



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 1.262, DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 – Complementar, de autoria do Senador Romero Jucá e outros Senhores Senadores, 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 extrapolação 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 infraestrutura. 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, inevitavelmente 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 inexistente 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 aprimoram 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 1 – 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 2 – CAE

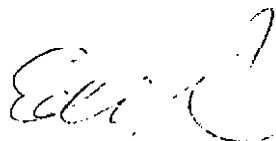
Acrescente-se à redação do art. 71-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, constante do Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 - Complementar, a seguinte expressão em sua parte final:

“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,

, Presidente



, Relator

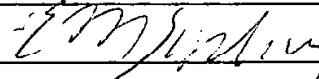
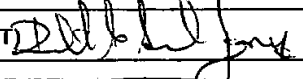
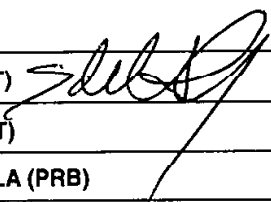
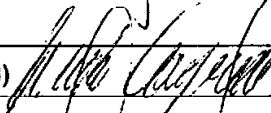
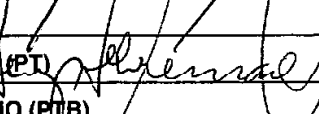
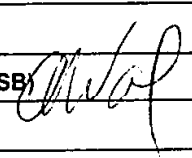
**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 611, DE 2007 - COMPLEMENTAR**  
**NÃO TERMINATIVO**

**ASSINARAM O PARECER NA REUNIÃO DE 04 / 12 / 07, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):**

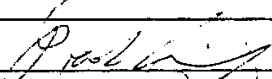
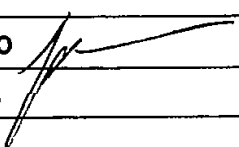
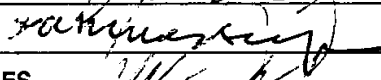
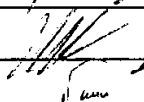
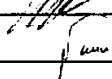

**PRESIDENTE:** 

**RELATOR(A):** 

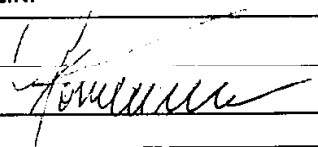
**Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB, PP e PTB)**

EDUARDO SUPLICY (PT) 	1-FLÁVIO ARNS (PT)
FRANCISCO DORNELLES (PP)	2-PAULO PAIM (PT)
DELCÍDIO AMARAL (PT) 	3-IDELI SALVATTI (PT) 
ALOIZIO MERCADANTE (PT)	4-SIBÁ MACHADO (PT)
EUCLYDES MELLO (PTB)	5-MARCELO CRIVELLA (PRB)
RENATO CASAGRANDE (PSB) 	6-INÁCIO ARRUDA (PCdoB)
EXPEDITO JÚNIOR (PR)	7-PATRÍCIA SABOYA GOMES (PSB)
ELAYS SLHESSARENKO (PT) 	8-ANTÔNIO CARLOS VALADARES (PSB) 
JOÃO VICENTE CLAUDINO (PTB)	9-CÉSAR BORGES (PR)

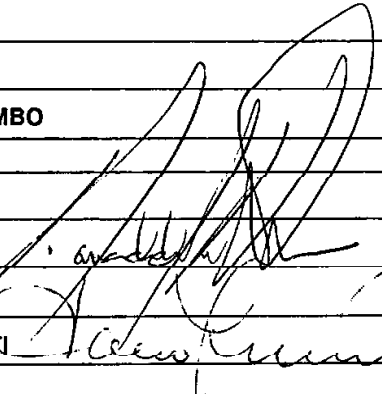
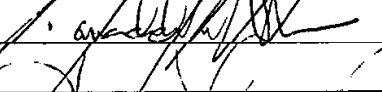
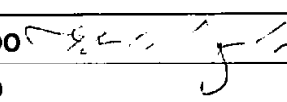
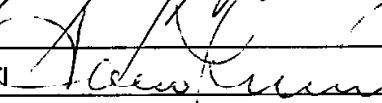
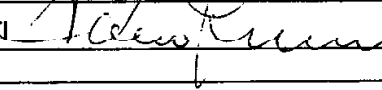
**PMDB**

