

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO**

**Escola de Direito, Turismo e Museologia**

**Departamento de Direito**

**Monografia**

**A CALAMIDADE FINANCEIRA DOS ESTADOS:**

**estudo da crise orçamentária de Minas Gerais sob a ótica do gasto com pessoal e seus  
mecanismos de controle**

Caio Lucca Damazio

Ouro Preto, MG

2019

Caio Lucca Damazio

**A CALAMIDADE FINANCEIRA DOS ESTADOS:  
estudo da crise orçamentária de Minas Gerais sob a ótica do gasto com pessoal e seus  
mecanismos de controle**

Monografia Jurídica apresentada ao curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage

Ouro Preto

2019

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

D155c Damazio, Caio Lucca .  
A calamidade financeira dos estados [manuscrito]: Estudo da crise orçamentária de Minas Gerais sob a ótica do gasto com pessoal e seus mecanismos de controle.  
/ Caio Lucca Damazio. Caio Lucca Damazio. - 2020.  
42 f.: il.: gráf., tab..

Orientador: Prof. Me. Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage.  
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto. Escola de Direito, Turismo e Museologia. Graduação em Direito .

1. Orçamento. 2. Administração de pessoal - custo. 3. Equilíbrio econômico - Crise. 4. Controle de custo. I. Damazio, Caio Lucca. II. Lage, Thiago Chaves Gaspar Bretas. III. Universidade Federal de Ouro Preto. IV. Título.

CDU 34

Bibliotecário(a) Responsável: Maristela Sanches Lima Mesquita - CRB: 1716



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
REITORIA  
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE DIREITO

**FOLHA DE APROVAÇÃO****Caio Lucca Damazio**

**A CALAMIDADE FINANCEIRA DOS ESTADOS:  
estudo da crise orçamentária de Minas Gerais sob a ótica do gasto com pessoal e seus mecanismos de controle**

Membros da banca

Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage - Mestre - UFOP  
Jéssica Holl - Mestre - UFOP  
Soraia Bento - Bacharel/Mestranda - PPGD-UFOP

Versão final

Aprovado em 9 de dezembro de 2019

De acordo

Professor Orientador Thiago C. G. B. Lage



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Chaves Gaspar Bretas Lage, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 02/01/2020, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0030352** e o código CRC **47CBAF6E**.

**Referência:** Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.000010/2020-94

SEI nº 0030352

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000  
Telefone: 3135591545 - www.ufop.br

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar o impacto do gasto com pessoal no contexto da crise orçamentária mineira, bem como os mecanismos existentes na legislação atual para conter o crescimento desordenado da despesa com pessoal ativo, sob a perspectiva do orçamento do estado de MG. Sugerem-se alterações legislativas que visem efetivar a contenção dessa despesa, que são justificadas pelo fato de que no contexto de calamidade financeira, é inevitável ater-se de que o gasto com pessoal representa mais de 60% das despesas do orçamento estadual, sendo que o gasto com pessoal ativo representa mais de 50% desse montante. Entre 2002 e 2017, a despesa com pessoal ativo teve um reajuste de 107%, enquanto a receita corrente do estado aumentou 61% no mesmo período. Através do estudo, busca-se demonstrar que os mecanismos de controle existentes não foram capazes de conter seu crescimento exacerbado se comparado com o aumento da receita, por exemplo, e possuem relevância no contexto de crise orçamentária vivida pelo estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Orçamento Público; Gasto com Pessoal; Calamidade Financeira; Mecanismos de controle.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research is to analyze the impact of personnel expenditure in the context of Minas Gerais's budget crisis, and the mechanisms existing in the current legislation to contain the disorderly growth of expenditure on active personnel, from the perspective of the state budget of MG. Suggesting legislative changes that aim to effect the containment of this expenditure, justified by the fact that in the context of financial disaster, it is inevitable to stick to the fact that expenditure on personnel represents more than 60% of expenditure in the state budget, and that expenditure on active personnel represents more than 50% of this amount. Between 2002 and 2017, spending on active personnel underwent a 107% readjustment, while the state's current revenue increased 61% over the same period. The study seeks to demonstrate that the existing control mechanisms were not able to contain their exacerbated growth when compared to the increase in revenue, for example, and are relevant in the context of the budgetary crisis experienced by the state of Minas Gerais.

**Keywords:** Government budget; Personnel Expenses; Financial disaster; Expense control.

## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Tabela 1: Receita bruta realizada pelos estados brasileiros, 2013- 2017 .....	19
Gráfico 1: Evolução da despesa de pessoal em relação a receita corrente do estado de Minas Gerais, 2002-2017. ....	24
Gráfico 2: Variação da despesa com pessoal ativo e inativo do estado de Minas Gerais, 2002-2017. ....	24
Gráfico 3: Evolução da despesa de pessoal em relação às demais despesas do estado de Minas Gerais, 2002-2017. ....	25
Gráfico 4: Evolução do gasto de pessoal por poder/órgão do estado de Minas Gerais, 2002-2017. ....	25
Gráfico 5: Despesa de pessoal por Poder do estado de Minas Gerais, 2017.....	26
Gráfico 6: Média de remuneração dos servidores ativos do estado de Minas Gerais, 2018. ....	26
Gráfico 7: Média salarial por órgão do estado de Minas Gerais, 2018 .....	27
Gráfico 8: Limite do gasto com pessoal estabelecido pela LRF, 2014-2017.....	28
Gráfico 9: Comparativo do gasto com pessoal entre os estados na visão do Tesouro Nacional, 2018 .....	28
Gráfico 10: Comparativo do gasto com pessoal entre os estados na visão da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais, 2018.....	29
Gráfico 11: Linha do tempo da adesão de Minas Gerais ao RRF .....	33
Gráfico 12: Eventos que impactaram a despesa com pessoal, 2011-2015.....	33

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
2. O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	10
2.1. Definições gerais.....	11
2.2. Receita pública.....	12
2.3. Despesas Públicas .....	14
2.4. Leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	15
3. CRISE DE MINAS GERAIS .....	17
3.1. Breves considerações econômicas e históricas do estado.....	17
3.2. O estado de calamidade financeira .....	21
3.3. O impacto do gasto com pessoal na crise de Minas Gerais .....	22
4. O CONTROLE DO GASTO COM PESSOAL .....	29
4.1. Mecanismos atuais da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	29
4.2. O Regime de Recuperação Fiscal e o gasto com pessoal .....	32
4.3. Possíveis adequações legislativas para conter a despesa com pessoal .....	35
5. CONCLUSÃO .....	37
6. BIBLIOGRAFIA.....	38



## 1. INTRODUÇÃO

É de notório saber que, durante os últimos anos, vários estados brasileiros vêm enfrentando profunda crise orçamentária<sup>1</sup>, produto da aliança de fatores que resultaram em situação de colapso no âmbito estadual, tendo como algumas consequências o atraso no pagamento de servidores públicos, falta de recursos para arcar com despesas relacionadas à prestação de serviços que possibilitem o gozo de direitos fundamentais pelos cidadãos e a aprovação de Leis Orçamentárias Anuais deficitárias. Dentre os estados em pior situação, é possível citar Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que decretaram calamidade pública tendo como fundamento questões relacionadas à seara financeira<sup>2</sup>, fato inédito na história do Brasil.

No tocante aos fatores que resultaram na crise atual dos estados, é importante ressaltar que estes são diversos, se comunicam e possuem influência direta uns sobre os outros. Porém, é possível analisá-los de maneira isolada, de modo a buscar compreender a relevância que os mesmos possuem no contexto da calamidade financeira. Nessa perspectiva, a crise política nacional, evidenciada por situações como o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016, pela instabilidade do governo Michel Temer nos anos seguintes<sup>3</sup>, além da crise econômica vivida no país no mesmo período<sup>4</sup>, são circunstâncias que afetam diretamente a situação caótica dos estados.

Não obstante a existência de aspectos políticos e econômicos, é fundamental se ater às questões relacionadas à própria gestão da máquina pública para entender as causas e efeitos da situação financeira calamitosa dos estados. Sendo assim, analisar como as despesas têm sido realizadas se torna primordial para interpretar quais gastos têm maior peso dentro do orçamento de MG e, conseqüentemente, identificar aqueles que agravam o contexto de crise e que precisam ser revistos.

Desse modo, especificamente no caso de Minas Gerais, ao se analisar a gestão do orçamento, aqui compreendida como a destinação que é dada à receita arrecadada, o gasto

---

<sup>1</sup> MARTELLO, A. **Em carta, 20 estados relatam 'colapso' e pressionam por ajuda financeira**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/antes-de-reuniao-com-temer-estados-do-n-e-ne-nao-decretarao-calamidade.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

<sup>2</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Três estados brasileiros decretam calamidade nas finanças públicas**. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/tres-estados-brasileiros-decretam-calamidade-nas-financas-publicas>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

<sup>3</sup> MELO, L.; KOMETANI, P. **Crise política pode afetar recuperação da economia brasileira, dizem especialistas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/crise-politica-pode-afetar-recuperacao-da-economia-brasileira-dizem-especialistas.ghtml>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

<sup>4</sup> CURY, A.; SILVEIRA, D. **PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

com pessoal, principalmente ativo, apresenta-se como despesa extremamente relevante dentro do orçamento, causando impacto considerável nas finanças mineiras. Isso se dá pelo fato de que nos últimos anos, o gasto total com pessoal representa quase 60% da destinação da receita arrecadada, sendo que mais da metade desse gasto é referente à parcela de pessoal ativo, segundo dados disponibilizados pelo próprio estado<sup>5</sup>. Além disso, na última década, o aumento do gasto com pessoal ativo tem crescido mais do que a receita arrecadada, o que gera descompasso na balança orçamentária.

