



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 4/07

**ANÁLISE DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR (PLP)
Nº 01/2007 – LIMITES COM PESSOAL ATÉ 2016 –
PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC**

**Sérgio Tadao Sambosuke
Eber Zoehler Santa Helena
Eugênio Greggianin**

Março / 2007

Internet: <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2007>
e-mail: conof@camara.gov.br



NOTA TÉCNICA COFF Nº 4/2007

Análise do Projeto de Lei Complementar (PLP)
nº 01/2007 – Limites para gastos com pessoal
até 2016 – Plano de Aceleração do
Crescimento - PAC

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO	2
II - INFERÊNCIAS	3
III - O PAC E O CONTROLE DAS DESPESAS CORRENTES	4
IV – CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL – HISTÓRICO	8
V - AS DESPESAS COM PESSOAL NA LRF	11
VI – AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO PLP Nº 01/2007	13
VI.1. ABRANGÊNCIA DAS MEDIDAS	13
VI.2. REPERCUSSÃO DAS MEDIDAS NO SERVIÇO PÚBLICO	14
VI.3. CÁLCULO DOS LIMITES	15
VI.4. RETROSPECTIVA - AS DESPESAS COM PESSOAL POR PODER NO PERÍODO 1996 - 2006	18
VI.4 . PROSPECTIVA - PROJEÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL A PARTIR DE 2007 ...	20
ANEXO – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL	22

I - INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica tem como objetivo a análise do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 1/2007¹, apresentado pelo Poder Executivo no âmbito das medidas que integram o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC.

¹ Na Câmara dos Deputados foi determinada a constituição de Comissão Especial, nos termos do art. 34, II do Regimento Interno, a ser integrada pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (desenvolvimento econômico sustentável – art. 32, VI, “b” do RICD); Seguridade Social e Família (implicação nos encargos sociais da União – art. 32, XVII, “a” do RICD); Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade.

“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 um e meio por cento.”

§ 1o Serão deduzidas do cálculo, para efeito de aplicação do limite, as despesas com pessoal e encargos sociais do Distrito Federal, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição, e aquelas decorrentes de sentenças judiciais.

§ 2o Serão admitidos os excessos em relação ao limite disposto no *caput* decorrentes:

I - do impacto financeiro, nos exercícios subseqüentes, das alterações de legislação efetivadas até 31 de dezembro de 2006, discriminado nos termos do art. 16, inciso I, e do art. 17, § 1o, desta Lei;

II - do impacto financeiro da substituição por servidor público concursado da mão-de-obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2006, desde que o montante acrescido na despesa total corresponda à redução em montante equivalente da respectiva despesa com contratação de mão-de-obra terceirizada.

O citado projeto de lei acresce dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, limitando, a partir deste exercício de 2007 e até o término do exercício de 2016, a despesa com pessoal e encargos sociais, para cada Poder e Órgão da União, nos termos do art. 20 da LRF, ao valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do IPCA e acrescido de 1,5% ao ano.

Conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo na apresentação do PAC², o novo mecanismo de controle tem como objetivo reduzir, em percentual do PIB, a parcela de despesa corrente primária da União representada pelos gastos com pessoal e encargos sociais da União, abrindo caminho para mais investimentos e maior crescimento econômico. Pretende-se também, com a medida, construir um cenário de maior garantia e previsibilidade fiscal dos investimentos federais.

Se descumpridos os limites ali fixados, incidirão os órgãos nas limitações previstas no incisos I a V do parágrafo único do art. 22 da LRF.³

II - INFERÊNCIAS

1. O PLP não abrange Estados e Municípios, ainda que vários deles apresentem problemas financeiros relacionados a gastos com pessoal e encargos sociais; o período de vigência é longo (10 anos), muito maior do que o período de 3 anos que constou da LRF;

2. O PLP 1/2007 altera, pela primeira vez, a LRF, criando novos limites transitórios com pessoal e encargos sociais até 2016, com base na despesa verificada em 2006, corrigidos pelo IPCA + 1,5%, por Poder e órgão da União, podendo-se excluir as alterações de legislação *efetivadas*⁴ até 31.12.2006, as

§ 3o Considerar-se-á, para os efeitos do caput, as despesas de que trata § 1o do art. 18 desta Lei, relativas a contratos de terceirização de mão-de-obra dos Poderes e órgãos referidos no art. 20.

§ 4o Aplicam-se cumulativamente as vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22 desta Lei nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, enquanto este perdurar.” (NR)

² Divulgado no www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf

³ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento do limite, ficam 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. 373 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;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 3 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

⁴ A expressão “efetivadas” não é um termo preciso, melhor seria referir-se à legislação vigente.

sentenças judiciais e a substituição de terceirizados; atingido o limite o órgão passa a sofrer as restrições do art. 22, p.u., da LRF;

3. A norma não limita diretamente reajustes na remuneração de servidores ou de suas categorias; impõe limites ao total da folha de pagamento; assim, teoricamente, a remuneração de algumas categorias poderiam ser reajustadas acima da variação média.

4. A redação do PLP não deixa clara a coexistência dos limites permanentes e prudenciais com o proposto no art. 71-A;

5. Abandona-se o parâmetro de limite da despesa de pessoal como um percentual da receita corrente líquida; ao invés disso, os gastos no futuro terão como base a despesa liquidada em 2006, mais inflação e um crescimento da folha de pagamentos de 1,5%; essa medida exclui os ganhos decorrentes do crescimento real do PIB superiores a 1,5%; não fica claro se o percentual incide sobre o valor corrigido pelo IPCA ou sobre o valor liquidado do ano anterior;

6. Tentativas de controle de gastos por limites globais, a exemplo dos 17% dos gastos correntes, como previsto na LDO/2006, mostraram-se de eficácia duvidosa, em parte por serem os gastos com pessoal de natureza obrigatória e continuada, nos termos do art. 17 da LRF;

7. O PLP não especifica os mecanismos de controle e avaliação dos limites, como já previstos para os limites permanentes da LRF (Relatório de Gestão Fiscal);

8. Não é disciplinado o tratamento de “poupanças orçamentárias”, execução aquém do limite, estimulando o uso integral do limite de crescimento anual do gasto pelos órgãos; não fica claro se a base é fixa ou móvel;

9. Não são fixados quaisquer limites para despesas com serviços de terceiros, a exemplo do art. 72 da LRF, utilizado em conjunto com as disposições do § 1º do art. 18;

10. Não é suficiente a determinação de uma trajetória teórica de ajuste, com controle posterior (se o limite for atingido), sendo necessário seu encadeamento com as disposições de controle prévio já existentes na Constituição, LRF, e LDOs, em especial com os instrumentos de controle e fiscalização da LRF no capítulo da geração das despesas obrigatórias de duração continuada, como o uso de sua “margem de expansão”;

III - O PAC E O CONTROLE DAS DESPESAS CORRENTES

Dentre as medidas fiscais que acompanharam o PAC destacam-se aquelas voltadas à contenção plurianual e gradativa do crescimento das duas

principais despesas correntes primárias⁵ e obrigatórias da União: despesas com pessoal⁶ e com benefícios previdenciários⁷.

