

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## 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 LUIZ CARLOS BUSATO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009, de autoria do Senado Federal, visa, primordialmente, 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.

Na sua justificação, 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 conseqüente aumento da eficiência na gestão dos recursos públicos.

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.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

O projeto em epígrafe visa instituir mais um limite, no período dos exercícios financeiros de 2010 até 2019, para as despesas globais com pessoal e encargos sociais da União, para cada Poder e órgão referido no artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De acordo com a proposição, a despesa com pessoal e encargos sociais dos Poderes e órgãos federais referidos, 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 a substituí-lo, verificado no período de 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 proposição excepciona do cálculo, para efeito de aplicação do limite, as despesas com pessoal e encargos sociais do Distrito Federal custeadas com recursos transferidos pela União, com amparo nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal, e aquelas decorrentes de

ações judiciais, bem como admite excessos em relação ao limite fixado, desde que decorrentes do impacto financeiro, nos exercícios subsequentes, das alterações de legislação efetivadas até 31 de dezembro de 2009 ou do impacto financeiro, em montantes equivalentes, da substituição da mão-de-obra terceirizada existente até 31 de dezembro de 2009 por servidor público concursado.

Cumpra aqui observar que a proposta original tem teor quase idêntico ao do Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2007, que o Presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados no âmbito das ações que integram o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujo relator ainda não proferiu o seu parecer, dele divergindo tão-somente quanto ao valor do limite a ser utilizado para as despesas com pessoal e encargos sociais.

Adicionalmente, o texto aprovado pelo Senado Federal prevê que as despesas com obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas desses órgãos não poderão exceder, em valores absolutos, a 25% do limite-percentual estabelecido para despesa com pessoal de cada Poder e órgão referido no citado artigo 20 da LRF.

Para melhor clarificação da matéria, em termos de sua real necessidade e oportunidade, entendemos proceder um exame do Relatório Consolidado de Gestão Fiscal da esfera federal referente ao exercício de 2009, com vistas a uma estratificação das despesas líquidas com pessoal a cargo da União, que nos revelaram os dados sintetizados a seguir.

O montante global atingiu R\$ 136,9 bilhões, valor correspondente a 31,33% da Receita Corrente Líquida (RCL) federal, muito abaixo do limite máximo de 50% estabelecido pela LRF. Desse montante, R\$ 107 bilhões (78,15%) referem-se a despesas do Poder Executivo federal, R\$ 6,6 bilhões (5%) à manutenção das polícias e corpo de bombeiros do Distrito Federal e auxílio à manutenção de serviços públicos por meio de fundo próprio federal (FCDF), R\$ 953 milhões (0,7%) ao TJDFT, R\$ 285,7 milhões (0,21%) ao MPDFT e R\$ 21,8 bilhões (15,94%) às despesas com pessoal das Casas Legislativas da União, do CNMP, do TCU e dos três ramos do MPU que atuam em todo território nacional, de cinquenta e seis tribunais autônomos das Justiças Federal, do Trabalho e Eleitoral com capilaridade nacional, dos tribunais superiores, do STF e do CNJ.

Tendo em vista esses números e a atual realidade conjuntural da administração pública federal, ressaltamos, a seguir, alguns pontos que, ao nosso ver, pendem contra o mérito e a oportunidade do PLP nº 549, de 2009.

Em primeiro lugar, resta claro que relação percentual entre a despesa líquida com pessoal consolidada da União e a RCL federal tem se mantido estável por toda esta década, vez que apresentou variação mínima de 31,88%, em 2002, para 31,33%, em 2009, resultado este que apresenta plena sintonia com os princípios e os limites que norteiam a gestão fiscal federal responsável, em patamares muito inferiores ao referencial de 50% estabelecido como limite máximo para essa categoria de despesas no que tange à União, evidenciando o controle das contas públicas do Estado.

Em segundo lugar, de forma paradoxal, é fixado um novo limite, mais rigoroso, para as despesas com pessoal e encargos sociais da União, que tem atendido com sobras os limites já existentes no âmbito da LRF, enquanto nenhuma medida nesse sentido é proposta para os demais entes da Federação, muitos dos quais têm extrapolado, em muito, os limites ora permitidos, ferindo de morte o princípio constitucional da simetria, que rege as três esferas de governo no plano das finanças públicas.

Em terceiro lugar, o limite proposto praticamente congelará nos próximos dez anos a remuneração dos servidores e dificultará, sobremaneira, o preenchimento de cargos, novos ou vagos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, do MPU e do TCU, cujas carreiras já apresentam, muitas vezes, um déficit acentuado de pessoal, vez que o limite previsto será, primeiramente, absorvido pelo crescimento vegetativo da folha de pagamentos de cada Poder e órgão referido no artigo 20 da LRF, em prejuízo de toda a sociedade brasileira, que anseia por instituições públicas organizadas e eficientes no cumprimento de sua missão.

Em quarto lugar, entendemos ressaltar que o projeto elege o período de 2010/2019 para a limitação das despesas de pessoal, em virtude exclusivamente dos realinhamentos procedidos nos anos de 2008 e 2009 para as carreiras do Poder Executivo e do TCU, sem levar em consideração que realinhamentos semelhantes estão tramitando nesta Casa para as carreiras do Legislativo, do Judiciário e do MPU, exatamente com o intuito de harmonizar a remuneração das carreiras estratégicas de Estado,

objetivo que seria completamente inviabilizado no caso de aprovação do marco temporal ora fixado, estabelecendo um tratamento injusto e discriminatório contra os servidores das últimas carreiras citadas.

Em quinto lugar, a proposição pretende excluir do limite da União as despesas com pessoal e encargos sociais do Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública do Distrito Federal, bem como as despesas com a organização e manutenção das polícias civil e militar e corpo de bombeiros do Distrito Federal, órgãos organizados e mantidos pela União - na estrutura federal, não na distrital - por força do artigo 21, incisos XIII e XIV, da Constituição, estabelecendo tratamento desigual e injusto entre órgãos congêneres, cujas despesas são custeadas pela mesma Administração.

Em sexto e último lugar, a idéia de limitar as obras, instalações e projetos de construção de novas sedes, ampliações ou reformas dos Poderes e órgãos referidos no artigo 20 da LRF, a 25% do limite-percentual estabelecido para as respectivas despesas com pessoal e encargos sociais, é medida que, ao nosso ver, não se mostra coerente ou eficiente para os fins visados na sua justificação.

De fato, enquanto os gastos com pessoal constituem despesas de caráter continuado e, por assim ser, necessitam de um modelo de controle específico, os investimentos têm caráter temporário, requerem gastos concentrados em determinado período, sem guardar qualquer relação, no plano da execução, com as despesas com pessoal e são passíveis de crivo na própria elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e respectiva lei Orçamentária, amplamente debatidas anualmente no Congresso.

Atrelar tais categorias de gastos pode agravar ainda mais a proliferação de obras inacabadas, bem como inviabilizar *ad infinitum* a construção de obras indispensáveis ao bom funcionamento das instituições democráticas, tais como as sedes dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, órgãos autônomos criados pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que se encontram em fase inicial de estruturação administrativa e cujas despesas com pessoal e encargos sociais jamais respaldariam a construção de suas sedes.

Em face do exposto, votamos, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009.

Sala da Comissão, em 5 de maio de 2010.

Deputado LUIZ CARLOS BUSATO  
Relator