



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

RAFAEL FLEURY MAINARDI

**O LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL, AS DESPESAS COM A DÍVIDA
PÚBLICA E SEU IMPACTO NOS INVESTIMENTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE**

GOIÂNIA
2022

RAFAEL FLEURY MAINARDI

**O LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL, AS DESPESAS COM A DÍVIDA
PÚBLICA E SEU IMPACTO NOS INVESTIMENTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof^a. Orientadora Ms. Larissa de Oliveira Costa Borges.

GOIÂNIA-GO

2022

RAFAEL FLEURY MAINARDI

**O LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL, AS DESPESAS COM A DÍVIDA
PÚBLICA E SEU IMPACTO NOS INVESTIMENTOS COM EDUCAÇÃO E SAÚDE**

Data da Defesa: 1º de junho de 2022

BANCA EXAMINADORA

Orientadora Prof^a Ms. Larissa de Oliveira Costa Borges Nota

Examinador Convidado: Prof. Ms. Roberto Luiz Ribeiro Nota

RESUMO

Em suma, trata-se de uma pesquisa realizada através de fontes de mídia, informações governamentais oficiais, opiniões de especialistas, base legal e doutrinária, cujo objetivo foi questionar a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal nos moldes atuais das finanças públicas. Neste sentido, coube comparar os gastos com pessoal e com a amortização da dívida pública, relatar a composição da dívida e sua inutilização à investimentos sociais. Deste modo, restou chamar atenção para a limitação de gastos com pessoal, e sua importância para os serviços sociais. Concluiu-se, portanto, que a LRF limita os gastos com pessoal, que são essenciais para a sociedade, enquanto a dívida pública continua aumentando devido práticas bancárias que não utilizadas em prol da sociedade.

Palavras-chave: Dívida. Despesa. Responsabilização. Sociedade.

ABSTRACT

In short, it is a research carried out through media sources, official government information, expert opinions, legal and doctrinal basis, whose objective was to question the applicability of the Fiscal Responsibility Law in the current molds of public finances. In this sense, it was necessary to compare the expenses with personnel and with the amortization of the public debt, report the composition of the debt and its destruction to social investments. Thus, it remained to draw attention to the limitation of personnel expenses, and its importance for social services. It was concluded, therefore, that the LRF limits personnel expenses, which are essential for society, while public debt continues to increase due to banking practices that are not used for the benefit of society.

Keywords: Debt. Expense. Accountability. Society

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 DA DÍVIDA PÚBLICA	8
1.1 SURGIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	8
1.2 DA DÍVIDA PÚBLICA.....	9
1.3 QUITAÇÃO E FINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	11
1.4 CONSTITUIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	14
2 DOS ENCARGOS GERADOS PELA SAÚDE E EDUCAÇÃO	17
2.1 LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL.....	17
2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL DA EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE.....	19
2.3 GASTOS COM PESSOAL E AS DESPESAS COM A AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA.....	21
2.4 DO AUMENTO DOS GASTOS COM PESSOAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE.....	22
2.5 COMPARAÇÃO DO ESTOQUE DA DÍVIDA E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL E DE OUTROS PAÍSES DESENVOLVIDOS.....	24
3 DOS NOVOS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA O CONTROLE DA DÍVIDA E AUMENTO DE GASTO COM A SOCIEDADE	26
3.1 DOS DEPÓSITOS VOLUNTÁRIOS REMUNERADOS.....	26
3.2 DA MOEDA FLUXO DE PAGAMENTO DA DÍVIDA.....	27
3.3 DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 203/2020.....	28
CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS	33

INTRODUÇÃO

Ao se falar em gastos públicos, vale salientar a necessidade da alocação das despesas para saciar os anseios da sociedade. Neste sentido, o poder econômico do Estado deve ser destinado para o bem estar social, haja vista, que o governo, aquele escolhido pelo sufrágio universal para representar os interesses sociais, tem o dever com o povo, de garantir as condições básicas para viver.

Neste sentido, no que se refere aos gastos públicos, duas despesas ganham destaque na mídia brasileira, a dívida pública e os gastos com pessoal nas áreas da saúde e educação. Deste modo, cabe realçar que enquanto os gastos com a amortização, juros e demais serviços da dívida pública crescem demasiadamente, os gastos com pessoal, apesar de essenciais e menores do que os com a dívida, sofrem limitações mais severas pela legislação fiscal existente. Pensando nisto, vale questionar se as causas do desequilíbrio fiscal se dão pelas despesas com pessoal ou por causa dos encargos trazidos pela dívida pública.

Desta forma, cabe comparar qual destes gastos tem mais impacto ao orçamento público e qual traz mais benefícios à sociedade. Neste contexto, a comparação da essencialidade dos gastos com pessoal deve ser feita observando o montante do total de investimentos das áreas da saúde e da educação que corresponde as despesas com pessoal. Em contraponto, para analisar a essencialidade das despesas geradas pela dívida pública, deve-se observar quais os benefícios foram gerados pelos recursos que deram origem a esta.

Por conseguinte, para realizar esta comparação, se faz necessário a utilização de dados oficiais, quanto às contas públicas, bem como a análise de especialistas e teóricos sobre os desafios enfrentados pelas áreas da saúde e educação. Com base nisto, prevê-se uma maior clareza de quais são as despesas que realmente desequilibram as finanças públicas e, ainda, as quais trazem mais benefícios à sociedade, de modo a questionar uma possível mudança na legislação para priorizar os direitos sociais garantidos na Constituição da República.

Logo, afim de realizar esta comparação, deve atentar para os seguintes elementos: dívida pública, sua influência na legislação fiscal, sua constituição e seu funcionamento; os gastos com pessoal, suas limitações impostas por lei, seus

impactos no orçamento fiscal e, ainda, sua importância nas áreas da educação e saúde. Por fim, vale destacar, possíveis soluções legais a serem implementadas efetivamente no ordenamento jurídico brasileiro, com a finalidade de garantir maior efetividade dos gastos públicos nos investimentos sociais.

1 DA DÍVIDA PÚBLICA

1.1 SURGIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101 do ano de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro, em um momento de instabilidade fiscal e orçamentária, o qual assombrava a economia nacional e afetava, por conseguinte, as esferas de serviços essenciais da sociedade.

O desequilíbrio fiscal promovido pelo déficit orçamentário frente aos altos gastos, a prática de juros altos pelo Sistema Financeiro Nacional, levam ao descontrole da inflação em 2000 (AUDITORIA CIDADÃ, 2020). Logo, para suprir as necessidades do Estado, o governo mergulha em operações de crédito e emissões de títulos públicos, elevando descontroladamente a dívida pública (TESOURO NACIONAL, acessado em 6 de novembro de 2021).

