



PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 549, DE 2009

"Acresce dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para dispor sobre limites às despesas com pessoal e encargos sociais da União e com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública."

AUTOR: SENADO FEDERAL

RELATOR: DEPUTADO PEPE VARGAS

I – RELATÓRIO

O projeto em exame, de autoria do Senado Federal, visa, primordialmente, estabelecer limites mais rígidos às despesas com pessoal e encargos sociais da União. Acresce, também, dispositivo que limita obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública.

Na sua justificção, o Autor argumenta que a viabilização do crescimento da economia a taxas significativas no contexto atual, sem comprometer o ajuste fiscal, requer necessariamente o controle dos agregados mais expressivos da despesa pública da União, tais como as despesas com pessoal e encargos sociais, que devem ter sua expansão limitada a percentuais pré-fixados durante, ao menos, dez anos consecutivos.

De acordo com o Autor, a limitação da despesa de pessoal nos próximos exercícios irá auxiliar no controle dos gastos primários correntes do Governo Federal e contribuir para ampliar os ganhos já assegurados pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no que tange ao rigor fiscal, induzindo uma trajetória de longo prazo estável para essa despesa, com um consequente aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

No mesmo sentido, o Senado Federal emendou o projeto original para fixar na LRF limites percentuais máximos para os recursos a serem despendidos com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas no âmbito da Administração Pública, sob a justificação de que esses gastos têm sido excessivos e desproporcionais à realidade do País, constituindo mesmo a raiz de muitos escândalos que têm indignado a sociedade brasileira.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária de 12 de maio de 2010, rejeitou, por unanimidade, o projeto.

É o relatório.

II – VOTO

Cabe a este órgão técnico o exame do projeto de lei quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. X, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, bem como em relação ao mérito.

O projeto de lei tem o propósito de estabelecer limites mais rígidos às despesas com pessoal e encargos sociais da União e com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas da Administração Pública.

Nesse sentido, a matéria tratada pela proposição possui caráter exclusivamente normativo sem gerar despesas para a União. O projeto propõe alterações materiais na lei complementar, em aspectos diversos dos tratados nas leis do ciclo orçamentário.

Assim, **quanto à admissibilidade orçamentária-financeira**, o projeto é considerado adequado e compatível.

Quanto ao **mérito**, por outro lado, seguem nossas considerações. O Projeto, sob o aspecto de política econômico-fiscal, tem bons propósitos, uma vez que a medida procura conter a eventual expansão descontrolada dos gastos correntes com pessoal do governo federal, criando assim condições para o aumento do investimento público e da formação bruta de capital na economia como um todo, ingrediente importante para o crescimento econômico e a geração de empregos.

De fato, dentre as despesas primárias, os gastos com pessoal e os encargos sociais representam o item mais relevante dos orçamentos públicos. Trata-se de gastos de duração continuada que se prolonga no tempo na forma de despesas com ativos, inativos e pensionistas.

A necessidade de impor limites para os gastos com pessoal e encargos tem apoio no art. 169, da Constituição. Com esse propósito, a LRF, no art. 19,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

fixou limites prudenciais e permanentes para as despesas com pessoal e encargos sociais, como um percentual da RCL - Receita Corrente Líquida, para todos os entes, quais sejam: União: 50% (cinquenta por cento); Estados: 60% (sessenta por cento); e, Municípios: 60% (sessenta por cento).

Os percentuais foram repartidos por Poder e Órgão, conforme § 2º do art. 20, de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificada nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da Lei Complementar.

O projeto impõe novos limites transitórios com despesas com pessoal apenas para a União. Observa-se que, diferentemente da situação de muitos estados e Municípios, os relatórios de gestão fiscal na União mostram que o nível de comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal e encargos, apesar de seu expressivo crescimento, encontram-se, de forma geral, aquém dos limites previstos na LRF.

Esse fato é explicado especialmente pelo fato de que os limites permanentes fixados na LRF para União, desde a edição da LRF, são bastante elevados, ainda mais se considerado o crescimento, em termos reais, havido na receita corrente líquida da União.