Na Mensagem enviada, o Governo ressalta que o aumento de investimentos, sem comprometer o ajuste fiscal, requer o controle dos agregados da despesa pública que consomem grande parte das receitas da União. E que, *“o limite proposto, ao mesmo tempo em que define uma trajetória de longo prazo estável para essa despesa, garante um espaço fiscal suficiente para novas recomposições salariais e reestruturações de carreira. Essa medida, portanto, confere maior eficiência na gestão dos recursos públicos, ao promover previsibilidade para esse importante agregado de despesa”*.

No caso das despesas com pessoal, objeto de análise da Nota Técnica COFF/CD nº 2/2007⁸, o Plano prevê que o aumento anual da despesa com pessoal restrinja-se à inflação verificada mais 1,5%. Assim, os limites para aumentos reais da folha estariam fixados em 1,5%, sabendo-se que o crescimento real do PIB previsto deverá alcançar 4,5% em 2007 e 5% a partir de 2008. A concessão de reajustes na folha de pagamento em proporção menor do que o crescimento real do PIB, por si só, permitiria a redução dos gastos com pessoal dos atuais 5,3% do PIB para 4,7% do PIB já em 2010. Espera-se ampliar-se, assim, na mesma proporção, a margem para investimentos à conta do Orçamento da União. Na teoria econômica, investimentos públicos (e privados) constituem componente fundamental para o desejado crescimento e a geração de empregos.

Nos últimos anos, o Governo Federal pretendeu controlar o conjunto das despesas correntes primárias por meio de um limite global de 17 % do PIB, com alguns ajustes, fixado na lei de diretrizes orçamentárias - LDO. Esse mecanismo de controle não se revelou apropriado e não atingiu os resultados pretendidos⁹.

A eficácia do controle de gastos de natureza obrigatória por meio de limites econômicos globais deve ser vista com cuidado. Trata-se de controlar despesas cuja origem deriva do processo legislativo (leis, medidas provisórias) que modifica ou cria obrigação legal para o Estado, gerando direitos subjetivos para servidores e demais beneficiários. Trata-se de despesas obrigatórias, de duração continuada e prolongada, uma vez que servem ao pagamento de ativos, inativos e pensionistas.

Assim, não é suficiente a determinação de uma trajetória teórica de ajuste. É necessário o encadeamento e a vinculação dessas medidas com as disposições já existentes na Constituição, na LDO e na LRF, em especial com os instrumentos de controle e fiscalização da LRF no capítulo da geração das despesas (arts. 16, 17 e 21) e da fiscalização (art. 54). Adicionalmente, deve contribuir para o cumprimento

⁵ A maior despesa corrente orçamentária da União é a despesa financeira com juros e encargos da dívida. No regime de metas inflacionárias, a taxa de juros (da qual depende a despesa) é utilizada como instrumento de regulação da inflação.

⁶ Inclui ativos, inativos e pensionistas da União.

⁷ Pagamento de benefícios previdenciários do RGPS. O PAC propôs uma política de correção de longo prazo para os aumentos reais do salário mínimo (variação da inflação mais variação do PIB).

⁸ A Nota Técnica da COFF/CD nº 02/2007 - http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_LRF.pdf. - contém uma análise geral do PAC. Os valores em % do PIB não consideram a contribuição patronal.

⁹ O § 3º do art. 2º da LDO para 2006 estabeleceu limite para as despesas correntes primárias (discricionárias e obrigatórias) em 17% do PIB.

das medidas propugnadas pelo PLP 1/2007¹⁰, a regulamentação adequada¹¹ da “*margin de expansão*” das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 2º, inc. V da LRF).

Vale ressaltar que, do total de despesas correntes primárias constantes do projeto de lei orçamentária para 2007 (R\$ 407,7 bilhões), mais de 90% (R\$ 368,8 bilhões) é representado por despesas de natureza obrigatória, assim denominadas porque sua execução decorre de norma cogente, de ordem constitucional ou legal. As mais representativas são as despesas com benefícios previdenciários¹² (R\$ 181,3 bilhões), pessoal e encargos sociais (R\$ 128,3 bilhões¹³) e transferências a estados e municípios (R\$ 104,7 bilhões).

Caso seja deduzido do conjunto das despesas correntes primárias da União as transferências constitucionais e legais e levando-se em conta apenas o déficit da previdência geral (R\$ 46,4 bilhões¹⁴), podemos concluir que as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista da União representam cerca de 42% das despesas correntes primárias.

O quadro seguinte mostra a distribuição das despesas com pessoal e encargos sociais, por Poder e Órgão, tomando como base os valores empenhados em 2006.

¹⁰ A propósito do controle de despesas correntes, o art. 2º, § 5º, da LDO/2007 previu procedimentos, em atendimento ao que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja efetiva implementação aliam-se aos propósitos de racionalização de gastos correntes no âmbito da administração pública federal.

¹¹ A atual definição da margem de expansão das despesas obrigatórias deve ser aperfeiçoada. Para se ter uma idéia, o cálculo informado dessa margem no Projeto de lei orçamentária para 2007 indicava a possibilidade de expandi-las em mais R\$ 9,8 bilhões, em contradição com o fato de que as despesas correntes obrigatórias já ocupam mais de 90 % da despesa primária.

¹² Observamos que as receitas de contribuições previdenciárias atingem R\$ 134,9 bilhões, do que resulta um déficit do INSS no valor de R\$ 46,4 bilhões.

¹³ Inclui Contribuição Previdência dos Servidores.

¹⁴ O déficit será menor caso adotada metodologia que exclui das despesas os benefícios assistenciais.



UNIÃO - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2006

Orçamento Fiscal e Seguridade Social - em R\$ bilhões - empenhado

PODER / ÓRGÃO	R\$ bilhões	%
Poder Executivo	91,265	79,4%
Ministério da Defesa	28,531	24,8%
Ministério da Educação	14,239	12,4%
Ministério da Saúde	7,988	6,9%
Ministério da Fazenda	7,796	6,8%
Ministério da Previdência Social	7,177	6,2%
Transferências a Estados, DF e Municípios	7,011	6,1%
Ministério da Justiça	4,045	3,5%
Ministério da Agricultura, Pec. e Abastecimento	2,450	2,1%
Ministério dos Transportes	1,886	1,6%
Presidência da República	1,768	1,5%
Ministério do Planejamento, Orçamento	1,689	1,5%
Ministério do Trabalho e Emprego	1,495	1,3%
Demais órgãos	5,189	4,5%
Poder Judiciário	18,279	15,9%
Justiça do Trabalho	7,598	6,6%
Justiça Federal	5,033	4,4%
Justiça Eleitoral	2,078	1,8%
Ministério Público da União	1,821	1,6%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	0,851	0,7%
Superior Tribunal de Justiça	0,519	0,5%
Justiça Militar da União	0,195	0,2%
Supremo Tribunal Federal	0,185	0,2%
Poder Legislativo	5,468	4,8%
Câmara dos Deputados	2,398	2,1%
Senado Federal	2,171	1,9%
Tribunal de Contas da União	0,899	0,8%
Total Geral	115,012	100,0%

Assim, consideradas as atuais premissas e restrições fiscais quanto à geração de superávit primário, a folha de pagamento do funcionalismo público é considerada como um dos principais fatores de restrição à melhoria dos investimentos públicos.