O crescimento do estoque da dívida preocupava os credores quanto a capacidade da quitação das parcelas no vencimento por parte do Estado, além disso, àquela época, a dívida pública possuía um montante de trezentos bilhões de dólares americanos, constituindo assim cerca de 52,63% do PIB brasileiro, como informa o site *Época Negócios* (2016).

Deste modo, com a preocupação acerca da incapacidade de solvência das dívidas, aumentava o temor de calote por parte do governo e, conseqüentemente, investimentos baseados em empréstimos onerosos ao Estado perdiam a atratividade, afastando credores e impossibilitando o equilíbrio das contas públicas, que por sua vez não podiam ser quitadas nem mesmo pelos empréstimos como afirma a *InfoMoney* (PLÁCIDO, 2016).

Durante o final da década de 1990, especificamente em 1999, primeiro ano do governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, a situação econômica do Brasil era marcada pelos desafios impostos com a alta do dólar e a queda preocupante da bolsa de valores de São Paulo:

[...] havia a ameaça da volta da inflação e de muitos outros problemas. O curioso é que, em abril, eu já tinha a sensação de que os problemas tinham sido superados e foi nesse exato momento que a sociedade verdadeiramente

percebeu que o país estava em crise. Se a gente olhar as críticas ao governo e as pesquisas de perda de popularidade, elas acontecem a partir de março, quando já tínhamos ultrapassado o olho do furacão (PSDB, 2020).

No cenário posto, frente as incertezas econômicas e a pressão política, tornou-se necessário o posicionamento do governo acerca de políticas de formulação de orçamentos de forma mais responsável.

Não obstante, a LRF surgiu durante este período de instabilidade fiscal, revelado pela necessidade e importância de uma gestão mais responsável, equilibrada e que possuísse limitações de gastos, afim de garantir mais segurança às obrigações onerosas do Brasil, controlar a inflação e, ainda, contribuir para o sucesso do Plano Real.

Desta maneira, para atender aos anseios do Constituinte de 1988, que já havia previsto a situação de descontrole das finanças públicas em seu artigo 165, II, § 9º “de acordo com este dispositivo cabe a lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”, foi promulgada a LRF em 2000.

O objetivo principal da lei foi estabelecer um equilíbrio fiscal das contas públicas e possibilitar uma gestão mais responsável e eficiente do orçamento público.

Desta forma, a lei trouxe normas gerais aplicáveis ao planejamento orçamentário, baseando-se em princípios da administração financeira e orçamentária, dentre os quais estabelecia a existência de um único orçamento, cujas contas seriam estabelecidas obedecendo os requisitos da transparência e *accountability*, que se refere a ideia da prestação de contas e possibilidade de responsabilização dos gestores.

Portanto, para cumprir com seu objetivo, este instrumento normativo, trouxe em seu texto sanções aplicáveis à má gestão, irresponsável, concretizando os crimes de responsabilidade fiscal, já previstos, genericamente pela Magna Carta.

1.2 DA DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública consubstancia-se no montante que o Estado deve à uma grande variedade de credores. Deste modo, diante um desequilíbrio fiscal, quando a arrecadação das receitas não supre as despesas fixadas e realizadas, faz-se necessário que o Estado aumente seus valores arrecadados, por meio de operações de crédito, que constituem empréstimos, afim de não violar o princípio orçamentário do equilíbrio fiscal (TESOURO NACIONAL, 2021).

Neste aspecto, vale ressaltar que as despesas fixadas no orçamento não podem exceder as receitas previstas, podendo haver limitação do empenho de despesas, ou seja, algumas despesas podem não se concretizar, trata-se da regra de ouro do planejamento orçamentário, previsto na LRF:

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.

No que concerne ao desequilíbrio das contas públicas em si, receitas insuficientes frente às despesas, vale destacar a possibilidade da abertura de créditos adicionais, suplementares (quando a receita complementar o orçamento) ou especiais (ao se tratar de despesas não previstas), que constituem formas legais de compensar o déficit de arrecadação no regime fiscal (GIACOMONI, 2016).

Assim, importa destacar que as operações de crédito constituem fontes para essa abertura de créditos adicionais. Entretanto, importante evidenciar, por meio de dispositivo constitucional, que as operações de crédito não podem exceder os montantes de despesas de capital fixadas, como previsto na Magna Carta:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A regra de ouro determina que o governo não pode endividar-se para financiar gastos correntes (como a manutenção da máquina pública), apenas para despesas de capital (como investimento e amortização da dívida pública) ou para refinarçar a dívida pública (AGÊNCIA BRASIL, *on line*). Assim, para cobrir gastos correntes, como despesa com pessoal, o governo deve pedir autorização do Congresso, por meio de crédito suplementar ou especial no orçamento (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

Por sua vez, o artigo 38 da LRF dispõe que “a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no artigo 32 e mais as seguintes”.

Ao falar sobre dívida pública, ainda cabe explicar de maneira simplificada as operações, já mencionadas, realizadas pelo Estado para a obtenção de tais empréstimos. Desta maneira, em momento de necessidade, a obtenção deste crédito se dá mediante a emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, e funcionam como um investimento para os credores e são considerados de baixíssimo risco como dito por James Giacomoni (2016). Assim, a maior parte dos investimentos vêm do próprio mercado interno, instituições financeiras, grupos de investimentos e até da própria sociedade.

A dívida pública geralmente é medida de acordo com o produto interno bruto (PIB), constituindo um indicador para medir a estabilidade e sustentabilidade da dívida como explica o professor Jetro Coutinho (2020).

Desta forma, a estabilidade da dívida frente ao PIB significa uma dívida saudável, sustentável. Neste caso, afirmar que o Brasil possui um estoque de dívida correspondente a alguma porcentagem do PIB, revela-se uma maneira de mensurar a capacidade do Estado de pagar seus compromissos (COUTINHO 2020).

Portanto, um dos parâmetros que atraem investidores nacionais e internacionais é o montante do estoque da dívida, ou seja, o credor avaliará as condições de pagamento do Estado, caso o montante seja mais elevado do que a capacidade de quitação do vencimento da parcela, poderá o credor concluir por um possível calote por parte do Estado.

Ao se falar na possibilidade de calote, deve se atentar a segurança jurídica dada pelo Estado aos credores, que por sua vez possuem a garantia da responsabilização do gestor caso não cumpra com seus compromissos (GIACOMONI,

2016). Dito isto, vale lembrar que está é exatamente a justificativa que levou a criação da LRF, pois assim, quem investir nos títulos públicos, terá garantia legal do resgate dos montantes no momento do vencimento deste.

