



**SINDIRECEITA**

SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

# ***O Mito do Descontrole de Gastos com Pessoal***

# Análise sobre Evolução da Despesa com Pessoal e Encargos da União

Brasília, junho de 2012

Elaboração:

- Diretoria de Estudos Técnicos do Sindireceita
- Consultoria especializada



CNPJ: 37.116.985/0001-25

Registro no MT: 46000.002356/2004-11

Endereço: SHCGN 702/703, Bloco E, Loja 37,

Asa Norte, Brasília/DF

Tel: (61) 3963-0088

Website: [www.sindireceita.org.br](http://www.sindireceita.org.br)

*A reprodução do conteúdo deste trabalho é autorizada , desde que citada a fonte.*



**SINDIRECEITA**

SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

# ***O Mito do Descontrole de Gastos com Pessoal***

Brasília, junho de 2012



# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| 1. Introdução .....   | 5  |
| 2. A evolução da Despesa com Pessoal nos Governos FHC e Lula..... | 5  |
| 3. Aspectos Relevantes da Despesa com Pessoal da União .....      | 14 |
| 4. O Governo Dilma Rousseff.....                                  | 16 |
| 5. Conclusões .....   | 21 |



## 1 | Introdução

Análises recorrentes de alguns economistas e analistas políticos têm explorado aspectos da política de reajustes das remunerações dos servidores públicos federais nos últimos anos, apontando o que seria um descontrole de gastos com pessoal no período, e festejando o início de um período de “austeridade” com a posse da Presidenta Dilma Rousseff.

Essa abordagem não chega a constituir novidade: governantes que erguem a bandeira da “austeridade”, sobretudo com enfoque na contenção ou redução da despesa com pessoal e encargos na Administração Pública, costumam ser festejados e aplaudidos. Tal abordagem, porém, ignora os efeitos destrutivos das políticas de contenção adotadas em tempos passados, e suas consequências para os governos subsequentes.

O presente estudo objetiva promover uma análise equilibrada sobre as políticas adotadas pelos Governos FHC e Lula em relação ao aumento da despesa com pessoal e encargos, e das medidas adotadas nos primeiros anos do Governo Dilma Rousseff, com vistas a identificar os elementos característicos de cada período, seus efeitos sobre o desenvolvimento do País e as perspectivas para o atual Governo.

## 2 | A evolução da Despesa com Pessoal nos Governos FHC e Lula

Para melhor entendimento das políticas adotadas a partir de 1995, ano de início do Governo FHC, e da real situação da evolução dos gastos com pessoal da União, notadamente com os servidores civis, é necessária uma abordagem das medidas adotadas no período 1995-2010, e dos seus impactos fiscais efetivos, vis a vis indicadores como a Receita Corrente Líquida e o Produto Interno Bruto.



Ao longo dos seus oito anos, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso adotou sucessivas medidas para reduzir a despesa com pessoal e encargos, ou impedir o seu crescimento. Como resultado desse processo, inseriu-se na Constituição a permissão para a demissão de servidores estáveis por “excesso de despesas”, mediante alteração ao art. 169 da Constituição, que passou a prever que os entes federativos que não cumprissem os limites de gastos com pessoal e encargos fixados em lei complementar deverão adotar, sucessivamente, providências para redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e, finalmente, se essas medidas não forem suficientes, a demissão de servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Durante os dois mandatos de FHC, houve revisão geral no quadro remuneratório dos servidores civis e militares apenas em 1995 e em 2002. Cabe, porém, lembrar, que a primeira revisão foi concedida apenas porque já se havia materializado direito adquirido, permanecendo-se até 2002 sem o cumprimento da data-base anual - e, em 2002, a revisão se deu por força de determinação Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 2.061, mas, ainda assim, em percentual exíguo de apenas 3,5%.

Nesse período, houve uma contenção expressiva do provimento de cargos públicos vagos em decorrência de aposentadorias, falecimentos e vacâncias, com o correspondente aumento das terceirizações, e leis diversas foram aprovadas - entre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal - para impor limites cada vez mais rígidos aos gastos com pessoal.





Finalmente, as revisões específicas nos quadros remuneratórios de cargos e carreiras promovidas nesse período se deram por meio da implementação ou elevação de gratificações de desempenho, em muitos casos não estendidas aos inativos, ou estendidas em valores reduzidos.

Embora alguns setores tenham conseguido, ao final do período 1995-2002, promover a recuperação das perdas acumuladas, a esmagadora maioria dos servidores federais civis tinha remunerações defasadas frente à inflação oficial, medida pelo IPCA, acumulada ao longo de oito anos, de **100,7%**.

