

**Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal**

**O CONTROLE INSTITUCIONAL DAS DESPESAS COM  
PESSOAL**

Fernando Álvares Correia Dias

**TEXTOS PARA DISCUSSÃO** **54**

ISSN 1983-0645

Brasília, fevereiro / 2009

**Contato:** *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:  
*[http://www.senado.gov.br/conleg/textos\\_discussao.htm](http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm)*

“Para o Estado tem dado Commissarios, Ministros, Senadores, Presidentes, Consules, Generaes por mar e terra, Deputados Geraes e Provinciales, Titulares, Barões, immensos Doctores, mil outros agraciados pelo Monarcha, com commendas, e habitos e um sem numero de Empregados no Estado, em Minas Geraes, e outras partes do Solo Brasileiro.”

História do Caraça, desde 1820 a 1865.  
(Revista do Arquivo Público Mineiro, v. 6, 1901)

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva analisar os mecanismos de controle institucional das despesas com pessoal e sua efetividade. Com a necessidade de ajuste fiscal do setor público, passou-se do controle meramente legal ou formal ao controle substancial, com a introdução dos limites previstos no art. 169 da Constituição Federal (CF) e sua regulamentação pelas Leis Camata I e II e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>2</sup>. O estudo analisa os problemas conceituais e operacionais desses limites, bem como o seu cumprimento pela União, estados e municípios. Além desses limites, a CF e a LRF trazem outros dispositivos que buscam restringir a criação e expansão das despesas com pessoal, como a exigência de concurso público para o provimento de cargos efetivos e a necessidade de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias para o aumento de despesa.

Buscamos responder às seguintes perguntas: as restrições constitucionais e legais têm alguma efetividade? Os limites da LRF têm sido observados nas três esferas de governo? Esses limites foram adequadamente dimensionados? Qual a evolução recente das despesas com pessoal e as perspectivas para os próximos anos? Os entes da Federação têm burlado os limites da LRF?

O trabalho está dividido em três partes, além da introdução e conclusão. Na primeira parte, abordaremos os mecanismos institucionais de controle das despesas com pessoal, a partir de um breve retrospecto de seus antecedentes histórico-constitucionais. Serão analisadas as leis complementares que regulamentaram o art. 169 da CF, bem como as demais restrições constitucionais e legais à expansão dessas despesas. Na segunda parte, discutiremos a aplicação dos limites da LRF nas três esferas de governo e a evolução das despesas com pessoal. Ademais, serão analisadas as questões relativas à fiscalização, sanções e possibilidades de burlar essas regras. Por fim, a conclusão sumariza os principais resultados do trabalho.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal. Especialista em Política Econômica pela UnB.

<sup>2</sup> Leis Complementares nº 82, de 1995, nº 96, de 1999, e nº 101, de 2000, respectivamente.

## **2. CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL**

### **2.1 Antecedentes Histórico-Constitucionais**

A preocupação com o controle das despesas com pessoal não é uma inovação trazida pela Constituição de 1988 ou pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Já a Constituição Federal de 1891 estabelecia, em seu art. 34, 25º, a competência privativa do Congresso Nacional para “criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, estipular-lhes os vencimentos”. Com isso, buscava o Constituinte vedar ao governante dispor livremente sobre cargos públicos, o que, contudo, não evitou o uso clientelista da máquina pública na 1ª República.

A Constituição de 1934 manteve a competência privativa do Congresso Nacional para criar e extinguir empregos públicos e estipular seus vencimentos, sempre por lei especial. Ademais foi introduzido o Título VII – Dos Funcionários Públicos, definindo seus direitos e prerrogativas, dentre eles a estabilidade após dez anos de efetivo exercício. Com a redemocratização do País, foi promulgada a Constituição de 1946, ampliando os direitos e sem maiores preocupações com o controle dos gastos com pessoal. Os funcionários públicos efetivos passaram a ter estabilidade após dois anos de exercício, quando nomeados por concurso, e após cinco anos, quando nomeados sem concurso.

A Carta Magna de 1967 buscava um maior controle dos gastos públicos, em resposta ao descontrole orçamentário que caracterizou os governos populistas do início dos anos 1960. O princípio do equilíbrio orçamentário foi explicitamente estabelecido no seu art. 66: “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período“. Ademais, estabeleceu, pela primeira vez, um limite para as despesas com pessoal como proporção da receita orçamentária. O art. 66, § 4º, dispunha que “A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes”.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, previu em seu art. 64 que “Lei complementar estabelecerá os limites para as despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios”. Esse dispositivo demonstra a preocupação do governo com o equilíbrio orçamentário e com o controle das despesas, embora, por não ter sido regulamentado, não teve aplicabilidade. Em relação aos funcionários públicos, a nomeação para cargo efetivo passou a exigir prévia aprovação em concurso público e foi vedada a acumulação remunerada de cargos, embora com exceções semelhantes às atuais.

Com a redemocratização do País, em meados dos anos 1980, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 que incorporou amplos direitos sociais, muitas vezes com impactos sobre a despesa pública. Esse viés decorreu do fato de ter sido elaborada em uma época em que as idéias estatizantes ainda eram hegemônicas e, também, de ter sido o desaguadouro das demandas políticas represadas no período do regime autoritário. Não obstante, e talvez contraditoriamente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu também diversos dispositivos voltados para o controle do orçamento público, do endividamento e da despesa pública.

Em relação às despesas com pessoal, a Constituição estabeleceu restrições como a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público<sup>3</sup>, a vedação à vinculação ou equiparação de remunerações e a previsão de tetos para a remuneração na administração pública. O art. 169 da Constituição estatuiu também a previsão de limites para a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados e dos municípios, nos termos de lei complementar. Enquanto essa lei não fosse promulgada, valeria a regra constante do art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que previa que os entes federados não poderiam despender com pessoal mais do que 65% de suas respectivas receitas correntes.

A necessidade de efetivo controle das despesas com pessoal, no entanto, só passaria a ser imperiosa após a implementação do Plano Real em 1994. Até então, a alta taxa de inflação permitia que o setor público ajustasse suas contas com relativa facilidade. Isso era possível porque o valor real das despesas sofria o efeito da erosão inflacionária e, assim, o governo podia controlar seus gastos adiando reajustes ou postergando o efetivo pagamento. Por outro lado, a indexação dos tributos permitia o crescimento real das receitas. Cessados os efeitos da inflação, tornou-se imprescindível o controle das despesas nominais por meio das reformas constitucionais e da legislação infraconstitucional.

O art. 169 da CF seria regulamentado, em 1995, pela Lei Camata I. O limite para as despesas com pessoal da União, dos estados e dos municípios foi estabelecido em 60% de suas respectivas receitas correntes líquidas, ou seja, suas receitas correntes deduzidas as transferências para outros entes federados. Ademais, essa lei estabeleceu pela primeira vez regra de ajuste em caso de descumprimento dos limites, vedando reajustes ou adequações de remuneração até que a situação se regularizasse.

A necessidade de aprofundar o ajuste fiscal, no entanto, viria apenas em função das crises financeiras de 1997, no Sudeste Asiático, e de 1998 na Rússia. Nesse contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu profundas mudanças constitucionais na

---

<sup>3</sup> Essa regra foi mitigada pelo art. 19 do ADCT, acrescentado em decorrência de fortes pressões políticas, que concedeu estabilidade aos servidores em exercício, há pelo menos cinco anos, na data de promulgação da Constituição.

previdência social e na administração pública<sup>4</sup>. O art. 169 da CF foi alterado para prever que os limites para as despesas com pessoal contariam com mecanismos de *enforcement* e de ajustamento: a) suspensão de todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos entes que não observassem os limites; b) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; c) exoneração de servidores não estáveis; e d) perda de cargo de servidores estáveis.

O art. 169 da CF, com a redação dada pela EC nº 19, de 1998, seria regulamentado pela Lei Camata II em 1999. As principais mudanças em relação à Lei Camata I foram: a redução do limite global da União para 50%, a definição mais precisa dos conceitos e a imposição de sanções amplas, em especial as introduzidas pela EC nº 19, de 1998. Os mecanismos de *enforcement* dessa lei, como a suspensão dos repasses federais e estaduais e a vedação à concessão de garantia da União e à contratação de operação de crédito, permitiriam pela primeira vez uma regra fiscal coordenada para todos os entes da Federação. Essa é a principal característica trazida pela lei, já que a legislação anterior carecia de instrumentos para tornar efetiva a aplicação dos limites. A Lei Camata II foi revogada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que incorporou dispositivos semelhantes para limitar as despesas com pessoal. O Quadro 1 resume as normas que limitaram as despesas com pessoal.

## QUADRO 1 LIMITES PARA AS DESPESAS COM PESSOAL

Em % da Receita Corrente Líquida

| Norma                        | União | Est/Mun |
|------------------------------|-------|---------|
| Art. 38 do ADCT <sup>1</sup> | 65    | 65      |
| Lei Camata I – LC 82/1995    | 60    | 60      |
| Lei Camata II – LC 96/1999   | 50    | 60      |
| LRF – LC 101/2000            | 50    | 60      |

Fonte: Textos legais citados na tabela. Elaboração do autor.

1: Em % da Receita Corrente.

## 2.2 Limites na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu normas gerais de finanças públicas, voltadas para o controle da despesa, do resultado fiscal e do endividamento. Em relação às despesas, a LRF trouxe dispositivos para restringir a geração da despesa (arts. 15 e 16) e, em especial, a despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17), entendida como a derivada de norma

<sup>4</sup> A proposta que originou a EC nº 19, de 1998, tramitava desde 1995, o que evidencia a forte resistência que enfrentou.

que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios. As principais restrições são a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes, e de comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas.

A LRF trouxe também dispositivos para limitar as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida (arts. 18 a 23), estabelecendo o limite global de 50% para a União e 60% para os estados e municípios. Cabe indagar: qual o objetivo do legislador ao estabelecer esses limites? Por que eles foram fixados nesses percentuais? Uma razão para esses limites é que a despesa com pessoal é um dos principais itens da despesa do setor público no Brasil<sup>5</sup> e o seu descontrole pode ter conseqüências nefastas à administração pública. Um ente federado comprometer a maior parte de sua receita disponível com pessoal, como foi comum para muitos estados e municípios na década de 1980, implica o comprometimento das políticas públicas, dada a insuficiência de recursos para os programas do governo. Outro problema decorrente da despesa com pessoal é a sua rigidez, em virtude da estabilidade no cargo gozada pelos servidores públicos. Ainda que haja, em alguns casos, a possibilidade de ajuste fiscal via demissão, o custo político de fazê-lo é alto. Daí porque é necessário impedir que essa despesa cresça acima de determinado limite.