O outro ponto que serve de análise para os credores é o fluxo da dívida, isto é, o momento em que uma parcela vai vencer. Desta forma, destaca-se que uma dívida a longo prazo atrai mais credores, haja vista, quanto maior o prazo, maior de organização e programação que os gestores terão para pagá-la. Por este aspecto, os investidores do Tesouro analisam se o Estado terá condições de pagar os empréstimos no momento certo, mencionado por Jetro Coutinho (2020).

Quanto ao aumento da dívida ano após ano, vale ressaltar a incapacidade do Estado em gerar receitas suficientes para arcar com os compromissos onerosos do país e suprir as necessidades da população como aludido por James Giacomoni (2016). Neste sentido, salienta-se a situação de altíssimos encargos tributários já incidente na população, o que tornaria inviável, politicamente, um aumento desta carga, ainda mais levando em conta a inflação, que somada às obrigações tributárias, tornaram-se lesivos à economia popular e ao poder de compra da população.

Portanto, às constantes emissões dos títulos, tornaram-se indispensáveis para a manutenção da máquina estatal, fazendo com que certa parte da dívida, anualmente seja refinanciada e não amortizado.

1.3 QUITAÇÃO E REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

A quitação da dívida, como já dito anteriormente, é a obrigação do Estado para com seus credores, de modo que o não cumprimento desta obrigação gera a responsabilização do gestor como expresso na LRF. Assim, o governo dispõe de fontes 'de não emissão', como explicado pelo Tesouro Nacional, além das receitas de tributos, para a quitação da dívida pública. Neste sentido, durante o planejamento orçamentário o administrador possui a liberdade de destinar parte das receitas tributárias para o pagamento da parcela da Dívida, em respeito ao princípio da não vinculação de tributos (GIACOMONI, 2016).

Entretanto, há de se observar as receitas de rendimento de aplicações financeiras, empréstimos concedidos pela União, dividendos de empresas estatais ou que indiretamente a União detenha direito de receber e os resultados positivos do Banco Central que constituem meios para o pagamento da dívida (TESOURO NACIONAL, 2021).

Do resultado positivo do Banco Central (BACEN), deve-se destacar a obrigatoriedade de a vinculação destes recursos serem utilizados no pagamento da dívida. Logo, os resultados positivos do BACEN devem ser transferidos ao Tesouro como receita e destinados ao pagamento da dívida, assim dispõe a LRF em seu artigo 7º que “o resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais”.

O refinanciamento da dívida pública consiste na prolongação da situação onerosa do Estado, mantendo a garantia de recebimento dos investidores. Assim, destacam-se dois tipos de refinanciamento: por emissão de moeda; e títulos públicos como dito por Jetro Coutinho (2016).

A emissão de títulos públicos para quitação da dívida, constitui a chamada ‘rolagem’ da dívida pública. Deste modo, o Estado está trocando sua dívida velha por uma nova, assim, a LRF define no artigo 29, V que esta forma de refinanciamento como a emissão de títulos da dívida pública para pagamento de principal (a dívida constituída inicialmente) acrescida de atualização monetária.

No que se refere à emissão de moeda para o pagamento da dívida, deve-se atentar à algumas considerações. Desta forma, vale destacar que a emissão de moedas, apesar do nome, constitui uma força de expressão, como dito por Henrique Meirelles (CNN, 2020) e ainda destaca que menos de 10% do total de meios de pagamentos é composto por notas, sendo a maior parte depósitos bancários”.

Assim, como explica Gustavo Loyola (CNN, 2020), expandir a oferta de moeda significa o BACEN adotar uma política monetária bem expansionista, por exemplo, diminuir a taxa SELIC, o que viabiliza os empréstimos e ainda aumenta a circulação de dinheiro.

A utilização da emissão de moeda para a quitação da dívida, em suma, revela-se uma estratégia arriscada de lidar com os passivos do Estado. Desta maneira, revela

Lian Goldfajn (CNN, 2020) que o resultado desta ação se torna onerosa a população à longo prazo, devido ao descontrole gerado na inflação, o que revelaria a necessidade de aumentar a taxa de juros e novamente endividar o Estado.

1.4 CONSTITUIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A constituição da dívida pública segundo Maria Lúcia Fattorelli (AUDITORIA CIDADÃ, 2020) é composta pelo falso discurso de que o crescimento da dívida serve para a manutenção do Estado e essa noção que a dívida pública é constituída para resolver os problemas sociais, trata-se de um discurso que ganha forças devido à semelhança do endividamento comum a diversas pessoas. Assim, ao relacionar a dívida pública a uma dívida de cartão de crédito de qualquer cidadão, tal ideia torna-se facilmente aceita.

A dívida, todavia, tem crescido exorbitantemente devido a vários mecanismos onerosos do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que tem sido utilizado para justificar privatizações, contrarreformas e cortes de investimentos nas áreas sociais, como na educação (AUDITORIA CIDADÃ, 2020).

Neste sentido, vale exemplificar o impacto da dívida no desenvolvimento social, que, independentemente da composição da dívida, enquanto as parcelas que venceram no próximo exercício fiscal, deverão ser pagas.

Assim, os cortes de gastos sociais, como na educação, para garantir a quitação da parcela da dívida, mesmo que esta não tenha sido constituída para investimento em áreas sociais, são comuns, como o corte de 30% das verbas destinadas ao ensino básico para o exercício de 2022 (REDE BRASIL ATUAL, 2021).

O sistema da dívida, que consiste exatamente nessa distorção da função do endividamento público, promove um crescimento explosivo da dívida pública, sem contrapartidas em investimentos públicos, como afirma o próprio Diretor de Fiscalização da Dívida Pública do Tribunal de Contas da União (TCU), Alessandro Aurélio Caldeira: “Nenhum investimento foi feito com emissão de títulos públicos”.

Segundo o mesmo representante da Corte de Contas em audiência pública (2017) no Senado Federal, houveram apenas emissões diretas do valor da dívida.

Desta forma, a comprovação de que o crescimento da dívida não está relacionado com os gastos com a manutenção do Estado ou com os serviços públicos essenciais à população é comprovado pelo superávit primário de um trilhão de reais produzidos em 20 anos, segundo o próprio Tesouro Nacional (2020). Ou seja, o total gasto com a manutenção do Estado foi um trilhão de reais a menos do que o arrecadado em tributos, afirma Maria Lúcia Fattorelli (2020).

De acordo com a Auditoria Cidadã (2017), a maior parte da dívida é constituída da remuneração da sobra de caixa dos bancos, que além de aumentar a dívida, lesa a economia popular devido à prática de altos juros nas operações bancárias. Assim, ao término do exercício financeiro das instituições bancárias, cada ente deposita uma quantia obrigatória no Banco Central, tal movimentação é chamada de depósito compulsório (TESOURO NACIONAL, 2021).