Do ponto de vista da participação da despesa com pessoal e encargos no Produto Interno Bruto - PIB, e na Receita Corrente Líquida - RCL, verifica-se a seguinte série histórica, demonstrando os impactos dessa política:

**Tabela 1 - Despesa com Pessoal e Encargos da União x PIB e RCL  
Período 1995-2002**

Em milhões de Reais

| Ano  | Despesa com Pessoal da União | Produto Interno Bruto (PIB) | % do PIB | Receita Corrente Líquida (RCL) | % DA RCL |
|------|------------------------------|-----------------------------|----------|--------------------------------|----------|
| 1995 | 37.895,00                    | 646.191,50                  | 5,86%    | 67.298,10                      | 56,31%   |
| 1996 | 40.900,90                    | 778.886,70                  | 5,25%    | 89.352,70                      | 45,77%   |
| 1997 | 44.529,70                    | 870.743,00                  | 5,11%    | 97.040,60                      | 45,89%   |
| 1998 | 47.976,60                    | 914.187,90                  | 5,25%    | 104.491,40                     | 45,91%   |
| 1999 | 51.571,00                    | 973.846,00                  | 5,30%    | 129.854,40                     | 39,71%   |
| 2000 | 58.240,00                    | 1.101.255,10                | 5,29%    | 145.110,60                     | 40,13%   |
| 2001 | 65.449,40                    | 1.198.736,00                | 5,46%    | 167.739,00                     | 39,02%   |
| 2002 | 75.029,00                    | 1.346.027,60                | 5,57%    | 201.927,30                     | 37,16%   |

Fonte: SIAFI/PRODASEN/STN



Ocorreu, assim, uma contínua redução no percentual de comprometimento da RCL, que partiu de **56,31%** em 1995 para **37,38%** em 2002. A participação dessas despesas no PIB, porém, não teve modificação tão expressiva, tendo sofrido redução menos visível, com ligeiro crescimento a partir de 2001, mas encerrando em 2002 ainda em patamar inferior a 1995.

A carga tributária durante o primeiro mandato de FHC atingiu 28,75% do PIB e, no segundo mandato, elevou-se para 32,8% do PIB, segundo dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda<sup>1</sup>. Dessa forma, além da contenção do gasto com pessoal e encargos, reduzindo a renda dos servidores, houve um acréscimo de tributos à sociedade como um todo, visando atingir as metas de superavit primário e cumprir compromissos com o sistema financeiro.

Em 2003, teve início o Governo Lula. Na época, a eleição de um autêntico representante da classe trabalhadora gerava forte expectativa, entre os servidores públicos, quanto à recuperação das perdas salariais acumuladas no período presidencial anterior. No entanto, frustrando tal expectativa, nesse primeiro ano o Presidente enviou ao Congresso proposições destinadas a conceder a revisão geral constitucionalmente prevista no percentual de apenas 1%<sup>2</sup>, optando, ainda, por conceder uma vantagem pecuniária individual<sup>3</sup> no valor de R\$ 59,87 para todos os servidores. Tais medidas foram aprovadas pelo Congresso.

Em 2004, iniciou-se um importante ciclo de reestruturações de cargos e carreiras da Administração Pública Federal, tendo sido concedidos reajustes remuneratórios que, embora ainda insuficientes, trouxeram avanços significativos para as categorias

1 In GIAMBIAGI, Fábio. Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso- 1995-2002. Texto para Discussão nº 93. BNDES. BNDES: Rio de Janeiro, abril de 2002.

2 Lei nº 10.697, de 2 de julho de 2003.

3 Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003.



atingidas. Tais reestruturações se fizeram notar em inúmeras leis aprovadas pelo Congresso Nacional, muitas delas resultantes de negociações com a participação das entidades representativas dos servidores públicos, com a fixação de novas tabelas de vencimentos, novas gratificações e adicionais e, em relação a diversas carreiras consideradas típicas de Estado, com substituições de modelos de remuneração variável pelo subsídio (valor único e fixo), além da criação de cargos efetivos a serem providos por concurso, e, especialmente, da retomada da realização dos processos de provimento de cargos efetivos.

Esse ciclo de reestruturações se encerrou em 2008, devendo-se reconhecer que, no período, o Governo envidou grandes esforços tanto para recuperar a capacidade de atração e retenção do serviço público federal, notadamente nas chamadas “atividades exclusivas de Estado” - conceito que inclui a carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, composta pelos cargos de Analista-Tributário e Auditor-Fiscal, e as carreiras específicas da Polícia Federal, Advocacia Pública, Planejamento, Orçamento e Gestão, Finanças e Controle, Banco Central e Inteligência, entre outras - quanto para valorizar e ampliar os quadros de setores vinculados a atividades estratégicas e serviços essenciais ao cidadão nas áreas de saúde, educação, previdência e pesquisa científica.

