
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

A Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público

Eugênio Greggianin

*Diretor da Consultoria de Orçamento
e Fiscalização Financeira*

1. Considerações iniciais

A Lei complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ao estabelecer regras e limites financeiros para as despesas dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público (MP), alterou profundamente o modelo até então vigente. Não existe mais, pela nova Lei, como veremos, o repasse automático das dotações orçamentárias destinadas aos órgãos dos referidos Poderes e do Ministério Público, como previsto pelo art. 168 da Constituição.

Notícias trazidas pela imprensa, em alguns Estados, nos dão uma amostra do potencial de conflito que já começa a se manifestar em torno da questão. Os limites fixados, particularmente para as Casas Legislativas estaduais e respectivos Tribunais de Contas, são muito inferiores aos atuais níveis de gastos, o que obrigará cortes em mais da metade dos Estados. Embora em proporção um pouco menor, o mesmo deverá acontecer para o Poder Judiciário e Ministério Público. As discussões sobre a conformação dos dispositivos da LRF com as normas constitucionais, em especial aquelas que embasam nossa organização federativa e a divisão dos poderes, já resultaram em várias ações diretas de inconstitucionalidade.

Este estudo tem como objetivo descrever e analisar de forma sucinta as mudanças provocadas pelos dispositivos da LRF, no que tange às despesas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, levando em conta as prováveis repercussões sob os pontos de vista político, jurídico e administrativo.

2. Antecedentes

Pelo seu grande alcance reformador, o projeto de lei complementar que disciplina o regime de gestão fiscal no Brasil ganhou grande destaque na mídia em toda a fase de preparação e apreciação. O Substitutivo do Deputado Pedro Novais aprovado

na Comissão Especial¹ que apreciou a matéria na Câmara dos Deputados aperfeiçoou o projeto original do Governo, eliminando uma série de dispositivos inconstitucionais e preenchendo lacunas, de modo a dar maior abrangência e organicidade ao tema².

A Lei Complementar nº 96/99, que fixava limites de gastos com pessoal por ente da federação, conhecida como Lei Camata II, foi revogada pela LRF. A Mensagem Interministerial que encaminhou o projeto da LRF esclarecia que a novidade na fixação de limites de despesas com pessoal por Poder representava o desejo de governadores e prefeitos, que alegavam dificuldades para o cumprimento dos limites globais se os demais Poderes também não estivessem vinculados ao mesmo compromisso: “(...) *cabe sublinhar que essa definição de limites máximos para as despesas com a folha de pagamento para cada um dos Poderes, nas três esferas do governo, foi sugestão majoritária do conjunto dos Estados e Municípios que participam do processo de consulta pública (...)*”.

Deve-se reconhecer a procedência dos argumentos apresentados por alguns governadores denunciando situações locais em que a garantia da autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes serve apenas como pretexto para abrigar o empreguismo e o mau uso dos recursos públicos, em evidente confronto com os princípios da finalidade, moralidade e eficiência da administração pública.

Por outro lado, quando o constituinte de 1988 estabeleceu a divisão de Poderes, alicerce fundamental do modelo democrático, criou também uma série de salvaguardas para que os mesmos não viessem a se tornar, pela falta de suporte financeiro, reféns ou dependentes do Poder Executivo, que tem tradicionalmente o poder de iniciativa em matéria orçamentária. A autonomia orçamentária e financeira dos Poderes e do Ministério Público se justifica, portanto, porque são intrínsecas ao exercício de suas prerrogativas constitucionais. De outra parte, a norma que fosse estabelecida não poderia representar, para qualquer uma dessas instituições, direito ilimitado e absoluto aos meios financeiros do Estado. A composição dessas premissas levou o constituinte a se valer da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO³ para a fixação de parâmetros para as despesas por Poder, o que foi considerado um verdadeiro achado para se solucionar essa questão.

Com essa última orientação⁴, e observando ainda que o art. 169 da Constituição

¹ A Presidência da Comissão coube ao Dep. Joaquim Francisco.

² Encontra-se à disposição na página da Câmara, no tópico Orçamento da União, um estudo sobre os principais aspectos da lei de responsabilidade fiscal relativos aos Estados e municípios.

³ A lei de diretrizes orçamentárias deve ser aprovada sempre no 1º semestre de cada exercício, contendo as diretrizes, metas e prioridades que vão orientar a elaboração e a execução do orçamento.

⁴ Nas audiências públicas realizadas prevaleceu o entendimento de que, caso fossem mantidos os dispositivos do projeto do Executivo, a arguição de sua inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal teria grande possibilidade de êxito.

estaria autorizando a fixação em lei complementar, para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, apenas de limites totais de despesas com pessoal, e não por Poder, a Comissão Especial alterou a proposta original do Governo, determinando que os limites por Poder e para o MP fossem definidos na LDO, observado o limite global. Assim, a LDO poderia compor percentuais diferenciados de acordo com as especificidades de cada ente, ficando claro também que os limites previstos na LRF valeriam no caso de a LDO ser omissa a respeito, criando-se assim condições adequadas de negociação e convívio democrático.