Portanto, objetiva-se analisar a crise orçamentária do Estado de Minas Gerais sob a ótica do gasto com pessoal, e, conforme Gustin e Dias (2002)<sup>6</sup>, a linha metodológica escolhida para a monografia jurídica em questão é a crítico-metodológica, que propõe uma teoria crítica da realidade e traz à tona duas teses: a primeira argumenta que o pensamento jurídico é tópico e não dedutivo, é problemático e não sistemático, lidando com a noção de razão prática e de razão prudencial para o favorecimento da decisão jurídica. A segunda tese integra a versão arrematada pela teoria do discurso e pela teoria argumentativa, compreendendo o Direito como uma rede complexa de linguagens e de significados.

Em relação a vertente teórico-metodológica, o estudo adotará a vertente jurídico-sociológica, que propõe a compreensão do fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, analisando o Direito como variável dependente da sociedade e trabalha com as noções de eficiência, eficácia e de efetividade das relações direito/sociedade. A investigação adotada será do tipo jurídico-descritivo, considerado como uma abordagem preliminar de um problema jurídico, ressaltando-se as características, percepções e descrições, não havendo uma precisa análise das suas raízes explicativas, e do tipo jurídico-propositivo, que tem por objeto primordial o questionamento de determinada norma, conceito ou instituição jurídica, com o fito de propor mudanças ou reformas legislativas concretas.

Assim, baseado no levantamento de dados das receitas e despesas mineiras, busca-se compreender o impacto do gasto público no orçamento mineiro e sua expressividade na crise, além de analisar os mecanismos de controle do gasto com pessoal dentro da legislação atual e propor possíveis mudanças para torná-la mais efetiva.

## 2. O ORÇAMENTO PÚBLICO

---

<sup>5</sup> GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal Transparência do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

<sup>6</sup> GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

## 2.1. Definições gerais

Preliminarmente, cabe definir alguns termos e explicar conceitos relevantes ao entendimento do orçamento público, para que haja um aprofundamento na análise das despesas realizadas pelo estado de Minas Gerais, no que tange o gasto com pessoal.

A definição do que é orçamento público passou por diversas alterações ao longo da história brasileira. Para Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008):

A história da evolução do Orçamento Público está intimamente ligada à evolução das instituições democráticas, à ampliação da complexidade da economia e aos avanços dos conhecimentos, especialmente nas áreas de economia e de administração.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964 que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o orçamento público é a lei que contém a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Nesse contexto, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei<sup>7</sup>.

O orçamento público é um ato de governo, mediante o qual se preveem os ingressos e os gastos estatais e se autorizam estes últimos para um determinado período futuro, que geralmente é de um ano, também denominado exercício financeiro. Segundo Abraham (2017, p. 191-192), o orçamento público é um documento de natureza primordialmente político, por apontar pretensões de promoção, prioridades e programas de ação da Administração Pública em face da sociedade, de modo a conciliar os interesses e necessidades dos três poderes, com todos os seus órgãos e entidades, assegurando a interdependência e o funcionamento harmônico entre eles. Ao que se vê, portanto, não se trata de uma peça meramente contábil, utilizada para identificação da arrecadação financeira e controle de despesas.

Diversos aspectos compõem o orçamento. Há um aspecto contábil, uma vez que o mesmo se materializa em um documento de conteúdo financeiro; aspecto político, por expor políticas públicas estatais que envolvem o interesse coletivo, contemplando pretensões e necessidades do Executivo, Legislativo e Judiciário, que participam ativamente na sua

---

<sup>7</sup> BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

elaboração, aprovação e controle; aspecto econômico, por demonstrar dimensão financeira das atividades do Estado, ao abranger todas as receitas e despesas públicas; aspecto técnico, por ser elaborado e se concretizar através de normas da Contabilidade Pública e do Direito financeiro e um aspecto jurídico, por se materializar através de três leis: Orçamentária Anual, Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Em suma, o conceito clássico de orçamento destaca a lei orçamentária como lei que abrange a previsão da receita e a fixação de despesa para determinado período de tempo. Nesse conceito, não há preocupação com planejamento, com intervenção na economia ou com as necessidades da população - o orçamento é apenas ato que aprova previamente receitas e despesas públicas. Na visão de Vicente Paludo (2017), orçamento é programa de governo proposto pelo Executivo à aprovação do Legislativo. É plano político de ação governamental para o exercício seguinte, além de espaço de debate e decisão em que os atores envolvidos revelam seu poder, preferências, definem as realizações pretendidas e reservam recursos para a execução. A seguir trataremos a respeito da receita pública.

## **2.2.Receita pública**

Nos ensinamentos de Ricardo Lobo Torres (2011), receita é a soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos públicos. Pode ser classificada em ordinária (periódica e compõe permanentemente o orçamento do Estado) ou extraordinária (produzida excepcionalmente, como as doações e os impostos extraordinários). Todavia, a classificação mais utilizada é a que separa as receitas derivadas das originárias. Derivadas são as provenientes da economia privada, representadas pelo tributo, pelos ingressos para-fiscais e pelas multas. Originárias são as que decorrem da exploração do patrimônio do Estado, compreendendo os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais.

Segundo a Lei nº 4.320/196, a receita será classificada em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. São correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. São de capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. É mister salientar que a Lei Complementar nº 101/2000,

conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, define o conceito de Receita Corrente Líquida, importante para as análises que serão feitas posteriormente.

Nessa perspectiva, Baleeiro (2004) entende que receita é a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. Portanto, receita pública é o ingresso de numerário aos cofres públicos que servirá como fonte para fazer face às despesas públicas.

Oliveira (2010), dentro desse contexto, faz uma importante ressalva ao explicar o que seriam as receitas públicas. Conforme o autor, todo e qualquer dinheiro que ingressa nos cofres públicos, seja a que título for, denomina-se entrada. Nem toda entrada, todavia, constitui receita. Há entradas que ingressam provisoriamente nos cofres públicos, podendo neles permanecer ou não. Destinam-se a ser devolvidas. Desta forma surgem as entradas provisórias. Por exemplo, em dada licitação, o Estado exige um depósito, como garantia da proposta ou do contrato. O depósito ingressa nos cofres públicos, mas, uma vez mantida a proposta ou adimplido o contrato, é ele devolvido ao proponente-adjudicatário. Se, todavia, houver inadimplemento, poderá resultar em imposição de sanção, com decretação da perda parcial do depósito, que resultará na transformação do depósito em receita<sup>8</sup>.

Ao lado das entradas provisórias, há as definitivas, ou seja, as que advêm do poder constitutivo do Estado sobre o particular, sejam independentes de qualquer atuação (imposto), sejam dela dependentes (taxa) ou em decorrência da realização de obras públicas (contribuição de melhoria), nos exatos termos do art. 145 da Constituição Federal<sup>9</sup>, bem como

<sup>8</sup> OLIVEIRA, R. F. de **Curso de Direito Financeiro**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

**Art. 35, §2º.** Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

**I** - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

**II** - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

**III** - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

“**Art. 145º.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”.

“**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais (...)”

as multas. Pode-se dizer o mesmo das contribuições previstas no art. 149 do mesmo diploma legal. Estas entradas são definitivas, por isso recebem o nome de receita. O estudo desses conceitos é relevante na medida em que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a receita será o parâmetro para determinar o limite percentual permitido para o gasto com pessoal em âmbito estadual.

### 2.3. Despesas Públicas

Em contrapartida às receitas públicas, as despesas públicas, para Baleeiro (2004, p. 292), podem significar duas coisas: “em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”. Pode, também, significar “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”. Como explica Harada (2018), no primeiro sentido, a despesa pública é parte do orçamento, representando, portanto, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das diversas atribuições da Administração. No segundo sentido, é a utilização, pelo agente público competente, de recursos financeiros previstos na dotação orçamentária, para atendimento de determinada obrigação a cargo da Administração, mediante a observância da técnica da Ciência da Administração, o que envolve o prévio empenho da verba respectiva<sup>10</sup>.

Piscitelli (2018) ainda ressalta que, independentemente da definição que se adote, a despesa pública, entendida como conjunto de gastos ou como um gasto isoladamente considerado, não poderá ser realizada sem autorização legal. É pressuposto de toda e qualquer despesa não apenas a indicação da fonte respectiva de financiamento – e, assim, a receita que lhe fará frente –, mas, também, a autorização do Poder Legislativo<sup>11</sup>.

Oliveira (2010) pontua que a decisão de gastar é fundamentalmente uma decisão política e, na maior parte das vezes, discricionária. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto. A decisão política já vem inserta no documento solene de previsão de despesas. Dependendo das convicções políticas, religiosas, sociais, ideológicas, o governante elabora seu plano de gastos. Deste ponto surge a variação que pode existir de governo para governo, inclusive diante das necessidades emergentes.

<sup>10</sup> HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2018. p.49.

<sup>11</sup> PISCITELLI, T. **Direito Financeiro**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. p. 106.

Quanto à classificação, pelo art. 12, a Lei nº 4.320/1964 estabelece a classificação da despesa orçamentária nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital. As primeiras são as de custeio (pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) e de transferências correntes (subvenções sociais, econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social e diversas). As de capital comportam os investimentos (obras, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas), as inversões financeiras (aquisição de imóveis, participação em aumento ou constituição de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos e diversos) e as transferências de capital (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras e outras contribuições).

Considerando a periodicidade, os gastos podem ser ordinários ou extraordinários. Para Griziotti (1959), "os gastos ordinários devem sustentar-se com recursos que possam renovar-se a cada orçamento, isto é, com os recursos ordinários proporcionados às disponibilidades da renda nacional que podem destinar-se às finanças públicas". Já os extraordinários atendem a questões momentâneas, ou seja, de caráter esporádico<sup>12</sup>.