O conjunto de medidas adotadas pelo Governo Lula de 2004 a 2008 deixou um saldo bastante positivo não só para as categorias atingidas, valorizadas e fortalecidas que foram, mas também para a prestação de serviços públicos e para o Estado brasileiro. Atividades como a fiscalização agropecuária e trabalhista, a regulação de serviços prestados pelo setor privado e a investigação policial em âmbito federal puderam ser intensificadas e aperfeiçoadas, gerando, assim, benefícios para a economia e para a população, que passou a dispor de um serviço público de melhor qualidade.



Ao longo dos oito anos da “era Lula”, houve, de fato, um acréscimo significativo na despesa com pessoal e encargos, vis a vis os valores contabilizados no ano de 2002, como demonstra a tabela a seguir.

**Tabela 2 - Despesa com Pessoal e Encargos da União**  
**Período 2002-2010**

Em R\$ milhões correntes

|   | 2002     | 2003     | 2004     | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      |
|---|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>EXECUTIVO (CIVIS E MILITARES)</b>        | 59.523,4 | 64.777,8 | 72.701,1 | 76.838,9  | 87.308,5  | 96.727,0  | 110.286,0 | 127.645,9 | 140.252,6 |
| <b>Ativos</b>                               | 30.941,3 | 32.123,3 | 36.981,5 | 38.650,1  | 45.095,8  | 50.497,0  | 58.313,0  | 67.964,9  | 74.282,5  |
| <b>Aposentados</b>                          | 18.491,9 | 21.551,0 | 23.545,8 | 24.420,7  | 26.699,1  | 28.948,9  | 32.457,9  | 36.649,8  | 40.743,1  |
| <b>Instituidor de pensão</b>                | 10.090,2 | 11.103,4 | 12.173,9 | 13.768,1  | 15.513,6  | 17.281,0  | 19.515,1  | 23.031,1  | 25.227,0  |
| <b>CIVIS</b>                                | 39.573,1 | 44.704,5 | 52.081,5 | 54.278,7  | 61.467,1  | 68.959,3  | 78.343,3  | 93.522,1  | 103.237,3 |
| <b>Ativos</b>                               | 22.647,4 | 24.224,6 | 29.256,7 | 30.393,4  | 35.460,1  | 40.280,9  | 46.352,9  | 54.700,5  | 59.645,0  |
| <b>Aposentados</b>                          | 11.878,3 | 14.454,8 | 16.083,7 | 16.398,6  | 17.464,5  | 18.880,1  | 21.104,6  | 24.844,4  | 27.632,1  |
| <b>Instituidor de pensão</b>                | 5.047,4  | 6.025,1  | 6.741,1  | 7.486,7   | 8.542,5   | 9.798,2   | 10.885,7  | 13.977,3  | 15.960,2  |
| <b>MILITARES</b>                            | 19.950,3 | 20.073,3 | 20.619,6 | 22.560,2  | 25.841,4  | 27.767,8  | 31.942,7  | 34.123,8  | 37.015,3  |
| <b>Ativos</b>                               | 8.293,9  | 7.898,7  | 7.724,9  | 8.256,7   | 9.635,6   | 10.216,1  | 11.960,1  | 13.264,5  | 14.637,5  |
| <b>Aposentados</b>                          | 6.613,6  | 7.096,2  | 7.462,1  | 8.022,1   | 9.234,7   | 10.068,8  | 11.353,3  | 11.805,4  | 13.110,9  |
| <b>Instituidor de pensão</b>                | 5.042,8  | 5.078,4  | 5.432,7  | 6.281,4   | 6.971,1   | 7.482,8   | 8.629,4   | 9.053,9   | 9.266,8   |
| <b>MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO</b>          | 955,4    | 1.257,7  | 1.321,7  | 1.394,2   | 1.821,3   | 1.961,2   | 2.507,4   | 2.657,6   | 2.854,8   |
| <b>Ativos</b>                               | 716,5    | 930,7    | 983,5    | 1.101,7   | 1.482,9   | 1.605,3   | 2.030,3   | 2.228,0   | 2.417,6   |
| <b>Aposentados</b>                          | 190,2    | 255,3    | 261,9    | 223,7     | 258,0     | 269,2     | 364,4     | 321,9     | 330,0     |
| <b>Instituidor de pensão</b>                | 48,7     | 71,6     | 76,3     | 68,8      | 80,4      | 86,7      | 112,8     | 107,6     | 107,2     |
| <b>LEGISLATIVO</b>                          | 2.889,8  | 3.487,5  | 3.986,2  | 4.409,8   | 5.468,4   | 5.621,1   | 5.974,8   | 5.950,7   | 6.588,2   |
| <b>Ativos</b>                               | 1.897,4  | 2.328,8  | 2.662,1  | 2.931,6   | 3.779,9   | 3.808,6   | 4.090,3   | 4.043,2   | 4.375,6   |
| <b>Aposentados</b>                          | 790,8    | 923,7    | 1.036,2  | 1.149,0   | 1.307,1   | 1.385,4   | 1.446,4   | 1.460,0   | 1.688,9   |
| <b>Instituidor de Pensão</b>                | 201,6    | 235,0    | 287,9    | 329,2     | 381,3     | 427,1     | 438,2     | 447,4     | 523,7     |
| <b>JUDICIÁRIO</b>                           | 9.161,7  | 10.225,3 | 12.374,3 | 12.819,6  | 17.400,2  | 18.923,9  | 22.140,5  | 26.464,0  | 26.547,7  |
| <b>Ativos</b>                               | 7.107,6  | 7.803,6  | 9.590,4  | 10.023,3  | 14.227,4  | 15.345,8  | 18.286,9  | 22.214,3  | 21.903,1  |
| <b>Aposentados</b>                          | 1.690,9  | 1.958,9  | 2.251,0  | 2.248,0   | 2.536,1   | 2.844,7   | 3.040,6   | 3.344,5   | 3.650,2   |
| <b>Instituidor de Pensão</b>                | 363,1    | 462,8    | 532,9    | 548,3     | 636,7     | 733,4     | 813,1     | 905,2     | 994,3     |
| <b>Transferências Intergover.</b>           | 3.454,1  | 484,2    | 369,8    |           |           |           |           |           |           |
| <b>Distrito Federal</b>                     | 2.909,2  |          |          |           |           |           |           |           |           |
| <b>Demais Estados</b>                       | 544,9    | 484,2    | 369,8    |           |           |           |           |           |           |
| <b>Fundo Constituc. do Distrito Federal</b> |          |          |          |           | 4.834,9   | 5.606,4   | 6.082,3   | 7.005,6   | 7.034,9   |
| <b>Repasses Previdenciários *</b>           |          |          |          | 6.218,3   |           |           |           |           |           |
| <b>Total</b>                                | 75.029,0 | 78.974,8 | 89.431,5 | 100.286,6 | 115.011,9 | 126.878,4 | 144.483,7 | 167.066,3 | 183.278,2 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 189/2012 – Min. do Planejamento.



