

PARECER N° , DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 –
Complementar, que acrescenta dispositivos à Lei
Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

RELATOR: Senador EDISON LOBÃO

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 – Complementar, que propõe acrescentar o art. 71-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposição, de autoria dos Senadores Romero Jucá, Roseana Sarney, Ideli Salvatti e Valdir Raupp, tem por objetivo introduzir as seguintes alterações na disciplina fiscal relativa a gastos com pessoal e encargos sociais da União e seus órgãos:

1. o aumento real de gasto com pessoal e encargos sociais da União ficaria limitado a 2,5% ao ano de 2007 a 2016, considerando-se que esse índice deverá ser observado, também, pelos seguintes Poderes e órgãos: Executivo; Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; Judiciário da União e Federal e Ministério Público da União;
2. para o cálculo do limite, seriam excluídas as transferências constitucionais para pagamento de pessoal do Distrito Federal (educação, saúde e segurança), assim como as despesas decorrentes do cumprimento de sentenças judiciais (passivos trabalhistas);
3. a apuração do limite proposto inclui as despesas relativas a contratos de terceirização de mão-de-obra; e

4. a extração do limite de 2,5% proposto implica a aplicação das vedações constantes do art. 22 da LRF, ou seja, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

De acordo com o Projeto, o excesso em relação ao limite de 2,5% ao ano seria permitido em duas hipóteses:

- a) quando decorrente de despesas correspondentes aos impactos derivados de reestruturação de carreiras e de reajustas salariais concedidos até 31 de dezembro de 2006;
- b) quando oriundo do impacto financeiro da substituição de mão-de-obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2006, por servidor concursado, “desde que o montante acrescido na despesa total corresponda à redução em montante equivalente da respectiva despesa com contratação de mão-de-obra terceirizada.” (cf. PLS, art. 71-A, § 2º, II).

O Projeto de Lei reproduz, no Senado Federal, o projeto apresentado pelo Poder Executivo no bojo das proposições relativas ao PAC. Inova, todavia, na fixação do limite: enquanto o Projeto do Executivo fixa o limite de aumento real da folha de pessoal da União em 1,5% ao ano, o presente projeto propõe 2,5% para o mesmo limite.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

a) Constitucionalidade

Do ponto de vista constitucional, o Projeto obedece ao devido processo legislativo, pois propõe modificações na Lei Complementar nº 101, de 2000, norma jurídica que disciplina a matéria por ele objetivada.

Ademais, do ponto de vista substantivo, está em conformidade com a Lei Maior, porquanto trata de matéria cuja iniciativa legislativa não adstrita à competência privativa do Presidente da República, *ex vi* do art. 61, § 1º, 84, III e 165, todos da Constituição Federal.

O Projeto, em nosso entendimento, é formal e materialmente constitucional, jurídico e dotado de boa técnica legislativa.

b) Mérito

Sob o aspecto econômico, a medida proposta é consistente com a expectativa dos benefícios arrolados pelos autores, a saber:

1. a contenção de gastos correntes do Governo Federal aumenta a capacidade de investimentos públicos e, desse modo, pode contribuir para a superação de restrições na área de infra-estrutura. Tais providências, juntamente com desonerações tributárias, estimulam os investimentos particulares, na medida em que reduzem os custos privados de produção;

2. a fixação de uma trajetória de crescimento real máximo de 2,5% ao ano para a folha de pessoal, ao lado dos limites já existentes na própria Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a previsibilidade do comportamento dos gastos primários – importante variável agregada da economia; e
3. a medida reforça a percepção dos agentes econômicos sobre a continuidade da gestão responsável das finanças públicas e das reformas necessárias à retomada do crescimento sustentável, com reflexos positivos nos influxos de capitais estrangeiros (diminuição do risco-país) e maiores possibilidades de expansão da economia.

Como se sabe, o Estado brasileiro passou por um forte enxugamento nos últimos quinze anos, especialmente a partir das reformas implementadas nas áreas patrimonial, administrativa e financeira do setor público como um todo.

Em face da drástica redução da participação do Estado na economia, os indicadores sociais demonstram, como consequência, a necessidade ingente do fortalecimento da prestação dos serviços públicos em várias áreas, a exemplo do setor educacional, da saúde, do saneamento básico e da segurança pública, dentre outros.

Note-se que o crescimento real anual da folha de pessoal da União entre 1995-2006 situou-se em 3,17%. Claro está que, em comparação com essa média histórica, a restrição proposta significará uma redução equivalente a 0,7 ponto percentual na taxa de crescimento real do dispêndio com pessoal.