A fixação dos limites para as despesas com pessoal estabelecidos na LRF partiu da análise das contas públicas durante a década de 1990. Conforme analisa NASCIMENTO (2003), constatou-se que existem algumas despesas que poderiam ser tratadas como despesas constantes dentro do setor público: o custeio da máquina pública, o serviço da dívida e os investimentos públicos. No primeiro caso, temos as despesas com bens e serviços necessários para o funcionamento da administração pública, tais como contas de água e luz, material de consumo e serviços terceirizados. No segundo, temos o pagamento de juros e amortizações da dívida referente a títulos emitidos ou contratos assinados pelo ente. Esses pagamentos são despesas obrigatórias e, ademais, imprescindíveis para o ente manter seu crédito junto ao setor privado. No terceiro, temos as despesas com obras e instalações que permitem ao setor público aumentar sua capacidade de prestar serviços, tais como construir e equipar escolas, postos de saúde, rodovias etc.

A Tabela 1 mostra essas despesas para estados e municípios, como percentual da receita corrente líquida (RCL), para o período de 1995 a 2000:

---

<sup>5</sup> A despesa com pessoal do setor público consolidado, conforme dados da STN, alcançou R\$ 339 bilhões em 2007, correspondentes a 13,1% do PIB. O pagamento de juros do setor público consolidado foi de R\$ 159 bilhões, ou 6,1% do PIB.

**TABELA 1**  
**ITENS DE DESPESAS - MÉDIA 1995/2000**  
 Em % da Receita Corrente Líquida

|                   | <b>custeio</b> | <b>dívida</b> | <b>investimentos</b> | <b>total</b> |
|-------------------|----------------|---------------|----------------------|--------------|
| <b>Estados</b>    | 16             | 13            | 14                   | 43           |
| <b>Municípios</b> | 34             | 3             | 15                   | 52           |

Fonte: STN/FINBRA. NASCIMENTO (2003).

Os dados mostram que as despesas com o custeio da máquina pública foram, na média de 1995 a 2000, de 16% da RCL dos estados e de 34% dos municípios. Essas despesas incluem os serviços terceirizados que são, em geral, maiores nos municípios. As despesas com o serviço da dívida, expurgando-se o efeito do refinanciamento e das amortizações extraordinárias que ocorreram no período, foram de 13% e 3% respectivamente.

No conjunto, essas despesas representam aproximadamente 43% da RCL dos estados e 52% dos municípios. Portanto, na média, temos o comprometimento de aproximadamente 45% da RCL com despesas fixas, restando 55% para as despesas com pessoal e eventuais despesas adicionais.

Portanto, a fixação do limite global para as despesas com pessoal dos estados e municípios não foi arbitrária, mas levou em conta a estrutura de despesa desses entes no período anterior à aprovação da LRF. Nessa perspectiva, a extrapolação do limite teria como consequência o comprometimento das despesas com o custeio da máquina, com o serviço da dívida ou com os investimentos públicos. Em tópico posterior, mostraremos que esse limite foi superdimensionado no caso dos municípios e da União.

A principal inovação da LRF foi a repartição dos limites globais pelos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Essa inovação foi necessária para enfrentar o problema do descontrole das despesas com pessoal dos “poderes autônomos”, estimulado pela autonomia administrativa e orçamentária prevista na CF, cujo objetivo foi assegurar o princípio da independência dos poderes. Com isso, a responsabilidade pelo ajuste das despesas com pessoal, que antes recaía preponderantemente sobre o Poder Executivo, passou a ser compartilhada com os demais poderes. Esses limites estão definidos no art. 20 da LRF e são sintetizados no Quadro 2.

## QUADRO 2 LIMITES PARA AS DESPESAS COM PESSOAL

Em % da Receita Corrente Líquida

| Poder/Ente         | União     | Estados   | Municípios |
|--------------------|-----------|-----------|------------|
| Poder Executivo    | 40,9      | 49        | 54         |
| Poder Legislativo  | 2,5       | 3         | 6          |
| Poder Judiciário   | 6         | 6         | -          |
| Ministério Público | 0,6       | 2         | -          |
| <b>Total</b>       | <b>50</b> | <b>60</b> | <b>60</b>  |

Fonte: LRF. Elaboração do autor.

Outra inovação da LRF, que também não constava da Lei Camata II, foi a introdução dos limites prudenciais e de alerta. De acordo com seu art. 22, se a despesa com pessoal exceder 95% do limite são vedados ao Poder ou órgão: a) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e e) contratação de hora extra. Já o art. 59 da LRF prevê que os Tribunais de Contas alertarão os poderes quando contatarem que a despesa com pessoal excedeu 90% do limite previsto.

As sanções da LRF para o ente que ultrapassar os limites são semelhantes às da Lei Camata II. Conforme seu art. 23, o ente que não corrigir o excesso nos dois quadrimestres seguintes não poderá: a) receber transferências voluntárias; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; c) contratar operação de crédito. Ademais, aplicam-se os procedimentos de ajuste previstos nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF: a) redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração de servidores não estáveis; e c) perda de cargo de servidores estáveis. Como veremos em tópico posterior, a aplicação dessas sanções tem sido mitigada por decisões do Supremo Tribunal Federal favoráveis aos estados em ações cautelares.



### **3. RESTRIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

Os mecanismos de controle institucional das despesas com pessoal são mais abrangentes que os limites estabelecidos na LRF. Eles incluem as restrições de ordem constitucional que buscam, em sentido mais amplo, o equilíbrio entre os poderes do estado. Incluem também outras restrições trazidas pela LRF como o controle da geração de despesa obrigatória de caráter continuado.

#### **3.1 Restrições Constitucionais**

A CF estabelece diversos dispositivos para limitar a criação ou aumento das despesas com pessoal. O art. 61, II, *a*, prevê a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre criação de cargos ou empregos públicos ou sobre aumento de sua remuneração. Ao vedar aos parlamentares a iniciativa de leis relativas a pessoal, evita-se que representantes de categorias ou corporações atuem no sentido de atender interesses localizados. O art. 37 exige a aprovação em concurso público para investidura em cargo ou emprego público; veda a vinculação ou equiparação de remuneração de pessoal do serviço público; veda a acumulação de cargos ou empregos públicos; e prevê tetos para a remuneração na administração pública. Esses dispositivos buscam disciplinar e moralizar a política de pessoal e evitar as distorções encontradas na administração pública brasileira. Por sua vez, o art. 29-A da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000, dispõe sobre limites aos subsídios recebidos pelos vereadores e às despesas das câmaras municipais.

Todas essas restrições de ordem constitucional são de suma importância para o controle das despesas com pessoal. Embora algumas tenham sido de difícil implementação, como o estabelecimento de tetos para a remuneração na administração pública, outras têm sido aplicadas com eficácia. A exigência de aprovação em concurso público, em especial, é um dispositivo que tem inviabilizado muitas pretensões de categorias organizadas, muitas vezes com respaldo parlamentar, seja para incorporar servidores em carreiras mais bem remuneradas, seja para efetivar servidores temporários ou terceirizados<sup>6</sup>. Por outro lado, se há restrições à expansão das despesas com pessoal, há também dispositivos constitucionais que impedem sua redução, como a irredutibilidade dos vencimentos e a estabilidade conferida aos servidores após três anos de efetivo exercício. Isso torna o valor nominal dessas despesas inflexível, em um contexto de taxas de inflação reduzidas, dificultando a adoção de políticas fiscais restritivas.

---

<sup>6</sup> Tanto que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2003, possibilitando que servidores públicos requisitados optem pela alteração de sua lotação funcional do órgão cedente para o órgão cessionário.

### 3.2 Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Como já citado, a LRF trouxe dispositivos para restringir a geração da despesa e, em especial, a despesa obrigatória de caráter continuado, entendida como a derivada de norma que fixe para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a dois exercícios. Certamente, esse é caso de lei ou medida provisória que crie cargo ou conceda aumento de remuneração. Portanto, a criação ou aumento das despesas com pessoal são sujeitos às restrições do art. 17 da LRF que exige: a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; b) comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A experiência recente tem mostrado que as restrições do art. 17 têm pouca efetividade no controle das despesas com pessoal, constituindo-se apenas em entrave burocrático contornado pelos Poderes Executivo e Legislativo. A primeira exigência tem sido contornada, no caso de projetos de lei de iniciativa do Poder Legislativo, pela inclusão de dispositivo remetendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro à lei orçamentária anual; no caso de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, pela simples estimativa do impacto orçamentário-financeiro na mensagem presidencial, sem qualquer memória de cálculo que a embase. As medidas provisórias editadas em 2008, concedendo reajustes a inúmeras carreiras, por exemplo, terão impacto financeiro total de 48,3 bilhões até 2012<sup>7</sup>.

A segunda exigência tem sido contornada pela interpretação elástica dada ao § 3º do art. 17, que considera aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Com base nesse dispositivo, tem prevalecido a tese de que o aumento de despesa pode ser compensado pelo aumento da arrecadação decorrente do crescimento da atividade econômica, uma vez que essa constitui em última análise a base de cálculo dos tributos. Isso foi uma forma criativa de contornar essa exigência, já que seria impraticável efetuar a compensação por meio de medidas como redução permanente de despesa, elevação de alíquotas ou criação de tributo ou contribuição.

O art. 17 da LRF foi criado sob a inspiração das regras norte-americanas do “PAYGO”, em que aumento de despesa permanente deve ser previamente compensado com aumento de receita permanente ou redução de despesa permanente. No entanto, nesse modelo a compensação não se deve dar necessariamente em projetos de lei específicos, mas no conjunto das despesas públicas aprovadas no ano. Conforme OLIVEIRA (2005), esse papel poderia ser desempenhado pela

---

<sup>7</sup> Medidas Provisórias nº 431, 440 e 441, de 2008.

margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, demonstrativo integrante do anexo de metas fiscais, que evidencia o aumento da arrecadação disponível para novas despesas. No entanto, isso demandaria o aperfeiçoamento desse instrumento, o que exigiria procedimentos especializados na estimação dos impactos e na quantificação dessa margem.

Não obstante, consideramos que esse aperfeiçoamento tornaria o processo legislativo e orçamentário ainda mais complexo e, provavelmente, seria pouco efetivo no controle da expansão da despesa. O fato é que esse tipo de restrição acaba redundando apenas em aumento dos procedimentos burocráticos e é ineficaz quando há vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de aumentar a despesa com pessoal.