Todavia, uma emenda de redação ocorrida no Senado Federal, desdobrando a redação original do art. 20 em duas partes (*caput* e § 6º do mesmo artigo), viabilizou o propósito anunciado pelo Poder Executivo de, por meio de veto presidencial desse último dispositivo, tornar sem efeito a alteração feita na Câmara dos Deputados⁵.

3. O modelo constitucional e a LRF

O atendimento dos meios financeiros para o funcionamento dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público são estabelecidos na Constituição Federal, na forma a seguir.

3.1 Dotações orçamentárias e a entrega dos recursos financeiros (art. 168 da CF)

O texto constitucional, no art. 168, prevê a entrega dos recursos financeiros aos demais Poderes do seguinte modo:

“Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”.

Vale aqui fazer as seguintes observações:

a) o montante dos recursos a serem repassados aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público dependem diretamente das dotações orçamentárias, contempladas na lei orçamentária ou em seus créditos adicionais;

b) os recursos correspondentes a tais dotações incluem não apenas as despesas com pessoal, mas também aquelas relativas ao custeio e investimento dessas entidades. As despesas com pessoal nos referidos Poderes são as mais importantes,

⁵ A emenda de redação separou o *caput* do art. 20 da LRF em duas partes: “Art. 20. A repartição dos limites globais do artigo anterior não poderá exceder os seguintes percentuais “.....” § 6º Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente”.

porque representam, em média, valor superior a 80 % do total das despesas. A LRF traz instruções específicas que limitam os gastos com pessoal, mas também estabelece possibilidade de limitar os gastos com custeio e investimento, como veremos. Cabe ressaltar, também, que nesses órgãos são pouco comuns as despesas com os encargos da dívida pública. Não estão sujeitas à disciplina do art. 168 às despesas incluídas diretamente no orçamento do Judiciário em virtude de sentença contra a Fazenda Pública – precatórios –, as quais seguem o disposto no art. 100 da Constituição;

c) os créditos adicionais, suplementares e especiais, incorporam-se ao orçamento desses órgãos; a regra não abrange os créditos extraordinários, dada sua natureza excepcional;

d) os recursos financeiros decorrentes das dotações orçamentárias autorizadas na lei, e em seus créditos, “*ser-lhe-ão entregues (aos Poderes) até o dia 20 de cada mês*”. Em nosso entendimento, o objeto dessa disposição é preciso: todos os recursos orçamentários; o mesmo se diga com relação à periodicidade: até o dia 20 de cada mês.

Os recursos financeiros citados no item anterior serão entregues “*na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º*”. Ora, se o montante dos recursos a serem repassados já está definido *a priori*, vez que representado pelo total das dotações orçamentárias e créditos adicionais, a “*forma*” a que se refere somente poderia ser entendida como o modo de transferência ou parcelamento, como é o caso das liberações mensais com base em 1/12 avos das dotações; não se poderia compreender que a delegação constitucional para regulamentar a “*forma*” de repasse compreenda restrições do montante anual desse repasse.

Conclui-se assim que as dotações orçamentárias, uma vez definidas, observados os parâmetros da LDO, delimitavam perfeitamente a autonomia orçamentária e financeira dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público.

A LRF teve como pressuposto explícito no seu art. 1º a regulamentação apenas parcial dos arts. 163, I; 165, § 9º e 169.⁶ O § 5º do art. 20 da LRF, assim dispõe: “*Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.*” O art. 20 estabelece os percentuais máximos de despesas com pessoal para cada Poder e órgão. Observamos, portanto, que:

⁶ A LRF se propôs a regulamentar, quanto aos citados dispositivos constitucionais, apenas os “*aspectos voltados à gestão fiscal*”; a rigor, o tratamento mais amplo dado na LRF somente seria possível por meio de codificação de toda a matéria.

- a) o dispositivo restringe a competência material e constitucional da LDO permitindo que esta fixe apenas percentuais inferiores àqueles já fixados na LRF;
- b) a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal não decorre mais das dotações orçamentárias. Passa a depender, para o caso de despesas com pessoal, apenas dos limites percentuais referidos no art. 20 ou de limite inferior a esse, desde que estipulado na LDO;
- c) a LRF estabelece limite máximo, omitindo-se, no entanto, quanto à disciplina da “forma” de liberação mensal dos recursos financeiros;
- d) as despesas com custeio e investimento dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público estão, por sua vez, também sujeitas às limitações previstas no art. 9º da LRF (contingenciamento). Trata-se de mecanismo que obriga o corte automático dessas despesas, caso se verifique durante a execução orçamentária que a receita prevista poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado fiscal, definidas estas na LDO. O § 3º desse mesmo artigo prevê que se essas instituições não promoverem a limitação no prazo de 30 dias, “*é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*”.

