



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos - CAE

PARECER Nº , DE 2016

Da **Comissão de Assuntos Econômicos**, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 31, de 2016 (nº 2.743, de 2015, na origem), do Tribunal de Contas da União, que altera os Anexos III, IV, V e VI da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.

Relator: Senador **LINDBERGH FARIAS**

1 Relatório

Trata-se do Projeto de Lei da Câmara – PLC nº 31, de 2016 (nº 2.743, de 2015, na origem), de autoria do Tribunal de Contas da União – TCU, que altera os Anexos III, IV, V e VI da Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Plano de Carreira do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

O texto inicialmente encaminhado à Câmara dos Deputados pelo Tribunal de Contas da União, além de alterar os anexos da Lei nº 10.356/2001, promovendo reajuste dos vencimentos básicos, determinava que a Vantagem Pecuniária Individual – VPI, instituída pela Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003, equivalente a R\$ 59,87 (cinquenta e nove reais e oitenta e sete centavos), fosse absorvida pelos novos valores propostos, o que valeria inclusive para aposentadorias e pensões. Os reajustes seriam concedidos em quatro parcelas anuais, a partir de 1º de janeiro de 2016.



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

A Exposição de Motivos do projeto originalmente enviado à Câmara dos Deputados estimava o impacto financeiro em R\$ 82.524.594,00, no exercício de 2016; R\$ 79.148.585,00, em 2017; R\$ 79.781.774,00, em 2018; e R\$ 78.385.593,00, em 2019. Convém observar que o impacto estimado para 2016 era o previsto para o ano inteiro, pois a primeira parcela do reajuste seria concedida em 1º de janeiro de 2016.

Em 1º de junho de 2016, o Presidente do Tribunal de Contas da União encaminhou ao Deputado Rubens Bueno Proposta de Emenda Substitutiva (Aviso nº 443-GP/TCU), em que se propunha a manutenção do direito adquirido relativo à VPI, a adequação das tabelas remuneratórias, de acordo com o negociado com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do anexo V da Lei Orçamentária de 2016, e a mudança de data da primeira parcela do reajuste, que deveria passar de 1º de janeiro de 2016 para 1º de agosto de 2016, uma vez que o art. 98, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) veda a aprovação de aumento de gastos com pessoal com efeitos retroativos. Nos termos propostos pelo TCU, o Deputado Rubens Bueno apresentou Emenda de Plenário que resultou no substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, com a ressalva de que a data para a vigência da primeira parcela foi mantida em 1º de janeiro de 2016.

O novo texto, além de promover a manutenção da VPI, modificou as tabelas referentes às funções de confiança e aos vencimentos básicos dos cargos efetivos, com valores maiores que os anteriormente propostos. Contudo, nesse estágio do processo legislativo, embora o Tribunal de Contas da União tenha assegurado que o impacto previsto, em 2016, estaria de acordo com o anexo V da Lei Orçamentária, não houve manifestação do órgão quanto ao impacto nos anos seguintes. O texto finalmente aprovado pela Câmara, ao não promover a alteração da data da primeira parcela do reajuste para 1º de agosto de 2016, além de entrar em conflito com o art. 98, § 2º, da LDO 2016, gerou outro problema, pois o impacto estimado pelo TCU considerava apenas o período de agosto a dezembro de 2016.



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

Durante a tramitação do Projeto no Senado Federal, em 10 de junho de 2016, o Presidente do TCU encaminhou ao Presidente do Senado Federal o Aviso nº 466-GP/TCU, em que solicitou a correção quanto à data da primeira parcela do reajuste.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ emitiu parecer favorável ao Projeto, considerando a questão da data mera inexatidão material, corrigível por emenda de redação. Assim, a CCJ opinou pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica e, no mérito, pela aprovação do Projeto, com emenda de redação para alterar a data da primeira parcela do reajuste de 1º de janeiro de 2016 para 1º de agosto de 2016.