### **3.3 Autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias**

Outra restrição à criação ou aumento de despesa com pessoal refere-se às leis orçamentárias e está prevista no art. 169, § 1º, da CF. O dispositivo estabelece que a concessão de aumento de remuneração, a criação de cargos ou empregos, a alteração de estrutura de carreias e a admissão ou contratação de pessoal só poderão ser feitas: a) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; b) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001<sup>8</sup>, tais autorizações têm sido remetidas a anexo da lei orçamentária anual. Na Proposta Orçamentária para 2009<sup>9</sup>, por exemplo, temos o anexo V que abrange essas autorizações por poder, órgão e carreira. São trazidas informações sobre os cargos, empregos e funções criados, assim como sobre as alterações de carreiras e os aumentos de remuneração. Essa delegação legislativa, talvez questionável do ponto de vista constitucional, mostrou-se acertada em razão de levar à apreciação da proposta orçamentária os incrementos de despesa com pessoal pretendidos. Essa é a ocasião adequada para discutir essas despesas adicionais no contexto da discussão das prioridades e restrições orçamentárias. As leis de diretrizes orçamentárias também têm incorporado diversos dispositivos visando restringir e dar transparência à política de pessoal<sup>10</sup>.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no entanto, tem entendido não serem passíveis de impugnação normas que infrinjam disposições das leis de diretrizes orçamentárias. Assim, a inexistência de autorização prevista no art. 169, § 1º, da CF não qualifica a infração como

---

<sup>8</sup> Lei nº 9.995, de 2000.

<sup>9</sup> Projeto de Lei nº 38, de 2008-CN.

<sup>10</sup> Na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768, de 2008), temos o Capítulo V - Das Disposições Relativas às Despesas com Pessoal, arts. 77 a 90.

inconstitucionalidade direta, tratando-se sim de ilegalidade impeditiva da plena eficácia do diploma legal, superável por autorização legislativa superveniente. Cabe aqui lembrar a concessão de aumentos de 15% aos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>11</sup>, em 2005, sem a devida autorização nas leis orçamentárias. A interposição da ADIN nº 3.599-DF, de 17 de outubro de 2005, questionou a falta de previsão na lei orçamentária, entre outras questões. O STJ julgou improcedente a ação:

EMENTA: ..... 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003.

A experiência tem mostrado que as restrições das leis de diretrizes orçamentárias também têm pouca efetividade no controle das despesas com pessoal. Além da jurisprudência do STF relativa à aplicação das leis de diretrizes orçamentárias mitigar essas restrições, cabe lembrar que tem sido comum a alteração do anexo V da lei orçamentária anual, mediante lei ou mero decreto<sup>12</sup>, para acomodar incrementos em pessoal. Mais uma vez, chegamos à conclusão que esse tipo de restrição é ineficaz quando há vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de aumentar a despesa com pessoal.

A necessidade de aprimorar o controle de despesas com pessoal previsto no art. 169 da CF é defendida por SANTA HELENA (2006), assim como a imediata instituição do Conselho Federal de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, órgão suprapoderes e de natureza técnica previsto no *caput* do art. 39 da CF. No entanto, consideramos que a criação de uma instância burocrática *per se* não conferirá maior racionalidade à política de pessoal do governo federal. Como esse conselho deve ser integrado por servidores designados pelos respectivos poderes, é pouco provável que ele tenha autonomia decisória. O ideal seria que esse conselho tivesse independência institucional e fosse integrado também por representantes do setor privado, que teriam maior incentivo para colocar limites à remuneração dos servidores que são custeados pelos contribuintes.

---

<sup>11</sup> Pelas Leis nº 11.169 e 11.170, ambas de 2005.

<sup>12</sup> O Anexo V da Lei Orçamentária Anual para 2008 (Lei nº 11.647, de 2008) foi alterado pelas Lei nº 11.733 e 11.744, ambas de 2008, e pelo Decreto SN, de 14 de abril de 2008.

## 4. EFETIVIDADE DOS LIMITES

### 4.1 Cumprimento dos Limites pela União

A despesa total com pessoal da União compreende o universo das despesas da administração direta e indireta, abrangendo os Poderes da União e o Ministério Público. São entidades da administração indireta as autarquias, as fundações mantidas pela União e as empresas estatais dependentes, todas compreendidas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. A evolução da despesa com pessoal da União, no período de 1999 a 2007, é apresentada na Tabela 2.

**TABELA 2**  
**DESPESA TOTAL COM PESSOAL DA UNIÃO**

|                 | R\$ bilhões constantes <sup>1</sup> |            |            |            |            |            |            |            |            |
|-----------------|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Ano             | 1999                                | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       |
| Valor           | 90                                  | 95         | 100        | 106        | 97         | 103        | 108        | 119        | 127        |
| Variação %      | -                                   | 5,5        | 5,2        | 5,7        | -8,2       | 6,2        | 4,9        | 10,1       | 6,4        |
| <b>% do PIB</b> | <b>4,8</b>                          | <b>4,9</b> | <b>5,0</b> | <b>5,1</b> | <b>4,6</b> | <b>4,6</b> | <b>4,7</b> | <b>4,9</b> | <b>4,9</b> |

Fonte: SIAFI/Prodasen. Elaboração do autor.

1: A preços de 2007, pelo IPCA médio.

Vemos que essa despesa foi de R\$ 127 bilhões, em 2007, o que representa 4,9% do PIB. Essa rubrica vem crescendo em termos reais, ao longo do período, mas como proporção do PIB não houve evolução significativa se compararmos o início com o fim da série apresentada. Note-se que a despesa com pessoal apresentou forte redução em 2003, caindo para 4,6% do PIB, em função elevada taxa de inflação observada no segundo semestre 2002 e no início de 2003, que corroeu o valor real da despesa<sup>13</sup>. Portanto, houve um ajustamento via inflação que, no entanto, seria revertido a partir de 2005, em decorrência de admissões e concessões de reajustes reais ao funcionalismo público. Em 2006, em especial, a despesa com pessoal teve um aumento real de 10,1%. Assim, pode-se afirmar que foi perdida uma oportunidade de ajustamento permanente da despesa corrente da União.

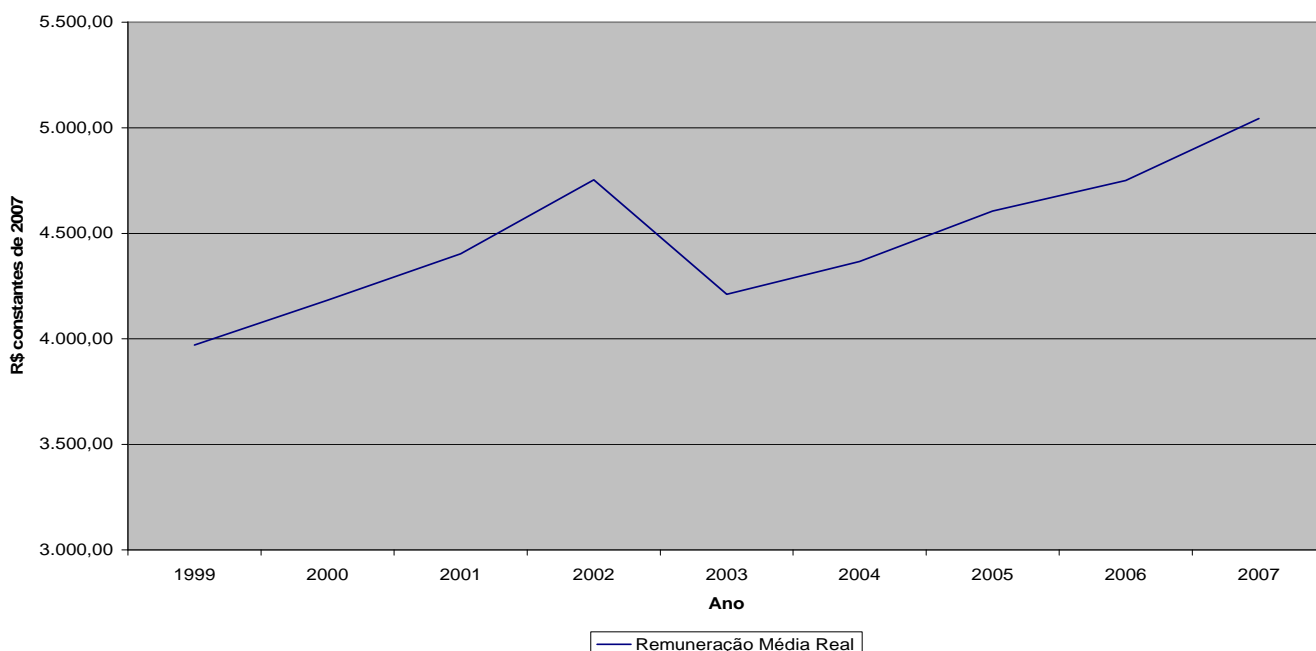
A despesa com pessoal não foi responsável pelo crescimento da despesa primária do governo federal desde o início dos anos 90, conforme mostrado por ALMEIDA, GIAMBIAGI E PESSOA (2006). A expansão da despesa tem sido determinada pelo incremento dos gastos sociais, em especial, da previdência social e dos programas de transferência de renda (bolsa família etc). Os autores esclarecem: “Apesar de existir indícios de que no Brasil temos problemas sérios no que

<sup>13</sup> A taxa de inflação média anual, de 2003, foi de 14,7%.

tange à qualidade do gasto público, a percepção de que houve inchamento dos gastos com funcionalismo ao longo dos últimos dez anos, em particular, está errada”.

Embora essa conclusão esteja correta, deve-se notar que a despesa com pessoal em relação ao PIB tem crescido a partir de 2005, em relação ao patamar deprimido de 2003, e essa tendência deve continuar em 2008 e 2009<sup>14</sup>. Deve-se considerar também que o trabalho supracitado utilizou dados até 2005 e, portanto, não captou a tendência mais recente de crescimento da despesa com pessoal. Note-se que o expressivo crescimento médio do PIB real de 4,2%, no período de 2004 a 2007, contribuiu para acomodar a recomposição da remuneração média real dos servidores federais como mostra o Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Remuneração Média Real dos Servidores Federais**



Em relação aos limites globais estabelecidos na LRF, observamos que a despesa com pessoal da União tem-se mantido folgadoamente dentro do limite de 50% da RCL, como mostra a Tabela 3. Note-se que a despesa com pessoal líquida (DPL) é obtida deduzindo-se da despesa total os seguintes itens, conforme prevê o § 1º do art. 19 da LRF: indenizações por demissão, incentivos à demissão voluntária, despesas decorrentes de decisão judicial, despesas de exercícios anteriores e despesas com inativos custeadas com recursos vinculados. Por conseguinte, a despesa líquida em

<sup>14</sup> A despesa autorizada para 2008 é de R\$ 153 bilhões. Já a despesa prevista na proposta orçamentária para 2009 é de R\$ 169 bilhões, correspondente a 5,3% do PIB estimado.

relação ao PIB é menor que a despesa total apresentada na Tabela 2.