3.2 A função da lei de diretrizes orçamentárias (arts. 51, IV, 52, XIII, 99, §1º e 127, §§ 2º e 3º da CF)

A lei de diretrizes orçamentárias, prevista no art. 165, § 2º da Constituição, foi a grande novidade do capítulo que tratou dos orçamentos públicos. A LDO se sobrepõe à lei orçamentária, sob o ponto de vista de sua competência material. Tem alcance amplo, regulando a elaboração, apreciação e execução dos orçamentos. Do ponto de vista estratégico, antecipa-se ao momento da distribuição inicial dos montantes orçamentários, o que valoriza o papel do legislativo na definição dos gastos públicos⁷.

O inciso IV do art. 51, assim como o inciso XIII do art. 52, estabelecem a competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, *observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias*. De forma semelhante, o art. 99⁸

⁷ Embora as dotações orçamentárias possam ser remanejadas no Poder Legislativo, por meio de emendas, nos termos do art. 166, § 3º, a distribuição inicial dos recursos orçamentários na proposta cria expectativas por parte dos interessados, o que dificulta, do ponto de vista político, correções (acréscimos e reduções) mais significativas. Daí a importância de obrigar a que a proposta orçamentária já contemple as despesas com os Poderes, com base em parâmetros definidos *a priori*.

⁸ Art. 99, § 1º: “*Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira... Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.*”

garante ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira, e o § 1º do mesmo artigo assegura aos tribunais a elaboração de suas propostas orçamentárias “*dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias*”. Isso ocorre, também, quanto ao orçamento do Ministério Público, de acordo com o art. 127, §3º, da Carta de 1988⁹.

Todos esses dispositivos encontram-se correlacionados com o princípio da autonomia administrativa, orçamentária e financeira atribuída aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público. Os princípios que nortearam os mecanismos de proteção da autonomia orçamentária e financeira dos órgãos da União também devem ser admitidos para os demais entes da Federação. Conforme o art. 25 da Constituição, “*os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*”.

Com relação aos dispositivos citados, temos ainda as seguintes observações, adaptadas de estudo anteriormente elaborado:¹⁰

a) cumpre à LDO definir parâmetros para todas as despesas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, inclusive relativas a pessoal;

b) não fica esclarecida a forma de participação na elaboração da própria LDO, tendo em vista a expressão “*estipulados conjuntamente*” do § 1º do art. 99 da Constituição, que assegura aos Tribunais a elaboração de suas propostas orçamentárias “*dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias*”. A expressão pode ser interpretada no sentido de que a LDO estabelece limites para todos os Poderes, ou então no sentido de que a fixação dos referidos limites nessa Lei dependeria de ato prévio e conjunto (consensual!) entre os Poderes, nos moldes do disposto na Constituição quanto à fixação do “teto de remuneração” para o funcionalismo público (ver art. 48, XV);

c) o Supremo Tribunal Federal havia se pronunciado liminarmente¹¹ no sentido de que “*a fixação de limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, não poderia ser feita sem a intervenção desse Poder do Estado, conjuntamente com os demais Poderes,*

⁹ Art. 127, §§ 2º e 3º: Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento ... O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁰ “Limites dos gastos com pessoal por Poder na Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias”, de autoria de Eugênio Greggiani, Eber Zoehler Santa Helena e Weder de Oliveira.

¹¹ A exemplo da Ações Diretas de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 848/RO, 810/PR e 1911/PR.

exigida no parágrafo 1º do art. 99 da Constituição”. Observe-se, ainda, que em 1996, por ocasião do envio da proposta orçamentária para 1997, o STF, a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral não concordaram com os limites impostos pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, enviando suas propostas orçamentárias diretamente ao Poder Legislativo;

d) essa posição do STF, no entanto, não foi mantida, ao menos no exame de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade¹² contra o estabelecimento de limites fixos de gastos com pessoal existentes no art. 20 da LRF, em decisão de 11/10/2000;

e) sendo lei, a LDO tem a seu favor todos os mecanismos de convergência política e democrática que lhe são próprias (emendas, vetos, derrubada de veto);

f) todos os entes, União, Estados e Distrito Federal e Municípios possuem uma lei de diretrizes orçamentárias, e, portanto, podem utilizá-la do modo com bem entenderem para dispor sobre situações locais distintas, em observância ao princípio da autonomia administrativa e política;

g) sendo anual, os parâmetros fixados em um ano podem sempre ser revistos, adaptando-se à dinâmica temporal das finanças públicas;

h) a LDO, ao disciplinar aspectos gerais relativos a todas as receitas e despesas, permitiria que os limites para os demais Poderes e MP fossem fixados dentro do conjunto das demais variáveis. Lembramos, ainda, que a LRF criou um anexo próprio à LDO, o Anexo de Metas Fiscais, que poderia servir de referencial adequado para esse propósito.