Nota-se que, para uma inflação total acumulada de 56,6%, o aumento da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo foi da ordem de 135,6%. A despesa do Poder Executivo com os servidores civis do Executivo aumentou em 160,9%, ao passo que o gasto com os militares aumentou em 85,5%. Alguns elementos do gasto, como as despesas com pensionistas e inativos, tiveram expressiva elevação, como resultado do reconhecimento de direitos que, no período anterior, haviam sido negados, mas, também, do progressivo envelhecimento da força de trabalho da União, que acarretou expressivo número de aposentadorias no período, parcialmente compensada pela criação de novos cargos efetivos e pelo ingresso de novos servidores.

Entre 2003 e 2010, foram criados 149.685 cargos efetivos no Poder Executivo, assim distribuídos:

**Tabela 3 - Cargos Criados no Poder Executivo Federal  
Período 2003-2010**

| Nível do Cargo | Cargos criados |
|----------------|----------------|
| Auxiliar       | 2.643          |
| Intermediário  | 49.318         |
| Superior       | 97.724         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>149.685</b> |

*Fonte: Ministério do Planejamento*

Parcela expressiva desses cargos (77.000) foram destinados às Instituições Federais de Ensino, além das milhares de vagas destinadas às Agências Reguladoras Federais (9.780) e entidades como INSS (8.195), Polícia Federal (5.090), INCRA (4.500), Ministério da Saúde (3.900), Funai (3.100) e Polícia Rodoviária Federal (3.000).



O total de servidores efetivos civis ativos do Poder Executivo, por outro lado, sofreu acréscimo de 160.630 cargos ocupados, enquanto o total de aposentados e pensionistas manteve-se praticamente estável ao longo do período.

Já no total de servidores federais civis e militares, considerados os três Poderes, os acréscimos foram ligeiramente maiores, como evidencia a tabela a seguir, com uma elevação de mais de 200.000 servidores ativos no período:

**Tabela 4 - Evolução do Quadro de Pessoal da União**  
**Período 2002-2010**

| Class.      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | Variação |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Ativos      | 912.192   | 961.199   | 990.577   | 987.403   | 1.005.842 | 1.014.195 | 1.031.632 | 1.067.861 | 1.111.633 | 199.441  |
| Aposentados | 538.537   | 545.867   | 545.367   | 537.624   | 532.048   | 529.563   | 530.695   | 537.136   | 543.722   | 5.185    |
| Inst.Pensão | 405.237   | 415.699   | 433.230   | 434.333   | 442.850   | 448.376   | 452.647   | 402.287   | 406.126   | 889      |
| Total       | 1.855.966 | 1.922.765 | 1.969.174 | 1.959.360 | 1.980.740 | 1.992.134 | 2.014.974 | 2.007.284 | 2.061.481 | 205.515  |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal nº 189/2012 – Min. do Planejamento.