Neste sentido, a sobra dos caixas deveria ser utilizada para empréstimos ao público em geral como forma de fazer render o dinheiro e como principal fonte de receita da atividade bancária (BANCO CENTRAL, 2021).

A atividade bancária, portanto, de emprestar capital e obter retorno com juros, além de ser a principal função das instituições bancárias, ainda permite que a economia do país se desenvolva, pois, a prática de juros saudáveis permite maior número de empréstimos, tornando viável a utilização deste dinheiro para criação de negócios e investimentos levando a geração de empregos e estimulando a economia (AUDITORIA CIDADÃ, 2021).

Entretanto, no Brasil, os bancos praticam, de forma abusiva, as chamadas 'Operações Compromissadas' que, em síntese, são utilizadas em vários países, porém, de maneira baixa, para controlar o volume de moeda em circulação e evitar ataques especulativos como mostrado pela Auditoria Cidadã (2017).

As Operações Compromissadas consistem no depósito maior que o necessário, por parte das instituições financeiras, no Banco Central, que em contrapartida remunera os bancos com títulos da dívida pública como ensina Maria Lúcia Fattorelli (2021). Por conseguinte, os bancos recebem diariamente as remunerações, garantindo receita fixa e, assim, praticando operações de empréstimo sob juros altíssimos (FATTORELLI, 2021).

2 DOS ENCARGOS GERADOS PELA SAÚDE E EDUCAÇÃO

2.1 LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL

O limite das despesas com pessoal foi solicitado pela Magna Carta de 88 com o objetivo de evitar o endividamento dos entes da federação, pois, como regra, a prestação de serviços públicos exige um grande número de servidores, de modo que a despesa com o pagamento desses servidores é, quase sempre, a maior parcela de gastos dos entes federativos (PRÓPREFEITO, 2019). Com isso, em seu artigo 169, a CF88 traz que a previsão dos limites de gastos com pessoal será estabelecida por lei complementar, sendo esta lei a LRF.

A limitação da lei aos gastos, trazidas pela LRF, dispõe sobre a despesa total com pessoal que, segundo o artigo 18, configura 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.

Além disso, destaca-se ainda, no parágrafo primeiro do mesmo artigo 18, que 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'. Deste modo, as terceirizações realizadas para a atividade fim do órgão ou entidade serão consideradas como outras despesas com pessoal, que integrarão o limite de gastos, enquanto nas não relacionadas, não integrarão o limite (MACHADO, 2021).

O cálculo da despesa com pessoal apura os gastos do mês de referência e os 11 anteriores, excluídas as duplicatas (art. 18, §2º, LRF), cuja contabilização será feita no regime de competência, isto é, no momento em que ocorre o fato gerador, independente da saída de disponibilidades de caixa. Ademais, a lei ainda discorre, no parágrafo terceiro do mesmo artigo que 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 artigo 37, inciso XI da CF88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

A respeito da verificação do cumprimento dos limites de gastos com pessoal, a LRF estabelece no artigo 22 que a cada quadrimestre será checado o cumprimento do limite, e os resultados divulgados no Relatório de Gestão Fiscal ao final do quadrimestre.

A LRF, em seu artigo 19, afirma que o limite do gasto em comparação a receita corrente líquida dos entes da federação não poderá exceder o limite de 50% para a União, 60% para os Estados e Municípios.

A lei destaca ainda que não será observado nos limites a indenização por demissão de servidores ou empregados:

- relativas a incentivos à demissão voluntária derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do artigo 57 da Constituição;
- decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do artigo 18;
- com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do artigo 21 da Constituição e do artigo 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no artigo 249 da CF88, quanto à parcela custeada por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados;

- da compensação financeira de que trata o § 9º do artigo 201 da CF88;
- de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL DA EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE

O limite de gastos com pessoal tem caráter sancionatório e o próprio texto da LRF veda o aumento de despesa que não observem os impactos no orçamento e ultrapassem os limites estabelecidos em lei (art. 21). Ademais, a lei ainda traz a segurança ao próximo gestor, quando veda o aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato (art. 21, II). Assim, o gestor fica impedido de aumentar a dívida com pessoal e prejudicar a próxima gestão, sendo que esta regra constitui crime contra as finanças públicas, previsto no artigo 359-G do Código Penal brasileiro.

A LRF dispõe também sobre os alertas à aproximação do limite de gastos com pessoal, no artigo 59, parágrafo primeiro, atribuindo aos Tribunais de Contas o dever de alertar os poderes quando o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite.

Outrossim, a lei dispõe sobre o limite prudencial previsto no artigo 22 e aplicado quando a despesa exceder 95% do limite estabelecido e, neste caso, existem medidas preventivas que buscam evitar que o poder ou órgão chegue no limite máximo (MACHADO, 2021).

Neste sentido, ao ultrapassar o limite de 95% poderiam ser vedados ao poder ou órgão a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título; a criação de cargo, emprego ou função; alteração da estrutura da carreira que implique no aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título e a contratação de horas extras. Vale ressaltar, que o provimento de cargo público, admissão ou contratação podem acontecer nos casos de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores da educação, saúde ou segurança (art. 22, IV).

No que se refere ao alcance ou ultrapassagem do limite, a lei complementar nº101/2000 traz considerações importantes. Deste modo, quando o órgão ou o poder

chegam no limite de maneira acumulada com as sanções já impostas, o faltoso fica obrigado a eliminar o excedente em um determinado período de tempo, como dispõe o artigo 23 da LRF:

Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

A CF88, em seu artigo 169, elenca as providências a serem observadas no caso do alcance do limite previsto, cabendo assim ao Poder ou órgão reduzir em 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e, ainda, exonerar servidores não estáveis. Não obstante, a CF88 no artigo 169, parágrafo 4º prevê em casos excepcionais, quando as medidas citadas anteriormente não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei, a perda do cargo, neste caso, devendo ser deito por ato normativo ser motivado.

A LRF, em seu artigo 23, parágrafo primeiro estabelece que a redução dos 20% das despesas com pessoal devem ser feitas pela extinção dos cargos em comissão e funções de confiança, ou pela redutibilidade salarial, entretanto, para a Suprema Corte essa última parte é uma violação do princípio da irredutibilidade de salário, prevista na Magna Carta (STF, ADIN 2.238-5):

Sendo assim, em face das razões expostas, e considerando, sobretudo, os diversos precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive por seu Egrégio Plenário, peço vênias ao eminente Ministro Relator, para, dissentindo quanto a esse específico ponto da controvérsia, acompanhar o entendimento divergente manifestado pela eminente Ministra ROSA WEBER, em ordem a confirmar, quanto às normas ora examinadas, a medida cautelar que lhes suspendeu a eficácia e a aplicabilidade e, em consequência, declarar a inconstitucionalidade da expressão normativa “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” inscrita no § 1º, bem assim do inteiro teor do § 2º, ambos do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2002).