**TABELA 3**  
**DESPESA COM PESSOAL DA UNIÃO PARA FINS DE LIMITE**

| Ano            | Em percentual |             |             |             |             |             |             |             |             |
|----------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                | 1999          | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
| DPL/PIB        | 4,6           | 4,7         | 4,5         | 4,4         | 4,1         | 4,1         | 3,9         | 4,1         | 4,0         |
| RCL/PIB        | 12,1          | 12,3        | 12,9        | 13,7        | 13,2        | 13,6        | 14,1        | 14,5        | 14,9        |
| <b>DPL/RCL</b> | <b>38,0</b>   | <b>38,2</b> | <b>35,1</b> | <b>31,9</b> | <b>31,2</b> | <b>30,2</b> | <b>27,4</b> | <b>27,9</b> | <b>26,7</b> |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal Consolidados e Relatórios da Execução Orçamentária. Elaboração do autor.

Observamos também que o indicador tem-se mantido bem abaixo do limite prudencial de 47,5% da RCL. A despesa com pessoal de 2007 poderia ser aumentada em mais de R\$ 80 bilhões sem comprometer o limite prudencial. Portanto, a LRF não tem sido um instrumento limitador das despesas com pessoal da União, ao contrário do que ocorreu com os estados e municípios, como veremos nos tópicos posteriores. Essa análise mostra que houve um erro de calibração na fixação do limite estabelecido na LRF já que, em 1999, essa relação era inferior a 40%.

Mostra também que houve redução gradual desse indicador, ao longo do período, passando de 38,0% para 26,7%. No entanto, essa redução não se deveu a uma política de pessoal mais restritiva, mas sim ao crescimento da RCL da União em relação ao PIB. Esse fato pode ser mostrado a partir da seguinte identidade:

$$\mathbf{DPL/RCL = (DPL/PIB)/(RCL/PIB)}$$

No período, houve significativa redução do indicador, com pequena redução da despesa líquida com pessoal e aumento da RCL em relação ao PIB, que passou de 12,1% para 14,9%. Ou seja, esse indicador reduziu-se basicamente em decorrência da elevação da carga tributária federal. Isso nos leva a crer que, em um contexto de crescimento mais lento do PIB, sinalizado pela crise econômica iniciada ao final de 2008, a despesa com pessoal tenderá a ter um peso crescente nas contas públicas dos próximos anos.

Em relação aos limites por poder introduzidos pela LRF, observamos que eles também têm sido cumpridos com folga, como mostra a Tabela 4.

**TABELA 4**  
**DESPESA COM PESSOAL DOS PODERES PARA FINS DE LIMITE - 2007**

| <b>Ano</b>         | <b>Apurado</b> | <b>Limite Máximo</b> | <b>Limite Prudencial</b> |
|--------------------|----------------|----------------------|--------------------------|
| Poder Executivo    | 22,2           | 40,9                 | 38,9                     |
| Poder Legislativo  | 1,2            | 2,5                  | 2,4                      |
| Poder Judiciário   | 3,0            | 6,0                  | 5,7                      |
| Ministério Público | 0,4            | 0,6                  | 0,57                     |
| <b>Total</b>       | <b>26,7</b>    | <b>50,0</b>          | <b>47,5</b>              |

Fonte: Relatório do TCU sobre as Contas do Governo de 2007. Elaboração do autor.

Os indicadores da despesa com pessoal por poder são inferiores aos limites, inclusive os limites prudenciais de 95% dos limites máximos. É interessante notar que mesmo com o expressivo crescimento real da despesa com pessoal dos poderes da União, os indicadores têm-se mantido inferiores aos limites. Isso indica que tanto o limite global da União quanto os limites por poder foram superdimensionados e, portanto, a LRF não tem sido um instrumento de restrição das despesas com pessoal da União. Ademais, o crescimento acelerado da despesa, verificado no período 2002-2008, permitiu acomodar aumentos reais de remuneração sem que houvesse desrespeito aos limites legais.

A ineficácia da LRF foi reconhecida pelo envio ao Congresso Nacional de projeto de lei complementar<sup>15</sup>, no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). A proposição acresce dispositivo à LRF para limitar o crescimento da despesa com pessoal dos poderes e órgãos da União. De acordo com essa proposta, a despesa não poderia exceder, em valores absolutos, o valor liquidado no ano anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acrescido de um e meio por cento. Assim, a despesa real teria seu crescimento limitado a 1,5% ao ano, bem inferior ao observado em anos recentes e permitindo a redução da despesa com pessoal como proporção do PIB.

É duvidoso se essa proposta seria efetiva para limitar a despesa com pessoal dos poderes e órgãos da União. O projeto não prevê mecanismos de *enforcement* para o cumprimento dos limites, ao contrário do que ocorre com estados e municípios, que estão sujeitos a corte de transferências voluntárias da União e a proibição de contratar operação de crédito. Ademais, o projeto tem brechas, como a exclusão das despesas decorrentes de sentenças judiciais, que poderia ensejar a prática de aumentar a despesa com pessoal por meio do pagamento de “atrasados”. Outro problema seria a provável contestação da constitucionalidade dessa lei pelos poderes e órgãos prejudicados em sua autonomia orçamentária.

<sup>15</sup> Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2007. A proposição encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, onde encontra forte resistência política e falta de empenho da liderança do governo na sua aprovação.



## 4.2 Cumprimento dos Limites pelos Estados

A avaliação do cumprimento dos limites para as despesas com pessoal pelos estados<sup>16</sup> envolve o universo das 27 unidades da federação, abrangendo em cada uma os três poderes e o Ministério Público Estadual. A primeira fonte de dados são os balanços dos estados, disponibilizados no sítio da STN na Internet, os quais permitem analisar a evolução da despesa total com pessoal. A segunda fonte de dados são os relatórios de gestão fiscal, relativos aos três poderes e ao Ministério Público Estadual, disponibilizados no Sistema de Coleta de Dados de Estados e Municípios (SISTN), instituído pela Portaria nº 109, de 2002, da STN.

Os dados do SISTN seriam mais adequados por permitir a análise conforme o conceito de despesa com pessoal líquida adotado pela LRF e, ademais, por desagregar os três poderes e o Ministério Público Estadual. No entanto, ao pesquisarmos o sistema, vemos que apenas os dados do Poder Executivo estão devidamente homologados e disponibilizados. Assim, a análise com esses dados fica limitada a esse poder e não abrange os demais poderes e o Ministério Público Estadual.

Os dados dos balanços dos estados permitem analisar a evolução da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida. Note-se que esse indicador superestima o definido na LRF, que é obtido deduzindo-se da despesa total itens como as indenizações por demissão, os incentivos à demissão voluntária e outros definidos no § 1º do art. 19 da LRF. Não obstante, a relação DP/RCL seria uma *proxy* válida para analisar a sua evolução no período, como mostra a Tabela 5.

**TABELA 5**  
**DESPESA COM PESSOAL DOS ESTADOS**

| Ano           | Em percentual |             |             |             |             |             |             |             |
|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|               | 2000          | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
| DP/PIB        | 5,8           | 5,8         | 6,1         | 5,8         | 5,6         | 5,3         | 5,3         | 5,4         |
| RCL/PIB       | 9,2           | 9,5         | 9,4         | 9,3         | 9,3         | 9,8         | 9,8         | 10,0        |
| <b>DP/RCL</b> | <b>62,6</b>   | <b>61,3</b> | <b>64,5</b> | <b>61,7</b> | <b>59,5</b> | <b>53,8</b> | <b>53,4</b> | <b>54,6</b> |

Fonte: Balanços dos Estados. Elaboração do autor.

Observamos que a despesa com pessoal do conjunto dos estados tem-se mantido próxima ao limite global de 60% da RCL, embora estados individualmente possam extrapolar esse limite, como mostraremos adiante. Essa análise mostra que o limite estabelecido na LRF foi adequado já que refletiu a realidade do conjunto dos estados e, portanto, não houve erro de calibração, como no caso da União.

<sup>16</sup> As referências a estados, nesse trabalho, abrangem o Distrito Federal.

Outro fato é que esse indicador tem melhorado ao longo do período, passando de 62,6% para 54,6%, o que à primeira vista poderia ser um efeito positivo da LRF.

Não obstante, esse nexos causal entre a LRF e a melhoria desse indicador deve ser considerado com ressalvas. Como no caso da União, a redução da despesa com pessoal em relação à RCL pode ser devida ao aumento da receita e não a uma política de pessoal mais restritiva. Utilizando a identidade  $DP/RCL = (DP/PIB)/(RCL/PIB)$ , vemos, na Tabela 5, que o aumento da RCL em relação ao PIB explica a maior parte da redução do indicador.

A despesa com pessoal em relação ao PIB decresce um pouco, situando-se no patamar de 5,4% do PIB em 2007. Por outro lado, a receita corrente líquida em relação ao PIB passa de 9,2% para 10,0% do PIB no período. Portanto, a redução do indicador reflete uma pequena contenção da despesa com pessoal e o aumento da receita disponível dos estados.

Os dados do SISTN permitem analisar a evolução da despesa com pessoal do poder executivo dos estados, conforme o conceito de despesa com pessoal líquida adotado pela LRF. O indicador tem-se mantido abaixo do limite de 49% da RCL, passando de 47,9%, em 2000, para 40,3% em 2007.

**TABELA 6**  
**DESPESA COM PESSOAL DOS ESTADOS PARA FINS DE LIMITE - EXECUTIVO**

| Ano            | Em percentual |             |             |             |             |             |             |             |
|----------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                | 2000          | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        | 2007        |
| DPL/PIB        | 4,4           | 4,3         | 4,3         | 4,2         | 3,9         | 3,9         | 4,0         | 4,0         |
| RCL/PIB        | 9,2           | 9,5         | 9,4         | 9,3         | 9,3         | 9,8         | 9,8         | 10,0        |
| <b>DPL/RCL</b> | <b>47,9</b>   | <b>46,0</b> | <b>45,5</b> | <b>45,3</b> | <b>41,9</b> | <b>40,3</b> | <b>40,9</b> | <b>40,3</b> |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal homologados no SISTN. Elaboração do autor.