Todavia, vale lembrar que nos últimos anos, no âmbito da União, as despesas com pessoal e encargos sociais permaneceram estáveis, em termos de participação do PIB, na faixa de 4,9% a 5,7%. Em relação à receita corrente líquida (RCL), observa-se sensível decréscimo até 2005, elevando-se novamente a partir de 2006 como decorrência da política de reajustes salariais empreendida.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000 a 2007 em R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial ¹	Autorizado ²	Liquidado	RCL	PIB	% da RCL ⁵	% do PIB ⁶
2000	52.086,8	58.977,4	58.240,6	145.950,0	1.101.255,1	39,9	5,2
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	164.555,6	1.198.736,2	39,8	5,5
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	201.336,0	1.346.027,6	37,3	5,6
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	223.232,3	1.556.182,1	35,4	5,0
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	264.352,9	1.766.621,0	33,8	5,0
2005	98.109,6	101.679,3	94.068,5 ³	303.015,7	1.937.598,3	31,0	4,9
2006	112.655,3	115.011,9	115.011,9	344.731,4	2.071.060,9	33,4	5,6



EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000 a 2007 em R\$ milhões

Ano	Dotação Inicial ¹	Autorizado ²	Liquidado	RCL	PIB	% da RCL ⁵	% do PIB ⁶
2007	128.065,6	-	-	353.711,1 ⁷	2.256.600,0	36,2	5,7

Fonte: Siafi/Prodasen/STN. Elab. COFF/CD.

1. fixado na lei orçamentária para o exercício, sem os créditos adicionais

2. autorizado = dotação inicial + créditos adicionais;

3. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesas financeiras-RP=0).

4. receita corrente líquida no autógrafo

5. liquidado/receita corrente líquida

6. liquidado/produto interno bruto

7. RCL estimada na proposta orçamentária para 2007

IV – CONTROLE DE GASTOS COM PESSOAL – HISTÓRICO

Perspicaz, senão irônica, a análise feita por João Barbalho¹⁵, Senador do Império e Deputado na Constituinte de 1891, sobre o art. 34, 25, da Constituição Federal de 1891, que atribuía privativamente ao Congresso Nacional a competência para “*criar e suprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as atribuições, e estipular-lhes os vencimentos*” ao afirmar:

“Finalmente, compreende-se que, si isso ficasse ao executivo, a criação e remuneração dos cargos publicos mais facilmente obedeceriam aos interesses de clientela e espirito de corrilho, peste dos governos; e os empregos poderiam ser menos para o serviço publico que para pagar serviços de partido.”

A longínqua Constituição de 1934 já se preocupava com a geração de obrigações para o Estado, sem a correspondente fonte de financiamento, ao estatuir em seu art. 183:

“Nenhum encargo se criará ao Tesouro sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa.”

O reconhecimento da geração de despesas obrigatórias pela legislação permanente, que independam da lei orçamentária, viu-se presente na Constituição democrática de 1946, que em seu art. 73, § 2º, preceituava:

“O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.”

A Constituição de 1967, sintomaticamente, e em resposta aos desmandos orçamentário-financeiros vividos pela República no princípio dos anos 60, registrou explicitamente, pela primeira vez em um texto constitucional, o princípio do equilíbrio orçamentário formal:

“Art 66 - o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.”

A Magna Carta de 1967 ainda acresceu dispositivos visando assegurar o atingimento desse equilíbrio, prevendo formas embrionárias dos sistemas de compensação sistêmica durante a execução orçamentária (contingenciamento) e tópica (na elaboração da própria norma), que só vieram a ser albergados pelo ordenamento muito depois na LRF em seus arts. 9º, 14 e 17. Assim, a compensação

¹⁵ BARBALHO, João. Constituição Federal brasileira: comentários por João Barbalho U.C. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação.1992, pag. 130.

sistêmica de dotações no contingenciamento e tópica já eram previstas no art. 66, §§ 2º e 3º, diga-se, logo revogados pela EC nº 1 de 1969, nos seguintes termos:

§ 2º Juntamente com a proposta de orçamento anual ou de lei que crie ou aumente despesa, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo as modificações na legislação da receita, necessárias para que o total da despesa autorizada não exceda à prevista.

§ 3º Se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

A preocupação do constituinte de 1967 com as despesas com pessoal no equilíbrio de longo prazo fez com que fosse introduzido limite no art. 66, § 4º: “A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes.”

A Constituição cidadã de 1988, reconhecendo a importância da fixação de mecanismos, e não meros limites, para o controle dos gastos com pessoal, além de prever a possibilidade de lei complementar fixar limites com pessoal ativo e inativo, criou, no art. 169, § 1º, um duplo controle para atos que impliquem aumento de pessoal.

Tais aumentos devem ter autorização específica na LDO além de se comprovar a existência de dotação suficiente no orçamento em curso para atender às projeções da despesa de pessoal (até o final do exercício financeiro) e aos acréscimos dela decorrentes, como segue:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas.

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.”

As LDOs da União¹⁶ remeteram a autorização de que trata o art. 169, § 1º, II, da Constituição para um anexo específico (Anexo V) que integra a lei orçamentária e contém quantidades físicas e limites orçamentários. Este Anexo representa, na prática, a margem de expansão das despesas com pessoal e encargos sociais para o exercício seguinte. Atualmente é utilizado como um dos principais instrumentos de gestão e controle de gastos com pessoal e tem se mostrado razoavelmente eficaz, quando comparado ao aumento de outros gastos obrigatórios, a exemplo dos benefícios previdenciários e isenções tributárias (gastos tributários).

Antes da LRF várias tentativas de controle dos gastos com pessoal foram feitas ao longo dos anos 90 com a denominada Lei Camata I (Lei Complementar nº

¹⁶ Vide art. 92 Lei nº 11.439, de 29/12/2006 – LDO/2007.

82, de 27/3/1995), revogada pela Lei Camata II (Lei Complementar nº 96, de 31/5/99), que foi revogada pela LRF.

A LRF, motivada pela necessidade de ajuste e de equilíbrio fiscal, criou limites e mecanismos para o controle de gastos com pessoal, regulamentando o art. 169 da Constituição. Da simples fixação de limites por esfera da Federação passou-se à segregação de tais limites para cada um dos Poderes e órgãos constituídos (arts. 19 e 20).