Sendo assunto pertinente e central da temática abordada, cabe explicitar separadamente a despesa com pessoal, definida pelo art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas; gastos 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; encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência; e, por fim, os valores de contratos terceirizados de mão-de-obra, substitutiva de servidores e empregados públicos. Neste ponto, pertinente analisar as Leis orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **2.4. Leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

---

<sup>12</sup> GRIZIOTTI, B. *Princípios de Ciência de Las Finanzas*. 6ª edição. Trad. ital. Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1959.

A Constituição Federal de 1988 instituiu no sistema orçamentário brasileiro uma estrutura de leis orçamentárias que devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica, permitindo o planejamento e a realização das atividades financeiras do Estado no curto, médio e longo prazo, para todos os Poderes, nos três níveis da federação. O artigo 165 estabelece a existência de três leis orçamentárias em nosso ordenamento, todas de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com objetivos e a visão de futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de governo. É responsável pelo planejamento estratégico das ações estatais no longo prazo, influenciando a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (planejamento operacional) e da lei orçamentária anual (execução). Sua vigência é de quatro anos, não coincidente com o mandato do Executivo. Segundo o art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o PPA vigorará até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente do Executivo.

A LDO norteia a elaboração da LOA e pode ser considerada elo entre o PPA e a LOA. Seleciona os programas do Plano Plurianual que deverão ser contemplados com dotações na LOA correspondente e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos, assim como os parâmetros que devem nortear a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício seguinte, além de selecionar, entre os programas do Plano Plurianual, quais terão prioridade na programação e execução do orçamento anual subsequente. Embora encaminhada periodicamente a cada ano, a sua vigência é superior a um exercício.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual. O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla, conforme selecionado pela LDO, prioridades contidas no PPA e metas a serem atingidas no exercício financeiro. Nenhuma despesa poderá ser realizada se não for por ela autorizada ou por lei de créditos adicionais. A LOA é composta pelo orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de investimento das estatais e prevê os recursos a serem arrecadados e fixa as despesas a serem realizadas pelo Governo, referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compreendendo um exercício financeiro. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária Anual que as despesas do exercício são executadas.



Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é norma voltada para a implantação da responsabilidade na gestão fiscal e demonstra o planejamento, a transparência e o equilíbrio nas contas públicas como características essenciais à realização de seu objetivo. O planejamento decorre do papel conferido às leis orçamentárias como instrumentos de gestão global, aproximando as atividades de programação e execução dos gastos públicos, por meio do estabelecimento de metas fiscais e do seu acompanhamento periódico. A transparência fiscal promove o acesso e a participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas. Incentiva a participação popular nas questões orçamentárias, além de facilitar o acesso e dar ampla divulgação aos relatórios, pareceres, contas públicas e demais documentos da gestão fiscal. O equilíbrio nas contas públicas é considerado a “regra de ouro” da lei. Por ele, busca-se balancear as receitas e as despesas públicas, permitindo ao Estado dispor de recursos necessários e suficientes à realização de toda a sua atividade, garantindo, assim, seu crescimento sustentado. Vale destacar a previsão do art. 1º, §1º da referida lei, *in verbis*:

**Art. 1º, §1º.** A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

### **3. CRISE DE MINAS GERAIS**

#### **3.1. Breves considerações econômicas e históricas do estado**

O desbravamento na região que hoje compreende o estado de Minas Gerais se iniciou no século XVI, na busca dos bandeirantes por ouro e pedras preciosas. No início do século XVIII, a região tornou-se um importante centro econômico da colônia, como evidenciado por Alves (2008):

De 1700 a 1780, Minas produziu cerca de dois terços do ouro e boa parte das gemas e diamantes extraídos no Brasil. Essa produção mineral fomentou a abertura de estradas, a implantação de núcleos urbanos, a unificação do território, a criação de uma estrutura administrativa própria e a construção da Estrada Real. Cidades como Ouro Preto, Congonhas, Sabará, São João Del Rei, Tiradentes, Diamantina e Serro prosperaram em torno das minas.

Segundo o historiador Marcelo Godoy (2009), a influência da mineração na economia do estado inibiu o desenvolvimento de outras atividades econômicas de exportação. Todavia,

o avanço da economia de Minas, como de toda colônia, foi acelerado com o advento da produção e exportação de café. Minas Gerais tinha o maior sistema escravista regional do país, o que significava deter a economia mais dinâmica, posto que a posse de escravo, no século XIX, até a década de 1870, era índice de dinamismo econômico. A prosperidade trazida pelo café ensejou um primeiro surto de industrialização, reforçado, mais tarde, pela política protecionista implantada pelo Governo Federal após a Proclamação da República. Minas apresentava a segunda economia cafeeira do país, em termos de produção, em fase acelerada de expansão na década de 1870, além de deter a mais dinâmica economia de subsistência mercantil voltada para o mercado interno nacional, pelo vigor de sua indústria têxtil, indústria siderúrgica, e pela transformação de gêneros da agropecuária. Tinha também a maior população do Império e, nessa medida, o maior mercado consumidor, sendo a taxa de crescimento da população livre mineira, no século XIX, superior à taxa média nacional. A introdução da cafeicultura ocorreu no início do século XIX e logo se transformou na principal atividade da província e no agente indutor do povoamento e desenvolvimento da infraestrutura de transportes.

Privilegiada também quanto aos recursos naturais, Minas apresentava matérias-primas indispensáveis ao processo de industrialização e uma capacidade de geração de energia hidráulica sem paralelo no país e, mesmo depois, de geração de energia elétrica, quando do início da construção de hidrelétricas, sendo que a primeira da América Latina foi construída em Minas Gerais<sup>13</sup>.

Ainda nas palavras do professor Marcelo Godoy (2009), o predomínio da cafeicultura se alterou a partir da década de 1930, com a afirmação da tendência do Estado para a produção siderúrgica e com o crescente aproveitamento dos recursos minerais. O governo de Minas Gerais, na década de 30, prioriza o desenvolvimento da agropecuária e da agroindústria, sobretudo gêneros da agricultura e da pecuária para a indústria, conquanto se observe forte expansão da siderurgia, em continuidade com a década de 20. Em 1940, Minas Gerais detém liderança incontestada na siderurgia brasileira. Antes da Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, Minas respondia por 60% do aço produzido no Brasil, 90% do ferro-gusa e 50% dos laminados.

No início da década de 40, há alteração do projeto de desenvolvimento regional de Minas. Prioriza-se o desenvolvimento industrial, decorrência de fatores internos e externos ao

---

<sup>13</sup> DA FONSECA, M. **Primeira hidrelétrica do país foi construída em Minas há mais de 100 anos.** Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/05/18/interna\\_gerais,389704/primeira-hidreletrica-do-pais-foi-construida-em-minas-ha-mais-de-100-anos.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/05/18/interna_gerais,389704/primeira-hidreletrica-do-pais-foi-construida-em-minas-ha-mais-de-100-anos.shtml)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

Brasil. Ainda na década de 1950, no processo de substituição de importações, a indústria ampliou consideravelmente sua participação na economia brasileira. Na década de 60, Minas Gerais estava pronta para a grande arrancada industrial. A maturação do planejamento, como instrumento de política econômica, o aperfeiçoamento de estrutura institucional, com a multiplicação nas décadas de 50 e 60 de agências governamentais voltadas para o desenvolvimento, à consolidação de um corpo técnico, de uma elite técnica no aparelho de Estado, a definição de modelo de especialização industrial e o padrão de investimentos que privilegiava capitais públicos nacionais e privados estrangeiros compuseram quadro favorável à arrancada industrial de Minas Gerais, de acordo com os estudos de Marcelo Godoy (2009).

Na década de 1970, a economia mineira passou por mudanças estruturais graças a um grande volume de investimento. Nesse período, o Estado reverteu à perda de posição relativa no contexto nacional. Iniciou-se então um processo de adensamento e diversificação da sua estrutura industrial, de consolidação de novos setores industriais e de ampliação da inserção nacional e internacional da economia mineira<sup>14</sup>.

**Tabela 1:** Receita bruta realizada pelos estados brasileiros, 2013- 2017.

---

<sup>14</sup> GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Conheça Minas.** Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/conheca-minas/historia>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