Em 6 julho de 2016, o Presidente do TCU encaminhou o Aviso nº 553-GP/TCU a esta Comissão, em que apresenta o impacto orçamentário e financeiro decorrente do Projeto, de acordo com os valores aprovados pela Câmara dos Deputados e considerando a primeira parcela do reajuste em 1º de agosto de 2016.

Os anexos do projeto atualizam os valores constantes dos seguintes anexos da Lei nº 10.356/2001:

a) Anexo III: dispõe sobre os níveis das funções de confiança do TCU, a quantidade de funções de cada nível e os seus valores unitários de retribuição, a vigorarem a partir de 1º de janeiro dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019;

b) Anexo IV: dispõe sobre as denominações dos cargos em comissão do TCU, a quantidade de cada um deles e os valores da correspondente remuneração, a vigorarem a partir de 1º de janeiro dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019;

c) Anexo V: dispõe sobre os cargos efetivos, com os valores dos vencimentos básicos para cada classe e padrão, bem como para os dois tipos de



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

jornada de trabalho existentes no Tribunal, a vigorarem a partir de 1º de janeiro dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019;

d) Anexo VI: dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos para cada classe e padrão do cargo de Auditor Federal de Controle Externo – Especialidade Médico, sujeito a jornada de trabalho reduzida, de 20 horas semanais, a vigorarem a partir de 1º de janeiro dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

Tomando como base o último texto encaminhado pelo TCU à Câmara dos Deputados, em comparação com a situação hoje vigente, verificam-se os seguintes percentuais cumulativos de aumento do vencimento básico dos cargos efetivos: 12,98% em 2016, 5,39% em 2017, 5,1% em 2018, e 4,94% em 2019, o que resulta em aumento acumulado de 31,32%. As funções de confiança sofrerão os seguintes reajustes cumulativos: 5,76% em 2016, 6,1% em 2017, 9,87% em 2018 e 6,52% em 2019, o que também resulta em um aumento final de 31,32%. Já os cargos em comissão serão reajustados com base nos seguintes percentuais cumulativos: 12% em 2016, 11,5% em 2017, 11% em 2018, e 10% em 2019, o que resulta em um aumento acumulado de 52,47%.

É o relatório.

2 Análise

Nos termos do inciso XII do art. 90 e do inciso I do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre o mérito e sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário, ou por consulta de comissão, e, ainda, quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

Quanto aos aspectos econômico e financeiro, é fundamental que se avalie o aumento a ser concedido frente ao cenário econômico e se os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO foram devidamente observados. Quando a LRF estabelece limites para a despesa de pessoal e exige que se estimem os impactos de projetos que aumentem despesas, assim o faz para que a despesa pública se mantenha em nível sustentável no longo prazo. A legislação já estabelece *a priori* alguns critérios que devem pautar o Congresso Nacional quanto à análise econômica a ser feita no processo legislativo.

O Quadro a seguir resume as informações recentemente prestadas pelo TCU, por meio do Aviso nº 553-GP/TCU, comparadas com aquelas inicialmente encaminhadas à Câmara dos Deputados.

Impacto Orçamentário e Financeiro do PLC 31/2016

		Em R\$		
Ano	Exposição de Motivos		Aviso nº 553-GP/TCU	
	Incremento Anual	Total	Incremento Anual	Total
2016	82.524.594,00	82.524.594,00	79.389.212,17	79.389.212,17
2017	79.148.585,00	161.673.179,00	177.240.375,25	256.629.587,42
2018	79.781.774,00	241.454.953,00	124.804.010,65	381.433.598,07
2019	78.385.593,00	319.840.546,00	128.212.698,80	509.646.296,87
2020	-	-	45.862.448,55	555.508.745,42
2021	-	-	46.416.572,26	601.925.317,68

A diferença entre o impacto da proposta inicialmente apresentada à Câmara dos Deputados e a que foi finalmente aprovada é significativa. Observe-se que o impacto inicialmente previsto para 2016 era de R\$ 82,5 milhões, referente ao ano completo, pois a data proposta para a primeira parcela do reajuste era 1º de janeiro de 2016. O impacto informado pelo Aviso nº 553-GP/TCU para 2016 é de R\$ 79,3 milhões, referente ao período de agosto a dezembro de 2016, pois, como pretende o TCU e a CCJ foi favorável a isso, a primeira parcela do reajuste será concedida a partir de 1º de agosto de 2016. Em 2019, a diferença entre impacto total atualizado



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

e aquele previsto inicialmente será de R\$189.805.750,87 (R\$ 509.646.296,87 – R\$ 319.840.546,00).

