2012.
96 - Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012	Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de Governo, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25 da Lei Complementar no 141, de 2012.
99 - A Definir	Modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo ou para classificação orçamentária da Reserva de Contingência e da Reserva do RPPS, vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição

Fonte: [Portaria Interministerial nº 163/01](#). Elaboração própria