Com essa redução, diminuí também o número de estados que extrapolavam o limite do poder executivo, conforme mostra a Tabela 7.

**TABELA 7**  
**DISPERSÃO DO INDICADOR DPL/RCL<sup>1</sup>**

| Faixa       | Número de estados |      |      |
|-------------|-------------------|------|------|
|             | 2000              | 2003 | 2007 |
| menos de 40 | 6                 | 9    | 10   |
| 40 a 49     | 14                | 15   | 16   |
| mais de 49  | 7                 | 3    | 1    |

Fonte: RGFs homologados no SISTN. Elaboração do autor.

1: Poder Executivo dos Estados.

O número de estados que extrapolavam o limite do poder executivo se reduziu de 717, em 2000, para apenas 118 em 2007 (ver Anexo 1). Isso indica que houve adequação dos governos dos estados ao limite da LRF19. Esse resultado também corrobora nossa conclusão de que o limite estabelecido na LRF foi adequado, já que atingiu um número significativo de estados quando da promulgação dessa lei.

Por outro lado, o número de estados em que o indicador era inferior a 40% aumentou de 6, em 2000, para 10 em 2007. Isso indica que não houve aumento significativo do número de estados na faixa intermediária. Portanto, não houve um movimento de corrida dos estados para a faixa próxima ao limite máximo que, como veremos, ocorreu no caso dos municípios.

O limite para os estados parece ter sido efetivo na redução do indicador, como mostra a grande redução no número dos que extrapolavam esse limite. No entanto, parte dessa redução também se deveu ao aumento da RCL em relação ao PIB. De qualquer forma, houve ajustamento dos estados que extrapolavam o limite, como mostra a diminuição da despesa com pessoal em relação ao PIB.

Contudo, o ajustamento das despesas com pessoal do conjunto dos estados, e de alguns deles em especial, não deve ser creditado apenas aos limites da LRF. Devemos lembrar que os contratos de refinanciamento das dívidas estaduais, pela União, implicaram a geração de superávits primários, pelo comprometimento de parte da receita dos estados com o serviço da dívida. Ademais, ficou mais restrito o endividamento dos estados, devido à privatização da maioria dos bancos estaduais e às restrições da LRF e das resoluções do Senado Federal. Portanto, houve um conjunto de instrumentos que explica a melhoria dos indicadores fiscais dos estados.

### **4.3 Cumprimento dos Limites pelos Municípios**

A avaliação do cumprimento dos limites para as despesas com pessoal pelos municípios é mais complexa, por envolver um universo de 5.564 entes. A fonte de dados básica é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que realiza a coleta de dados relativos às contas anuais dos governos subnacionais, inclusive para consolidação das contas públicas das três esferas de governo. Os dados relativos às finanças municipais foram disponibilizados inicialmente na publicação Finanças do Brasil (FINBRA) e, nos últimos anos, passaram a ser disponibilizados na página da STN na Internet, possibilitando o acesso das informações aos usuários e pesquisadores.

---

<sup>17</sup> MG, RS, SE, SC, SP, PE e GO.

<sup>18</sup> RN.

<sup>19</sup> Há sempre a possibilidade de que a imposição da regra tenha induzido os estados que estavam acima do limite a lançar mão de manobras contábeis com vistas a apresentar contas mais ajustadas.

Na nossa análise, utilizamos os resultados de duas pesquisas que produziram séries temporais compatíveis a partir desses dados primários. Isso porque não é possível fazer comparação intertemporal com um número diferenciado de municípios, em cada exercício, já que o universo dos municípios tem sido alterado com a criação e desmembramento de municipalidades. A primeira é a publicação Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2006, da STN (2006), que traz uma série temporal de dados municipais, para uma amostra de 2.951 municípios<sup>20</sup> que apresentavam dados consistentes em todos os exercícios. A segunda é o texto para discussão do IPEA Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre Despesas com Pessoal e Endividamento, de FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA (2006), que analisa os efeitos da LRF nas finanças municipais, para uma amostra de 5.212 municípios no período 1998-2004.

Os dados da pesquisa da STN (2006) permitem analisar a evolução da despesa com pessoal da amostra de municípios em relação à receita corrente líquida. Note-se que esse indicador superestima o definido na LRF, que é obtido deduzindo-se da despesa total itens como as indenizações por demissão, os incentivos à demissão voluntária e outros definidos no § 1º do art. 19 da LRF. O estudo reconhece a impossibilidade de calcular com exatidão conceitual esse indicador e, assim, a relação DP/RCL seria uma proxy válida para analisar a sua evolução no período, como mostra a Tabela 8.

**TABELA 8**  
**DESPESA COM PESSOAL DOS MUNICÍPIOS**

| Ano           | Em percentual |             |             |             |             |             |             |             |             |  |
|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
|               | 1998          | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        | 2003        | 2004        | 2005        | 2006        |  |
| DP/PIB        | 2,4           | 2,4         | 2,4         | 2,5         | 2,4         | 2,4         | 2,4         | 2,3         | 2,4         |  |
| RCL/PIB       | 4,7           | 4,9         | 5,1         | 5,3         | 5,5         | 5,4         | 5,5         | 5,5         | 5,6         |  |
| <b>DP/RCL</b> | <b>49,8</b>   | <b>49,0</b> | <b>46,6</b> | <b>46,9</b> | <b>43,3</b> | <b>44,4</b> | <b>42,9</b> | <b>42,1</b> | <b>42,4</b> |  |

Fonte: Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2006. Elaboração do autor.

Observamos que a despesa com pessoal do conjunto dos municípios tem-se mantido bem abaixo do limite global de 60% da RCL, embora municípios individualmente possam extrapolar esse limite, como mostraremos adiante. Essa análise mostra que houve um erro de calibração na fixação do limite estabelecido na LRF já que, em 1999, essa relação era inferior a 50% para o conjunto dos municípios. Outra hipótese é de que se tenha calibrado o percentual a partir dos dados dos municípios com maior despesa, imaginando-se que, em caso de um percentual menor, esses

<sup>20</sup> Em referência ao ano 2000, a amostra inclui aproximadamente 54% dos municípios brasileiros, comporta quase 68% da população e responde por 72% do total do PIB municipal.

municípios não se ajustariam e acabariam por colocar em risco a credibilidade da nova lei.

O indicador tem melhorado ao longo do período, juntamente com outros indicadores fiscais dos municípios, o que leva o estudo da STN a concluir: “Os bons resultados observados principalmente a partir do ano 2000 podem estar associados à combinação dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, editada naquele ano, e do início das novas administrações, eleitas também naquele ano”.

Não obstante, esse nexos causal entre a LRF e a melhoria dos indicadores fiscais deve ser considerado com ressalvas. A redução da despesa com pessoal em relação à RCL pode ser devida ao aumento da receita e não a uma política de pessoal mais restritiva. Utilizando a identidade  $DP/RCL = (DP/PIB)/(RCL/PIB)$ , vemos na Tabela 6 que o aumento da RCL em relação ao PIB explica quase totalmente a redução do indicador.

Os dados da pesquisa de FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA (2006) também permitem analisar a evolução da despesa com pessoal em relação à RCL, para uma amostra mais representativa de 5.212 municípios. Como a pesquisa buscou analisar o impacto da LRF, os dados foram divididos em dois períodos, 1998-2000 (antes da lei) e 2001-2004 (depois da lei). A média do indicador foi de 42,6%, no primeiro período, e de 42,0% no segundo. Esses valores são menores que os da pesquisa da STN, por considerarem a despesa com pessoal líquida e também por diferenças amostrais. Não obstante, eles conduzem às mesmas conclusões de que o indicador está abaixo do limite e de que apresentou redução após a LRF.

**TABELA 9**  
**DISPERSÃO DO INDICADOR DPL/RCL**

| Faixa       | Número de municípios |           |
|-------------|----------------------|-----------|
|             | 1998-2000            | 2001-2004 |
| menos de 40 | 2.136                | 1.971     |
| 40 a 60     | 2.876                | 3.209     |
| mais de 60  | 200                  | 32        |

Fonte: FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA (2006).

A pesquisa mostra também a distribuição dos municípios segundo faixas desse indicador, ou seja, a sua dispersão nos dois períodos considerados. A Tabela 9 mostra que o número de municípios que extrapolavam o limite global se reduziu de 200, no primeiro período, para 32 no segundo, indicando que houve adequação dos municípios ao limite da LRF<sup>21</sup>. Esse resultado

<sup>21</sup> Há sempre a possibilidade de que a imposição da regra tenha induzido os municípios que estavam acima do limite a lançar mão de manobras contábeis com vistas a apresentar contas mais ajustadas.

também corrobora nossa conclusão de que houve um erro ou viés de calibração na fixação do limite da LRF, já que apenas 200 municípios, ou seja, 3,8% do total, extrapolavam o limite antes da vigência dessa lei.

Por outro lado, o número de municípios em que o indicador era inferior a 40% diminuiu de 2.136, no primeiro período, para 1.971 no segundo. Portanto, houve aumento dos municípios cujo indicador era entre 40% e 60%. Isso indica que, após a LRF, diminui a dispersão desse indicador e que os municípios tenderam a se situar na faixa próxima ao limite máximo, o que mostra um movimento de corrida para o teto do limite<sup>22</sup>. Os autores concluem que: “O teto de 60%, além de apresentar-se muito acima da média de gastos (42%, aproximadamente), reduziu a despesa de poucos municípios que ultrapassavam esse limite, mas caiu como um incentivo ao aumento dos gastos com pessoal sobre os municípios que gastavam muito pouco. Os dados sugerem um ‘efeito manada’ após a implementação da LRF”.

Mais uma vez, o nexos causal entre a LRF e os indicadores fiscais deve ser considerado com ressalvas. O limite global para os municípios parece ter sido efetivo na redução do indicador para os municípios tomados individualmente, como mostra a grande redução no número dos que extrapolavam esse limite. No entanto, parte dessa redução também se deveu ao aumento da RCL em relação ao PIB. Por outro lado, é difícil aferir em que medida o aumento do indicador dos municípios que gastavam pouco se deveu a um incentivo da LRF. De qualquer forma, não se pode rejeitar a hipótese de que o limite global para os municípios tem efetividade, apesar de fixado na LRF em patamar inferior à realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, visto que o indicador médio tem caído ao longo dos anos, como mostrou a Tabela 8 acima.