Todavia, os gastos com pessoal relativos às receitas nos últimos doze meses mantiveram-se praticamente estáveis, em torno de 30% das receitas líquidas, não obstante a recomposição de quadros e a concessão de reajustes reais nos últimos anos. O limite proposto não inviabilizará, necessariamente, a adoção de medidas no sentido de ‘recompor’ a força de trabalho à disposição dos órgãos públicos, porquanto exigirá que os gestores o observem, fazendo a devida distribuição dos recursos entre as diversas categorias de dispêndios com pessoal.

Para consubstanciar o presente Parecer, extraímos e analisamos alguns dados apresentados no último Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (janeiro a agosto de 2007).

De acordo com o Relatório, os gastos com pessoal e encargos sociais (R\$ 75 bilhões) e Previdência Social (R\$ 112 bilhões) corresponderam a 57,3% do total dos dispêndios realizados pelo governo federal entre janeiro e agosto de 2007. Os dados sobre os mesmos dispêndios e em igual período de 2006 registram o percentual de 57,2%. Conclui-se que tem havido estabilidade nos gastos correntes com pessoal e encargos sociais em nível federal, mesmo que se considere o déficit da previdência social (que teve um ligeiro aumento no referido período, de R\$ 25,5 bilhões para R\$ 26,5 bilhões nos 8 primeiros meses de 2007).

Como o déficit da previdência social resulta de receitas de contribuições menos os benefícios previdenciários (Receitas da Previdência – RGPS), convém – para efeitos analíticos – construir um indicador que isole esse problema, até porque a questão do chamado déficit previdenciário merece tratamento à parte. Nesse sentido, examinemos a evolução de gastos correntes com pessoal e encargos sociais em face da evolução da receita federal, deduzidas as transferências constitucionais a estados e municípios e as receitas da previdência.

Os dados do citado Relatório (R\$ 326 bilhões de receita total menos R\$ 85 bilhões de receitas da previdência) registram receitas federais no valor de R\$ 241 bilhões no período janeiro-agosto de 2007, e despesas com pessoal e encargos sociais de R\$ 75,1 bilhões, correspondendo, assim, a 31,1% daquelas receitas. Para o mesmo período do ano de 2006, as receitas atingiram R\$ 216 bilhões (total de R\$ 290 bilhões menos R\$ 74 bilhões da Previdência) e as despesas com pessoal e encargos R\$ 66,1 bilhões, equivalentes, portanto, a 30,5% das receitas. Conclui-se que, nos primeiros 8 meses de 2007, as despesas da União com pessoal e encargos sociais permaneceram estáveis, registrando pequeno aumento de 0,6%.

Como se sabe, o governo federal vem corrigindo distorções na estrutura de cargos e salários na administração pública, acumuladas ao longo de anos, seja em virtude de rigidez e congelamento na mobilidade nas carreiras (caso do professor das IFES, por exemplo), seja em decorrência de taxas diferenciadas de correção nos salários. Como os efeitos dessas correções já estão produzindo seus efeitos, e os dados demonstram a relativa estabilidade dos gastos (em torno de 30% das receitas líquidas), o

estabelecimento de um limite real rígido de 2,5% servirá como um parâmetro adicional aos já existentes na gestão fiscal, sem o risco de inviabilizar o processo de reestruturação em marcha, inegavelmente necessário para que o Estado possa competir com a evolução dos salários no setor privado e, assim, absorver mão de obra qualificada para os seus quadros. Mas, seguramente, não permitirá a reprodução da taxa de crescimento real de 3,2% ao ano, observado no período 1995-2006.

Há autores que consideram o aumento do dispêndio com pessoal da União entre 2004-2006, equivalente a 0,48 ponto percentual do PIB, um ‘forte aumento dessa despesa como proporção do PIB’. Todavia, parece-nos adequado uma releitura do que se passou no período: em primeiro lugar, a despesa de pessoal da União em relação ao PIB foi drasticamente reduzida de 5,85%, em 1995, para a faixa de 5,2% entre 1996-2000. No período 2000-2002 voltou a crescer, mas estabilizou-se em 5,57%, no final de 2002. Em 2003 e 2004 atingiu o mais baixo nível de todo o período analisado, registrando 5,18%, em 2005 e, finalmente, 5,54%, em 2006. Em outras palavras, se tomarmos o nível mais baixo da última década, de 5%, em 2003-2004, houve, de fato, um aumento desse gasto próximo ao equivalente a meio ponto percentual do PIB nos últimos dois anos. Mas o nível de gasto com pessoal em relação ao Produto Interno Bruto, em 2006, situou-se em 0,31 ponto percentual abaixo do nível observado em 1995, quando do lançamento do Plano Real.