Mesmo com um crescimento de quase 22% no número de servidores ativos, e mais de 11% de acréscimo no número total de servidores, é fato que não houve elevação nos percentuais de comprometimento da RCL com pessoal e encargos e de participação dessa despesa no PIB. Na verdade, os indicadores de 2010 são ainda mais favoráveis do que aqueles verificados ao final de 2002, vide tabela a seguir.

**Tabela 5 - Despesa com Pessoal e Encargos da União x PIB e RCL  
Período 2003-2011**

Em milhões de Reais

| Ano  | Despesa com Pessoal da União | Produto Interno Bruto (PIB) | % do PIB | Receita Corrente Líquida (RCL) | % DA RCL |
|------|------------------------------|-----------------------------|----------|--------------------------------|----------|
| 2003 | 78.974,70                    | 1.699.648,00                | 4,65%    | 224.920,20                     | 35,11%   |
| 2004 | 89.431,60                    | 1.941.498,00                | 4,61%    | 265.798,00                     | 33,65%   |
| 2005 | 94.022,20                    | 2.147.239,00                | 4,38%    | 303.015,80                     | 31,03%   |
| 2006 | 115.011,90                   | 2.369.484,00                | 4,85%    | 344.731,40                     | 33,36%   |
| 2007 | 126.877,80                   | 2.661.344,00                | 4,77%    | 386.763,00                     | 32,81%   |
| 2008 | 144.483,70                   | 3.032.203,00                | 4,76%    | 428.563,30                     | 33,71%   |
| 2009 | 167.066,30                   | 3.239.404,00                | 5,16%    | 437.199,40                     | 38,21%   |
| 2010 | 183.278,20                   | 3.674.964,00                | 4,99%    | 499.867,00                     | 36,67%   |
| 2011 | 197.481,50                   | 4.143.000,00                | 4,77%    | 558.706,40                     | 35,35%   |

Fonte: SIAFI/PRODASEN/STN

Como demonstra a tabela, a média do percentual de comprometimento da RCL, no período, foi de 34,43%, com pico de 38,21% em 2009, e o valor mais baixo registrado em 2005. Verifica-se também que, em 2010, ano em que se completaram os efeitos financeiros das últimas reestruturações e reajustes, o percentual de comprometimento da RCL foi de 36,67%, número inferior ao percentual registrado em 2002 e bem inferior ao patamar fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas da União (50%), nos termos do art. 20 desse diploma legal.

Já em relação ao PIB, 2009 foi também o ano de mais alto resultado, enquanto 2005 também foi o de menor resultado. Não houve, todavia, crescimento expressivo, encerrando-se o período com uma participação dos gastos com pessoal no PIB de 4,77%, inferior em 0,8% à participação registrada em 2002.

Não é correto, portanto, apontar descontrole de gastos no período, sendo obrigatória a constatação de que o acréscimo se



deu, efetivamente, em consequência da necessidade não somente de promover a recuperação da capacidade administrativa, como resgatar o poder aquisitivo e a capacidade de atração e retenção do serviço público federal.

### 3 | Aspectos Relevantes da Despesa com Pessoal da União

Apesar dos reajustes concedidos na última década, não se pode falar em distorções remuneratórias no serviço público frente ao setor privado: estudo realizado pela OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre a gestão de recursos humanos no Governo Federal do Brasil em 2009 afirmava que a questão da atratividade do serviço público frente ao setor privado não é diferente da enfrentada nos países desenvolvidos, e que apenas recentemente as carreiras “de elite” passaram a ter remunerações competitivas, embora ainda haja situações críticas em cargos nas áreas de engenharia, medicina e outras onde o mercado é altamente competitivo<sup>4</sup>.

O estudo registra ainda que, “globalmente, a quantidade e o custo dos funcionários públicos no Brasil (em todos os níveis de governo) têm se mantido relativamente estáveis ao longo dos últimos anos, e até recentemente, o governo federal foi um fator de estabilidade do total do emprego público (em todos os níveis de governo)”.

A OCDE reconhece que

*“isso não quer dizer que os aumentos de custos no governo federal não têm sido legítimos. Uma grande parte do aumento do número de funcionários teve lugar na educação, saúde, segurança e infraestrutura e pode ser perfeitamente legítimo considerando um melhor aces-*

<sup>4</sup> OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil. OECD: Paris, 2010.