Deste modo, fica explícito que para o cumprimento do limite de gastos com pessoal, a LRF permite apenas a extinção dos cargos em comissão e funções de confiança.

O legislador prevê também sanções quando as despesas com pessoal ultrapassam os limites fixados em lei. Neste sentido, a lei dispõe sobre a recondução

da despesa para abaixo do limite novamente, o artigo 31 da referida lei diz que a dívida consolidada deverá ser reduzida até o término dos três quadrimestres subseqüente, e a redução deve ser feita em pelo menos 25% no primeiro.

Nos casos em que as reduções não forem alcançadas, o artigo 23, parágrafo 3º prevê as seguintes sanções:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Vale notar, que o poder ou o órgão fica liberado para contratar operações de crédito se for para pagar a dívida mobiliárias ou para reduzir as despesas com pessoal.

2.3 GASTOS COM PESSOAL E AS DESPESAS COM A AMORTIZAÇÃO DÍVIDA

A comparação feita entre os gastos com pessoal e os gastos com amortização da dívida pública é feita com a finalidade de verificar se os encargos pessoais do Estado constituem, de fato, o descontrole das finanças públicas, de modo a identificar se a aplicabilidade da LRF, que surgiu com o objetivo de dar equilíbrio às contas públicas, mantém, por meio das sanções e limites de gastos com pessoal, o controle do equilíbrio fiscal, ou se mesmo observados todos os dispositivos legais da referida lei, a dívida interna e externa continuam a aumentar e se as despesas com esta ainda são os maiores gastos do governo.

Neste sentido, as despesas com pessoal no âmbito federal correspondem à 8,33% das despesas correntes do ano de 2021 (portal da transparência, 2022),

enquanto a despesa com a amortização da dívida constitui 33,05% das despesas correntes e os juros e encargos da dívida, correspondem a 17,82% das despesas correntes. Portanto, a despesa com a dívida corresponde a 50,87% da despesa total do ano de 2021 (portal da transparência, 2021).

As despesas realizadas no ano de 2021, segundo o portal da transparência são ainda classificadas pelo favorecimento, isto é, quais entes ou órgãos mais foram favorecidos pelas despesas do ano. Segundo o mesmo, as entidades privadas foram as mais favorecidas pelas despesas no ano de 2021, sendo as onze primeiras bancos, que correspondem a aproximadamente 70% dos valores destinados às entidades e aos órgãos (portal da transparência, 2021). Nesta linha, segundo o site da XP investimentos, cerca de 70% das letras financeiras do tesouro encontram-se em grandes bancos, sendo usadas majoritariamente para alocação de caixa, que são as operações compromissadas já citadas.

Ainda sobre os encargos da dívida pública em comparação aos gastos com pessoal, vale salientar que segundo os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), os gastos com a amortização da dívida em 2021, foram superiores a dois trilhões de reais, enquanto as despesas com pessoal foram próximas a quinhentos bilhões (SIOP, 2021).

Além disto, vale lembrar que o Tribunal de Contas da União já declarou ao Senado que a dívida pública federal não tem servido para investimentos no Brasil. Logo, conclui-se que as despesas com pessoal, que possuem maiores limitações da LRF, têm sido consideravelmente menores do que as despesas com a amortização da dívida, constituída em sua grande parte de operações bancárias, as quais não tem sido utilizada para investimentos nas áreas sociais.

2.4 DO AUMENTO DOS GASTOS COM PESSOAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE

A CF88 estabelece um mínimo das receitas de impostos para o desenvolvimento do ensino, no seu artigo 212, dispõe:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita

resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesta linha, explica o artigo 212-A da Magna Carta:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

Ainda assim, a Emenda Constitucional número 108 de 2020, vincula 70% da receita do FUNDEB aos profissionais da área de saúde:

CF88, art.163-A, XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

Deste modo, como afirma Walter Penninck Caetano, a maior parte dos gastos com a educação são referentes às despesas com os profissionais da área (diário do aço, 2020).

A realidade na esfera da saúde não é diferente, segundo Lenir Santos os gastos com pessoal na área da saúde correspondem a aproximadamente 80% dos recursos repassados para a área. Ainda, explica a advogada sanitária que a necessidade da destinação desta porcentagem para o funcionamento do sistema de saúde pública esbarra no limite de gastos com pessoal, levando os municípios a buscar saídas para cumprir com o seu dever de cuidar da saúde da população, buscando novas formas de vínculo com profissionais da saúde. As saídas mais comuns são a criação de organizações sociais; celebração de termos de parceria com OSCIP; contratação de profissional de saúde como autônomo ou como pessoa jurídica, dentre outras (Centro Brasileiro de Estudo a Saúde, 2014).

Salienta-se, ainda que a Comissão Permanente de Direitos Humanos do Senado Federal, em 2019, afirmou que há deficiência no número de profissionais que atuam na área da saúde pública, apesar de crescer o número de profissionais, o crescimento da população é proporcionalmente maior. Ademais, a distribuição de médicos em território nacional é desigual, segundo a comissão, a maior parte destes profissionais se concentram nas regiões do sul e sudeste, revelando uma situação deficitária no norte e nordeste do país (Datafolha/CFM, 2018).

2.5 COMPARAÇÃO DO ESTOQUE DA DÍVIDA E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL E DE OUTROS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Na visão de Moreira Franco, a dívida pública do Brasil se mostra incontrolável, isto pois, o aumento das taxas de juros praticados pelo Banco Central no ano de 2021 chegaram a 10% ao ano (BACEN, 2021), enquanto a média mundial segundo a Trading Economics é de aproximadamente 6% (Trading Economics, 2021). Este cenário revela um momento de disparo da dívida pública, uma vez que altas taxas de juros são atrativas para investidores, diz Moreira Franco. Entretanto, apesar de possuir um grande estoque de dívida, como mencionado acima, o Brasil não é o único país em situação de alerta à esta questão.