UF	2017	2016	2015	2014	2013
AC	R\$ 6.632.883.108,36	R\$ 6.297.316.429,14	R\$ 5.644.300.605,03	R\$ 6.361.709.875,67	R\$ 5.542.997.572,93
AL	R\$ 11.950.438.460,15	R\$ 12.194.894.920,42	R\$ 9.234.561.512,80	R\$ 8.916.486.350,64	R\$ 8.372.900.424,75
AM	R\$ 17.328.459.434,02	R\$ 17.061.792.891,30	R\$ 15.842.650.858,21	R\$ 17.161.913.003,29	R\$ 16.064.418.635,93
AP	R\$ 5.396.417.144,71	R\$ 5.581.199.043,43	R\$ 5.064.235.455,39	R\$ 5.370.104.556,47	R\$ 5.226.078.197,87
BA	R\$ 50.191.003.240,52	R\$ 46.814.727.198,59	R\$ 43.742.155.407,07	R\$ 42.066.901.292,27	R\$ 38.707.825.084,19
CE	R\$ 28.420.222.471,91	R\$ 27.277.674.890,49	R\$ 23.979.202.621,12	R\$ 23.655.195.927,77	R\$ 21.244.752.613,97
DF	R\$ 23.812.211.270,74	R\$ 28.381.580.097,81	R\$ 27.748.351.176,40	R\$ 20.665.447.554,72	R\$ 18.478.542.236,42
ES	R\$ 19.685.616.743,76	R\$ 19.121.088.448,04	R\$ 19.386.191.369,70	R\$ 19.375.847.708,08	R\$ 17.724.876.678,08
GO	R\$ 37.885.335.168,48	R\$ 28.798.190.239,48	R\$ 27.013.603.152,95	R\$ 27.148.073.997,86	R\$ 24.595.629.869,78
MA	R\$ 18.503.261.354,91	R\$ 18.477.939.382,15	R\$ 15.890.737.008,00	R\$ 15.393.393.103,99	R\$ 14.880.771.494,83
<b>MG</b>	<b>R\$ 97.199.823.156,16</b>	<b>R\$ 91.824.297.642,42</b>	<b>R\$ 83.378.524.439,62</b>	<b>R\$ 80.551.471.280,16</b>	<b>R\$ 77.966.102.829,18</b>
MS	R\$ 16.396.655.770,12	R\$ 15.296.976.946,20	R\$ 16.019.205.468,15	R\$ 14.177.817.740,24	R\$ 12.639.023.286,78
MT	R\$ 23.958.528.835,88	R\$ 23.324.588.155,87	R\$ 18.226.690.646,99	R\$ 24.415.350.426,98	R\$ 18.207.010.997,78
PA	R\$ 25.849.446.104,54	R\$ 25.308.394.025,91	R\$ 23.843.752.039,07	Indisponível	R\$ 19.415.191.464,41
PB	R\$ 13.097.005.319,28	R\$ 12.967.036.156,41	R\$ 11.942.230.489,88	R\$ 11.911.418.643,04	R\$ 10.843.551.006,76
PE	R\$ 35.746.028.971,02	R\$ 33.621.645.568,84	R\$ 30.922.620.417,13	R\$ 31.598.662.937,56	R\$ 30.825.151.110,56
PI	R\$ 12.124.215.615,11	R\$ 11.953.764.734,69	R\$ 10.042.865.536,41	R\$ 9.088.584.447,03	R\$ 8.943.720.912,92
PR	R\$ 60.163.576.122,46	R\$ 56.694.314.474,49	R\$ 43.593.470.313,55	R\$ 40.013.480.364,71	R\$ 35.995.601.157,54
RJ	R\$ 78.488.140.788,62	R\$ 68.277.944.278,91	R\$ 79.123.064.692,05	R\$ 82.560.177.563,87	R\$ 76.603.460.697,77
RN	R\$ 13.527.552.731,59	R\$ 12.927.854.693,15	R\$ 11.920.318.032,49	R\$ 11.357.163.274,96	R\$ 11.199.767.717,57
RO	R\$ 9.122.310.723,05	R\$ 9.137.473.383,92	R\$ 8.273.877.178,16	R\$ 7.848.302.351,00	R\$ 7.095.738.143,25
RR	Indisponível	R\$ 4.419.450.415,57	R\$ 3.776.464.850,64	R\$ 3.849.664.507,20	R\$ 4.145.909.442,58
RS	R\$ 66.397.468.179,15	R\$ 62.699.399.136,93	R\$ 55.136.252.739,63	R\$ 55.020.887.434,27	R\$ 48.656.437.201,44
SC	R\$ 34.696.772.820,78	R\$ 32.765.632.080,11	R\$ 30.802.614.981,51	R\$ 29.290.544.035,32	R\$ 27.279.362.603,52
SE	R\$ 10.145.046.953,55	R\$ 9.908.847.736,97	R\$ 9.230.566.742,50	R\$ 9.281.665.949,18	R\$ 8.857.397.909,82
SP	R\$ 232.822.496.567,06	R\$ 218.622.576.688,26	R\$ 218.966.501.139,32	R\$ 209.486.514.330,74	R\$ 196.875.515.667,48
TO	R\$ 10.305.099.012,88	R\$ 10.228.805.411,76	R\$ 9.138.762.847,99	R\$ 8.930.602.117,01	R\$ 7.810.855.354,49

Fonte: Tesouro Nacional, 2019.

Conforme a Tabela 1, segundo dados do Tesouro Nacional<sup>15</sup>, no período compreendido entre 2013-2017, Minas Gerais foi o estado com a segunda maior receita bruta realizada em quatro oportunidades, perdendo o posto somente em 2014, quando o Rio de Janeiro figurou em segundo e Minas foi terceiro. Entende-se como receita bruta realizada aquela que representa quanto de fato foi recebido pelo governo após o efetivo pagamento ou recolhimento do valor tido como receita, sem contabilizar as devidas deduções. É a arrecadação de fato do valor, que o torna disponível nos cofres públicos para uso pelo governo<sup>16</sup>. Mesmo com a expressiva arrecadação do período demonstrado e de um passado

<sup>15</sup> TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Disponível em: < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf> >. Acesso em: 10 jan. 2019.

<sup>16</sup> GOVERNO FEDERAL. **Portal da Transparência**. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica> >. Acesso em: 10 jan. 2019.

próspero, em 2016, o então governador Fernando Damata Pimentel, decretou estado de calamidade financeira, tema a ser tratado no tópico subsequente.

### 3.2. O estado de calamidade financeira

Apesar do passado economicamente próspero, no dia 05/12/2016, o então governador de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, editou o decreto nº 47.101, que instituiu situação de calamidade financeira no âmbito do estado, assim como já havia ocorrido no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. *In verbis*:

Art. 1º – Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.

Art. 2º – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Todavia, a chamada calamidade financeira foi inovação jurídica trazida à tona em meio à crise financeira dos estados, uma interpretação extensiva ao conceito de calamidade pública. Como afirma Conti (2016)<sup>17</sup>, ao abordar o decreto carioca, tendo sido este o primeiro em âmbito estadual, houve uma inovação na decretação de calamidade pública com fundamento em uma série de questões de cunho estritamente econômico. Segundo Santos e Nazareth (2017)<sup>18</sup>, o principal objetivo alegado para a decretação da calamidade seria o de reequilibrar as finanças públicas. Entretanto, para Mateus (2017)<sup>19</sup> a ideia contemporânea de emergência ou Calamidade Financeira, empregada por muitos agentes públicos, é estranha e incoerente à construção normativa definida e objetivada pelo próprio texto constitucional, bem como pelos demais códigos que definem e regulamentam o tema.

Em teoria, o estado de calamidade pública, conforme o Decreto nº 7.257 de 2010, existe quando há situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do

<sup>17</sup> CONTI, J. M. **Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-crise-leva-financas-publicas-estado-calamidade>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

<sup>18</sup> SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. **Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: O caso dos municípios fluminenses**. Revista do Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, n. 31, p.15, 2017. Semestral. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32055/22976](http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32055/22976)>. Acesso em: 04 nov. 2019.

<sup>19</sup> MATEUS, W. R. **A edição de decretos municipais reconhecendo emergência ou calamidade financeira (?) e a sua validade frente à sistemática do direito financeiro**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/estado\\_de\\_emergencia\\_ou\\_calamidade\\_financeira.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/estado_de_emergencia_ou_calamidade_financeira.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2019.

ente atingido. Além disso, o mesmo decreto define desastre como um resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Tanto para Pinheiro (1954)<sup>20</sup> quanto para Mateus (2017), o estado de calamidade pública se configura em um conjunto de situações reconhecidamente anormais que impliquem em grave perturbação da ordem pública, decorrentes de desastres potencialmente nocivos, sejam de origem natural ou provocada. Portanto, o estado de calamidade pode ser nitidamente reconhecido sempre que um desastre, ou conjunto de desastres, evolui para estágios críticos, de modo a acarretar sérias ameaças à vida dos cidadãos e ao equilíbrio social, implicando em expressivos danos, sejam estes humanos, materiais e/ou ambientais.

Há discussões entre os juristas acerca da constitucionalidade<sup>21</sup> dos decretos referentes à situação de calamidade financeira, todavia, a temática não será abordada aqui. Fato é que, conforme determinação do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na ocorrência de calamidade pública, após reconhecimento da Assembleia Legislativa, os estados em situação de calamidade usufruem da flexibilização de regras fiscais.

Desse modo, a decretação de estado de calamidade seria essencial para resguardar o ente público de penalidades impostas pela legislação, tendo em vista a impossibilidade de cumprimento dos pressupostos legais frente à anormalidade instalada no campo financeiro. Em outras palavras, os governantes buscam evidenciar a gravidade da situação econômico-financeira vivenciada e evitar as possíveis penalizações decorrentes do descumprimento dos limites legais, sobretudo aqueles relacionados ao endividamento e aos gastos com pessoal, os quais poderiam ser ultrapassados em razão da defasagem arrecadatória, a qual implicaria em uma queda expressiva da receita corrente líquida – base de cálculo para os limites estabelecidos na LRF. Sendo assim, os governantes, por meio da decretação de calamidade financeira, visam flexibilizar a legislação para garantir que o alcance das metas de resultados fiscais, previstos na legislação federal, não se torne empecilho à execução das ações necessárias à continuidade dos serviços públicos.

### 3.3. O impacto do gasto com pessoal na crise de Minas Gerais

---

<sup>20</sup> PINHEIRO, H. F. **Calamidade Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 36, p.1-9. 1954. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13699/12597>>. Acesso em: 04 nov. 2019.

<sup>21</sup> ESTADO DE MINAS. **Decreto de calamidade pública financeira, constitucional ou inconstitucional?**. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/direito-e-justica/2016/06/27/interna\\_direito\\_e\\_justica,828511/decreto-de-calamidade-publica-financeira-constitucional-ou-inconstitu.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/direito-e-justica/2016/06/27/interna_direito_e_justica,828511/decreto-de-calamidade-publica-financeira-constitucional-ou-inconstitu.shtml)>. Acesso em: 04 nov. 2019.