Para se ter uma ideia geral da evolução dos gastos com pessoal e encargos sociais, a Tabela 1 seguinte mostra os valores liquidados desde 2000, e o comprometimento da receita corrente líquida.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS 2000-2010

R\$ milhões

Ano	Liquidado (a)	RCL (b)	% da RCL¹ (c = a/b)
2000	58.240,6	145.110,6	40,1
2001	65.449,4	167.739,0	39,0
2002	75.029,0	201.927,3	37,2
2003	78.974,7	224.920,2	35,1
2004	89.431,6	264.353,0	33,8
2005	94.022,2	303.015,8	31,0
2006	115.011,9	344.731,4	33,4
2007	126.877,8	386.681,9	32,8
2008	144.483,7	428.563,3	33,7
2009	167.066,3	437.200,3	38,2
2010	182.897,4	516.278,6	35,5

Fonte: Nota Técnica Conjunta 05/2010 - Consultorias de Orçamento CD e SF.

Obs. O baixo nível de execução em 2005 se deve ao fato de que a contribuição patronal não foi executada (despesa financeira). O valor da RCL de 2010 é aquele estimado na proposta orçamentária para 2011.

¹ Não contempla alguns ajustes determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

A Tabela 2 mostra a distribuição da despesa orçamentária por órgão orçamentário e Poder, classificados em ordem decrescente, conforme dados da execução orçamentária de 2010 – valores liquidados.

TABELA 2 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS POR ÓRGÃO
Orçamento 2010 - valores liquidados

ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO/ PODER		Liquidado	%
01000	Câmara dos Deputados	2.893,1	1,6%
02000	Senado Federal	2.543,8	1,4%
03000	Tribunal de Contas da União	1.151,3	0,6%
Poder Legislativo		6.588,2	3,6%
15000	Justiça do Trabalho	10.719,1	5,9%
12000	Justiça Federal	5.411,5	3,0%
14000	Justiça Eleitoral	3.354,6	1,8%
16000	Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.329,1	0,7%
11000	Superior Tribunal de Justiça	694,4	0,4%
10000	Supremo Tribunal Federal	315,6	0,2%
13000	Justiça Militar da União	295,8	0,2%
17000	Conselho Nacional de Justiça	18,8	0,0%
Poder Judiciário		22.138,9	12,1%
52000	Ministério da Defesa	43.861,3	24,0%
26000	Ministério da Educação	24.933,9	13,6%
25000	Ministério da Fazenda	14.218,6	7,8%
36000	Ministério da Saúde	12.846,5	7,0%
33000	Ministério da Previdência Social	10.363,8	5,7%
73000	Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	9.848,4	5,4%
30000	Ministério da Justiça	6.382,9	3,5%
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	4.364,0	2,4%
20000	Presidência da República	3.832,5	2,1%
71000	Encargos Financeiros da União	3.621,8	2,0%
39000	Ministério dos Transportes	3.150,6	1,7%
47000	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2.890,9	1,6%
38000	Ministério do Trabalho e Emprego	2.334,6	1,3%
24000	Ministério da Ciência e Tecnologia	1.684,6	0,9%
41000	Ministério das Comunicações	1.221,0	0,7%
44000	Ministério do Meio Ambiente	1.189,7	0,7%
35000	Ministério das Relações Exteriores	1.007,4	0,6%
53000	Ministério da Integração Nacional	900,7	0,5%
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário	874,9	0,5%
32000	Ministério de Minas e Energia	770,3	0,4%
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	477,6	0,3%
42000	Ministério da Cultura	369,8	0,2%
54000	Ministério do Turismo	57,4	0,0%
55000	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	45,5	0,0%
58000	Ministério da Pesca e Aquicultura	27,2	0,0%
51000	Ministério do Esporte	23,4	0,0%
Poder Executivo		151.299,4	82,7%
34000	Ministério Público da União	2.854,8	1,6%
59000	Conselho Nacional do Ministério Público	16,1	0,0%
Ministério Público		2.870,9	1,6%
TOTAL GERAL		182.897,4	100,0%

Fonte: SIAFI/STN - Elab. COFF/CD



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Nesse sentido, a fixação de um limite máximo menor do que os atuais, além de representar um instrumento de justiça alocativa, poderia também acautelar argumentações e reivindicações, consideradas indevidas, de que os limites, em especial para os demais Poderes e Ministério Público, constituem uma espécie de direito, o que faria com que o teto, com o tempo, fosse transformado em piso.