---

<sup>22</sup> Essa migração não teria ocorrido no caso da aplicação da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que dispõe sobre limites às despesas das câmaras municipais, conforme BRANDT, MENDES E ROCHA (2003).

## 5. DRIBLANDO OS LIMITES

A redação da LRF evidencia a preocupação do legislador com possíveis interpretações que pudessem mitigar sua aplicação, em especial, por parte dos estados e municípios. Assim, a lei é cuidadosa ao definir os conceitos de forma clara e o mais abrangente possível. Isso fica patente na definição exaustiva de despesa com pessoal, constante do caput do art. 18, que abrange os gastos do ente da Federação: a) com ativos, inativos e pensionistas; b) relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder; c) com quaisquer espécies remuneratórias, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza; d) com encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Não obstante, alguns estados têm-se valido de interpretações ou contestações desse dispositivo para se adequarem aos limites para a despesa com pessoal. Isso não é surpreendente já que, como vimos em tópico anterior, são justamente os estados os entes da Federação efetivamente restringidos pelos limites da LRF. Podemos apresentar sucintamente os principais pontos de controvérsia, sem reproduzir a extensa argumentação jurídica envolvendo essas polêmicas<sup>23</sup>:

a) Exclusão das despesas com pensionistas. O art. 169 da CF faz referência à despesa com pessoal ativo e inativo, enquanto a redação do art. 18 da LRF inclui também os pensionistas na definição de despesa com pessoal. Assim, partindo de uma interpretação literal da Constituição, a lei complementar teria extrapolado na regulamentação do dispositivo constitucional, pois esse não inclui explicitamente os pensionistas no âmbito do controle. Entendemos que essa alegação não é procedente, já que uma interpretação sistemática do dispositivo constitucional nos levar a incluir tais despesas. A figura do pensionista está vinculada ao servidor, tanto do ponto de vista jurídico quanto econômico, e representa um inegável encargo fiscal para o ente da Federação. Ademais, o art. 18 da LRF também inclui rubricas, como encargos sociais, que também não constam do dispositivo constitucional, cumprindo assim seu papel de instrumento de regulamentação.

b) Exclusão das despesas com inativos. Alguns chegam a alegar que a despesa com inativos não deveria ser computada, assim como os encargos sociais e contribuições previdenciárias. O argumento seria a inconsistência entre a LRF e a Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que dispõe sobre limites às despesas das câmaras municipais, e que exclui explicitamente os gastos com inativos. Entendemos que essa alegação é bastante forçada, já que a emenda constitucional tem campo de aplicação específico, ou seja, as despesas dos poderes legislativos dos municípios, com critérios e parâmetros diversos dos da LRF<sup>24</sup>.

c) Exclusão do imposto de renda. Um questionamento abrigado por alguns Tribunais de

---

<sup>23</sup> Uma análise mais detalhada dessas questões é apresentada em FIGUEIREDO e NÓBREGA (2006).

<sup>24</sup> Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do STF na ADIn nº 2.238.

Contas é de que o imposto de renda retido na fonte, relativo à folha de pagamentos dos servidores, não deve ser computado na despesa com pessoal. O argumento é de que não se trata de dispêndio efetivo do ente público, mas apenas de uma operação meramente escritural. Assim, essa rubrica deveria ser excluída tanto do cálculo da despesa com pessoal quanto da RCL. Entendemos que essa interpretação não é correta, já que os valores do imposto de renda retido na fonte são um dispêndio efetivo que se incorpora ao patrimônio dos servidores públicos, embora sejam posteriormente pagos ao governo federal, estadual ou municipal. Portanto, devem compor tanto a despesa quanto a receita do ente público.

d) Cumprimento do limite global x limites parciais. Outra alegação é que as sanções previstas no art. 23, § 3º, não poderiam ser aplicadas no caso de descumprimento dos limites por poder, mas apenas no caso de descumprimento do limite global. A LRF teria, mais uma vez, extrapolado na regulamentação do art. 169 da CF, que prevê tão-somente a observância a limites globais. Ademais, um ente da Federação não deveria ser punido no caso de um poder autônomo descumprir o seu limite. Essa alegação tem certo fundamento, na medida em que aponta uma inconsistência da LRF com o princípio constitucional da independência dos poderes<sup>25</sup>.

Essas interpretações ou contestações têm sido utilizadas pelos estados para evitar a aplicação das sanções previstas no art. 23, § 3º, em especial quanto à proibição de contratar operação de crédito. Como essas operações são analisadas pela STN, antes de serem encaminhadas ao Senado Federal, alguns estados têm obtido autorizações amparados em medidas cautelares junto ao STF. Assim, a aplicação dessas sanções tem sido mitigada por decisões favoráveis aos estados em ações cautelares. O anexo 2 mostra um resumo dessas ações.

Vemos que a maioria dessas medidas procura assegurar a apreciação de operações de crédito pelo Senado Federal, a despeito de manifestações contrárias da STN, pelo descumprimento dos limites parciais para as despesas com pessoal. As decisões do STF têm sido favoráveis aos estados na maioria dos casos. Impetraram ações dessa natureza os estados do Rio Grande do Sul, Amapá, Pará, Maranhão, Sergipe, Rondônia e Roraima.

Um exemplo ilustrativo é a Medida Cautelar nº 2.026, ajuizada pelo Estado do Rio Grande do Sul contra a União, “com o fito de superar a aprovação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), necessária à obtenção de empréstimo financeiro que o autor pretender realizar com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)”. O ponto central da controvérsia versa sobre as despesas com pessoal realizadas pelo Estado as quais, de acordo com a STN, deveriam

---

<sup>25</sup> O Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei Complementar nº 132, de 2007, alterando a LRF para contornar esse problema. Esse projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados e encontra-se em tramitação no Senado Federal (PLC nº 92, de 2008).



incluir os gastos com inativos e pensionistas, bem como os descontos referentes ao imposto de renda retido na fonte e também os dispêndios referentes à EMATER-ASCAR.

A ação foi indeferida pelo Ministro Joaquim Barbosa, mas, em Agravo Regimental interposto pelo Estado, deferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que argumentou: “Isso posto, verificando a presença da fumaça do bom direito e do perigo na demora, reconsidero a decisão de fls. 378-381, para deferir, em parte, a medida liminar pleiteada, ad referendum do egrégio Plenário desta Corte, apenas para permitir que o pedido de empréstimo formulado pelo Estado do Rio Grande do Sul junto ao Banco Mundial seja apreciado pelo Senado Federal”.

Outra forma de contornar os limites da LRF seria expandir outras rubricas de despesa como diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, serviços de terceiros, serviços de consultoria e locação de mão-de-obra. Como esses gastos são classificados como Outras Despesas Correntes (GND 3)<sup>26</sup>, eles não entram no cálculo das Despesas com Pessoal (GND 1). Segundo reportagem publicada na imprensa<sup>27</sup>, os governos estaduais e a própria União estariam aumentando seus gastos com o funcionalismo público e outros serviços similares por fora dos limites globais. Essa prática estaria de fato ocorrendo?

Uma forma de testar essa hipótese seria avaliar a evolução da relação entre essas rubricas e a despesa com pessoal. Tais rubricas podem ser agregadas em dois grupos: “outras despesas” (diárias, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, assistência médica e odontológica, assistência pré-escolar) e “terceirização” (serviços de terceiros, serviços de consultoria, locação de mão-de-obra). Os dados da União (ver Anexo 3), para o período 1999-2007, mostram que há uma estabilidade na primeira relação e um decréscimo na segunda, especialmente após 2003, refletindo a política do governo contrária à terceirização na administração pública. Portanto, não há evidência de que essa prática esteja ocorrendo na esfera federal, mesmo porque os limites da LRF não têm sido uma restrição para a União.

Já na esfera estadual, há evidências de que essa prática tem sido utilizada. Os dados dos estados (ver Anexo 4), para o período 2002-2007<sup>28</sup>, mostram um forte crescimento do grupo “outras despesas” (aposentadorias e reformas, pensões, diárias, auxílio-alimentação e auxílio-transporte), cuja relação com a despesa com pessoal passa de 2,5%, em 2002, para nada menos que 14% em 2007. Já o crescimento do grupo “terceirização” (serviços de terceiros, serviços de consultoria, locação de mão-de-obra) foi menor, ficando sua relação com a despesa com pessoal em torno de 23%.

---

<sup>26</sup> Classificadas como Grupo de Natureza da Despesa 3– GND – é uma das classificações orçamentárias.

<sup>27</sup> “Brecha na lei permite gastos com funcionalismo acima do limite”, publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 17 de abril de 2006.

<sup>28</sup> Essa análise só é possível a partir dos balanços de 2002, que desagregam a rubrica Outras Despesas Correntes.

No tocante à terceirização, cabem aqui algumas considerações. O art. 18, § 1º, da LRF incluiu na despesa com pessoal, para fins de limite, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra relativos à substituição de servidores e empregados públicos, que deverão ser contabilizados como Outras Despesas de Pessoal. A intenção do legislador foi evitar a terceirização como artifício para burlar as restrições da LRF, já que essas despesas são contabilizadas como Outras Despesas Correntes (ODC). Assim, mesmo que houvesse aumento da terceirização, em substituição a servidores públicos, esse deveria refletir-se na despesa com pessoal para fins de limite.

O crescimento desproporcional do grupo “outras despesas” evidencia a possibilidade de que os estados estejam deslocando valores da rubrica Despesas com Pessoal para ODC. Ao examinarmos os dados do Anexo 4, vemos que isso se deveu basicamente à contabilização de despesas com aposentadorias, reformas e pensões em ODC. O valor desses itens passou de R\$ 0,9 bilhão, em 2002, para nada menos que R\$ 17 bilhões em 2007. Essa prática contábil foi adotada por muitos estados, como mostra a Tabela 10, possivelmente com base em interpretações de que tais gastos não integram as Despesas com Pessoal.