Nos Estados Unidos, a dívida pública corresponde a 28,43 trilhões de dólares, segundo a Receita Federal americana, isto implica em aproximadamente 127% do PIB do país (DATALAB, 2021). Neste sentido, vale destacar, segundo a National Priorities Project, que os gastos do governo federal que correspondem às Mandatory Debt, que são os gastos obrigatórios, são compostos por 400 bilhões de dólares investidos na educação e um trilhão na área da saúde (NATIONAL PRIORITIES PROJECT, 2021). Desta forma, observa-se que o Índice de Desenvolvimento Humano dos Estados Unidos chega a 0,902 (CONTRAY ECONOMY, 2021), ocupando assim o oitavo lugar do índice de melhores educações do mundo (INFO MONEY, 2021).

A dívida estadunidense chama a atenção, também, para o fato de apenas 4% dos gastos governamentais serem destinadas a bancos e instituições financeiras (CROWD FREEDOM, 2021), se contrapondo assim ao endividamento do Brasil, que

como já citado, possuí a maior parte da dívida atrelada ao Sistema Financeiro Nacional.

Na mesma linha, vale observar que países como a França, com a dívida pública em 115% do PIB (TRADING ECONOMICS, 2021), ou o Japão, com a dívida em 230% do PIB (TRADING ECONOMICS, 2021), mesmo com este grande estoque, ainda possuem o IDH de 0,901 e 0,919, respectivamente (CONTRY ECONOMY, 2021).

Deste modo, cabe salientar que o Brasil, apesar de possuir um crescente estoque da dívida, ainda possuí um IDH abaixo dos países desenvolvidos, sendo de 0,759 (TRADING ECONOMY, 2021) e ainda a baixa posição do país no ranking mundial de educação, ocupando a posição 63 (ISTO É, 2020).

3 NOVOS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA O CONTROLE DA DÍVIDA E AUMENTO DE GASTO COM A SOCIEDADE

3.1 DOS DEPÓSITOS VOLUNTÁRIOS REMUNERADOS

As operações compromissadas, além do objetivo supracitado, são uma forma de controlar a liquidez dos bancos, evitar que muito dinheiro fique parado em caixa e que o Banco Central cumpra a meta da SELIC. Isto é, o controle de liquidez dos bancos nacionais, é feito para impedir que dinheiro fique parado em caixa e conseqüentemente desvalorize frente a inflação, no caso de uma grande liquidez, os bancos tendem a praticar juros abaixo da SELIC, impedindo de o Copom, Comitê de Política Monetária do Banco Central atinjam suas metas, diz Fernando Nogueira da Costa (INSTITUTO DE ECONOMIA, 2020). Portanto, afim de cumprir com os objetivos, o Bacen aumenta a dívida pública, remunerando os caixas dos bancos com os títulos da dívida pública.

A questão da remuneração da sobra dos caixas dos bancos, esparra, segundo Fernando Nogueira, na interdependência do Tesouro Nacional (TN) com a Autoridade Monetária (AM), pois, para remunerar o excesso de liquidez, o Bacen utiliza títulos da dívida pública que são emitidos pelo próprio Tesouro Nacional, como está na Lei 10.179 de 2001:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a emitir títulos da dívida pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Assim, o mecanismo das operações compromissadas representam um rombo aos cofres públicos, como já mencionado.

O mecanismo de contraposição às operações compromissadas, foi proposto pelo senador Rogério Carvalho e foi sancionado em 2021, Lei 14.185/2021, a qual diz respeito aos depósitos voluntários remunerados. Desta maneira, os depósitos voluntários vão funcionar como um instrumento alternativo às operações compromissadas, pois, ao deixarem o dinheiro no BC, os bancos reduzem a quantidade de moeda em circulação, sem afetar as contas públicas. A taxa de

rendimento e as condições dos depósitos, se à vista ou a prazo, serão definidas por ato do BC (Agência Câmara de Notícias, 2021).

No que se refere a este novo instrumento, vale salientar, que é utilizado em países como os Estados Unidos e a Alemanha, segundo o professor Fernando Nogueira da Costa, e visa livrar essa prática bancária das contas públicas, ou seja, tais operações não terão impacto no estoque da dívida pública.

3.2 DA MOEDA E FLUXO DE PAGAMENTO DA DÍVIDA

A dívida pública é dividida em duas formas pelo Tesouro Nacional, sendo a forma utilizada para o endividamento, que consiste no endividamento por ocorrer por meio da emissão de títulos públicos ou pela assinatura de contratos. Quando os recursos são captados por meio da emissão de títulos públicos, a dívida daí decorrente é chamada de mobiliária. Quando a captação é feita via celebração de contratos, a dívida é classificada como contratual. Ademais, a segunda forma de classificação da dívida é quanto à moeda na qual ocorrem os fluxos de recebimento e pagamento da dívida (TESOURO NACIONAL, 2021).

Em relação à moeda na qual ocorrem seus fluxos de recebimento e pagamento, a dívida pública Federal pode ser classificada como interna ou externa. Quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real, a dívida é chamada de interna. Por sua vez, quando tais fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira, usualmente o dólar norte-americano, a dívida é classificada como externa (TESOURO NACIONAL, 2021).

Ainda assim, segundo o site do Tesouro, a dívida pública do Brasil é circulação no mercado nacional é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como dívida pública Mobiliária Federal interna (DPMFi).

De acordo com o relatório mensal da dívida pública do tesouro nacional, o percentual de vencimentos da dívida para os próximos 12 meses apresentou aumento, passando de 21,02%, em dezembro, para 23,76%, em janeiro. O volume de

títulos da DPMFi a vencer em até 12 meses ampliou-se de 21,75%, em dezembro, para 24,40%, em janeiro. Os títulos prefixados correspondem a 47,07% deste montante, seguidos pelos títulos atrelados a taxa flutuante, os quais apresentam participação de 33,56% desse total. Em relação à DPFe, observou-se também aumento no percentual vincendo em 12 meses, passando de 6,30%, em dezembro, para 9,91% em janeiro, sendo os títulos e contratos denominados em dólar responsáveis por 89,60% desse total. Destaca-se que os vencimentos acima de 5 anos respondem por 54,66% do estoque da DPFe (RELATÓRIO MENSAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERA, 2022).

Além disto, O Tesouro Nacional divulga os dados de vida média utilizando metodologia denominada Average Term to Maturity – ATM, que é mais comumente encontrada na literatura internacional e, portanto, permite uma maior comparabilidade do Brasil com outros países no que se refere à maturidade da dívida pública. Esta metodologia para a vida média é calculada por meio da média ponderada do tempo restante até o vencimento de cada um dos títulos que compõem a DPF, considerando apenas o principal. A ponderação ocorre pelo valor de cada título, utilizando-se o seu valor de face. A vida média da DPF, nesta metodologia, passou de 5,15 anos, em dezembro, para 5,19 anos, em janeiro (RELATÓRIO MENSAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL, 2022).