Ao decretar calamidade financeira, o ex-governador justificou, no próprio decreto, as razões que o levaram a fazê-lo:

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, no uso de atribuição que lhe confere o inciso VII do art. 90 da Constituição do Estado, tendo em vista o disposto no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a situação financeira do Estado e a necessidade de se estabelecerem mecanismos que garantam a continuidade da atuação estatal, observando o acompanhamento e a avaliação da gestão fiscal responsável, que resulte em eficiência e transparência na alocação dos recursos públicos, e considerando que:

o Estado é responsável pela execução de inúmeras políticas públicas, inclusive prestação de serviços públicos essenciais à garantia da dignidade da pessoa humana e que as circunstâncias financeiras críticas e excepcionais colocam em risco a capacidade do Estado prover a manutenção dos serviços públicos essenciais à sociedade;

*o crescimento desmensurado das despesas de pessoal efetivo que, nos últimos dez anos, acumulou o percentual de 252,98% e não foi acompanhado pelo correspondente crescimento da receita corrente líquida, que foi no mesmo período, de 137,50%, o que ocasionou o enquadramento no limite prudencial das despesas de pessoal previsto no art. 22 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000; (grifo nosso)*

a situação anormal derivada dos impactos no País da crise econômica internacional e nacional que implicam a contração do Produto Interno Bruto, reflexo da queda da atividade dos diversos setores, sobretudo em face da dependência da economia mineira ao mercado internacional de commodities agrícolas e metálicas e que decorrem em severa redução na receita pública estadual originária, derivada e transferida, de modo a comprometer a capacidade de investimento e até mesmo o custeio para a manutenção dos serviços públicos;

os fortes desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado junto à União, cujos contratos foram balizados no passado por outras condições macroeconômicas não mais presentes, sendo que ao longo da vigência dos referidos contratos o saldo da dívida vem crescendo, a despeito do pagamento pontual de elevados desembolsos ao longo de tantos anos, sem que os respectivos passivos sequer tenham diminuído;

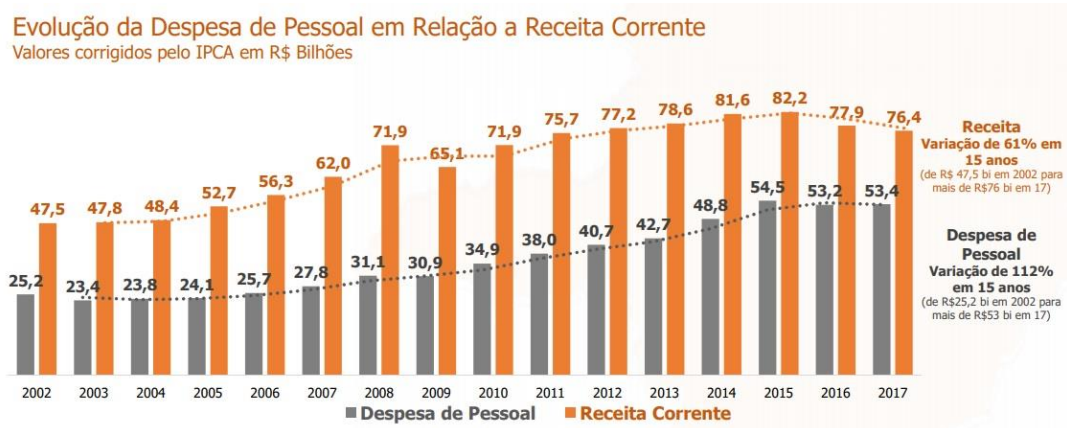
os esforços de arrecadação, o rearranjo da legislação tributária, a recuperação da dívida ativa e as medidas de eficiência administrativa realizados até o momento ainda não foram capazes de reverter tal quadro e, não obstante todos os esforços envidados, a situação financeira tem provocado dificuldade do Estado inclusive para efetuar o pagamento dos servidores públicos;

Como dito anteriormente, a crise orçamentária do estado de Minas Gerais tem como base um conjunto de fatores, entre eles motivos políticos, econômicos e de gestão da máquina pública. Dentre os fatores que dizem respeito à gestão, não seria razoável desconsiderar a despesa com pessoal, tendo em vista que o próprio governador, na norma em que decreta o estado de calamidade financeira, aponta a questão como sendo de extrema relevância no contexto da crise.

Tendo como base os dados disponibilizados pelo próprio ente, é possível perceber que, em um período de 15 anos, o gasto com pessoal teve um crescimento dissonante com a

realidade orçamentária de Minas Gerais. O gráfico 1 mostra que, entre 2002 e 2017, a despesa com pessoal teve um aumento de 112%, saltando de R\$25,2 bilhões para R\$53,4 bilhões, sendo a variação no gasto com os ativos de 107% e com os inativos de 120%, conforme o gráfico 2. No mesmo período, a receita teve alta de 61%, enquanto outras despesas tiveram o crescimento de 79%, a partir dos dados apresentados nos gráficos 1 e 3. Se considerado o aumento por poder/órgão (Gráfico 4), o maior aumento é em relação ao Ministério Público (128%), seguido pelo Executivo e Defensoria Pública (115%), Judiciário (100%) e Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado (67%). O gráfico 5 mostra que aproximadamente 83% da despesa de pessoal é oriunda de servidores do Executivo. Já o gráfico 6 demonstra que cerca de 60% dos servidores tem remuneração bruta entre R\$1.201 a R\$5.000, enquanto 7.549 tem salários acima de R\$15.000. Segundo o gráfico 7, a maior média salarial é a dos membros do Ministério Público (R\$24.153,94), enquanto a menor é a do Poder Executivo (R\$4.688,11).

**Gráfico 1:** Evolução da despesa de pessoal em relação a receita corrente do estado de Minas Gerais, 2002-2017.



**Fonte:** Falconi Consultores de Resultados, 2018.

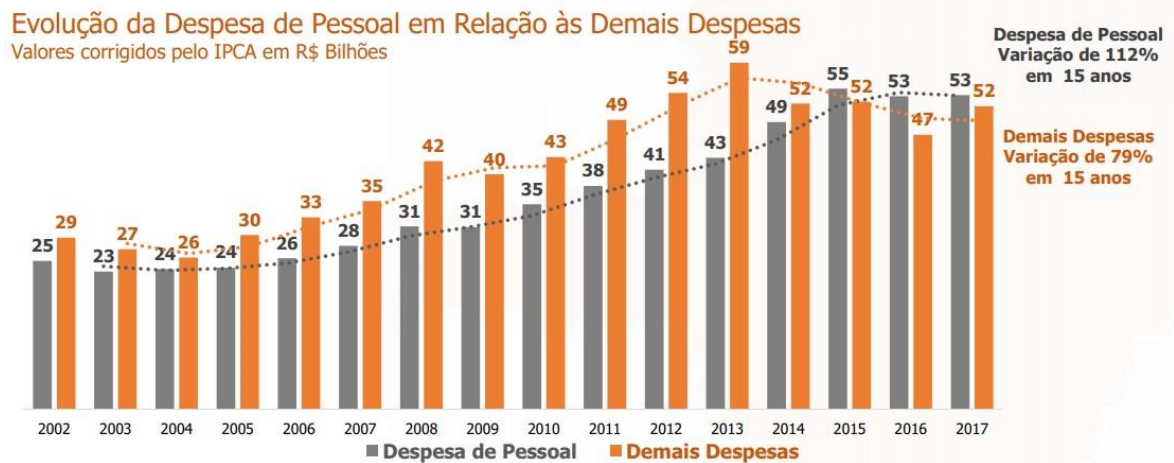
**Gráfico 2:** Variação da despesa com pessoal ativo e inativo do estado de Minas Gerais, 2002-2017.





Fonte: Falconi Consultores de Resultados, 2018.

**Gráfico 3:** Evolução da despesa de pessoal em relação às demais despesas do estado de Minas Gerais, 2002-2017.

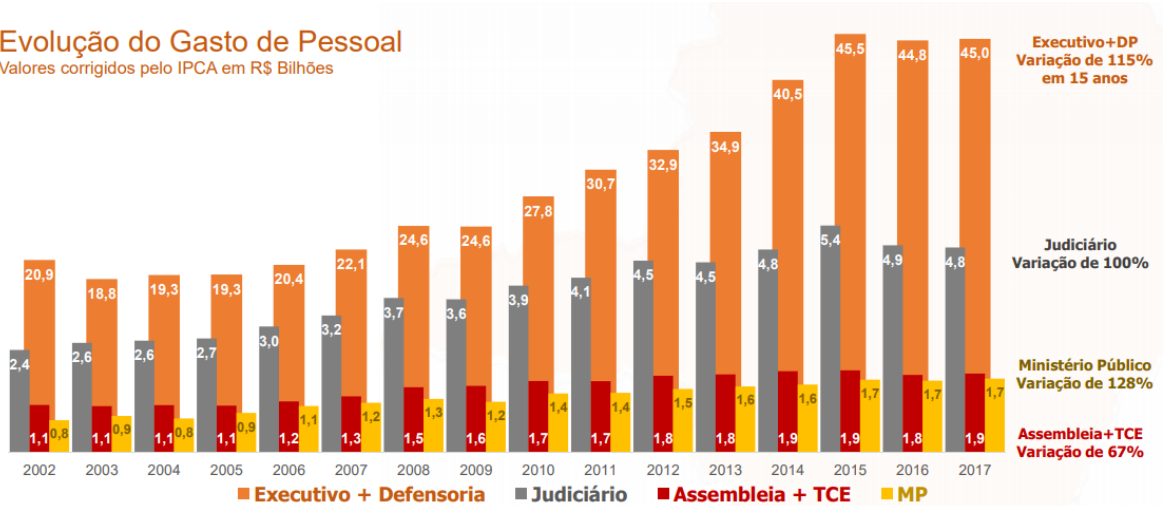


Fonte: Falconi Consultores de Resultados, 2018.