*so e possíveis melhorias no fornecimento de serviços. Esse aumento sucedeu décadas de poucos investimentos, em que a regularização de um grande número de funcionários se deu por meio de procedimentos não competitivos (após a instituição do regime único para os funcionários públicos em 1987 e posterior revisão em 1990), nem todos com as qualificações necessárias, e de sucessivas políticas de demissões e congelamentos de contratações. Os relatos apontam que os aumentos salariais também foram necessários, dado que os funcionários públicos costumavam ser mal pagos.”*

A necessidade de promover a substituição de terceirizados contratados irregularmente para exercer funções privativas de servidores efetivos e de superar déficits ainda existentes em carreiras estratégicas como as da Administração Tributária, Polícia Federal, saúde, educação e outras, onde o número atual de servidores não atende adequadamente às necessidades dos respectivos setores, implica em sério desafio à gestão fiscal e de recursos humanos para os próximos dez anos, quando o Governo terá que assegurar e ampliar a sua capacidade de resposta às demandas da sociedade.

Daí a impossibilidade de que se possa considerar adequada à realidade do país a lógica da contenção, pura e simples, da despesa com pessoal. Se é fato que essa despesa pode e deve ser mais eficiente, por outro lado não se pode considerar honesta a abordagem contida em proposições que visam, sobretudo, “controlar” e restringir o aumento da despesa com pessoal e encargos, engessando a gestão pública a níveis nunca vistos, como é o caso do Projeto de Lei Complementar nº 01, de 2007, do Poder Executivo, que visava limitar o crescimento da despesa com pessoal, por dez anos, à correção inflacionária mais 1,5%. Embora o Projeto tenha



tido sua tramitação paralisada desde então, iniciativa semelhante foi aprovada pelo Senado Federal em 2009 e remetida à Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei Complementar nº 549, de 2009, de autoria do Senador Romero Jucá, que difere da proposição antes referida apenas por ser mais “generoso”, ampliando o limite de aumento acima da inflação para 2,5%.

Ambas as proposições, porém, partem da premissa de que a fixação de limites por lei seria capaz de, razoavelmente, conter pressões por novos reajustes e controlar o crescimento da despesa, à revelia das reais necessidades da sociedade, e ignorando fato de que, a cada vez que se instituem normas dessa espécie, maior é a tentação para que os gestores públicos recorram a mecanismos de burla, notadamente através da contratação de prestadores de serviços, Organizações Não-governamentais, fundações de apoio, consultorias irregulares e outras formas de contratação que pecam não apenas pela falta de transparência e arrepio ao sistema do mérito, mas são fontes rotineiras de corrupção, clientelismo e nepotismo.

#### 4 | O Governo Dilma Rousseff

Uma das principais marcas do primeiro ano do Governo Dilma Rousseff foi o desmedido empenho dos seus principais condutores, e da sua base de apoio no Congresso Nacional, em evitar qualquer elevação na despesa com pessoal. Já no início de seu mandato, a Presidenta determinou a suspensão da autorização de novos concursos públicos, bem como o adiamento da convocação de servidores já aprovados e que aguardavam nomeação, como parte do corte de gastos da ordem de R\$ 50 bilhões anunciado no início de fevereiro de 2011. E adotou postura igualmente restritiva quanto à concessão de novos reajustes. Ao proceder à análise da conjuntura vigente nesse período, constata-se que quatro fatos foram determinantes para a configuração desse quadro de exiguidade.



O primeiro deles é o fato de que, em 2010, o Presidente Lula optou por não encaminhar propostas de reajuste ao Congresso com vigência para 2011, evitando, assim, impor novos ônus à sua então provável sucessora. Apesar dos argumentos apresentados pelo governo e reproduzidos pela imprensa na época, a opção do Presidente Lula foi eminentemente política, e não técnica, pois, conforme será demonstrado a seguir, os impedimentos legais em ano de eleições presidenciais não inviabilizavam a concessão de reajustes aos servidores públicos até determinado limite.

Segundo a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, é vedado aos agentes públicos - entre os quais se inclui o Presidente da República, ainda que não dispute a eleição - nos termos do art. 73, inciso VIII, “fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral** da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta lei (180 dias) e até a posse dos eleitos”.

Tal dispositivo pretende evitar a excessiva generosidade do dirigente em final de mandato e o uso indevido da política remuneratória, quer para beneficiar-se eleitoralmente, quer para favorecer seus aliados. No entanto, o dispositivo não impede a revisão geral no período dos cento e oitenta dias anteriores à eleição, e nem mesmo *após* esse prazo. A revisão, se concedida *após* a data limite, não poderia, em tese, ultrapassar a inflação do ano em curso, até a data da sua concessão, o que, contudo, exige considerar qual a data-base para a concessão da revisão geral.

No caso dos servidores federais, essa data-base, legalmente fixada desde 1988 pela Lei nº 7.706, de 21 de dezembro, e reafirmada pela Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, é o mês de janeiro, embora, desde 2004, não tenha sido observada com a regularidade determinada pelo inciso X do art. 37 da Carta Magna.