Vale salientar, que a programação de pagamento das parcelas da dívida é importante para a programação orçamentária do governo, portanto, quando se tem um aumento do estoque de dívida que está prestes a vencer, significa um maior gasto do dinheiro público para pagamento da dívida e por conseguinte, um maior refinanciamento dos valores da dívida, pois, além desta despesa, o Estado ainda deve arcar com todas as demais despesas usuais, como disse Jetro Coutinho (2020).

3.3 DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 203/2020

Dentre as alternativas para o aumento dos gastos com a sociedade está o projeto de Lei Complementar nº 203/2020, de proposta da deputada Leandre, que tem por finalidade retirar da LRF os limites de gastos de estados e municípios dos gastos

custeados com recursos transferidos pela União para a aplicação em programas e políticas de saúde, educação e assistência social (AGENCIA DE NOTÍCIAS, 2020).

Neste caso, a proposta passaria a acrescentar as não computação das despesas com pessoal nas áreas da saúde, educação e da assistência social nos limites de gastos com pessoal, previstos no artigo 19 da LRF:

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

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

Com o acréscimo do inciso sétimo, proposto pelo projeto de lei:

VII – com pessoal dos Estados, Distrito Federal e Municípios, custeadas com recursos transferidos pela União para a aplicação em programas e políticas de saúde, educação e de assistência social.”

Ainda, segundo a parlamentar, a mudança seria necessária pois a utilização dos recursos federais transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios para financiar programas e políticas da área de saúde, assistência social e educação sempre foram uma questão problemática, em decorrência dos limites impostos pela LRF, diz ainda, que devido à natureza dos programas de saúde, assistência e educação a maior parte dos recursos precisam ser destinados ao pagamento de pessoal e encargos sociais.

Assim, como a LRF impõe um limite máximo de sessenta por cento das receitas correntes líquidas (no caso de Estados e Municípios), os beneficiários das transferências se veem sempre diante de um impasse: ou deixam de utilizar uma parcela significativa dos recursos transferidos, incorrendo assim em um desperdício inaceitável de recursos públicos, ou cancelam programas em outras áreas em que pretendam realizar despesas de pessoal, implicando assim um grave prejuízo para os eventuais beneficiários desses programas (DA LEANDRE, 2020).

CONCLUSÃO

Pelo que foi analisado, observa-se que diante dos cenários econômicos da década de 80 e 90, a incerteza quanto a sustentabilidade da dívida pública cresciam no país, frente a um regime fiscal pouco regulamentado, o qual deixava lacunas pela falta de leis complementares exigidas pela Constituição Federal de 1988. Deste modo, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborada a LRF, que tinha por objetivo estabelecer o equilíbrio e conter o crescimento descontrolado da dívida pública, por meio da responsabilização dos gestores.

A LRF trouxe normas limitadoras de algumas práticas orçamentárias do governo, afim de fazer um controle de despesa. Neste sentido, observa-se por exemplo as limitações impostas pela norma às despesas com pessoal, estabelecendo sanções para o descumprimento de tais limite.

No ano de 2008, com o advento da crise do mercado imobiliário americano, afim de impedir que o cenário de alta especulação voltasse a ameaçar a economia, os bancos estadunidenses começaram a colocar em prática novas operações bancárias, que consistem em ne remuneração das sobras de caixa dos bancos. Com isso, o dinheiro dos bancos se mantinha em partes nos cofres públicos, assim, no caso de uma eventual especulação estes valores poderiam ser usados para arcar com os prejuízos.

No Brasil, esta prática começou a ser utilizada também para controlar o fluxo de caixa dos bancos, com a finalidade de cumprir as metas da taxa SELIC. Em suma, para impedir alta liquidez dos caixas dos bancos, as chamadas operações compromissadas, que são as remunerações pelas sobras de caixa, permitiam que os bancos, para não ficarem com dinheiro parado e, por conseguinte, desvalorizado pela inflação, entregassem parte destes valores ao Banco Central, que os remunerava com títulos da dívida pública, fazendo com o que o estoque desta aumentasse.

A dívida pública, consiste no empréstimo feito pelo governo para cobrir os déficits primários, isto é, quando falta dinheiro para cobrir as despesas do orçamento, o governo, emite, por meio do Tesouro Nacional, títulos que serão pagos no vencimento com juros. Assim, quanto maior for a emissão de títulos públicos, maior será a dívida do Estado.

Desta forma, vale lembrar que as despesas com a amortização da dívida pública do Estado correspondem ao maior gasto das arrecadações anuais, de acordo com o portal da transparência, chegando a um trilhão de reais e superando os gastos com a previdência e com pessoal. Ademais, cabe acrescentar, ainda, o refinanciamento das dívidas, o qual ocorre, na maioria das vezes, com a emissão de mais títulos.

Neste sentido, salienta-se que a LRF traz muitas limitações aos gastos com pessoal, de fato, como já mencionado, no início dos anos dois mil, os gastos com pessoal e com a previdência eram os maiores do Estado e correspondiam a grande parte da receita. Todavia, os investimentos nas áreas sociais correspondem, em sua maior parte, nos gastos com pessoal, logo, se observa que para um avanço nas áreas de educação, além da infraestrutura, é necessário a contratação de mais professores, auxiliares de educação e também a valorização destes profissionais por meio das remunerações e gratificações.

No que se refere a utilização dos recursos da dívida, cabe mencionar que as operações de crédito, que dão origem à dívida pública, não podem ser utilizados para o pagamento de pessoal, isto pois, de acordo com a natureza da receita oriunda das operações de crédito, receitas de capital, estas podem custear apenas as despesas de capital, ou seja, aquelas que possuem um fim programado e não perduram, por isto, as despesas com pessoal, despesas correntes, não podem ser financiadas por recursos da dívida. Neste sentido, os recursos da dívida poderiam ser utilizados para melhorar a infraestrutura de hospitais e escolas, compra de equipamentos e tecnologia, porém, como dito pelo TCU, nenhum recurso da dívida foi utilizado para gastos com investimento na sociedade.

Logo, por um lado, têm-se atualmente uma maior limitação legal para os gastos que acrescentam recursos à sociedade, por outro, têm-se uma despesa com amortização da dívida, que não foi gerada por investimentos sociais, como o maior encargo do país. Deste modo, fica exposto a contradição do que deveria ser as finanças públicas no Brasil, cujo ideal, seria um maior gasto com despesas que melhorassem a qualidade dos direitos sociais, e a constituição da dívida por recursos utilizados na infraestrutura das áreas sociais do país.