**TABELA 10**  
**APOSENTADORIAS E PENSÕES EM ODC**  
R\$ milhões correntes

|              | <b>2002</b> | <b>2007</b>   |
|--------------|-------------|---------------|
| AC           | 0           | 112           |
| AL           | 78          | 0             |
| AM           | 1           | 0             |
| AP           | 0           | 0             |
| BA           | 0           | 0             |
| CE           | 5           | 7             |
| DF           | 0           | 0             |
| <b>ES</b>    | <b>0</b>    | <b>944</b>    |
| GO           | 0           | 0             |
| MA           | 0           | 0             |
| MG           | 743         | 1.107         |
| MS           | 0           | 641           |
| MT           | 0           | 0             |
| <b>PA</b>    | <b>0</b>    | <b>1.061</b>  |
| PB           | 0           | 460           |
| PE           | 0           | 0             |
| PI           | 0           | 526           |
| PR           | 13          | 16            |
| <b>RJ</b>    | <b>0</b>    | <b>5.766</b>  |
| RN           | 0           | 550           |
| RO           | 39          | 88            |
| RR           | 0           | 1             |
| RS           | 0           | 0             |
| <b>SC</b>    | <b>0</b>    | <b>1.665</b>  |
| SE           | 0           | 0             |
| <b>SP</b>    | <b>0</b>    | <b>4.067</b>  |
| TO           | 0           | 38            |
| <b>Total</b> | <b>878</b>  | <b>17.049</b> |

Fonte: Balanços dos Estados. Elaboração do autor.

Vemos que os Estados do Espírito Santo, Pará, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo não registravam aposentadorias e pensões em ODC em 2002. No entanto, passaram a registrar valores significativos em 2007, totalizando R\$ 13,5 bilhões. Esse fenômeno atípico também ocorreu com os Estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte.

Vimos que os limites da LRF aplicam-se à despesa com ativos e inativos (e também pensionistas). Não obstante, o art. 19 da LRF exclui do cômputo da despesa com pessoal para fins de limite as despesas com inativos custeadas pela arrecadação de contribuições dos segurados. Ou

seja, seriam consideradas apenas as despesas com inativos custeadas pelos Tesouros estaduais, já que apenas tais despesas representam um ônus efetivo para o estado.

Não parece factível que os estados supracitados tivessem, em 2002, R\$ 0,9 bilhão de despesas com inativos custeadas por contribuições e, em 2007, esse valor tenha passado para R\$ 17 bilhões. Isso teria exigido um aumento considerável na arrecadação de contribuições dos segurados dos regimes previdenciários dos servidores. A hipótese mais provável é de que os estados tenham mudado a contabilidade para contornar os limites da LRF.

Ao analisarmos os relatórios de gestão fiscal (RGF) dos estados, vemos que as despesas com inativos e pensionistas têm sido computadas integralmente na despesa com pessoal bruta. No entanto, têm sido deduzidas as parcelas correspondentes aos inativos e pensionistas com recursos vinculados. Tais valores são aproximadamente aqueles contabilizados como ODC nos balanços dos estados; para os cinco estados considerados, a parcela deduzida foi de R\$ 14,4 bilhões e o valor contabilizado em ODC foi de R\$ 13,5 bilhões.

O fato dos Relatórios de Gestão Fiscal terem sido homologados pela STN significa apenas que eles foram elaborados de acordo com os parâmetros definidos, cabendo aos tribunais de contas dos estados a auditoria de conformidade desses demonstrativos. Portanto, não se pode afirmar que essas deduções possam ser consideradas apropriadas.

De qualquer forma, as Despesas com Pessoal nos balanços dos estados em 2007, no valor de R\$ 141,2 bilhões, parecem estar subestimadas em cerca de R\$ 17 bilhões. As contas consolidadas dos entes da Federação, disponibilizadas pela STN em obediência ao art. 51 da LRF, também apresentam o mesmo valor subestimado para essa rubrica. Já os relatórios de gestão fiscal dos estados apresentam deduções elevadas de despesas com inativos e pensionistas custeados com recursos vinculados, que reduzem o valor da despesa com pessoal para fins de limite.

## 6. CONCLUSÃO

Este estudo procurou analisar os mecanismos de controle institucional das despesas com pessoal e sua efetividade para as finanças públicas. A preocupação com o controle das despesas com pessoal aparece nas constituições brasileiras, que atribuíram a competência privativa do Congresso Nacional para criar cargos e estipular seus vencimentos. A Constituição Federal de 1967 estabeleceu, pela primeira vez, limite para as despesas com pessoal como proporção da receita orçamentária. Já a Constituição de 1988 remeteu para lei complementar a definição de limites para a União, os estados e os municípios.

Podemos apontar dois momentos históricos que condicionaram a instituição desses limites. O primeiro foi a implementação do Plano Real, em 1994, que tornou imperioso o efetivo controle das despesas públicas. Até então, a alta taxa de inflação permitia que o setor público ajustasse suas contas, com relativa facilidade, pela erosão inflacionária do valor real das despesas. Cessados os efeitos da inflação, tornou-se imprescindível o controle das despesas nominais por meio das reformas constitucionais e da legislação infraconstitucional. Nesse contexto, foi regulamentado o art 169 da CF pela Lei Camata I em 1995.

O segundo foi condicionado pelas crises financeiras internacionais da segunda metade dos anos 1990, que impuseram a mudança para um regime fiscal de geração de superávits primários. Nesse contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu profundas mudanças constitucionais na administração pública e na previdência social. O art. 169 da CF foi alterado para prever que os limites para as despesas com pessoal contariam com mecanismos de enforcement, em especial, a suspensão de todos os repasses de verbas e a redução das despesas com servidores públicos. Com base nessa emenda, foram aprovadas a Lei Camata II, em 1999, e a LRF em 2000.

Os mecanismos de controle institucional das despesas com pessoal são mais abrangentes que os limites estabelecidos na LRF. Eles incluem as restrições de ordem constitucional, as regras para geração de despesa obrigatória de caráter continuado e as restrições das leis orçamentárias. Como foi assinalado, a experiência tem mostrado que as restrições de ordem constitucional são de suma importância para o controle das despesas com pessoal. Podemos aqui citar as restrições do art. 37 da CF e da Emenda Constitucional nº 25, de 2000, que dispôs sobre limites aos subsídios recebidos pelos vereadores e às despesas das câmaras municipais. Além da dificuldade de sua alteração pelo

Congresso Nacional, tais restrições buscam disciplinar e moralizar a política de pessoal e evitar as distorções encontradas na administração pública brasileira.

Já as restrições à geração de despesa obrigatória de caráter continuado e as restrições das leis orçamentárias têm eficácia bastante questionável. A experiência recente tem mostrado que as restrições do art. 17 da LRF, como a necessidade de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de medidas de compensação, têm pouca efetividade no controle das despesas com pessoal, constituindo-se apenas em entrave burocrático contornado pelos Poderes Executivo e Legislativo. Por sua vez, as restrições das leis orçamentárias, como a necessidade de previsão dos aumentos de despesa em anexo da lei orçamentária, têm sido mitigadas pela jurisprudência do STF e por alterações desse anexo. Enfim, chegamos à conclusão que essas restrições são ineficazes quando há vontade política conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo no sentido de aumentar a despesa com pessoal. O aumento dessa rubrica, a partir de 2005, mostra que tais restrições não impediram nenhuma medida de criação de cargos ou aumento de remuneração.

Em relação aos limites globais estabelecidos na LRF, observamos que a despesa com pessoal da União tem-se mantido folgadoamente dentro do limite de 50% da RCL. O mesmo pode ser dito em relação aos limites por poder. Portanto, a LRF não tem sido um instrumento limitador das despesas com pessoal da União, ao contrário do que ocorreu com os estados e municípios. Essa análise mostra que houve um erro de calibração na fixação do limite estabelecido na LRF já que, em 1999, essa relação era de 38,0%. O indicador tem-se reduzido, atingindo 26,7% em 2007, basicamente em decorrência do aumento da carga tributária federal.

Para os estados, os limites da LRF têm sido uma restrição para o crescimento da despesa com pessoal. O limite global de 60% da RCL foi adequado à realidade do conjunto das unidades da Federação. Considerando apenas os poderes executivos dos estados, em 2000, 7 estados extrapolavam o limite e, em 2007, apenas 1. Essa adequação foi favorecida pelo crescimento da receita disponível dos estados, mas, também, por ajustamento da despesa com pessoal. Já para os municípios, o limite da LRF foi superdimensionado para a maioria dos casos, tanto que, no período anterior à LRF, menos de 4% dos municípios extrapolavam o limite. Não obstante, foi uma restrição que contribuiu para o ajustamento de um grupo de municípios.

O nexos causal entre a LRF e a melhoria dos indicadores fiscais deve ser considerado com ressalvas. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta o efeito do crescimento da RCL em relação ao PIB, ou seja, a melhoria do indicador em decorrência do aumento da receita e não do controle da

despesa. O aumento da carga tributária explica em grande parte a redução desse indicador, em especial, no caso da União. Em segundo lugar, o ajustamento fiscal dos estados e municípios também se deveu outras restrições, como os contratos de refinanciamento da dívida e os mecanismos de controle de endividamento pelo Senado Federal.

Os estados têm-se valido de interpretações ou contestações da LRF para se adequarem aos limites para a despesa com pessoal. Isso não é surpreendente já que são eles os entes da Federação efetivamente restringidos pela LRF. As principais alegações referem-se ao conceito de despesa com pessoal, buscando excluir as despesas com pensionistas, inativos ou o imposto de renda retido na fonte. Outra alegação é de que os estados não podem ser punidos pelo descumprimento dos limites parciais pelos poderes autônomos. Essas alegações têm sido utilizadas pelos estados para evitar a aplicação das sanções previstas na lei, por meio de medidas cautelares junto ao STF, geralmente deferidas a favor dos estados.

Outra prática de alguns estados é a expansão de Outras Despesas Correntes, bem como o aumento das despesas contabilizadas como inativos e pensionistas custeados com recursos vinculados, que não são consideradas no cálculo da despesa para fins de limite. Portanto, podemos concluir que quando a restrição legal é efetiva (binding), ocorre a reação do ente Federado no sentido de contornar as restrições, por manobras jurídicas ou contábeis. As regras fiscais coordenadas, em um sistema federativo como o brasileiro, são mitigadas pelo autonomia política conferida pela Constituição de 1988 aos entes Federados. Os limites para as despesas com pessoal só ganharão maior efetividade se o STF firmar jurisprudência que permita a aplicação de seus dispositivos.