O art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelece que “é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos **cento e oitenta dias** anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”, o que, portanto, vedaria qualquer reajuste a ser concedido por lei ou medida provisória a partir de 1º de julho de 2010.

Assim, na verdade, poderia haver questionamento a qualquer reajuste superior à inflação que viesse a ser concedido aos servidores federais a partir de 6 de abril de 2010, mas é inquestionável a possibilidade de reposição das perdas inflacionárias previstas para o referido ano por meio de ato expedido até o dia 30 de junho de 2010. A reposição anual das perdas inflacionárias tem previsão constitucional e, caso fosse cumprida regularmente pelos governantes, evitaria a diminuição do poder de compra das remunerações percebidas pelos servidores públicos.

Cabe também informar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a fixar o limite de 31 de agosto do ano anterior para que estejam em tramitação propostas legislativas que intentem implementar reajustes a serem contemplados na Lei Orçamentária do ano seguinte. Tal norma, introduzida pela primeira vez na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), acabou por vedar a concessão, no curso do próprio exercício, de reajustes por meio de leis ou medidas provisórias, exceto se a medida provisória resultasse de projeto de lei já em tramitação na data fixada. A inovação serviu, desde então, para limitar tanto a aprovação quanto o envio ao Congresso de proposições legislativas relativas a aumento de pessoal, engessando fortemente a adoção de medidas que, até 2008, ocorriam regularmente durante o ano, à exceção dos anos eleitorais, pelas razões já citadas.



O segundo fato é o empenho da Presidenta Dilma Rousseff em evitar, com o apoio de sua ampla base de sustentação no Congresso, a aprovação de projetos de lei em tramitação elevando os vencimentos dos servidores e membros do Poder Judiciário, e de servidores do Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União e Câmara dos Deputados. Não somente o Poder Executivo não incluiu na proposta orçamentária enviada ao Congresso a previsão de aumento de despesa resultante das proposições em tramitação, como se empenhou em impedir que fossem promovidos ajustes durante a votação do projeto de lei orçamentária para 2012, sob o argumento de que o excesso de aumento de gastos com pessoal resultante dessas proposições implicaria em cortes de gastos em outras áreas.

Mesmo após o Supremo Tribunal Federal haver reagido contrariamente à não inclusão dos impactos das propostas em tramitação no projeto de lei orçamentária enviado ao Congresso, não houve modificação da decisão presidencial de não acolher quaisquer aumentos de despesas para os demais Poderes, destacando-se o fato de que o acatamento da demanda do Poder Judiciário implicaria um acréscimo de cerca de R\$ 7,2 bilhões/ano.

Já o terceiro fato se manifesta na decisão da Presidenta de não encaminhar ao Congresso, no prazo estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, projetos de reajustes para beneficiar em 2012 um amplo leque de categorias, como ocorrera em anos anteriores.

De fato, a única proposta enviada pela Presidenta ao Congresso, o Projeto de Lei nº 2.203, de 2011, posteriormente substituído pela Medida Provisória nº 568, de 2012, destinou-se a promover ajustes de vantagens para alguns setores do serviço público e correções pontuais em leis já vigentes, sem estabelecer reestruturações amplas e novos patamares de remuneração para carreiras ou grupos de cargos que demandam, há muito, novas reestruturações e reajustes.



No decorrer do ano de 2011 e no início de 2012, alguns economistas e analistas políticos, por meio de notas, artigos e comentários, associaram a não concessão de reajustes para 2012 à necessidade do Governo de conter o excessivo aumento nos gastos com pessoal, fato que, segundo eles, teria ocorrido nos últimos anos do Governo Lula. No entanto, conforme disposto na Tabela 5, em que pese o aumento mais acentuado da despesa entre 2008 e 2009, dois fatos devem ser considerados: primeiro, que a participação dos gastos com pessoal na Receita Corrente Líquida não deixou de estar situado em patamar bem abaixo ao fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas da União (50%); e segundo, que a evolução desses gastos entre 2009 e 2010, quando houve queda no percentual de participação na RCL, já indicava para o Governo que a trajetória de crescimento havia se encerrado. Portanto, a não concessão de reajustes para 2012 não poderia ser justificada pela necessidade de conter a elevação de despesa que não vinha, e nem vem, crescendo de forma descontrolada.