No que se refere às ações legislativas, que visam sanar essa contradição, tem-se o surgimento da Lei nº 14.185/2021, a qual traz a figura do depósito voluntário,

afim de substituir as operações compromissadas, sendo assim, esses depósitos voluntários remuneraram a sobra dos caixas sem a emissão de títulos públicos, por conseguinte, sem o aumento da dívida pública. Além disto, para o aumento de investimentos nas áreas da saúde, educação e assistência social, tem-se o projeto de Lei Complementar nº 203/2020, o qual tira do limite de gastos com pessoal a alocação dos recursos dos Estados e municípios repassados pela União, com a finalidade de melhorar a qualidade destes serviços sociais.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5 rev. atual. e ampl. ed. São Paulo: Grupo Editorial Nacional, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição Federal**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Lei 14.185, de 14 de julho de 2021, **LEI DOS DEPÓSITOS VOLUNTÁRIOS**, 14/07/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14185.htm. Acesso em: 22 fev 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, DF, maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Economia. **Controle da inflação taxa SELIC**, BANCO CENTRAL, 03/2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic> 2021. Acesso em: 22 fev 2022.

BRASIL, Senado Federal. **Falta de médicos e a atual situação do SUS**, COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITOS HUMANOS DO SENADO FEDERAL, 11/06/2019. Disponível em: https://portal.cfm.org.br/images/PDF/2019_audienciacdhsenado_donizetti.pdf. Acesso em: 24 de outubro de 2021.

CAETANO, W. P. **Gastos com educação em 2021 ano atípico**, DIÁRIO DO AÇO, 31/10/2021. Disponível em: <https://www.diariodoaco.com.br/noticia/0092667-gastos-com-educacao-em-2021-ano-atipico>. Acesso em: 23 fev 2022.

CANDIDO, V. **Entendendo a dívida pública**, INFOMONEY, 31/08/2017. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/terraceconomico/entendendo-a-divida-publica-brasileira/>. Acesso em: 24 out 2021.

CASTRO, L. C. **Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta da crise**. Época Negócios online, 29/09/2016. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/09/divida-do-brasil-renegociacao-fhc-lula-e-volta-da-crise.html>. Acesso em: 7 nov 2021.

_____. **Conheça a Dívida Pública - O que é Dívida Pública.** Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/conheca-a-divida-publica-o-que-e-divida-publica#:~:text=A%20d%C3%ADvida%20surge%20e%20aumenta,dando%20origem%20%C3%A0%20d%C3%ADvida%20p%C3%ABblica>. Acesso em: 8 nov 2021.

CORRÊA, M. **Brasil cai para última posição em educação em ranking global de competitividade**, ISTO É DINHEIRO, 16/06/2020. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/xbrasil-cai-para-ultima-posicao-em-educacao-em-ranking-global-de-competitividade/>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

COSTA, F.N. **Operações compromissadas e a administração da dívida pública**, ECONOMIA UNICAMP, 05/11/2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/midia/compromissadas-politica-monetaria-e-administracao-da-divida-publica>. Acesso em: 23 fev 2022.

COUTINHO, J. **Economia Pública: dívida pública**. Brasília: Direção concurso, 2020.

COUNTRYECONOMY. **Demografia IDH França**, COUNTRYECONOMY, 07/03/2022. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/idh/franca>. Acesso em: 2022.

ECONOMIA UNICAMP, 05/11/2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/midia/compromissadas-politica-monetaria-e-administracao-da-divida-publica>. Acesso em: 23 fev 2022.

_____. **Entendendo os gráficos: resultado primário e estoque da dívida pública federal.** Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>. Acesso em: 7 nov 2021.

FATTORELLI, M. L. **Para que tem servido a dívida pública no Brasil**. Auditoria cidadã, 11/09/2020. Disponível: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/para-que-tem-servido-a-divida-publica-no-brasil-por-maria-lucia-fattorelli/>. Acesso em: 8 nov 2021.

FIORAVANTE, D. G.; SABOYA PINHEIRO, M. M.; VIEIRA, R. D. S. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Texto para discussão nº1223. Brasília: IPEA, 2006.

GIOCOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIUBERTI, A. C. **Lei de responsabilidade fiscal**: efeito sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Brasília: ESAF, 2005.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

JUNIOR, J. **Lei autoriza Banco Central a receber depósitos voluntários de instituições financeiras**, CÂMARA LEGISLATIVA NOTÍCIAS, 15/07/2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/785851-lei-autoriza-banco-central-a-receber-depositos-voluntarios-de-instituicoes-financeiras/>. Acesso em: 23 fev 2022.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MELO, L. **Imprimir dinheiro é saída para a crise? Assunto divide ex-presidentes do BC**. São Paulo: CNN Brasil Business, 01/06/2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/imprimir-dinheiro-seria-saida-para-crise-assunto-divide-ex-bcs-entenda-por-que/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

NATIONAL PRIORITIES. **Budget federal basic**, NATIONAL PRIORITIES. Disponível em: <https://www.nationalpriorities.org/budget-basics/federal-budget-101/spending/>. Acesso em: 23 fev 2022.

OLIVEIRA, C. **Educação é a área mais atingida pelos cortes orçamentários de Bolsonaro**. Rede Brasil Atual, 23/04/2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2021/04/educacao-e-a-area-mais-atingida-pelos-cortes-orcamentarios-de-bolsonaro/>. Acesso em: 6 nov 2021.

PSDB. **Lei de Responsabilidade Fiscal completa 20 anos**. PSDB, 04/05/2020. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/lei-de-responsabilidade-fiscal-completa-20-anos>. Acesso em: 6 nov 2021.

SANTOS, K. D. **Lei de responsabilidade fiscal e crime sobre as finanças públicas**: uma abordagem conceitual. Direitonet, 03/11/2019. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/11385/Lei-de-responsabilidade-fiscal-e-crime-sobre-as-financas-publicas-uma-abordagem-conceitual>. Acesso em: 6 nov 2021.

SANTOS, L. **Limite de gastos com pessoal na área de saúde e da lei de responsabilidade fiscal**, CEBES, 09/04/2014. Disponível em:

<https://cebes.org.br/limite-de-gasto-com-pessoal-na-area-de-saude-a-lei-de-responsabilidade-fiscal/5161/>. Acesso em: 23 fev 2022.

UNITED STATES, Department of Treasury. **What makes US national debt**, CROWDFREEDOM, 20/09/2021. Disponível em: <https://www.crowdfreedom.com/what-makes-us-national-debt-2021>. Acesso em: 22 fev 2022.

XP. **Letras financeiras do tesouro**, XP, 08/03/2021. Disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/renda-fixa/relatorios/lft-letra-financeira-do-tesouro-ou-tesouro-selic/>. Acesso em: 24 out 2021.