3.3 As despesas com pessoal (art. 169 da CF)

A relevância das despesas com pessoal nos Poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público decorre não apenas de sua representatividade, mas na medida em que direcionadas às suas atividades típicas e finalísticas. O art. 169 da Constituição dispõe sobre as despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já no seu caput enuncia a regra mais importante, ou seja, que tais despesas “*não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar*”.

A LRF, em seu art. 18, define o que se considera como despesa total com pessoal. A novidade nesse aspecto foi a inclusão de regra pela qual “*os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas*

¹² Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 2238/00 apresentada pelo PCdoB, PT e PSB.

de Pessoal””. Além disso, o art. 72 dessa mesma Lei fixa, para os próximos três exercícios, limites não apenas para despesas com pessoal, mas também com serviços de terceiros.

O art. 19, da LRF, determina que *“Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: cinquenta por cento; II – Estados: sessenta por cento; III – Municípios: sessenta por cento.”*

Finalmente, no art. 20, estabeleceu que a repartição dos limites globais do artigo anterior não poderia exceder percentuais máximos, diferenciados por esfera, Poder e órgão.

A delegação constitucional do art. 169 para fixar limites de gastos com pessoal ativo e inativo não permite concluir que a mesma poderia ser feita em relação aos Poderes e MP, uma inovação em relação à lei complementar anterior (LC nº 96/99). Os contratos de terceirização, por outro lado, independentemente dos aspectos relativos à sua legalidade, são despesas correntes e não despesas com pessoal. O mesmo se diga das despesas com serviços de terceiros de que trata o art. 72. A LRF, portanto, não poderia estar fundamentada na autorização do art. 169 da Constituição, que trata apenas de despesas com pessoal. Salvo o entendimento de tratar-se de norma geral de finanças públicas, autorizada pelo art. 163, I, em conjugação com o art. 24, I e § 1º (competência concorrente). De qualquer forma, para os Poderes Legislativo e Judiciário, e para o Ministério Público, a LDO é o instrumento hábil para fixar tais parâmetros, como vimos.

4. Despesas com pessoal na LRF – Demais limites e controles¹³

Os limites por Poder e órgão¹⁴ são os constantes do quadro seguinte. Os limites de cada Poder serão repartidos entre os respectivos órgãos de maneira proporcional à média dos percentuais das despesas com pessoal, relativos à receita corrente líquida de cada ente, verificadas nos exercícios de 1997 a 1999.

¹³ Com base no Estudo sobre o Impacto da LRF nos Estados e Municípios (Eugênio Greggiani e Weder de Oliveira).

¹⁴ Para efeito do art. 20, que trata dos limites por Poder, entende-se como Órgão (§ 2º) o Ministério Público, as Casas do Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União, as Assembleias Legislativas e os Tribunais de Contas dos Estados, e os equivalentes no Distrito Federal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver, os Tribunais referidos no art. 92 da Constituição, os Tribunais de Justiça e outros Tribunais estaduais, quando houver.

Tabela 1 – Limites com despesas com pessoal por esfera/poder/órgão

Poder/Órgão	União	Estados/DF	Municípios
Poder Legislativo *	2,5%	3,0%	6,0%
Poder Judiciário	6,0%	6,0%	-
Poder Executivo	40,9%	49,0%	54,0
DF / Ex-Territórios	3,0%	-	-
Ministério Público	0,6%	2,0%	-
TOTAL	50,0%	60,0	60,0%

* Inclui Tribunais de Contas
 Fonte: LRF, Elab. EG/COFF

A LRF prevê um prazo de dois anos (até 2002) para que o ente que estiver acima do limite reduza suas despesas, eliminando pelo menos 50% do excesso no primeiro ano, sob pena de ficar proibido de receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito (art. 70). O prazo previsto na *Lei Camata* venceria em 31 de maio de 2001.

O art. 71 da LRF prevê também limite transitório para as despesas com pessoal, com base na relação de suas despesas, em relação à receita corrente líquida observada em 1999, com o intuito de evitar, nesse período, aumentos exagerados nas despesas daqueles entes que hoje se encontram aquém do limite. As despesas com ‘serviços de terceiros’ também ficam limitadas, até 2003, ao percentual verificado em 1999, sem o adicional de 10%, na forma do art. 72.