Contudo, ainda de acordo com o Aviso nº 553-GP/TCU, prevê-se que o gasto do TCU com pessoal será equivalente a 0,19% da Receita Corrente Líquida – RCL, em 2016; 0,21%, em 2017 e 2018; 0,22% em 2019; 0,21% em 2020 e 2021. Esses percentuais estão abaixo do limite imposto pelo art. 20, I, “a”, e § 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que é de 0,43% da RCL, e também do limite prudencial, que é de 0,4085% da RCL. Haverá, portanto, mesmo com a aprovação do PLC, uma margem residual (limite prudencial menos despesa total com pessoal) disponível.

Em que pese o fato de que estão sendo respeitados os limites impostos pela LRF, é pertinente que se faça um alerta. O Tribunal de Contas da União é o órgão responsável por fiscalizar os atos da administração pública e, especialmente por isso, deve ser rigoroso no cumprimento das normas quando for parte interessada da mesma forma que exige rigor dos outros órgãos. Por assim dizer, deve dar exemplo.

É importante citar alguns dispositivos da LRF e da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2016), que devem ser observados na geração de novas despesas com pessoal. Pelo art. 16, inciso I, da LRF, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Tal regramento é reafirmado pelo art. 98, incisos I, II e III, da LDO 2016. Nos termos desses dispositivos, os projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: I - premissas e



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

metodologia de cálculo utilizadas; II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas; e III - manifestação sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro.

Nesse sentido, é preciso pontuar que o TCU não cumpriu com os dispositivos da LRF quando enviou o Aviso nº 443-GP/TCU, onde consta os novos valores de remuneração indicados pela Corte de Contas. A Câmara dos Deputados e a CCJ do Senado aprovaram o Projeto sem que os parlamentares tivessem conhecimento do seu impacto real, pois os dados que conheciam, quanto a 2017 e anos seguintes, se referiam aos números constantes da Exposição de Motivos do Projeto inicialmente encaminhado à Câmara. Não constava do Aviso nº 443-GP/TCU, que provocaria a apresentação de Emenda Substitutiva ao Plenário Câmara, informações sobre o impacto orçamentário e financeiro nos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, tal como preconiza o art. 16 da LRF.

Impressiona saber que o Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional, omitiu o real impacto orçamentário e financeiro da emenda substitutiva. A aprovação do texto como ele está gerará uma despesa muito maior do que foi informado no projeto de lei. O valor projetado para 2017 será de R\$ 256.629.587,42, o que representa um gasto 58,7% maior ao inicialmente anunciado. O valor acumulado ao final de 2019 será de R\$ 509.646.296,87, ou 59,3% superior à despesa inicialmente informada ao Congresso Nacional.

Contudo, convém destacar que o Aviso nº 553-GP/TCU encaminhado a esta Comissão de Assuntos Econômicos apresentou as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto orçamentário e financeiro do PLC para o período de 2016 a 2021, tal como determina a LRF e a LDO 2016. Ainda que tardio, o estudo de impacto possibilita que esta Comissão de Assuntos Econômicos possa analisar o projeto de lei com as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo certo que os novos valores de aumento salarial estão dentro dos limites legais previstos para o Tribunal de Contas da União.



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

De acordo com o art. 99 da LDO 2016, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016 – LOA 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Anexo V da LOA 2016 autorizou a utilização de R\$ 94.265.955,00 para o atendimento do PLC em análise. Portanto, o impacto previsto para 2016 (R\$ 79.389.212,17) também está devidamente autorizado pela LOA 2016.