O limite máximo não pode representar um argumento de elevação dos gastos com pessoal. Vale salientar, por absurdo, que se as despesas com pessoal e encargos sociais da União fossem elevadas a 50 % da receita corrente líquida, mantidas as demais condições, teríamos que paralisar todas as obras e os investimentos públicos do governo federal, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, além de parte expressiva do custeio dos seus órgãos.

Se, de um lado, é fácil concluir e reconhecer que as despesas com pessoal exigem acompanhamento e controle, de outro, o desafio é encontrar fórmulas eficazes e justas para o fim de gerenciar corretamente tais limites.

A proposta de alteração institui limites para a despesa total com pessoal de todos os Poderes e órgãos da União referidos no art. 20 da LRF, por um período de 10 anos (2010 a 2019).

A despesa, para cada um desses, não poderá exceder, em valores absolutos, ao montante liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro índice que venha substituí-lo, verificado no período de 12 (doze) meses encerrado no mês de março do ano imediatamente anterior, acrescido de 2,5% ou da taxa de crescimento do PIB, o que for menor.

A regra faz com que, no caso de se verificarem taxas de crescimento no país superiores a 2,5%, a despesa total com pessoal, em relação ao PIB, seja gradualmente reduzida. Isso significa, por exemplo, considerando-se um crescimento médio do PIB de 4,5% nos próximos 10 anos, a possibilidade de redução da fatia do PIB destinada a pessoal e encargos da União – atualmente na faixa de 4,5% do PIB - em cerca de 0,7 pontos percentuais (3,8 % do PIB). Quanto maior o PIB, maior seria a redução. Por outro lado, na hipótese de médias de crescimento do PIB inferiores a 2,5%, aumentará a fatia destinada a pessoal e encargos sociais.

Assinale-se que a mudança da base de cálculo dos limites, de receita corrente líquida para o PIB, pode trazer algumas distorções. As variações da receita corrente líquida refletem, basicamente, além do PIB, a inflação, o esforço fiscal e as alterações da legislação tributária. A diferença é visível quando comparada a série histórica.

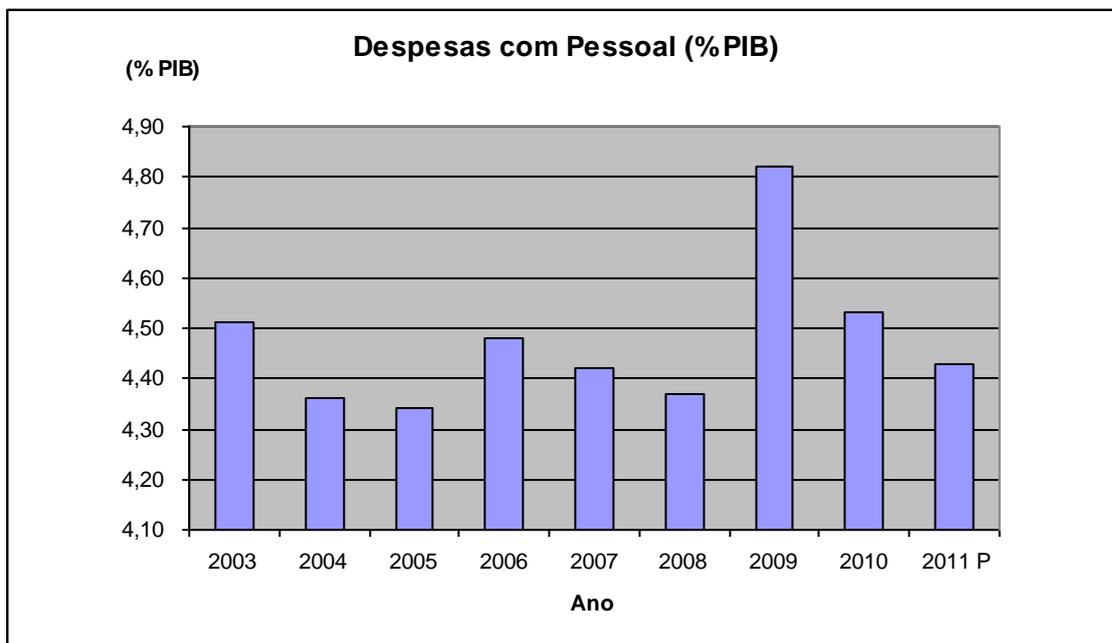
Os números mais recentes do comportamento das despesas com pessoal e encargos da União, como um percentual do PIB, como ilustra o gráfico seguinte, mostra que o montante despendido sofre variações, o que pode ser



explicado por um conjunto de razões, destacando-se a evolução do próprio PIB, a sazonalidade e a política de admissão e de reajustes dos servidores.