Os limites devem ser verificados no final de cada quadrimestre, com base na evolução das despesas com pessoal e na receita corrente líquida dos últimos doze meses (art. 2º, § 3º). O Relatório de Gestão Fiscal de cada Poder e órgão, nos termos do art. 54 da LRF, será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20, assinado, conforme o caso, pelo:

“I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV – Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.”

O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por

ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Se a despesa ultrapassar 95% do limite, nos termos do art. 20 da LRF, “ficam vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

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

A ressalva na concessão, de que trata o inciso I, diz respeito à revisão geral anual do inciso X do art. 37 da CF.

O art. 23 da LRF determina que se a despesa total com pessoal, por Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites máximos definidos, sem prejuízo das medidas citadas no art. 22, haverá um prazo de oito meses para o ajuste. Nesse período devem ser tomadas as providências previstas nos §§ 3º e 4º da Constituição:

a) redução em pelo menos 20 % das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

b) exoneração dos servidores não estáveis;

c) demissão de servidores estáveis, por meio de ato normativo motivado, especificando a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

O projeto de lei ordinária que trata das sanções aprovado na Câmara dos Deputados, prevê, para o caso de não serem adotadas medidas previstas para redução de despesas com pessoal, multa de 30% dos vencimentos anuais do agente responsável.

Nos **últimos cento e oitenta dias do mandato dos titulares dos Poderes e órgãos citados no art. 20**, nenhum ato que aumente a despesa com pessoal poderá ser expedido (art. 21). O descumprimento dessa norma é enquadrado na mesma pena citada anteriormente.

O art. 21 da LRF estabelece o roteiro básico para qualquer ato que provoque aumento das despesas com pessoal:

a) autorização específica na LDO, nos termos do art. 169, § 1º, II – até hoje essa disposição não foi cumprida. Antever na LDO, no exercício anterior, todas as possíveis concessões de vantagem, aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, ou alteração de estrutura de carreira na LDO, na forma “específica”, não nos parece razoável. O que pode funcionar é uma autorização com algum nível de agregação daqueles atos com menor impacto orçamentário-financeiro. Para resolver essas dificuldades na LDO relativa ao exercício de 2001, foi incluído dispositivo remetendo ao projeto de lei orçamentária a necessidade de explicitar, em demonstrativo específico, todas as alterações pretendidas no campo das despesas com pessoal;

b) dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, nos termos do art. 169, § 1º, II;

c) cumprimento das exigências do art. 16 da LRF, se a despesa estiver relacionada com a expansão, criação ou aperfeiçoamento da ação governamental (aplica-se, por exemplo, no caso de criação de novos serviços). O artigo 16 exige do ordenador da despesa a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e o exame de compatibilidade e adequação com o plano plurianual, a LDO e a lei orçamentária (já prevista no item b);

d) Cumprimento das exigências do art. 17 da LRF, quando a despesa for criada por lei, medida provisória ou ato normativo administrativo, o que a torna obrigatória. É o caso mais comum de aumento de gastos na área de pessoal, sendo que quase todos os atos correlatos exigem lei autorizativa. As exigências do art. 17 são mais rigorosas: além da estimativa de que tratamos no item anterior, os atos que criam ou aumentam despesa obrigatória precisariam estar acompanhados de reduções equivalentes em outras despesas ou pelo aumento permanente de receita.

5. Aspectos administrativos e financeiros – A dificuldade de se estabelecer padrões de despesas por poder

Sabe-se que o esforço fiscal promovido pelo setor público no Brasil, conseqüência da necessidade de contenção do aumento da dívida pública, gerou acordos de renegociação pactuados entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. E que a União tem criado uma série de mecanismos de controle fiscal e patrimonial dos entes subnacionais, para que estes tenham condições de gerar melhores resultados fiscais.

As despesas com pessoal ativo e inativo, especialmente nos Estados, são, de longe, as mais representativas no que tange ao montante das despesas orçamentárias. Em muitos desses Entes, as despesas transferidas para os Poderes Legislativo,

Judiciário e para o Ministério Público, além de significativas, elevam-se a cada ano, sem mecanismos claros de controle, protegidas sob o princípio da “*autonomia orçamentária e financeira*”.

É nesse contexto que ganhou força o debate sobre a necessidade de controles mais efetivos sobre as despesas dos demais Poderes e do Ministério Público. Ademais, era necessário que se definisse o papel de cada Poder na aplicação das regras de redução de gastos com pessoal, citadas anteriormente. Nos termos do art. 20 da LRF do Substitutivo aprovado na Câmara, a repartição dos limites globais, “*caso não seja fixada na lei de diretrizes orçamentárias, não poderá exceder os seguintes percentuais*”, conforme ilustra a Tabela I.