ROMERO JUCÁ	1-VALTER PEREIRA
VALDIR RAUPP	2-ROSEANA SARNEY
PEDRO SIMON 	3-WELLINGTON SALGADO 
MÃO SANTA 	4-LEOMAR QUINTANILHA
GILVAM BORGES 	5- EDISON LOBÃO
NEUTO DE CONTO 	6-PAULO DUQUE
GARIBALDI ALVES FILHO 	7-JARBAS VASCONCELOS

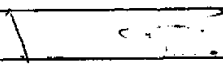
**DEM**

ALMIR SANTANA	1-JONAS PINHEIRO
VAGO	2-ANTONIO CARLOS JÚNIOR
ELISEU RESENDE	3-DEMÓSTENES TORRES
JAYME CAMPOS	4-ROSALBA CIARLINI
KÁTIA ABREU	5-MARCO MACIEL 
RAIMUNDO COLOMBO	6-ROMEU TUMA

**PSDB**

CÍCERO LUCENA 	1-ARTHUR VIRGÍLIO
FLEXA RIBEIRO 	2-EDUARDO AZEREDO 
SÉRGIO GUERRA 	3-MARCONI PERILLO
TASSO JEREISSATI 	4-JOÃO TENÓRIO

**PDT**

OSMAR DIAS	1-JEFFERSON PÉRES 
------------	---

## LEGISLAÇÃO CITADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

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

~~I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;~~

~~II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;~~

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

~~X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;~~

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)

~~Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.~~

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

§ 6º A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

II - pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todas as hipóteses deste inciso com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

~~c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;~~

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

~~e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;~~

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....  
Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de *reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional*.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, *não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei*.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - *dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;*

II - *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL.

## RELATÓRIO

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 extrapolação 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 infraestrutura. 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 conseqüência, 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 inexistente 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.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

# PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 611, DE 2007

## EMENDA Nº 1, DE 2007

Acrescente-se o art. 71-B à Lei nº 101, de 4 de maio de 2000, de que trata o 1º do Projeto de Lei do Senado nº 611, de 2007, 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 (1/4) dos percentuais estabelecidos para despesas com pessoal dos órgãos referidos no art. 20 desta Lei.*

.....” (NR)

## JUSTIFICAÇÃO

Falar em gasto público é discorrer sobre a utilização da receita orçamentária do Estado. É de *correntia sabença* que o Estado sobrevive às expensas dos tributos. Destarte, não é nenhum absurdo retórico afirmarmos que o gasto público é em última análise indagar sobre o gasto do tributo arrecadado.

O debate sobre o gasto público no Brasil é sempre polêmico e, geralmente, o vilão é o chamado “gasto com pessoal”, leia-se, o servidor público que efetiva a prestação do serviço público.

O desafio da Nação é estancar, na origem, os gastos com os desperdícios, as injustiças salariais, as malversações, as ineficiências, os privilégios e com outras iniquidades que os poderes permitem que se criem. O mérito do presente PLS, dentre outros, é que o servidor público não é colocado como o vilão dessa história sobre gasto público. O projeto respeita a reposição e ganhos salariais conquistados por diversas categorias de servidores que foram perdidas em governos passados.

Nessa esteira, a Emenda entelada coloca como elemento a ser debatido sobre o tema gasto público os projetos de obras suntuosas. Por conseguinte, a discussão e a decisão recaem sobre questões fundamentais e mais urgentes para a qualidade de vida da população: escolas, saúde, transporte eficiente e barato, habitação popular, saneamento básico, enfim, tudo aquilo que diz respeito às necessidades essenciais, especialmente da população mais carente por meio dos serviços públicos.