A Emenda Proposta pela CCJ para corrigir a data a partir da qual será concedido o reajuste é pertinente e atende ao disposto no art. 98, § 2º, da LDO 2016, segundo o qual, os projetos de lei que provoquem aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, e as leis deles decorrentes, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia.

No que diz respeito ao mérito, um projeto que promova reajustes em remunerações de servidores públicos deve ser analisado, ao menos, quanto aos seguintes aspectos: 1) se o aumento proposto representa aumento real de remuneração ou não, se aumenta o poder de compra do servidor público ou se tão somente o preserva; 2) se, em caso de aumento real, é ou não razoável a demanda, principalmente quando consideradas as remunerações de cargos com complexidade similar; 3) relação custo/benefício, quando considerada atuação da carreira ou do órgão que pleiteia os aumentos.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA foi de 10,67% em 2015. A expectativa, de acordo com o Relatório de Mercado Focus, é de 7,27%, em 2016, e 5,43%, em 2017. Para 2018, o Projeto de Lei de Diretrizes



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

Orçamentárias para 2017 – PLDO 2017 prevê 5,44%. Nos termos da Lei nº 12.776, de 28 de dezembro de 2012, a última parcela de aumento concedido aos servidores do TCU foi em janeiro de 2015. Considerando o índice de inflação aferido em 2015 e os previstos para 2016, 2017 e 2018, a atualização monetária dos valores atuais da remuneração e a projeção para janeiro de 2019 redundaria em valores levemente inferiores aos constantes do substitutivo aprovado pela Câmara. Assim, só para citar um exemplo, o vencimento básico atual de um auditor federal de controle externo, em final de carreira, atualizado e projetado monetariamente para janeiro de 2019, equivaleria a R\$ 10.646,78. Pelo PLC, o vencimento básico em janeiro de 2019 será de R\$ 10.594,62.

Portanto, a conclusão inevitável quanto ao reajuste dos vencimentos básicos dos cargos efetivos e das funções de confiança é que o PLC nos termos aprovados pela Câmara provavelmente não promoverá aumento real das remunerações, ao final do período.

Quanto às remunerações dos cargos em comissão, verifica-se um aumento real. Contudo, como há apenas um total de 28 vagas de cargos dessa natureza, em um universo de 2715 (2687 cargos efetivos mais 28 cargos comissionados), o impacto desse aumento é pequeno e os valores resultantes não destoam da realidade do órgão.

Em audiência conjunta promovida pela CAE e pela CCJ no dia 6 de julho de 2016, o Ministro Interino do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, asseverou que as propostas de reajustes que tramitam e que já foram aprovadas recentemente pelo Congresso Nacional não devem mudar o quadro de estabilidade que se observa nos gastos com pessoal. A seguir, reproduzem-se alguns trechos de sua fala extraídos das notas taquigráficas:

(...) nos últimos anos, o Governo Federal manteve um controle da evolução das despesas com pessoal. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), houve uma redução da participação na despesa com pessoal em relação ao PIB nesse período, e mesmo com os projetos que estão



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

aqui em tramitação, esse percentual se manterá estável nos próximos anos.

Então, o que nós temos é: em 2009, nós tínhamos praticamente 4,7% de participação do PIB na despesa com pessoal do Governo Federal; esse percentual chegou a 4,1% em 2015; e se manterá mais ou menos entre 4,1% e 4,2% até 2018. Ou seja, há uma estabilidade em relação ao PIB e até certa queda, quando observamos lá trás.

O efeito entre 2014, 2015 e 2016, em que há um pequeno aumento, se deve mais ao fato de que o PIB caiu do que propriamente a um crescimento de despesa com pessoal.

(...) Tem sido sempre colocada essa questão em relação aos reajustes, e eu tenho sempre dito que (...) os servidores já estão ajustados, já passaram por um processo de ajuste nos últimos anos, a despesa com pessoal já está controlada há vários anos e continuará controlada nos próximos anos.