**Gráfico 4:** Evolução do gasto de pessoal por poder/órgão do estado de Minas Gerais, 2002-2017.

### Evolução do Gasto de Pessoal

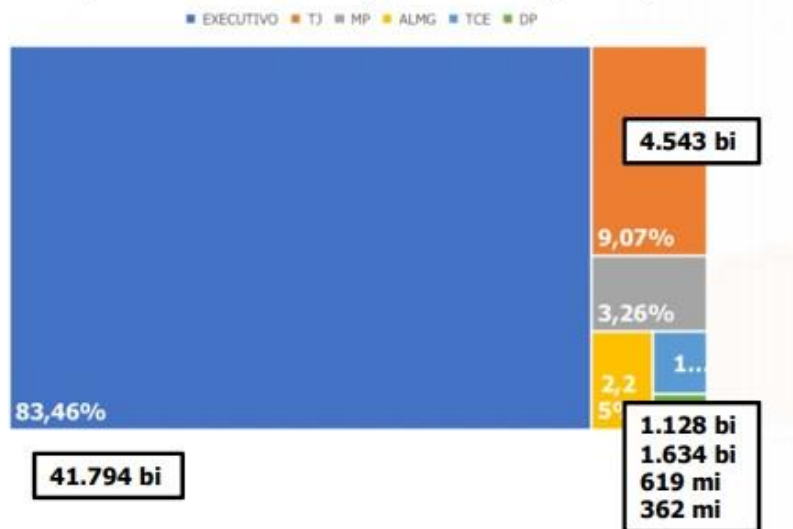
Valores corrigidos pelo IPCA em R\$ Bilhões



Fonte: Falconi Consultores de Resultados, 2018.

Gráfico 5: Despesa de pessoal por Poder do estado de Minas Gerais, 2017.

### Despesa de Pessoal por Poder (2017)



Fonte: Falconi Consultores de Resultados, 2018.

Gráfico 6: Média de remuneração dos servidores ativos do estado de Minas Gerais, 2018.



**Fonte:** Falconi Consultores de Resultados, 2018.

**Gráfico 7:** Média salarial por órgão do estado de Minas Gerais, 2018.



**Fonte:** Falconi Consultores de Resultados, 2018.

Ainda no tocante ao gasto com pessoal, é importante frisar que a LRF, em seu art. 19, impõe aos estados, como limite para despesa total com pessoal, o percentual de 60% da receita corrente líquida. Como apresentam os gráficos 8, 9 e 10, segundo os índices utilizados pela Secretaria da Fazenda de Minas Gerais para fazer o cálculo, no ano de 2018 o estado já alcançou o limite legal e é o sexto pior no cumprimento da determinação legal. Para o Tesouro Nacional, Minas Gerais já ultrapassa consideravelmente o mesmo limite e é o pior

estado nesse quesito. Cabe ressaltar que não só Minas Gerais, como também outros estados utilizam critérios e metodologias diferentes do Tesouro Nacional para cômputo da razão despesa com pessoal/receita corrente líquida.

**Gráfico 8:** Limite do gasto com pessoal estabelecido pela LRF, 2014-2017.



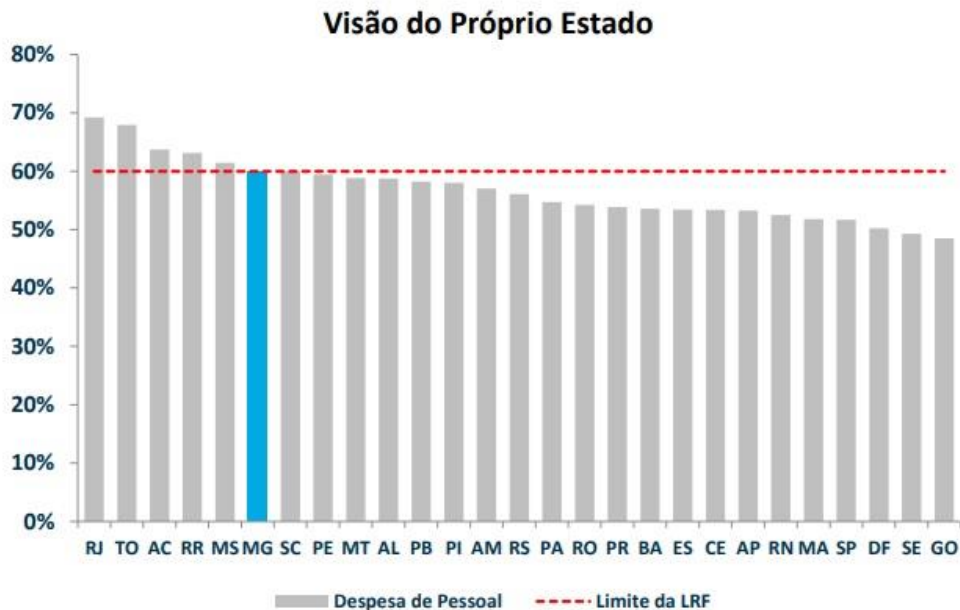
Fonte: Instituto Aquila, 2018.

**Gráfico 9:** Comparativo do gasto com pessoal entre os estados na visão do Tesouro Nacional, 2018.



Fonte: Instituto Aquila, 2018.

**Gráfico 10:** Comparativo do gasto com pessoal entre os estados na visão da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais, 2018.



**Fonte:** Instituto Aquila, 2018.

Em suma, os dados comprovam que a situação alarmante do estado tem, e muito, vínculo com a gestão do gasto com pessoal. Com o crescimento dessa despesa durante um longo tempo, a não adoção de uma política pública eficiente para controlá-la, alinhada com o aumento incompatível da receita, o descompasso da balança orçamentária estatal era uma consequência previsível.

## 4. O CONTROLE DO GASTO COM PESSOAL

### 4.1. Mecanismos atuais da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu normas gerais de finanças públicas, voltadas para o controle da despesa, do resultado fiscal e do endividamento e, em relação às despesas, trouxe dispositivos para restringi-las. As principais restrições são a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

A LRF trouxe também dispositivos para limitar as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida, estabelecendo o limite global de 50% para a União e 60% para os estados e municípios. Cabe frisar que, segundo Fernando Álvares Correia Dias (2009) a despesa com pessoal é um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil e o seu descontrole pode ter consequências graves à administração pública. Um ente federado comprometer a maior parte de sua receita disponível com pessoal resulta no comprometimento das políticas públicas, dada a insuficiência de recursos para os programas do governo. É importante lembrar que a despesa com pessoal é rígida, em virtude da estabilidade no cargo gozada pelos servidores públicos. Todavia, a LRF impôs um limite, mas não impôs um padrão único e claro de contabilização para todos os entes, abrindo margem para interpretações divergentes dos diversos tribunais de contas estaduais.

A fixação dos limites legais para as despesas com pessoal partiu da análise das contas públicas durante a década de 1990. Portanto, a fixação do limite global para as despesas com pessoal dos estados e municípios não foi arbitrária, mas levou em conta a estrutura de despesa desses entes no período anterior à aprovação da LRF, ainda nas palavras do consultor do Senado Federal Fernando. Nessa perspectiva, a extrapolação do limite teria como consequência o comprometimento das despesas com o custeio da máquina, com o serviço da dívida ou com os investimentos públicos. No custeio da máquina pública, temos as despesas com bens e serviços necessários para o funcionamento da administração pública, tais como contas de água e luz, material de consumo e serviços terceirizados. No serviço da dívida, temos o pagamento de juros e amortizações da dívida referente a títulos emitidos ou contratos assinados pelo ente. Esses pagamentos são despesas obrigatórias e imprescindíveis para o ente manter crédito junto ao setor privado. Nos investimentos públicos, temos as despesas com obras e instalações que permitem ao setor público aumentar sua capacidade de prestar serviços.

A principal inovação da LRF foi a repartição dos limites globais pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministérios Público, tendo como objetivo evitar o descontrole das despesas com pessoal dos “poderes autônomos”, estimulado pela autonomia administrativa e orçamentária prevista na CF, cujo objetivo foi assegurar o princípio da independência dos poderes. Com isso, a responsabilidade pelo ajuste das despesas com pessoal passou a ser compartilhada com os demais poderes. Esses limites estão definidos no art. 20 da LRF.

Além disso, houve a introdução dos limites prudenciais e de alerta. De acordo com o art. 22, se a despesa com pessoal exceder 95% do limite é vedado ao Poder ou órgão realizar concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e contratação de hora extra. O art. 59, §1º prevê que os Tribunais de Contas alertarão os poderes quando contatarem que a despesa com pessoal excedeu 90% do limite previsto.

Conforme seu art. 23, o ente que não corrigir o excesso nos dois quadrimestres seguintes não poderá receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente ou contratar operação de crédito. Ademais, aplicam-se os procedimentos de ajuste previstos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF, sendo eles a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis; e perda de cargo de servidores estáveis.