Em 2011, por exemplo, a previsão é a de redução do total da despesa, como % do PIB, em relação a 2010, tendo em vista o crescimento do próprio PIB, o fato de que boa parte das carreiras já tenham tido aumento, bem assim à política de contenção de novos aumentos e criação de cargos.

GRAFICO 1 – DESPESAS COM PESSOAL EM % DO PIB – 2003-2011



Fonte: SIAFI/SIDOR – Elab. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/Câmara dos Deputados

Julgamos, para efeito de simplificação do cálculo do limite previsto, que deveriam ter sido consideradas as variações acumuladas do IPCA e do PIB no período correspondente ao ano cheio, de janeiro a dezembro, corrigindo-se a defasagem do projeto (abril a março) que leva a complicações operacionais.

O projeto não considera o fato de que, em determinados períodos, pode haver uma grande necessidade de reposição de servidores por aposentadoria ou outro evento, caso em que o aumento da despesa teria que se conformar aos limites da trajetória fixada.

Faltou, no projeto, esclarecer que os limites transitórios não afastam os limites permanentes, e que a demonstração da observância dos mesmos deveria acompanhar o relatório de gestão fiscal do último quadrimestre do exercício, nos termos do arts. 54 e 55 desta Lei Complementar.

Lembramos também que o projeto deveria fazer referência à repartição dos limites com os novos órgãos constitucionais com autonomia funcional,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

administrativa e financeira assegurada pela Constituição, criados após a entrada em vigor da LRF.

O período de vigência do Projeto, 10 anos, é extremamente longo, dado o grau de incerteza acerca da operacionalização e dos resultados das medidas a partir dos parâmetros estabelecidos no projeto de lei complementar. Existe o risco da medida se revelar inadequada às reais necessidades de gestão de recursos humanos ou do próprio controle de gastos.

Assinale-se que o projeto exclui do controle as despesas com a organização e manutenção das polícias civil e militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal quando da apuração do limite da União, o que cria uma assimetria em termos de federação.

É verdade que o reajuste admitido no Projeto corresponde ao da despesa total, por Poder e órgão, não implicando, necessariamente, impedimento ou congelamento de reajustes aos servidores. No entanto, se o crescimento for pequeno, o limite praticamente ficará comprometido com o crescimento vegetativo da folha de pagamento, dificultando ganhos reais de categorias que hoje se encontram defasadas.

A fixação de limites globais poderá comprometer a política do governo de corrigir eventuais distorções remanescentes na estrutura de cargos e salários na administração pública. Somente as carreiras com maior poder de barganha e maior influência sobre os Poderes seriam beneficiados com aumentos.

A parte os aperfeiçoamentos necessários, salientamos que os mecanismos atualmente existentes na legislação financeira têm-se demonstrado eficazes no controle de gastos com pessoal. Destacamos o que dispõe o artigo 169 da Constituição Federal, que exige prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO para a concessão de quaisquer aumentos ou criação de cargos.

O caminho natural da ação política do poder Executivo para o controle do crescimento das despesas com pessoal e encargos próprios e, em especial, a dos demais Poderes e Ministério Público, encontra-se na definição de limites, parâmetros e dotações durante a apreciação da LDO e da lei orçamentária.