Observamos que os atos atingidos pelas vedações previstas nos incisos I a V do § 1º do art. 22 da LRF, referidas no § 4º do art. 1º do PLP 1/2007, aplicáveis para o caso de se ultrapassarem os limites estabelecidos no referido projeto de lei complementar, são basicamente aqueles que dependem de autorização específica da LDO (art. 169, § 1º da CF) e que constam do citado anexo à lei orçamentária.

Ou seja, atualmente a União já detém mecanismo de controle anual do crescimento das despesas correntes com pessoal e encargos sociais que deve ser articulado com os propósitos do PLP 1/2007. É verdade que a pura e simples utilização da LDO e do Anexo de autorizações da lei orçamentária, sem a fixação de limites concretos, apesar de sua versatilidade, exigiria, para se atingir resultados equivalentes ao PAC no período plurianual, reiteradas negociações e esforço político duradouro.

Ainda na Constituição, vale ressaltar, encontramos o conjunto de medidas gradativas a serem tomadas no caso de não se cumprirem, no prazo, os limites estabelecidos na lei complementar. No entanto, as providências previstas nos §§ 2º a 4ª do art. 169 da Constituição¹⁷ aplicar-se-iam apenas no caso de serem ultrapassados os limites permanentes da LRF com pessoal, o que não é o caso do PLC 1/2007, como veremos no próximo item.

Observamos que, conforme o art. 20, § 5º, da LRF¹⁸, a LDO pode estabelecer limites anuais em percentuais inferiores àqueles previstos na lei

¹⁷ Art. 169. (...)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

¹⁸ § 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

complementar, regra válida para todos os Poderes e órgãos, ainda que o STF tenha concedido liminar impedindo a limitação dos repasses, caso atingido o limite¹⁹. Todavia, tal entendimento não afasta a aplicação, nessa hipótese, das disposições do art. 22 e 23 da LRF.

V - AS DESPESAS COM PESSOAL NA LRF

Vimos que a Constituição previu que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderia exceder os limites estabelecidos em lei complementar. A lei complementar definiu limites transitórios (art. 71 da LRF – até o término do terceiro exercício de sua edição), prudenciais (art. 22 - 95% do limite máximo permanente) e permanentes (art. 20) para as despesas com pessoal e encargos sociais, sempre como um percentual da receita corrente líquida, bem como mecanismos de redução caso ultrapassados (arts. 22 e 23). Pelo § 1º do art. 59, os Tribunais de Contas devem alertar os Poderes ou órgãos quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite (permanente).

O *caput* do art. 20 conceitua minudentemente o conceito de despesas com pessoal para fins da LRF, tendo inovado ao incluir os gastos com terceirização em seu parágrafo único, dificultando a burla aos limites por ela impostos.²⁰

O art. 21 da LRF decretou nulidade absoluta, *juris et de jure*, dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância das exigências previstas em seus arts. 16 e 17 e nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, ambos da Constituição.²¹

Os percentuais por poder e órgão foram repartidos de forma proporcional à média das despesas com pessoal de cada órgão, em percentual da Receita Corrente Líquida - RCL, verificada nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei Complementar.

Na União os limites permanentes com pessoal são os fixados no art. 20, I, da LRF.²²

¹⁹ [Vide ADI 2238-5](#)

²⁰ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: 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.

§ 1º 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”.

²¹ Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169, da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20

²² a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% para o Judiciário;

O Tribunal de Contas da União, ao examinar os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os poderes da União, relativos ao 2º quadrimestre de 2006, indica que, em geral, em todos os poderes e órgãos, o nível de comprometimento da receita corrente líquida com pessoal e encargos está muito aquém dos limites previstos na LRF (vide Anexo 1). Neste Relatório, a RCL da União atingiu cerca de R\$ 334,6 bilhões, os gastos com pessoal foram de R\$ 95 bilhões (28,4% da RCL), sendo que o limite máximo permanente é de 50% da RCL.

A diferença entre o limite máximo permanente de gastos com pessoal da União (50% da RCL) e o nível atual de comprometimento da RCL (28,4%) é de 21,6% da RCL, equivalente a R\$ 72,2 bilhões (cerca de 3,48% do PIB²³). Esse número revela a reduzida eficácia dos limites máximos permanentes da LRF para os propósitos do ajuste fiscal pretendido pelo governo federal no âmbito do PAC.

Apesar dos aumentos nominais da despesa anual com pessoal da União (que dobrou no período de 2000 a 2006, passando de R\$ 58,2²⁴ bilhões, para R\$ 115 bilhões), o nível de comprometimento da RCL com pessoal mantém-se basicamente estável, o que é explicado pelo crescimento da carga tributária (que se reflete na receita corrente líquida). Attingido o ponto de saturação da carga tributária, o ajuste necessário à ampliação de investimentos dependerá de reduções nas despesas correntes.

Na União, a exceção à situação de folga nos limites é representada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, cujas despesas alcançaram 90,58% do limite máximo permitido pela LRF²⁵. Por ter superado o nível de 90% da RCL recebeu o alerta previsto no art. 59, §1º, inciso II da LRF²⁶.

Note-se que, se a despesa do MPDFT exceder a 95% do limite máximo, esse órgão sofrerá as consequências do art. 22 da LRF. E, se atingido o limite máximo e não alcançada a redução no prazo do art. 23, não apenas o órgão, mas o ente (no caso a União) também seria atingido, pois, enquanto perdurar o excesso, não poderia contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal²⁷.

c) 40,9% para o Executivo, destacando-se 3% para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% para o Ministério Público da União;

²³ PIB estimado R\$ 2.071.060,9 mil;

²⁴ Boletim Estatístico de Pessoal (tabela 1.1).

²⁵ A segunda maior despesa, em termos percentuais, é a do TJDF.

²⁶ O TCU esclareceu ainda no seu Relatório que, por determinação do STF, não prevaleceu sua posição anterior de considerar o MPDFT, para efeito dos limites com despesas com pessoal, como integrante do MPU, hipótese que levaria a um limite conjunto e único igual a 0,664% da RCL (0,6% do MPU mais o limite do MPDFT fixado pelo Decreto nº 3.917/2001 (0,064%), valor abaixo do limite de alerta.

²⁷ Art. 23, § 3º da LRF.



O parágrafo único²⁸ do art. 22 da LRF estabelece que, se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite permanente, são impostas restrições ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso.

VI – AS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO PLP Nº 01/2007

VI.1. ABRANGÊNCIA DAS MEDIDAS

A proposta pretende acrescentar o art. 71-A, criando nova regra transitória até o ano de 2016, em substituição à regra do art. 71, cuja vigência encerrou-se no terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF. Da análise efetuada, podemos destacar os aspectos a seguir.

O art. 71-A aplica-se somente à União, ainda que a LRF seja norma geral e destinada (§ 2º do art. 1º) a todos os entes da Federação, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Estados, particularmente, apresentam sérios problemas financeiros relacionados a gastos com pessoal e encargos sociais.