A LRF trouxe também dispositivos para restringir, em especial, a despesa obrigatória de caráter continuado, entendida como a derivada de norma que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios, como é caso de lei ou medida provisória que crie cargo ou conceda aumento de remuneração. Portanto, a criação ou aumento das despesas com pessoal são sujeitos às restrições do art. 17 da LRF que exige a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além da comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Segundo Dias (2009), a experiência recente tem mostrado que as restrições do art. 17 têm pouca efetividade no controle das despesas com pessoal, constituindo-se apenas em entrave burocrático contornado pelos Poderes Executivo e Legislativo. A primeira exigência tem sido contornada, no caso de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo, pela inclusão de dispositivo remetendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro à lei orçamentária anual; no caso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, pela simples estimativa do impacto orçamentário-financeiro na mensagem presidencial, sem qualquer memória de cálculo que a embase. A segunda exigência tem sido contornada pela interpretação elástica dada ao § 3º do art. 17, que considera aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Com base nesse

dispositivo, tem prevalecido a tese de que o aumento de despesa pode ser compensado pelo aumento da arrecadação decorrente do crescimento da atividade econômica, uma vez que essa constitui em última análise a base de cálculo dos tributos.

A lei é cuidadosa ao definir os conceitos de forma clara e o mais abrangente possível, principalmente na definição exaustiva de despesa com pessoal. Não obstante, alguns estados têm-se valido de interpretações ou contestações desse dispositivo para se adequarem aos limites para a despesa com pessoal. Os principais pontos de controvérsia estão na exclusão das despesas com pensionistas, exclusão das despesas com inativos, exclusão do imposto de renda retido na fonte relativo à folha de pagamentos dos servidores e o cumprimento do limite global x limites parciais. Essas interpretações ou contestações têm sido utilizadas pelos estados para evitar a aplicação das sanções previstas no art. 23, § 3º, em especial quanto à proibição de contratar operação de crédito.

#### **4.2.O Regime de Recuperação Fiscal e o gasto com pessoal**

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento dessas situações.

De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando a receita corrente líquida (RCL) anual do estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; quando o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e quando o valor total de obrigações é superior ao valor das disponibilidades de caixa. Assim, só poderá aderir ao RRF o estado que cumprir esses três requisitos de entrada<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> **Art. 3º** Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

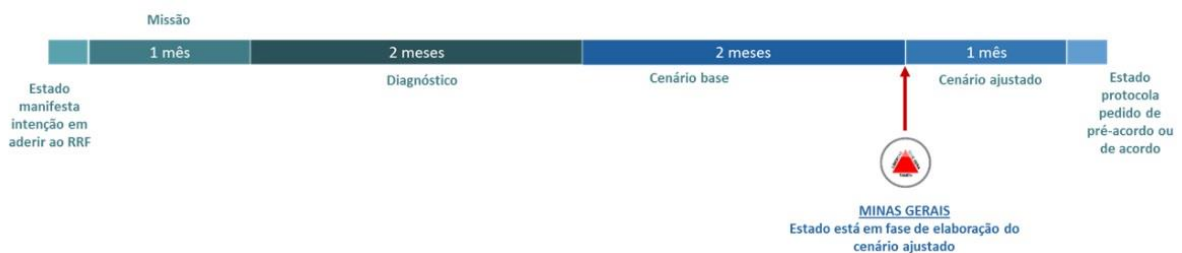
III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



Para aderir ao RRF, além de cumprir os requisitos de adesão descritos no art. 3º e aprovar as leis listadas no art. 2º da Lei Complementar nº 159/2017, o estado precisa protocolar no Ministério da Economia o Plano de Recuperação Fiscal. O estado de Minas Gerais entrou com ação no Supremo Tribunal Federal em 2018 para evitar bloqueios de recursos pela União no âmbito da renegociação de dívidas da Lei Complementar nº 159. Apesar dos indícios de deterioração fiscal, apenas em janeiro de 2019 o Estado manifestou formalmente à Secretaria do Tesouro Nacional a intenção de aderir ao RRF e está, desde então, avançando nas negociações para construção do plano.

O gráfico abaixo ilustra as etapas para construção do plano e o ponto em que o Estado de Minas Gerais se encontra atualmente.

**Gráfico 11:** Linha do tempo da adesão de Minas Gerais ao RRF.



**Fonte:** Tesouro Nacional, 2019.

O relatório do diagnóstico da situação fiscal de Minas Gerais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, evidencia, mais uma vez, o problema do gasto com pessoal. Segundo o relatório, de acordo com os números do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, a despesa com pessoal teve um aumento de quase R\$13 bilhões em um período de 4 anos, entre 2014 e 2017. Entre as medidas tomadas pelo estado para contribuir com esse cenário, a maioria delas é afeta à área da educação, conforme demonstrado no gráfico 12.

**Gráfico 12:** Eventos que impactaram a despesa com pessoal, 2011-2015.



**Fonte:** Tesouro Nacional, 2019.

Segundo o estudo referendado pelo Tesouro Nacional, a principal causa do crescimento de gastos com área de educação está na reestruturação das carreiras em 2015, que ocorreu de forma simultânea à alteração do modelo remuneratório e à implementação escalonada do piso salarial nacional do magistério. Até 2015 a aplicação do piso salarial nacional do magistério no Estado tinha como parâmetro o valor proporcional a 24 horas semanais, carga horária padrão do cargo de Professor de Educação Básica, porém, com a publicação da Lei nº 21.710/15, este critério deixou de ser aplicado, de modo que foi considerado o valor bruto do piso nacional, que é referente a carga horária de 40 horas semanais, como parâmetro para remuneração da carga horária de 24 horas semanais no estado de Minas Gerais.

Quanto à alteração no modelo de remuneração, o critério de subsídio foi extinto, sendo restaurado o adicional por tempo de serviço com aumento progressivo a cada 5 anos, contados a partir de 2012. Deste modo as carreiras de Professor de Educação Básica, Especialista em Educação Básica, Analista de Educação Básica, Assistente Técnico de Educação Básica, Técnico da Educação, Analista Educacional, Assistente de Educação e Auxiliar de Serviços de Educação Básica têm, desde 2015, remuneração por vencimento, acumulável com as vantagens comuns estatutárias (férias, 13º e outros) e com vantagens

específicas destas carreiras nas formas de abonos e adicionais, além da vantagem da extensão de jornada.

Nesse contexto, ainda merece destaque a evolução das despesas com o pessoal da segurança pública se destaca a Lei nº 19.576/11 que concedeu para diversas categorias (policiais militares e civis, agentes penitenciários e bombeiros militares) reajuste de 100%, escalonado em 6 etapas: 10% em outubro de 2011, 12% em outubro de 2012, 10% em outubro de 2013, 15% em junho de 2014, 12% em dezembro de 2014 e 15% em abril de 2015.

Conforme a conclusão do relatório, nas medidas de ajuste fiscal sugeridas, no que tange às despesas estaduais, especificamente as despesas com pessoal ativo, o estado deveria adotar medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para o cumprimento dos limites estabelecidos para despesa com pessoal, como a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis e, caso as medidas anteriores não fossem suficientes para garantir o cumprimento da determinação legal, o servidor estável poderia perder o cargo conforme determinado na LRF. Além disso, Minas Gerais deveria adotar políticas de não concessão de aumento salarial para os servidores estaduais, não contratação de pessoal, ressalvada a hipótese de reposição de vacância, além da previsão de cargos de recrutamento amplo, reorganização e extinção de carreiras e cargos e restrição de incorporações e progressões e elevação da contribuição dos servidores civis ativos.

#### **4.3. Possíveis adequações legislativas para conter a despesa com pessoal**

No dia 3 de novembro de 2019, em entrevista concedida à Folha de São Paulo<sup>23</sup>, o Ministro da Economia do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, anunciou uma série de medidas que serão encaminhadas ao Congresso para, segundo ele, dar início a uma tardia reforma do Estado. Entre essas medidas está o chamado Projeto de Emenda à Constituição da reforma administrativa, que remodela o serviço público de todos os entes. Especula-se que a Proposta de Emenda à Constituição pretende alterar questões que envolvem pontos relevantes do serviço público, como salários, estabilidade, avaliação de desempenho e o teto remuneratório.

No que tange a questão dos salários, a proposta do governo pretende aproximar o salário pago aos servidores dos profissionais com experiência e cargos equivalentes na

---

<sup>23</sup> SALOMÃO, A. 'Dá para esperar 4 anos de um liberal-democrata após 30 de centro-esquerda?', diz Guedes Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/da-para-esperar-4-anos-de-um-liberal-democrata-apos-30-de-centro-esquerda-diz-guedes.shtml> >. Acesso em: 15 nov. 2019.

iniciativa privada. Entre as medidas estudadas pelo Governo Federal, estão a redução dos salários de entrada e a reestruturação da progressão para que o servidor só chegue ao teto no final da carreira. Outra medida a ser tomada deve ser a regulamentação do teto remuneratório, para evitar que os famosos “penduricalhos” criados em forma de auxílios ou vantagens pelos próprios Poderes acabem turbinando os vencimentos para além do que permite o limite constitucional, que hoje é equivalente ao salário dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Em relação à estabilidade, a sugestão da equipe econômica de Bolsonaro é que, após o ingresso no serviço público, mediante aprovação em concurso e comprovação de experiência prévia (a comprovação de experiência prévia não é uma exigência na legislação atual), todos os servidores terão que passar por um período inicial de três anos de experiência – como uma espécie de *trainee*, comumente usado na iniciativa privada. Todavia, a proposta prevê exoneração automática do servidor no fim desse processo, sendo a efetivação vinculada ao desempenho profissional e a existência de vaga em aberto na função exercida. Havendo a superação da fase de *trainee*, o servidor entraria em estágio probatório, que durariam sete anos (hoje, a Constituição Federal prevê três anos para a efetivação definitiva). Como já acontece no sistema vigente, os servidores de carreira continuarão a ter avaliações de desempenho. Porém, a reforma pretende implementar um item chamado banco de pontos, que limitará a chefia direta a uma quantidade de pontos por avaliação, buscando evitar que os chefes deem nota 10 para todos os funcionários, por exemplo. A ideia do pessoal que auxilia o Presidente da República tem como objetivo permitir que haja possibilidade para a troca de profissionais com baixo desempenho.