As LDOs, particularmente, incluíram ao longo dos anos um conjunto de disposições com o objetivo de aumentar a efetividade do controle orçamentário nas despesas com pessoal, a exemplo de:

a) estabelecimento de um parâmetro concreto como limite na elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes, qual seja a despesa com a folha de pagamento de abril do exercício anterior, projetada para o exercício seguinte, considerando eventuais acréscimos legais, em conformidade com o quadro de autorizações (anexo V do orçamento) para o exercício seguinte;

b) necessidade de que, qualquer aumento ou ampliação do gasto, seja feito dentro dos limites do referido anexo; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

c) publicação de tabelas com os totais, por níveis, de cargos efetivos e comissionados, demonstrando os quantitativos de cargos ocupados por servidores, comparando-os com os quantitativos do ano anterior e indicando as respectivas variações percentuais.

O referido Anexo V da lei orçamentária contempla as autorizações que implicam aumento de gastos com pessoal, com as respectivas dotações, segregando provimento e criação de cargos, funções e empregos. Esse instrumento tende a representar, cada vez mais, um valioso elemento de planejamento e controle dos gastos com pessoal.

As LDOs, ademais, estabelecem que os projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais devem ser acompanhados e instruídos com:

a) declaração do proponente e do ordenador de despesas, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme os arts. 16 e 17 da LRF;

b) simulação da folha de pagamento demonstrando o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos e inativos, detalhada, no mínimo, por elemento de despesa; e

c) manifestação dos órgãos competentes em cada Poder acerca do mérito e do impacto orçamentário e financeiro.

A memória de cálculo e os demonstrativos da estimativa do gasto com pessoal e encargos sociais são deduzidos a partir da folha-base, e apresentados por poder e órgão.

Antes de partirmos para a solução proposta no projeto de lei complementar, na forma como se encontra, devemos considerar ainda que existem, além dos instrumentos orçamentários já citados, um conjunto de alternativas no campo da gestão de recursos humanos que poderiam ser implementadas desde já para conter ou diminuir a pressão sobre os gastos com pessoal e encargos sociais.

Em primeiro lugar é preciso construir e desenvolver um referencial para as remunerações do setor público, levando em conta especialmente os valores praticados no mercado de trabalho, adotando-se uma política de correção ao longo do tempo. Um dos problemas hoje existentes no sistema em que a remuneração de categorias de servidores espelham-se mutuamente é justamente a propagação de eventuais distorções.

Acredito que isso já é possível, particularmente nesse momento em que a mão-de-obra voltou a ser valorizada no país, reflexo do crescimento econômico. Nesse desafio deve-se levar em conta o conjunto de habilidades e especializações efetivamente requeridas para o cargo ocupado pelo servidor, contendo-se a tendência de generalizações e equiparações.

No campo da ação política do governo, deve-se atentar, particularmente, no sentido de conter a aprovação de proposições em tramitação no Congresso



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Nacional que estabeleçam vinculações perpétuas e que venham a engessar qualquer movimento no futuro. Sugere-se, ademais, que sejam reforçados os mecanismos capazes de evitar que privilégios venham a se tornar perenes, em detrimento da maioria dos servidores.

Outro ponto, também não considerado na Proposta, é a avaliação do efeito de outras medidas que estão sendo discutidas e que impactam na despesa total com pessoal e encargos sociais, a exemplo das que afetam os gastos com inativos e pensionistas da União.

Nesse sentido, deve-se avaliar, antes da fixação dos limites propostos no Projeto em tela, o impacto, por Poder e Órgão, advindo da instituição do regime de previdência complementar para os servidores públicos civis e membros de Poder, a teor do inciso VI, do § 1º do art. 19 da LRF, que determina a exclusão, na apuração dos limites, das contribuições dos segurados.

Ainda em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 549 de 2009, a fixação em lei complementar de percentuais máximos para os recursos a serem despendidos com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas no âmbito da Administração Pública, ainda que pesem os bons propósitos, não se justifica, dada sua especificidade. Tratando-se de despesas discricionárias, já existe farto instrumental para seu controle, com destaque para a LDO, a lei orçamentária e, especialmente, as possibilidades de contingenciamento, já previsto no art. 9º da LRF. O texto incluído, com a fixação de parâmetro, a exemplo de outros similares, é matéria típica de LDO.

Diante do exposto, **VOTO** pela não implicação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009, não cabendo pronunciamento quanto a sua adequação financeira e orçamentária. E, quanto ao mérito, somos pela rejeição do Projeto.

Sala da Comissão, em 14 de setembro de 2011.

DEPUTADO PEPE VARGAS

Relator