Os limites propostos são nominais, em valores absolutos. O período de ajuste é longo (10 anos), muito maior do que o período de três anos que constou como regra transitória da LRF.

Os novos limites transitórios criados, em princípio²⁹, não revogam ou suspendem os limites permanentes e prudenciais previstos na LRF, que permaneceriam válidos. A redação dada ao art. 71-A poderia ser mais clara. O art. 71 continha a referência “se esta (despesa) for inferior ao limite definido na forma do art. 20”.

O parágrafo 1º do art. 71-A, aparentemente, pretendeu excluir do ajuste apenas as transferências com pessoal ao Distrito Federal, porque estas dependem de regras próprias do fundo específico. A redação, no entanto, pode dar margem à dúvida. O PLP nº 1/2007 transcreve a redação do art. 19, § 1º, inciso V³⁰, que permite que Distrito Federal, RR e AP excluam de suas despesas com pessoal o montante recebido da União, compensando-se assim a redução determinada na respectiva RCL, determinada pelo art. 2º, § 2º da LRF.

²⁸ “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;

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.”

³⁰ Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: (...)V - 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 art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;

O PLP nº 1/2007 destina-se à União e trata de limites destinadas à mesma. O §1º pretende excluir as despesas com pessoal e encargos transferidas ao Distrito Federal. O MPDFT e o TJDF (e a Defensoria Pública) não estariam excetuados, uma vez que os pagamentos com pessoal desses órgãos são executados diretamente pela União, por integrarem a estrutura administrativa da União, *ex vi*, dos arts. 128, inc. I, d e arts. 21, XIII e 22, XVII. A redação do §1º, no entanto, faz referência ao inciso XIII³¹ e XIV do art. 21 da Constituição, o que pode dar margem à dúvida.

Foram excluídos do limite proposto a substituição da mão-de-obra terceirizada existente em 31 de dezembro de 2006 por servidor público concursado, no mesmo montante da despesa reduzida. Assim, o montante acrescido na despesa total deve corresponder à redução equivalente da respectiva despesa com contratação de mão-de-obra terceirizada. Na verdade, tais despesas já deveriam ter sido reconhecidas e contabilizadas como “Outras Despesas com Pessoal”, como o § 1º do art. 18 da LRF.

Chamou a atenção o fato do Governo não ter proposto a reedição da regra transitória do art. 72 da LRF, que teve como propósito limitar por três exercícios o crescimento de despesas correntes relacionadas a serviços de terceiros (grupo natureza de despesa³). Esse dispositivo, juntamente com o § 1º do art. 18 da LRF, foi incluído no Substitutivo como forma de evitar o processo de terceirização em curso na administração pública.

VI.2. REPERCUSSÃO DAS MEDIDAS NO SERVIÇO PÚBLICO

Analisemos a repercussão da limitação prevista no PLP em relação à futura prestação de serviços públicos no próximo decênio, tomando-se como referência as estimativas de crescimento populacional para o período, ainda que se considere que a necessidade por determinados serviços públicos nem sempre é proporcional à população, assim como as demandas por determinados serviços variam muito com o passar do tempo, havendo necessidade de novas contratações, valorização de algumas carreiras, etc.

Segundo o IBGE a população brasileira nos próximos anos deverá ter a seguinte evolução:

Período	População	Crescimento %
2006	186.770.562	
2007	189.335.118	1,37
2008	191.869.683	1,34
2009	194.370.095	1,30
2010	196.834.086	1,27

³¹ XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

2011	199.254.414	1,23
2012	201.625.492	1,19
2013	203.950.099	1,15
2014	206.230.807	1,12
2015	208.468.035	1,08
2016	210.663.930	1,05

Fonte: IBGE

Uma análise preliminar poderia levar à conclusão de que havendo um crescimento populacional abaixo de 1,5% nos próximos anos, a qualidade do serviço público não seria comprometida com a limitação imposta pelo projeto de lei.

No entanto, há que se considerar outros aspectos cujas variáveis não são facilmente mensuráveis. A título de exemplo temos o aumento vegetativo da folha de pagamento, já que no serviço público as remunerações de diversos cargos aumentam com o tempo. Há de se considerar também que a simples reposição de servidores aposentados por novas admissões já causa um aumento nos gastos com pessoal.

As despesas com inativos e pensionistas concorrem com os quadros ativos. Com o estreitamento dos limites isso poderá criar situações de conflito. As aposentadorias com reposição devem comprometer as margens, ainda que não haja aumento salarial dos servidores. A falta de reposição pode trazer comprometimento na prestação de serviços públicos.

VI.3. CÁLCULO DOS LIMITES

Foi criada nova base para o cálculo dos limites transitórios, igual ao valor da despesa liquidada³² no ano (imediatamente!) anterior, em substituição à Receita Corrente Líquida, parâmetro escolhido pela LRF e cuja aplicação é determinada pelo 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 evolução da RCL reflete basicamente as alterações da legislação tributária, a inflação e o crescimento da economia.

A mudança de modelo foi feita, aparentemente, para excluir no novo limite com pessoal os ganhos decorrentes do crescimento real do PIB superiores a 1,5%. Se fosse mantida como base de cálculo a RCL, os ganhos do crescimento real do PIB seriam integralmente repassados aos limites com pessoal e, com isso, não haveria redução, em % do PIB, das despesas correntes com pessoal e encargos sociais.

O PLP nº 01/2007, no entanto, poderia manter, como base de cálculo, a receita corrente líquida e, para fins de ajuste fiscal, determinar uma trajetória de ajuste decrescente³³, com resultados econômicos equivalentes; existem vantagens

³² O § 2º do art. 18 utiliza o conceito de despesa “realizadas” sob o critério de competência. O Manual de Elaboração do Relatório de Gestão Fiscal da STN, na página 27, determina que, no encerramento do exercício, as despesas empenhadas e, ainda, não liquidadas, *deverão ser consideradas como liquidadas se inscritas em restos a pagar*.

³³ A exemplo da fórmula adotada na Resolução do Senado nº 40, de 2001, que dispõe sobre limites de endividamento dos Estados e Municípios, com reduções até o ano de 2016, na base de 1/15 avos (art.4º).

legais e operacionais que favorecem a manutenção da RCL como base de cálculo dos limites com pessoal, na medida em que se aproveitaria a regulamentação, o modelo e o tratamento de dados da folha de pagamento, hoje efetuados pelos órgãos de contabilidade e fiscalização no âmbito do Relatório de Gestão Fiscal.

O Relatório de Gestão Fiscal é utilizado como instrumento de fiscalização e controle do cumprimento dos limites com pessoal e encargos sociais da LRF, fixando limites concretos, por poder e órgão, e determinando níveis de alerta e medidas corretivas quando necessárias, sendo fiscalizado pelo TCU e pelo Poder Legislativo. É importante deixar claro, no projeto de lei complementar, como será feito o monitoramento dos limites transitórios em termos do RGF.