(...) O que nós vemos (...) muito claramente é que a folha do Governo Federal, da União, considerando os três Poderes, está estável do ponto de vista real e tem mantido uma trajetória assim já há vários anos. Só insisto no ponto de que os servidores federais já passaram por um processo de ajuste nos últimos anos.

(...) Portanto, entre 2011 e 2015, digamos que, no reajuste médio, nós totalizamos 18%, tendo nesse período uma inflação de 40,6%. Aqui eu esclareço bem: nós estamos falando de médio. Algumas categorias tiveram mais; outras tiveram menos. Mas a média dos reajustes que foram concedidos nesse período, de 2011 a 2015, é de 18%. Comparando com o setor privado, o reajuste no setor privado – e também aqui é uma média dos acordos salariais divulgados pelo Dieese – foi de 49,2%.

Ou seja, o que estou mostrando é que nós partimos de uma história. Nós não começamos hoje. Em relação aos servidores, tem sido praticada uma política austera nesse período. Foi uma das despesas, eu diria talvez uma das poucas despesas que foi razoavelmente estabilizada nesse período. Os servidores tiveram reajustes abaixo até da inflação, na média, e abaixo inclusive do próprio setor privado nesse período.

(...) Bom, o objetivo desses projetos que estão em tramitação. O que nós apresentamos aqui? Temos que tomar cuidado porque, por exemplo, neste ano, particularmente, o reajuste é só a partir de agosto, o que mais uma vez foi uma decisão. E os servidores, ao invés de terem o ajuste que normalmente é dado em janeiro, já estão tendo o reajuste postergado para agosto. Então, se nós tivéssemos o reajuste em agosto, por exemplo, o impacto efetivo, neste ano, seria de R\$6 bilhões. Mas aqui o que estou apresentando? Eu não estou apresentando o impacto, não. Estou anualizando o impacto. Supondo que esse impacto fosse dado, com efeito, no ano inteiro, ele daria R\$12 bilhões. Nós fazemos isso e dividimos pelo valor da folha sem o reajuste, que é o impacto percentual



SENADO FEDERAL

Comissão de Assuntos Econômicos

do reajuste anualizado, ou seja, levando todo o efeito, como se o efeito fosse completo, porque é correto que seja assim. Isso porque ele não vai ser pago durante todo este ano, porque só temos meio ano. Mas no ano que vem ele vai ser pago durante o ano todo. Então, o impacto anualizado do reajuste, por exemplo, este ano, seria de R\$12 bilhões, o que corresponderia a 4,8% sobre a folha sem reajuste. Portanto, um índice abaixo da inflação esperada, que era de 6,9%, na época que os projetos foram enviados e que, hoje, inclusive, é um pouco mais de 7% para 2106. (...) Quanto ao reajuste, o que eu estou mostrando é que o impacto, a cada ano, do reajuste está sendo um pouquinho menor do que a inflação esperada do ano naquele ponto.

(...) Nós estamos falando de uma folha de R\$768 bilhões, sem nenhum reajuste em três anos, 2016, 2017 e 2018, e de um impacto efetivo primário de R\$62,7 bilhões de todos os projetos que estão aqui tramitando a respeito de reajuste. Ou seja, a folha terá, nesses três anos, um acréscimo, por conta desses PLs, de 8,2%.

O Ministro demonstrou em sua apresentação que, na gestão da Presidenta da República Dilma Rousseff, o crescimento de gasto com pessoal cresceu de forma sustentável, quando considerado o Produto Interno Bruto, e até abaixo da inflação registrada. Os projetos que tramitam no Congresso Nacional fazem parte dessa ampla concertação promovida pela Presidenta Dilma com os servidores públicos, na qual também se insere o PLC 31/2016.

3 Voto

Diante do exposto, manifesto meu voto favorável à aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 31, de 2016, com a emenda de redação proposta pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Sala da Comissão, em 12 de julho de 2016.

Senadora **GLEISI HOFFMANN**, Presidente

Senador **LINDBERGH FARIAS**, Relator