**ANEXO 1**  
**RANKING DO INDICADOR DPL/RCL<sup>1</sup>**

| 2000         |             | 2003         |             | 2007         |             |
|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| MG           | 63,9        | MG           | 57,7        | RN           | 50,0        |
| RS           | 61,7        | PB           | 52,6        | GO           | 48,1        |
| SE           | 57,9        | PI           | 52,5        | AL           | 46,9        |
| SC           | 52,0        | AC           | 49,0        | MG           | 46,4        |
| SP           | 49,3        | RS           | 48,7        | AC           | 46,2        |
| PE           | 49,2        | AL           | 48,3        | PA           | 45,9        |
| GO           | 49,2        | RN           | 48,2        | PR           | 44,2        |
| MA           | 48,5        | SE           | 47,5        | PB           | 43,9        |
| AC           | 47,3        | MA           | 47,0        | PI           | 43,0        |
| MS           | 45,7        | SP           | 46,7        | SE           | 42,9        |
| PR           | 45,6        | PE           | 46,5        | BA           | 42,7        |
| PI           | 45,2        | PR           | 46,2        | TO           | 42,6        |
| RO           | 45,0        | GO           | 45,2        | RS           | 42,3        |
| ES           | 44,9        | PA           | 45,0        | PE           | 41,6        |
| AM           | 44,8        | BA           | 44,2        | SP           | 41,5        |
| AL           | 44,3        | SC           | 44,1        | AP           | 41,0        |
| MT           | 42,7        | CE           | 41,8        | MS           | 40,9        |
| CE           | 42,6        | AM           | 40,7        | SC           | 39,9        |
| PA           | 42,3        | RJ           | 39,3        | CE           | 39,9        |
| PB           | 42,1        | RO           | 38,0        | RO           | 38,4        |
| RN           | 41,2        | MS           | 37,5        | AM           | 38,4        |
| RJ           | 39,9        | MT           | 37,4        | DF           | 36,9        |
| RR           | 38,7        | AP           | 37,2        | MA           | 36,5        |
| AP           | 36,9        | ES           | 36,7        | ES           | 33,2        |
| BA           | 35,9        | TO           | 36,7        | MT           | 33,0        |
| TO           | 34,2        | DF           | 33,6        | RR           | 30,7        |
| DF           | 32,9        | RR           | 25,0        | RJ           | 26,2        |
| <b>Total</b> | <b>47,9</b> | <b>Total</b> | <b>45,3</b> | <b>Total</b> | <b>40,3</b> |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal homologados no SISTN.

1: Poder Executivo dos Estados.



**ANEXO 2**  
**AÇÕES IMPETRADAS PELOS ESTADOS**

| <b>AÇÃO</b>  | <b>OBJETO</b>   | <b>DECISÃO</b>     |
|--|---|--------------------|
| <b>AC 2026 MC-AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL</b><br>AG. REG. NA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI<br>Julgamento: 27/05/2008 | Não inclusão de inativos e pensionistas, imposto de renda retido na fonte e dispêndios referentes à EMATER-ASCAR. | Deferida em parte. |
| <b>AC 2026 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL</b><br>MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA<br>Julgamento: 23/04/2008                     | Idem.   | Indeferida.        |
| <b>AC 1761 / AP - AMAPÁ</b><br>AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. EROS GRAU<br>Julgamento: 23/08/2007   | Descumprimento dos limites parciais.  | Deferida.          |
| <b>AC 1637 MC / PA - PARÁ</b><br>MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. CEZAR PELUSO<br>Julgamento: 02/05/2007                                     | Descumprimento dos limites parciais.  | Deferida.          |
| <b>ACO 920 MC2 / MA - MARANHÃO</b><br>SEG. MED. CAUT. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA<br>Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA<br>Julgamento: 18/06/2007                        | Descumprimento dos limites parciais.  | Indeferida.        |
| <b>AC 1155 MC / SE - SERGIPE</b><br>MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA<br>Julgamento: 24/05/2006                               | Descumprimento dos limites parciais.  | Indeferida.        |
| <b>AC 2104 MC / RO - RONDÔNIA</b><br>MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. EROS GRAU<br>Julgamento: 28/07/2008                                    | Descumprimento dos limites parciais.  | Deferida.          |
| <b>AC 2094 MC / RR - RORAIMA</b><br>MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO CAUTELAR<br>Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO<br>Julgamento: 17/06/2008                                 | Descumprimento dos limites parciais.  | Deferida.          |

| ANEXO 3                            |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| OUTRAS DESPESAS CORRENTES - UNIÃO¹ |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| R\$ milhões correntes              |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Exercício                          | 1999          | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          |
| Diárias                            | 331           | 397           | 438           | 467           | 378           | 493           | 533           | 584           | 622           |
| Auxílio-Alimentação                | 623           | 667           | 713           | 815           | 991           | 1.288         | 1.487         | 1.636         | 1.726         |
| Auxílio-Transporte                 | 234           | 289           | 351           | 318           | 391           | 374           | 464           | 519           | 512           |
| Assistência Médica e Odontológica  | 755           | 595           | 680           | 725           | 831           | 908           | 962           | 1.072         | 1.221         |
| Assistência Pré-Escolar            | 1             | 201           | 208           | 192           | 197           | 171           | 175           | 175           | 172           |
| <b>Outras Despesas (ñ GND 1)</b>   | <b>1.943</b>  | <b>2.149</b>  | <b>2.390</b>  | <b>2.516</b>  | <b>2.787</b>  | <b>3.233</b>  | <b>3.622</b>  | <b>3.986</b>  | <b>4.253</b>  |
| Outros Serviços de Terceiros - PF  | 738           | 661           | 670           | 742           | 668           | 692           | 772           | 764           | 949           |
| Outros Serviços de Terceiros - PJ  | 11.752        | 12.675        | 13.841        | 15.297        | 13.404        | 13.516        | 15.133        | 16.080        | 19.617        |
| Serviços de Consultoria            | 45            | 83            | 139           | 131           | 119           | 124           | 255           | 208           | 325           |
| Locação de Mão-de-obra             | 757           | 782           | 869           | 886           | 1.060         | 1.351         | 1.726         | 2.057         | 2.491         |
| <b>Terceirização (ñ GND 1)</b>     | <b>13.291</b> | <b>14.201</b> | <b>15.518</b> | <b>17.055</b> | <b>15.250</b> | <b>15.682</b> | <b>17.886</b> | <b>19.109</b> | <b>23.381</b> |
| <b>Outras Despesas / Pessoal %</b> | <b>3,8</b>    | <b>3,7</b>    | <b>3,7</b>    | <b>3,4</b>    | <b>3,5</b>    | <b>3,6</b>    | <b>3,8</b>    | <b>3,5</b>    | <b>3,4</b>    |
| <b>Terceirização / Pessoal %</b>   | <b>25,8</b>   | <b>24,4</b>   | <b>23,7</b>   | <b>22,7</b>   | <b>19,3</b>   | <b>17,5</b>   | <b>19,0</b>   | <b>16,6</b>   | <b>18,4</b>   |

Fonte: SIAFVSTN/PRODASEN. Elaboração do autor.

1: Despesa liquidada.

| ANEXO 4                              |               |               |               |               |               |               |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| OUTRAS DESPESAS CORRENTES - ESTADOS¹ |               |               |               |               |               |               |
| R\$ milhões correntes                |               |               |               |               |               |               |
| Exercício                            | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          |
| Aposentadorias e Reformas            | 37            | 36            | 43            | 5.686         | 8.620         | 12.357        |
| Pensões                              | 841           | 880           | 947           | 2.527         | 3.418         | 4.692         |
| Diárias                              | 618           | 602           | 646           | 774           | 834           | 839           |
| Auxílio-Alimentação                  | 591           | 636           | 747           | 788           | 928           | 1.007         |
| Auxílio-Transporte                   | 178           | 201           | 345           | 414           | 722           | 843           |
| <b>Outras Despesas (ñ GND 1)</b>     | <b>2.266</b>  | <b>2.356</b>  | <b>2.728</b>  | <b>10.188</b> | <b>14.521</b> | <b>19.738</b> |
| Outros Serviços de Terceiros - PF    | 1.273         | 1.533         | 1.717         | 2.019         | 1.968         | 1.969         |
| Outros Serviços de Terceiros - PJ    | 18.179        | 17.516        | 21.502        | 25.280        | 27.800        | 28.315        |
| Serviços de Consultoria              | 350           | 403           | 476           | 549           | 440           | 352           |
| Locação de Mão-de-obra               | 1.092         | 1.420         | 1.632         | 2.014         | 2.401         | 2.639         |
| <b>Terceirização (ñ GND 1)</b>       | <b>20.895</b> | <b>20.873</b> | <b>25.328</b> | <b>29.862</b> | <b>32.609</b> | <b>33.275</b> |
| <b>Outras Despesas / Pessoal %</b>   | <b>2,5</b>    | <b>2,4</b>    | <b>2,5</b>    | <b>9,0</b>    | <b>11,7</b>   | <b>14,0</b>   |
| <b>Terceirização / Pessoal %</b>     | <b>23,3</b>   | <b>21,3</b>   | <b>23,5</b>   | <b>26,4</b>   | <b>26,2</b>   | <b>23,6</b>   |

Fonte: SIAFVSTN/PRODASEN. Elaboração do autor.

1: Despesa liquidada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mansueto; GIAMBIAGI, Fábio; e PESSOA, Samuel. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. Rio de Janeiro, IPEA, 2006. Boletim de Conjuntura nº 73, junho de 2006.

BRANDT, Cristina; MENDES, Marcos; e ROCHA, Carlos Alexandre. O impacto da Emenda à Constituição nº 25 sobre as despesas das câmaras municipais. Revista de Informação Legislativa, ano 40, nº 157 (jan/mar de 2003). Brasília, 2003.

FIGUEIREDO, Carlos; e NÓBREGA, Marcos. Responsabilidade Fiscal, aspectos polêmicos. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2006.

FIORAVANTE, Dea; PINHEIRO, Maurício; VIERIA, Roberta. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília, IPEA, 2006. Texto para Discussão nº 1.223, outubro de 2006.

NASCIMENTO, Edson. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a polêmica das despesas com pessoal. Brasília, BNDES, agosto de 2003.

OLIVEIRA, Wéder de. Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal. IX Prêmio Tesouro Nacional: coletânea de monografias: ESAG, 2005.

OLIVEIRA, Wéder de. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise dos mitos, da força normativa e das evidências de melhorias nas finanças públicas. Brasília, 2007.

SANTA HELENA, Eber. O controle dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional. Cadernos ASLEGIS, v. 8º, nº 28 (jan/abr de 2006). Brasília, 2006.

SANTA HELENA, Eber. Uso da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado pelo Poder Legislativo. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008. Estudo Técnico nº 4, abril de 2008.

STN. Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2006. Brasília, outubro de 2007.

TCU. Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República de 2008. Brasília, 2008.