A regra transitória que constou do art. 71 da LRF excluía dos limites os eventuais ganhos obtidos por conta da revisão geral anual prevista no inciso X do art. 37 da Constituição. O PLP nº 1/2007 não manteve essa ressalva, de modo que os aumentos da despesa com pessoal com revisão geral devem se conter aos limites propostos. Ou seja, os limites transitórios condicionam os índices de revisão geral.

A norma não limita diretamente reajustes na remuneração de servidores ou de suas categorias – nem poderia, uma vez que cabe à lei complementar prevista no art. 169 da Constituição apenas o controle do total dos gastos; assim, teoricamente, algumas categorias poderiam ser reajustadas acima da variação média.

A redação do PLP nº 1/2007 não é clara quanto à forma de se calcular os limites em cada exercício. A intenção provavelmente foi traçar uma trajetória de ajuste que não pode ser excedida no período, definida a partir de uma base fixa (2006). Acontece que o dispositivo faz referência ao “ano anterior”, que pode ser lido como base móvel. Nesse caso, poderia ser interpretado que o eventual excesso passaria a integrar a base para efeito de cálculo dos limites do ano seguinte.

Além do mais, não está claro se o limite percentual não atingido em determinado exercício pode ser cumulado nos exercícios seguintes.

Caso o limite não possa ser acumulado no ano seguinte, o PLP nº 1/2007 poderá ampliar pressões por aumentos anuais, incentivando o retorno da cultura de indexação, ainda que dentro dos parâmetros fixados. Nesse sentido, talvez seja interessante permitir ao Poder e Órgão, em anos subseqüentes, a utilização da eventual margem acumulada.

A experiência recente mostra, na evolução dos gastos com pessoal, variações sazonais advindas do fato de que, com inflação baixa, os aumentos deixaram de ser anuais e passaram a ser concedidos em intervalos maiores.

O PLP 1/2007 mantém o modelo da LRF de incluir, sob o mesmo teto, despesas com ativos, inativos e pensionistas³⁴. Não foi permitida a retirada do limite das despesas com pessoal as despesas com inativos custeados com fontes vinculadas, norma permanente prevista no art. 19, §1º, VI da LRF. As despesas com a contribuição patronal para o regime de previdência complementar dos servidores

³⁴ A vinculação das remunerações entre servidores ativos e inativos é um dos argumentos hoje utilizados para defender o estabelecimento de um único limite para ativos, inativos e pensionistas.

também disputarão os limites com as demais despesas. O crescimento vegetativo (progressão na carreira e outros) também não pode ser retirado do limite transitório.

Verifica-se, no PLP apresentado, grande diferença de tempo entre o período de apuração da despesa liquidada (2006, por exemplo) e o período utilizado para a apuração do IPCA (abril de 2005 até março de 2006), o que pode gerar distorções. A defasagem foi justificada como uma forma de se reduzir incertezas na elaboração da LDO. Mas, de qualquer modo, os limites para o ano seguinte vão depender da verificação da despesa liquidada no ano anterior (essa incerteza vai continuar).

Estão excluídas do cálculo as despesas decorrentes de sentenças judiciais associadas à folha de pessoal da União; não é feita referência com relação às despesas com atrasados, de competência de período anterior (art. 19, § 1º, IV).

A escolha do ano base de 2006 é justificada na Mensagem pelo fato de que, neste ano, foram tomadas medidas de reestruturação salarial de carreiras e concedidos reajustes salariais.

O projeto expurga dos limites os impactos financeiros decorrentes da legislação já *efetivadas*. Fica a dúvida com relação ao alcance da expressão “efetivadas”, uma vez que, por exemplo, pode-se entender que uma legislação que modifica salários ou que cria cargos pode ter sido aprovada ou editada mas não *efetivada* até 31 de dezembro de 2006 (os cargos não foram concretamente providos).

O texto do projeto (§ 2º, inc. II), para o cálculo do impacto financeiro da legislação efetivada, remete ao art. 16, I e ao 17, § 1º, o que pode ser compreendido como uma forma de estabelecer um parâmetro de quantificação desse impacto³⁵, evitando-se cálculos que os superestimem. Assim, somente serão descontados os impactos declarados nos atos de criação³⁶. Deve ser esclarecido se a exclusão só valeria para o período estimado de três anos ou se valeria para todo o período transitório, incorporando-se à base, o que seria mais lógico por se tratar de despesa obrigatória.

Assinale-se que o § 4º do art. 1º do PLP 1/2007 aplica as vedações previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 22, destinadas na LRF ao Poder e Órgão que atingisse o limite prudencial (95% do limite máximo), também para o caso de descumprimento dos limites transitórios do novo art. 71-A. Determina, além disso, que as vedações são cumulativas.

O citado § 4º não faz referência às sanções previstas no art. 23 (redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções comissionadas, exoneração dos servidores não estáveis e de não estáveis, de forma seqüencial). As mesmas não se aplicariam quando do descumprimento dos limites transitórios.

³⁵ Os projetos de lei que criaram gastos obrigatórios são acompanhados de demonstrativos do impacto financeiro e orçamentário para um período de três anos, com a respectiva metodologia.

³⁶ Exposição de Motivos, declarações do ordenador ou do proponente

VI.4. RETROSPECTIVA - AS DESPESAS COM PESSOAL POR PODER NO PERÍODO 1996 - 2006

Neste item procuraremos analisar o efeito do projeto de lei complementar no conjunto das despesas com pessoal da União e por Poder e Ministério Público da União, caso a fórmula proposta estive vigente desde 1996³⁷.

A tabela a seguir mostra a evolução das despesas nominais com pessoal, no período de 1996 a 2006; na parte inferior da tabela são mostrados os índices de variação das despesas por poder tendo com base na fórmula proposta no PLP nº 1/2007, ou seja, variação do IPCA obtida no período de abril do ano (x-2) a março do ano (x-1). Assim, uma variação apresentada na tabela como sendo igual a zero indica que as despesas cresceram naquele ano de forma proporcional ao IPCA. Por consequência, variações positivas indicam crescimento percentual maior do que o IPCA e *vice versa*.

TAB. 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL POR PODER - 1996-2006

PODER	EXERCÍCIO										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
LEGISLATIVO	1.444	1.709	1.824	1.947	2.028	2.426	2.920	3.488	3.986	4.686	5.468
JUDICIÁRIO + MPU	3.506	4.657	5.697	6.181	7.624	8.160	9.678	10.464	12.107	13.840	16.320
EXECUTIVO	34.341	35.629	38.081	40.686	45.720	50.831	58.415	60.703	67.844	75.667	85.306
TOTAL	39.290	41.994	45.602	48.815	55.372	61.418	71.013	74.654	83.937	94.192	107.095

DESPESA COM PESSOAL - VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO IPCA

LEGISLATIVO	-2,2	-2,2	2,2	1,1	12,7	13,9	11,7	-2,3	11,7	9,2
JUDICIÁRIO + MPU	12,3	13,3	4,0	20,3	0,1	12,2	0,4	-0,9	8,4	10,4
EXECUTIVO	-16,8	-2,1	2,3	9,4	4,3	8,5	-3,8	-4,8	5,6	5,2
IPCA	20,5	9,0	4,5	3,0	6,9	6,4	7,7	16,6	5,9	7,5

Obs.: IPCA obtido no período de abril do ano (x-2) a março do ano (x-1)

Fonte: MPO; elab. COFF/CD.