Uma preocupação adicional da Comissão que analisou o PLRF foi a obtenção de dados mais precisos sobre a distribuição das despesas com pessoal por Poder. As informações obtidas junto ao Ministério de Planejamento e Orçamento refletem uma boa amostragem das despesas por Estado (ANEXOS I). Do exame dos números apresentados, pode-se chegar às seguintes conclusões:

a) Como pode ser verificado no ANEXO I, as despesas com pessoal dos governos estaduais representaram, em 1998¹⁵, cerca de 65,7% de sua receita corrente líquida, distribuídas da seguinte forma: 55,6% para o Poder Executivo, 2,7% para o Poder Legislativo, 5,7 % para o Poder Judiciário e 1,7% para o Ministério Público. Existe, no entanto, grande dispersão dos gastos em torno dessa média, o que dificulta o estabelecimento de padrões de razoabilidade. No caso dos Municípios, a participação de cada Poder foi feita com base nos dados agregados dos balanços orçamentários do exercício de 1996.

b) As distorções das despesas por Poder são ainda maiores. Por exemplo: no caso das despesas com o Legislativo, o gasto percentual, em relação à receita corrente líquida, em cada Estado e Distrito Federal, varia de 1,2%, em São Paulo, para 7,2%, no Piauí. No Judiciário, os gastos vão de 3,4%, no Rio Grande do Norte, até 11,6%, no Espírito Santo; no Executivo, de 40,9% no Mato Grosso do Sul, até 79,0%, em Santa Catarina.

c) Os efeitos indesejáveis da fixação de limites pela média pode levar a duas situações extremas: inviabilidade de ajustamento dos que estão muito acima da média e aumento das expectativas e pressões por elevação (muitas vezes desnecessária) dos que estão abaixo.

d) O Estado de São Paulo, por representar 38% dos gastos nacionais e consumir apenas 1,2 % da receita corrente líquida com o Poder Legislativo, distorce

¹⁵ Despesas com pessoal dos no exercício de 1998 – Fonte: MOG

acentuadamente a média nacional, se considerada a média ponderada.

e) Por outro lado, ainda no caso do Estado de São Paulo, como este poderia gastar até 3% de sua receita corrente líquida, a “sobra” percentual de 1,8% (3% menos 1,2%) não poderia ser remanejada para outro Poder, o que faz com que o limite efetivo do Estado seja inferior a 60% .

f) Embora as despesas com pessoal sejam as mais significativas, o valor do repasse total de recursos financeiros aos Poderes e Ministério Público indica que, do total repassado aos Poderes, de 10% a 20% se destinam aos gastos com custeio e investimentos.

Cabe salientar, ainda, que o mero ajuste, para mais ou para menos, dos limites fixos, não evitará as distorções detectadas; se for reduzido, aumentará a resistência daqueles Poderes e Órgãos que já reclamam do limite estabelecido; se aumentado, potencializa as pressões por aumento dos que estão abaixo, que passam a enxergar o teto como o valor ideal.

Além do mais, até o final de 2003, o art. 72 da LRF especifica um limite transitório, menor, para o Poder e Órgão que esteja abaixo do limite fixado no art. 20: o gasto percentual, em relação à receita corrente líquida, verificado no ano de 1999, acrescido de até 10%.

Outra vantagem da utilização da LDO é que, se um ou mais Poderes ou Órgãos estiver abaixo do limite, essa Lei poderia realizar uma adequação dos limites da LRF, de forma a reduzir o limite do Órgão ou Poder que já esteja enquadrado e aumentar o percentual daquele que está com excesso de despesas, facilitando o ajuste de todos os Poderes de forma gradual.

Importante lembrar que a extrapolação dos limites por um só Poder ensejará sanções que terão reflexos, não somente na administração do Poder excedente, mas para toda a sociedade tutelada pelo poder estatal constrito pelas normas da LRF, em especial por não permitir: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e III - contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal¹⁶.

Tomem-se as situações de alguns Estados, como exemplo:

Estado	Legislativo	Judiciário	Executivo	MP	Total
Acre	5,3	3,6	5,1	1,6	65,7
Mato Grosso	5,4	2,1	46,0	2,1	58,1
São Paulo	1,2	7,1	53,8	1,5	63,7
Limites	3,0	6,0	49,0	2,0	60,0

Segundo os limites da LRF, no Estado do Acre o Legislativo deveria reduzir sua despesa com pessoal em 43% (de 5,3% para 3,0%), o Executivo, em 11% (de 55,1% para 49,0%) e o Judiciário e o Ministério Público, que se encontram abaixo do limite, poderiam elevar suas despesas em até 10% (regra transitória até 2003). É uma situação paradoxal: o Estado se encontra acima do limite, porém enquanto o Executivo e o Legislativo devem reduzir despesas com pessoal, possibilita-se que o Judiciário e o MP pleiteiem elevação. A flexibilização dos limites na LDO permite que se façam os seguintes ajustes transitórios, por exemplo: reduzir o limite do Judiciário para 3,6% e do MP para 1,6%, “congelando” seus gastos, e aumentar o limite do Legislativo para 4% e o Executivo de 49% para 50,8%. Assim, a redução necessária no Legislativo seria de 25% (mais exequível) e, no Executivo, de 8%.