De outro lado, há estudiosos sobre o assunto que consideram ineficaz a adoção de limites adicionais aos já existentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre as várias razões alegadas, destacaríamos: a inexistência de mecanismos que garantam o cumprimento da norma no âmbito do Poder Executivo Federal, porquanto inexiste sanção pelo não-cumprimento, contrariamente ao que ocorre com os Estados e Municípios, que ficam sujeitos a restrições várias, inclusive a realização de operações de crédito; a fixação de um novo limite teria eficácia duvidosa, sem que haja preocupação em definir uma política de pessoal que defina vencimentos compatíveis com os salários pagos pelo setor privado; sem que haja definição de quais carreiras são realmente necessárias na Administração Pública Federal, quais devem ser extintas e quais mecanismos de remanejamento serão utilizados para os servidores estáveis, cujas funções vêm sendo superadas por inovações tecnológicas. Ressaltam, ainda, que reajustes menores podem ser compensados por auxílios, diárias, coberturas de planos de saúde, pagamento integral de pré-escola, etc.; que os poderes e órgãos com

autonomia orçamentária (Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e TCU) dispõem de liberdade para fixar remuneração e gratificação, e admitir novos servidores. A constitucionalidade do limite do art. 20 da LRF está sendo examinada pelo STF, em sede de ADIN, porquanto diz respeito à invasão ou não da autonomia dos Poderes e, por fim, forças políticas dentro do próprio Poder Executivo atuam no sentido da construção de um “Estado forte”, mediante contratações por concurso público e recuperação salarial.

Inobstante avaliações diversas, como as acima expostas, entendemos que o limite de 2,5% para o aumento real dos gastos com pessoal da União terá efeito positivo na formação de expectativas sobre a trajetória desse importante componente da política fiscal, como registrado neste Parecer. Por outro lado, cotejando-se a evolução recente dos gastos com pessoal relativamente às receitas com o limite proposto, pode-se inferir que o limite é suficientemente amplo para permitir eventuais ajustes na recomposição setorial de quadros da Administração Pública Federal.

Por outro lado, ainda sob a análise de mérito do projeto, há que se contrabalançar, como sempre, o objetivo que se pretende atingir com a política pública, seus custos e benefícios: o limite proposto pode aumentar a capacidade de investimento do Estado, na medida em que impõe restrição ao crescimento real da massa de salários federais – independentemente do que ocorrer com o acréscimo real na arrecadação. Pode gerar o benefício de sinalizar para os investidores privados a trajetória da capacidade de investir do Estado, melhorando, inclusive, a percepção do risco-país no exterior. Não inviabilizará necessariamente a recomposição do salário real médio pago pela União e seus órgãos, mas exigirá dos gestores a distribuição do aumento real permitido pelo limite proposto entre os aumentos decorrentes de direitos adquiridos e os acréscimos salariais decorrentes de reajustes setoriais e, na margem, de novas contratações.

Portanto, entre o crescimento real anual de 3,2% observado no período de 1995-2006 e o limite de 1,5% para o aumento real anual na folha de pessoal proposto pelo Poder Executivo quando do lançamento do PAC, o limite de 2,5% propugnado pelos autores do presente Projeto parece-nos uma solução intermediária sábia, capaz de conciliar e de garantir a realização dos objetivos que a medida incorpora.

Durante a discussão da matéria nesta Comissão, foram apresentadas duas emendas:

1. a Emenda nº 01, de autoria do Senador ANTONIO CARLOS VALADARES, propondo a inclusão do art. 71-B à Lei de Responsabilidade Fiscal, para que, a partir do exercício financeiro de 2008, as despesas com obras, instalações, construção de novas sedes, etc, da Administração Pública fiquem limitadas a 25% das despesas com pessoal da respectiva administração;
2. a Emenda nº 02, de autoria do Senador ROMERO JUCÁ, oralmente apresentada, propondo que o aumento real de gasto com pessoal e encargos sociais da União fique limitado a 2,5% ao ano ou à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto, o que for menor.

Ambas as proposições aprimoraram o projeto e, desse modo, foram plenamente acatadas por esta Relatoria.

III – VOTO

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 – Complementar, com as seguintes Emendas:

EMENDA Nº 01 – CAE

Acrescente-se o art. 71-B à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a seguinte redação:

“Art. 71-B. A partir do exercício financeiro de 2008, a despesa com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública não poderá exceder, em valores absolutos, a um quarto dos percentuais estabelecidos para despesas com pessoal dos órgãos referidos no art. 20 desta Lei.”

EMENDA Nº 02 – CAE

Acrescente-se à redação do art. 71-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, constante do Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 - Complementar, a seguinte expressão em sua parte final:

“**Art. 1º**

Art. 71-A . A partir do exercício financeiro de 2007 e até o término do exercício de 2016, a despesa com pessoal e encargos sociais da União, para cada Poder e órgãos referidos no art. 20, não poderá exceder, em valores absolutos, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou o que venha a substituí-lo, verificado no período de doze meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de 2,5% (dois e meio por cento) **ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor.**

Sala da Comissão, em 04 dezembro de 2007.

, Presidente

, Relator