A tabela mostra que as despesas com pessoal por Poder não têm comportamento uniforme ao longo do tempo em relação à variação do IPCA verificado no período de doze meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior. Por exemplo, em 1997, as despesas com pessoal do Poder Executivo cresceram nominalmente a uma taxa de apenas 3,7 %, ou seja, 16,8% abaixo da variação do IPCA que foi de 20,5%. Já as despesas com o Pessoal do MPU e do Judiciário cresceram nominalmente nesse exercício 32,8 %, ou seja, 12,3% além da variação do IPCA.

Alguns exercícios apresentam variação maior das despesas em relação ao IPCA, refletindo os aumentos concedidos por planos de carreira plurianuais. A partir da estabilização da moeda, os reajustes e os ganhos remuneratórios dos

³⁷ Utilizamos os dados publicados pelo MPO e extraídos da página http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_LRF.pdf.

servidores passaram a ser concedidos em intervalos cada vez maiores, superiores às vezes a quatro anos.

Também pode ser verificado, ao longo do tempo, que, em relação às despesas com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo, as despesas dos demais Poderes e do Ministério Público apresentaram ganhos maiores em relação ao aumento do IPCA.

Em alguns períodos o aumento dos gastos com pessoal foi menor que o IPCA mais 1,5%. Acredita-se que, com a nova forma de reajuste, diante da impossibilidade de se obter aumentos maiores de um ano para o outro, a demanda por aumentos anuais será elevada, podendo resultar na volta da indexação, ainda que limitada aos parâmetros do PLP.

A pressão por aumentos anuais em todo o serviço público pode fazer com o Estado não tenha margem para conceder reajustes diferenciados a categorias específicas, modelo que até hoje predomina na política salarial do Poder Executivo junto aos seus servidores.

Uma despesa maior durante determinado exercício pode estar inflada com gastos de contratação de servidores, não representando efetivamente aumento salarial de servidor. A simples reposição de servidores aposentados também é causa de aumento nos gastos com pessoal.

Na tabela abaixo apresentamos uma simulação de como evoluiriam as despesas com pessoal por Poder caso a fórmula de reajuste pretendida estivesse vigorando desde 1996, aplicando-se as correções da variação do IPCA mais 1,5% a partir do valor liquidado em 1996, com trajetória predeterminada até 2006:

TAB. 2 - PROJEÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL A PARTIR DE 1996 (IPCA + 1,5%)
Diferenças, por Poder, entre valores realizados e projetados a partir de 1996

PODER	EXERCÍCIO/ DESPESA PROJETADA (IPCA+1,5%)											Em R\$ milhões	
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (a)	REALIZ	DIFER
	(base)											2006 (b)	2006 (b-a)
LEGISLATIVO	1.444	1.762	1.947	2.065	2.158	2.340	2.525	2.759	3.257	3.498	3.814	5.468	1.654
JUD. + MPU	3.506	4.278	4.727	5.012	5.238	5.679	6.130	6.697	7.907	8.492	9.259	16.320	7.061
EXECUTIVO	34.341	41.912	46.308	49.095	51.312	55.635	60.052	65.606	77.463	83.186	90.703	85.306	-5.397
TOTAL	39.290	47.952	52.983	56.171	58.708	63.653	68.708	75.062	88.628	95.176	103.776	107.095	3.319
<i>ipca + 1,5%</i>	-	22,05	10,49	6,02	4,52	8,42	7,94	9,25	18,07	7,39	9,04		

Fonte: MPO; elab. COFF/CD

(a) Despesas com pessoal por Poder projetada para 2006, com base na variação do IPCA + 1,5%, desde 1996.

(b) Despesas com pessoal por Poder efetivamente ocorrida em 2006.

(c) Diferença entre as despesas efetivamente ocorridas e as projetadas caso aplicados os limites do PLP 1/2007.

Na coluna 2006(a) encontram-se os valores assim calculados. Na coluna *Realizado – 2006(b)*, apresentamos os valores efetivamente executados em 2006 e,

na coluna *Diferença (b-a)* mostramos a diferença entre o valor efetivamente realizado com aquele projetado de forma retrospectiva.

No conjunto das despesas da União, a nova forma de reajuste, caso estivesse vigente desde 1996, não teria resultado em pequena economia orçamentária, uma vez que a despesa projetada para 2006 alcançaria o valor de R\$ 103,7 bilhões, cerca de 3,1% inferior ao valor efetivamente realizado - R\$ 107,1 bilhões. Por outro lado, os números da tabela mostram que a evolução das despesas com pessoal do Poder Executivo não acompanhou no período analisado os ganhos representados pela fórmula proposta no PLP 1/2007.

A última coluna mostra que o Poder Executivo, caso estivesse vigente a hipótese de correção do projeto de lei complementar, teria uma margem adicional para ampliar suas despesas com pessoal em cerca de R\$ 5,4 bilhões³⁸.

Assim, mantidas as demais premissas, a nova fórmula teria se revelado favorável para a média dos servidores do Poder Executivo. De outro lado, nos demais Poderes, o Poder Judiciário e o Ministério Público teriam que reduzir suas despesas em quase R\$ 7,1 bilhões, mais de 40% de sua folha de pagamento! Parte do aumento verificado no Poder Judiciário pode ser justificado em razão das expansão das atividades jurisdicionais decorrentes da Constituição de 1988, materializada pela implantação de novos órgãos como a interiorização das varas da Justiça Federal e do Trabalho. O Poder Legislativo também teria perdido, caso a fórmula de reajuste fosse aplicada, um valor da ordem de R\$ 1,7 bilhão, cerca 30% de sua folha.

VI.4 . PROSPECTIVA - PROJEÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL A PARTIR DE 2007

O Ministério de Planejamento divulgou na sua página da internet³⁹ a projeção das despesas com pessoal até o exercício de 2012, reproduzida no quadro seguinte, e que contém limites de expansão de gastos com pessoal para o Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União e Poder Executivo.

A Nota Técnica COFF/CD nº 02/2007⁴⁰ analisou os dados apresentados e apresentou simulações acerca da evolução. Em uma das hipóteses, considerando os reajustes já concedidos, a nova fórmula redundaria em margem de crescimento nominal das despesas do Legislativo com pessoal em apenas 2,6% entre 2007 e 2012, sendo que em 2008 e 2009 teria que haver redução nominal da folha. As despesas do poder Executivo no período acumulado até 2012 poderiam aumentar 14,8%.