Segundo o relatório Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro<sup>24</sup>, do Banco Mundial, a melhora da situação fiscal do país passa por uma profunda reforma nas contas públicas. Como opções de políticas, o estudo sugere reformas voltadas à economia nas despesas de pessoal que envolvam uma melhor gestão de recursos humanos, associada a ganhos de produtividade, tendo em vista que as despesas com pessoal são, de certo modo, incompressíveis a curto prazo, dada a estabilidade dos servidores públicos e a impossibilidade de se reduzir salários.

Além disso, ainda nos termos do supramencionado relatório, políticas de revisão salarial seriam importantes, como a revisão via reposição pela inflação, que diminuiria a diferença salarial entre o setor público e o privado e geraria economias significativas de curto,

---

<sup>24</sup> World Bank. 2019. **Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o Que Os Dados Dizem?** Washington, D.C. : World Bank Group.

médio e longo prazos. Em um cenário com reajustes reais de 4%<sup>25</sup> ao ano, a reposição pela inflação economizaria 6,7%, no curto prazo, e 35,1%, no longo prazo, nas simulações para os governos estaduais. Em estados com problemas fiscais mais severos, o congelamento salarial pode proporcionar impactos de curto prazo entre 5% (um ano de congelamento) e 17% (três anos de congelamento), dependendo do tempo de duração dessa política. Outra opção é restringir o congelamento às carreiras que apresentam reajustes salariais mais elevados nos últimos anos ou as que apresentam os maiores salários.

O aumento do intervalo entre as progressões e a diminuição do reajuste concedido entre elas também constitui, segundo o estudo, importante opção de política pública, especialmente nos entes em que o intervalo é muito curto e os reajustes concedidos são altos. Ademais, nas áreas onde houver evidências de inchaço da máquina pública, é possível reduzir a taxa de reposição de servidores, culminando em extinção de carreiras não mais necessárias no atual contexto de desenvolvimento tecnológico e estrutura demográfica do país.

Por fim, há a recomendação da reestruturação de carreiras e de um planejamento estratégico, com critérios rigorosos para a realização de novos concursos públicos, devendo a contratação de novos servidores associadas ao planejamento da força de trabalho, à medida que servidores ativos se aposentarem. Ainda, a diminuição do número de carreiras, tornando-as mais transversais e com atributos mais generalistas poderia proporcionar mais flexibilidade à administração pública, permitindo a mobilidade de servidores entre os órgãos e a ampliação da gama de atividades em que eles poderiam ser alocados.

## 5. CONCLUSÃO

O presente estudo se propôs a analisar a crise orçamentária do estado de Minas Gerais, no que concerne aos gastos com pessoal, especificamente o pessoal ativo. O objetivo central se pautou em analisar quantitativamente a relevância desses gastos dentro do orçamento, e como isso colaborou para a situação de Calamidade Financeira atravessada pelo estado, além de analisar os mecanismos legais de controle existentes para conter a despesa com pessoal.

Pelas análises realizadas, foi possível concluir que os gastos com pessoal têm grande expressão dentro do contexto da crise mineira, representando uma parte considerável dos gastos públicos e tendo um aumento desalinhado com o aumento da receita arrecadada.

---

<sup>25</sup> De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, o salário médio de servidores públicos estaduais tem aumentado à taxa de 4,2% ao ano (2003-2017).

Ademais, os mecanismos existentes na legislação para conter o crescimento da despesa com pessoal não foram suficientes para evitar seu crescimento desordenado, sendo substancial no agravamento do cenário de crise fiscal. Apesar de ser o segundo estado com maior arrecadação no Brasil e de possuir um passado de protagonismo econômico no contexto nacional, a má administração da máquina pública levou Minas Gerais a uma crise fiscal profunda.

Tais resultados demonstram que é necessário que se faça uma profunda reforma administrativa no que tange a gestão de pessoal, objetivando diminuir os gastos a curto, médio e longo prazo e criando mecanismos para que os gastos do sistema estejam em equilíbrio com a situação fiscal mineira. Todavia, é importante frisar que alterações passam por uma discussão não apenas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mas também no Congresso Nacional. Enquanto as mudanças não são efetivamente realizadas, o déficit orçamentário de Minas Gerais para 2020 deve ser de R\$13,29 bilhões, conforme o Projeto de Lei 1.167/19, que contém a Lei Orçamentária Anual e foi apresentado pelo Executivo à Assembleia Legislativa em Agosto de 2019.

A metodologia utilizada demonstrou-se adequada à obtenção dos resultados pretendidos. Salienta-se que tais resultados alcançados conferem espaço para o desenvolvimento de estudos científicos complementares, recomendando-se a utilização de abordagens metodológicas distintas, a fim de propiciar novas contribuições científicas ao tema.

## 6. BIBLIOGRAFIA

1. ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4<sup>o</sup> edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.191-192.
2. ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade**. Brasília, 2008
3. ALVES, André Naves. **Histórico e importância da mineração no Estado**. Revista do legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 41, p.27-32, jan./dez. 2008.
4. BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

5. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
6. BRASIL. DECRETO Nº 7.257, 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de Julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, reestabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.
7. BRASIL. LEI Nº 4.320, 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.
8. BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
9. BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 159, 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016.
10. CONTI, J. M. **Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-28/contas-vista-crise-leva-financas-publicas-estado-calamidade>>. Acesso em: 04 nov. 2019.
11. CURY, A.; SILVEIRA, D. **PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>>. Acesso em: 16 ago. 2019.
12. DA FONSECA, M. **Primeira hidrelétrica do país foi construída em Minas há mais de 100 anos**. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/05/18/interna\\_gerais,389704/primeira-hidreletrica-do-pais-foi-construida-em-minas-ha-mais-de-100-anos.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/05/18/interna_gerais,389704/primeira-hidreletrica-do-pais-foi-construida-em-minas-ha-mais-de-100-anos.shtml)>. Acesso em: 09 jan. 2019.
13. DE OLIVEIRA, R. F. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
14. DIAS, F. A. C. **O Controle institucional das despesas com pessoal**. Brasília: Senado Federal. Textos para discussão 54. 2009.

15. ESTADO DE MINAS. **Decreto de calamidade pública financeira, constitucional ou inconstitucional?**. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/direito-e-justica/2016/06/27/interna\\_direito\\_e\\_justica,828511/decreto-de-calamidade-publica-financeira-constitucional-ou-inconstitu.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/direito-e-justica/2016/06/27/interna_direito_e_justica,828511/decreto-de-calamidade-publica-financeira-constitucional-ou-inconstitu.shtml)>. Acesso em: 04 nov. 2019.
16. GODOY, M. M. **Minas Gerais na República: atraso econômico, Estado e planejamento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 11, 2009. p. 96.
17. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Conheça Minas**. Disponível em: <<https://www.mg.gov.br/conheca-minas/historia>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
18. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal Transparência do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado-pessoal/despesa-com-pessoal>>. Acesso em: 16 ago. 2019.
19. GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Três estados brasileiros decretam calamidade nas finanças públicas**. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/tres-estados-brasileiros-decretam-calamidade-nas-financas-publicas>>. Acesso em: 16 ago. 2019.
20. GOVERNO FEDERAL. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
21. GRIZIOTTI, B. **Princípios de Ciência de Las Finanzas**. 6ª edição. Trad. ital. Dino Jarach. Buenos Aires: Depalma, 1959.
22. GUSTIN, M. B. S; DIAS, M. T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
23. HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2018. p. 49.
24. MARTELLO, A. **Em carta, 20 estados relatam 'colapso' e pressionam por ajuda financeira**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/antes-de-reuniao-com-temer-estados-do-n-e-ne-nao-decretarao-calamidade.html>>. Acesso em: 16 ago. 2019.
25. MATEUS, W. R. **A edição de decretos municipais reconhecendo emergência ou calamidade financeira (?) e a sua validade frente à sistemática do direito financeiro**. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017. Disponível em:



- <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/estado\\_de\\_emergencia\\_ou\\_calamidade\\_financeira.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/estado_de_emergencia_ou_calamidade_financeira.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2019.
26. MELO, L.; KOMETANI, P. **Crise política pode afetar recuperação da economia brasileira, dizem especialistas.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/crise-politica-pode-afetar-recuperacao-da-economia-brasileira-dizem-especialistas.ghtml>>. Acesso em: 16 ago. 2019.
27. NASCIMENTO, Edson. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica das despesas com pessoal.** Brasília, BNDES, 2003.
28. PALUDO, A. V. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF.** 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2017. p.9.
29. PINHEIRO, H. F. **Calamidade Pública.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 36, p.1-9. 1954. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13699/12597>>. Acesso em: 04 nov. 2019.
30. PISCITELLI, T. **Direito Financeiro.** 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. p. 106.
31. SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. **Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: O caso dos municípios fluminenses.** Revista do Departamento de Geografia, Rio de Janeiro, n. 31, p.15, 2017. Semestral. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <[www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32055/22976](http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32055/22976)>. Acesso em: 04 nov. 2019.
32. SALOMÃO, A. **'Dá para esperar 4 anos de um liberal-democrata após 30 de centro-esquerda?', diz Guedes** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/da-para-esperar-4-anos-de-um-liberal-democrata-apos-30-de-centro-esquerda-diz-guedes.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2019.
33. TESOURO NACIONAL. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.** Disponível em: < <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 10 jan. 2019.
34. TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário.** 18ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 185.

35. World Bank. 2019. **Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro: o Que Os Dados Dizem?** Washington, D.C. : World Bank Group.