Recentemente a grande mídia divulgou amplo retrato do gasto público no Brasil. O jornal “O globo” em sua edição do dia 20 de novembro do corrente ano divulgou que: *“para oferecer prédios suntuosos e gabinetes cada vez mais amplos a juizes e assessores, o Judiciário planeja gastar, só em Brasília, mais de R\$ 1,2 bilhão nos próximos cinco anos. Apenas este ano, a Justiça federal pagou R\$ 239,8 milhões por obras e projetos. Os tribunais estaduais estão seguindo o exemplo. Em Minas, juizes defendem a construção do Palácio da Justiça por R\$ 346 milhões alegando que o custo será baixo”*.

Aliás, as mordomias nos três Poderes, mostradas nessas reportagens do “O Globo”, não se restringem aos amplos ambientes no Judiciário, que também oferece carros de luxo com despesas pagas, além de lanches e até acupuntura a seus ministros. No Senado, o nosso companheiro, senador Alvaro Dias, pediu que a ministra Dilma Rousseff e o presidente Lula prestem esclarecimentos sobre os gastos da Presidência com os cartões de crédito corporativos.

Com efeito, o debate sobre gastos públicos retornou com força total quando se aprecia a prorrogação da CPMF. A presente Proposição (PLS 611, de 2007) busca sinalizar uma direção acerca do tema, motivo pelo qual é assinado pelas principais lideranças políticas no Senado Federal.

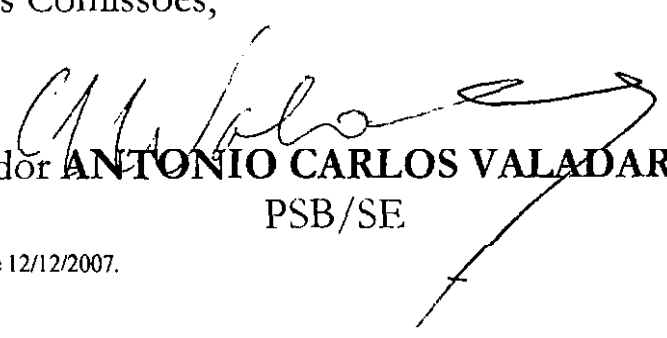
Todavia, é necessário que não-só existam limites ao chamado gastos com pessoal, mas que as despesas com obras suntuosas sejam, imperativamente, obstaculizadas. No caso, a

presente Emenda determina que nenhum dos órgãos citados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Executivo, Judiciário, Legislativo) poderá gastar com obras para edificações de novas sedes, ampliações ou reformas mais do que 25% dos recursos destinados ao gasto com pessoal.

Constantemente, a população brasileira fica indignada quando descobre corrupção nas construção de luxuoso prédio públicos. E deveria ficar igualmente horrorizada e indignada quando os Poderes da União reservaram centenas de milhões de reais para a construção daqueles prédios. Como se a corrupção estivesse apenas no desvio do dinheiro público para bolsos privados e não, também, no desvio de prioridades sociais para o desperdício em obras suntuosas. A vigilância da imprensa e a indignação do povo conseguiram cassar vários atos de corrupção de obras públicas suntuosas, mas continuam alheias à elaboração do orçamento, onde novos prédios luxuosos e gastos desnecessários serão incluídos para 2008, com base em prioridades imorais.

A rigor, com a baixa renda per capita do Brasil e com o governo já se apropriando de mais de 35% do PIB, necessitamos urgentemente fazer com que nossa eterna vigilância e nossos irados protestos voltem-se prioritariamente contra o verdadeiro inimigo dos pobres e do desenvolvimento: a irresponsável e odiosa dilapidação dos recursos públicos, que no caso, se faz por meio de obras de grande e exagerado luxo, pomposas.

Sala das Comissões,

  
Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**  
PSB/SE

Publicado no **Diário do Senado Federal**, de 12/12/2007.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

**(OS:17627/2007)**