³⁸ Nessa avaliação, consideramos, em cada exercício, a utilização integral do limite estabelecido no PLP/2001, evitando-se assim eventuais perdas que haveriam pela aplicação de uma base móvel, não-cumulativa. Quando a base é não-cumulativa, eventuais economias em um período não podem ser utilizadas para ampliar os limites com pessoal em exercícios futuros.

³⁹ Acesso na página http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_LRF.pdf (13/02/2007). Posteriormente, o quadro foi excluído da página.

⁴⁰ www.camara.gov.br/orçamentobrasil/estudos;



Enquanto isso, o Judiciário e o MPU, por conta dos reajustes plurianuais que constaram dos planos de carreira já aprovados, terão seus limites elevados em 35%.

DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - PROJEÇÃO ATÉ 2012
(R\$ milhões correntes)

ANO	Legislativo	Judiciário + MPU	Executivo	Sentenças Judiciais	Transf. GDF	TOTAL
1995	1.213,1	3.068,4	32.094,0	0,0	1.519,5	37.895,0
1996	1.444,1	3.505,5	34.340,8	0,0	1.610,5	40.900,9
1997	1.708,4	4.656,9	35.628,8	719,6	1.816,0	44.529,7
1998	1.823,7	5.696,5	38.081,4	462,7	1.882,3	47.946,6
1999	1.947,1	6.181,3	40.686,3	780,5	1.975,8	51.571,0
2000	2.027,8	7.623,8	45.719,9	557,0	2.312,0	58.240,5
2001	2.426,0	8.160,1	50.831,4	1.531,9	2.500,0	65.449,4
2002	2.919,8	9.678,2	58.415,1	1.106,7	2.909,2	75.029,0
2003	3.487,5	10.463,6	60.703,3	1.147,6	3.172,7	78.974,7
2004	3.986,3	12.107,3	67.843,6	1.787,4	3.706,9	89.431,5
2005	4.686,3	13.839,5	75.666,5	2.045,1	4.049,3	100.286,7
2006	5.468,4	16.320,4	85.306,3	3.081,9	4.834,9	115.011,9
2007	6.076,4	18.640,5	95.150,9	2.963,6	5.535,3	128.366,7
2008	5.921,4	21.503,4	102.119,0	3.143,4	6.072,1	138.759,3
2009	6.050,3	24.028,3	104.927,9	3.334,1	6.661,0	145.001,6
2010	6.110,8	24.480,6	106.507,3	3.536,4	7.307,0	147.942,1
2011	6.171,9	24.939,2	107.960,8	3.751,0	8.037,8	150.860,7
2012	6.233,7	25.188,6	109.275,4	3.807,3	8.841,5	153.346,5

Fonte: MPO /

Obs.: (1) Inclui Contribuição Patronal

(2) 2007 - projeto de lei orçamentária

(3) Projeção a partir de 2007 considerando impactos das reestruturações aprovadas

(4) Supõe: FCDF = variação PIB nominal e sentenças IPCA + 1,5% aa



ANEXO – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – UNIÃO

2º QUADRIMESTRE DE 2006

Quadro 1 – Da Despesa com Pessoal

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 334.601.602

Valores em R\$ milhares

Poder/Órgão	Despesa Líquida de Pessoal ¹ (DLP)	DLP/ RCL (A)%	Limite Máximo (B)%	Limite Prudencial ² (C)%	Limite Alerta ³ TCU (D)	Realizado / Limite		
						Máximo (A/B)	Prudencial (A/C)	Alerta TCU (A/D)
1 ESFERA DA UNIÃO	74.171.886	22,167224	40,900000	38,855000	36,810000	-	-	-
1.1 Poder Executivo Federal	68.640.629	20,514136	37,900000	36,005000	34,110000	54,127009	56,975799	60,141121
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes ⁴	5.531.257	1,653087	3,000000	2,850000	2,700000	-	-	-
1.2.1. Amapá	333.901	0,099791	0,287000	0,272650	0,258300	34,770250	36,600263	38,633611
1.2..2 Roraima	267.099	0,079826	0,174000	0,165300	0,156600	45,876999	48,291578	50,974443
1.2..3 Distrito Federal (FCDF)	4.116.182	1,230174	2,200000	2,090000	1,980000	55,917001	58,860001	62,130001
1.2.4 MPDFT ⁵	193.981	0,057974	0,064000	0,060800	0,057600	90,583939	95,351515	100,64882
1.2.5 TJDFT ⁶	620.094	0,185323	0,275000	0,261250	0,247500	67,390212	70,937065	74,878013
2 TOTAL DO PODER LEGISLATIVO	4.175.923	1,248028	2,500000	2,375000	2,250000	-	-	-
2.1 Câmara dos Deputados	1921983,59	0,574410	1,210000	1,149500	1,089000	47,471864	49,970384	52,746516
2.2 Senado Federal	1778643	0,531570	0,860000	0,817000	0,774000	61,810509	65,063694	68,678343
2.3 Tribunal de Contas da União	475296	0,142048	0,430000	0,408500	0,387000	33,034496	34,773154	36,704996
3 TOTAL DO PODER JUDICIÁRIO	10.009.509	2,991471	6,000000	5,699996	5,399996	-	-	-
3.1 Conselho Nacional de Justiça	138.427	0,041371	0,073726	0,070040	0,066353	56,114115	59,067490	62,349017
3.2 Supremo Tribunal Federal	1.032	0,000308	0,006000	0,005700	0,005400	5,140442	5,410991	5,711602
3.3 Superior Tribunal de Justiça	360.211	0,107654	0,224276	0,213062	0,201848	48,000562	50,526907	53,333957
3.4 Justiça Federal	2.914.936	0,871166	1,194700	1,134965	1,075230	72,919237	76,757092	81,021375
3.5 Justiça Militar	136.822	0,040891	0,101798	0,096708	0,091618	40,168783	42,282929	44,631981
3.6 Justiça Eleitoral	1.428.564	0,426945	0,924375	0,878156	0,831938	46,187400	48,618316	51,319334
3.7 Justiça do Trabalho	5.029.517	1,503136	3,475121	3,301365	3,127609	43,254201	45,530738	48,060223
4 TOTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	1.140.034	0,340714	0,600000	0,570000	0,540000	56,785664	59,774383	63,095182
TOTAL DA UNIÃO	95.028.609	28,40052	50,00000			-	-	-

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos federais. - TCU - RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO E VERIFICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL DA UNIÃO RELATIVOS AO 2º QUADRIMESTRE DE 2006.

1 Artigos 19 e 20 da LC 101/2000;

2 Parágrafo único, artigo 22 da LC 101/2000;

3 Inciso II, §1º, artigo 59 da LC 101/2000;

4 Amapá, Roraima e Distrito Federal;

5 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

6 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.