O raciocínio análogo poderia ser utilizado para ajustar os limites dos demais .

6. Considerações finais

A pressão de Governadores e Prefeitos para que a lei complementar fixe os limites de despesas com pessoal para os Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público reflete supostamente a expectativa de ocorrência de elevado ônus político decorrente dos embates com as Assembléias (ou Câmara de Vereadores), Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário e Executivo, por uma repartição mais adequada aos interesses de cada instituição. É lícito que se procure dividir o ônus do enquadramento do total das despesas com pessoal, ainda mais se considerados os casos conhecidos de abusos e distorções.

Presume-se, no entanto, face ao exposto, que a pura e simples retirada, por meio de veto presidencial, do § 6º desmembrado do *caput* do art. 20 da CRF, que estabelece

¹⁶ Art. 23 da LRF. “*Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.*”

§ 1º *No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.*

§ 2º *É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.*

§ 3º *Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:*

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas a destinada ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º *As restrições do parágrafo anterior aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.”*

que “*Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no caput, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente*”, além de não resolver o problema, poderá agravá-lo, dada a probabilidade de ser argüida a inconstitucionalidade e a inaplicabilidade dos limites fixados para os Poderes Judiciário e Legislativo e o Ministério Público. Se tal situação vier a acontecer, talvez a solução definitiva venha a ser a promulgação de emenda constitucional permitindo expressamente a fixação de limites por Poder, para todos os entes da Federação, em lei complementar, além de alterar os artigos que remetem essa atribuição à LDO.

O STF, em 11/10/2000, já decidiu por maioria de votos (6 x 5), em exame de medida cautelar, manter o art. 20 da LRF que define a repartição dos limites com pessoal por Poder e Ministério Público.

Mantida essa decisão, espera-se, especialmente nos Estados e no Distrito Federal, grandes dificuldades na aplicação dos dispositivos que limitam os gastos com pessoal nos poderes Legislativo e Judiciário, e no Ministério Público. Quem estiver acima do limite terá dois anos para se enquadrar, sendo que 50 % do excesso terá que ser reduzido no primeiro ano. Vencido o prazo de transição, a LRF não prevê qualquer outro mecanismo de graduação para que sejam feitos os ajustes necessários.

O § 5º do art. 20 da LRF, por outro lado, ao permitir que o Poder Executivo limite a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal, por Poder e órgão, de acordo com os percentuais definidos, configura instrumento de pressão poderoso, eficaz e inédito nas mãos do Executivo.

No tocante à importância das funções legislativa e jurisdicional no âmbito dos serviços estatais, é relevante assinalar que, ao lado da tendência atual de redução do estado moderno como agente executor, observa-se seu crescente papel regulador e normatizador, em uma sociedade cada vez mais complexa e cujos conflitos de interesses devem ser enfrentados oportunamente de forma a preservar a harmonia social. Seria temerário pretender-se engessar, em uma lei complementar, de natureza permanente, percentuais sem qualquer margem para ajustes e graduação capazes de compor o universo de situações existentes.

TABELA VII
DESPESA LIQUIDADADA COM PESSOAL DA UNIÃO - POR PODER
 (Valores nominais em R\$ milhões)

ESPECIFICAÇÃO	1998						1999						VARIACÃO %	
	VALOR	%/TOT	QUANT.	%/TOT	RM ³	VALOR	%/TOT	QUANT.	%/TOT	RM ³	VALOR	QUANT.	RM ³	
PODER EXECUTIVO	38.371	80,03	1.726.390	86,01	22.226	41.949	85,84	1.754.876	85,84	23.904	9,32	1,65	7,55	
CIVIS¹	25.046	52,24	1.122.546	55,93	22.312	28.765	55,78	1.104.059	54,00	26.054	14,85	-1,65	16,77	
- Administração Direta	12.035	25,10	601.686	29,98	20.002	14.154	27,45	589.045	28,81	24.029	17,61	-2,10	20,13	
Ativos	5.292	11,04	225.334	11,23	23.485	6.676	12,95	214.891	10,51	31.067	26,15	-4,63	32,28	
Aposentados	4.402	9,18	229.117	11,41	19.213	4.847	9,40	225.548	11,03	21.490	10,11	-1,56	11,85	
Inst. de Pensão	2.341	4,88	147.235	7,34	15.900	2.631	5,10	148.606	7,27	17.705	12,39	0,93	11,35	
- Autarquias	10.043	20,95	381.900	19,03	26.297	11.092	21,51	377.547	18,47	29.379	10,45	-1,14	11,72	
Ativos	5.215	10,88	203.119	10,12	25.675	5.823	11,29	199.599	9,76	29.173	11,66	-1,73	13,63	
Aposentados	3.816	7,96	138.134	6,88	27.625	4.140	8,03	136.131	6,66	30.412	8,49	-1,45	10,09	
Inst. de Pensão	1.012	2,11	40.647	2,03	24.897	1.129	2,19	41.817	2,05	26.999	11,56	2,88	8,44	
- Fundações	2.968	6,19	138.960	6,92	21.359	3.519	6,82	137.467	6,72	25.599	18,56	-1,07	19,85	
Ativos	2.149	4,48	96.871	4,83	22.184	2.582	5,01	94.142	4,60	27.427	20,15	-2,82	23,63	
Aposentados	682	1,42	32.195	1,60	21.183	778	1,51	32.972	1,61	23.596	14,08	2,41	11,39	
Inst. de Pensão	137	0,29	9.894	0,49	13.847	159	0,31	10.353	0,51	15.358	16,06	4,64	10,91	
MILITARES	11.902	24,82	564.915	28,14	21.069	11.744	22,77	614.116	30,04	19.123	-1,33	8,71	-9,23	
Ativos	5.268	10,99	277.531	13,83	18.982	4.348	8,43	321.466	15,72	13.526	-17,46	15,83	-28,74	
Aposentados	3.716	7,75	119.013	5,93	31.223	4.117	7,98	128.252	6,27	32.101	10,79	7,76	2,81	
Inst. de Pensão	2.919	6,09	168.371	8,39	17.337	3.279	6,36	164.398	8,04	19.945	12,33	-2,36	15,05	
EMPRESAS PÚBLICAS	1.135	2,37	30.955	1,54	36.666	1.153	2,24	28.953	1,42	39.823	1,59	-6,47	8,61	
SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	288	0,60	7.974	0,40	36.117	287	0,56	7.748	0,38	37.042	-0,35	-2,83	2,56	
PODER LEGISLATIVO	1.856	3,87	25.924	1,29	71.594	1.864	3,61	29.230	1,43	63.770	0,43	12,75	-10,93	
Ativos	1.303	2,72	18.787	0,94	69.356	1.236	2,40	20.706	1,01	59.693	-5,14	10,21	-13,93	
Aposentados	459	0,96	4.798	0,24	95.665	512	0,99	6.228	0,30	82.209	11,55	29,80	-14,07	
Inst. de Pensão	94	0,20	2.339	0,12	40.188	116	0,22	2.286	0,11	50.523	23,40	-1,84	25,72	
PODER JUDICIÁRIO	5.577	11,63	96.207	4,79	57.969	5.503	10,67	100.082	4,90	54.985	-1,33	4,03	-5,15	
Ativos	4.400	9,18	76.207	3,80	57.737	4.150	8,05	79.677	3,90	52.085	-5,68	4,55	-9,79	
Aposentados	990	2,06	15.225	0,76	65.025	1.140	2,21	15.353	0,75	74.253	15,15	0,84	14,19	
Inst. de Pensão	186	0,39	4.775	0,24	38.953	213	0,41	5.052	0,25	42.162	14,52	5,80	8,24	
TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS²	2.142	4,47	158.668	7,90	13.500	2.256	4,37	160.292	7,84	14.082	5,32	0,97	4,31	
TOTAL	47.946	100,00	2.007.189	100,00	23.887	51.572	100,00	2.044.390	100,00	25.226	7,56	1,85	5,61	

Elaborado: CD-COFF/Núcleo Poderes do Estado

Fontes: Boletim Estatístico de Pessoal/MOC; Boletim da Execução da Despesa com Pessoal/MF, SIDOR

1-Inclui o Executivo civil, BACEN, MPU, aut., fund., empr. publ. e soc. econ. mista pagas circ. do OGU, EPU e serv. do MRE lotados no exterior.

2-Transferências intergovernamentais referem-se ao repasse de recursos federais a Estados, Municípios e DF para pagamento de pessoal.

3-Remuneração Média Anual paga aos servidores públicos federais.

Considera-se, para efeito de análise comparativa entre as despesas totais realizadas e o quantitativo de servidores correspondente, os totais informados para ativos, aposentados ou instituidores de pensão. Da mesma forma, não são excluídos os valores referentes a servidores cedidos ou transferidos.

Considera-se, em relação ao quantitativo apresentado em 1999 da Câmara dos Deputados, constante do Poder Legislativo, dados obtidos junto à própria entidade.