Lamenta-se ainda o fato de que a Presidenta, até aqui, da mesma forma que seus antecessores, não vem dando cumprimento ao mandamento constitucional contido no art. 37, X da Carta Magna, que prevê a revisão geral anual dos vencimentos, subsídios e remunerações dos servidores, embora tenha apoiado, no final de 2010, a aprovação de decreto legislativo, com efeitos a partir de 1º de fevereiro de 2011, que reajustou a remuneração da própria Presidenta, do vice-Presidente, dos Ministros de Estado e dos membros do Congresso Nacional, equiparando-os à remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Igualmente, a Presidenta orientou a sua base de apoio no Congresso no sentido de não aprovar proposições de revisão de subsídios dos magistrados, o que foi objeto do Mandado de Injunção



Coletivo nº 4.490, ajuizado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil - Ajufe, contra os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em que se alega a omissão do Congresso Nacional na apreciação do Projeto de Lei nº 2.197/2011, encaminhado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal em 31/8/2011. No entanto, o Relator do Processo, Ministro Ricardo Lewandowski, determinou, em 7 de fevereiro de 2012, o seu arquivamento, por entender não estar ainda presente a **mora legislativa** na apreciação do referido projeto.

O quarto fato consiste nos efeitos da crise econômica mundial, e seus reflexos sobre as finanças públicas do Governo Federal. Se, em 2008, o mundo foi submetido a uma forte crise econômica, é fato que essa crise ainda não foi superada, e seus efeitos ainda se fazem sentir com força em vários países. Por outro lado, cabe lembrar que a mais importante medida de efeito anticíclico adotada pelo governo para evitar a contaminação da economia do Brasil pelos efeitos da crise em 2008 e 2009 foi o estímulo ao consumo interno. Nesse sentido, a elevação da renda da população no período foi essencial para o aumento da demanda interna. Por isso, a preocupação com os efeitos da crise não deve ser um inibidor para a constante revisão no quadro remuneratório dos servidores públicos, muito pelo contrário.

## 5 | Conclusões

Como demonstram os dados apresentados neste Estudo, inexistente evidência de descontrole na despesa com pessoal e encargos da União, e menos ainda de qualquer excesso que possa ser atribuído à política adotada na última década. Por esse motivo, a falta de investimentos em pessoal nesses primeiros dois anos do Governo Dilma Rousseff não pode ser justificada pela “imperiosa necessidade de conter a elevação do gasto com servidores”. Os



números apresentados deixam claro que, entre o ano de 1995 e o ano de 2003, houve, de fato, uma forte redução na participação dessa despesa na RCL. De 2004 a 2010, contrariando os “alertas” disseminados recentemente de que teria havido um “exagero do governo anterior nas reestruturações concedidas”, fica claro que tal participação se manteve dentro de uma faixa segura e estável, sempre situada bem abaixo do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A política de contenção de gastos dessa natureza para fins de alcançar ou elevar metas de superavit primário já deu mostras da sua nocividade para o País. Uma análise acurada sobre as origens de graves crises deflagradas recentemente, como a do sistema aéreo e da segurança pública, aponta não só para a falta de investimentos em recursos materiais, mas sobretudo para a insuficiência do quantitativo de servidores e para a má gestão da força de trabalho. Importante alertar que tais problemas, ainda não solucionados a contento, ameaçam produzir novas crises no futuro.

Os elementos apresentados ao longo desse trabalho evidenciam a importância de se colocar, em plano superior, a adoção de uma política efetiva de gestão de recursos humanos, que supere os problemas consolidados nas três esferas de Governo, e que são, no Governo Federal, ainda mais graves, por ser este o *locus* primeiro da definição das políticas públicas no país, com influência sobre os demais entes da Federação.

Uma política adequada de gestão de recursos humanos deve permitir recrutar regularmente, selecionar meritocraticamente, remunerar dignamente, gerir a força de trabalho eficientemente e alcançar os resultados esperados pelos cidadãos. Para isso, são necessários investimentos constantes.

O descumprimento da Constituição Federal, que prevê a revisão geral anual das remunerações e proventos, é apenas um





exemplo de práticas desorganizadoras que, no limite, podem ser compensadas, parcialmente, pela política de reajustamentos diferenciados, mas que induzem a uma lógica de descompromisso com a institucionalidade que acaba por contaminar o próprio *ethos* do serviço público.

A sociedade brasileira deve atentar para o fato de que os “gargalos” que, em certos momentos, inibem o crescimento econômico nacional não resultam apenas da falta de investimentos em infraestrutura, conforme se divulga reiteradamente, mas também da prestação deficiente de serviços públicos, o que, por sua vez, é fruto dos problemas apontados até aqui. Exemplo disso é o trabalho de fiscalização e controle do comércio exterior, sob responsabilidade da Receita Federal do Brasil e exercido pelos integrantes dos cargos de Auditor-Fiscal e Analista-Tributário, pertencentes à Carreira de Auditoria da Receita Federal. A falta de equipamentos e de servidores nesse setor tem gerado morosidade nas operações de exportação e importação, além de um deficiente trabalho de combate a práticas comerciais fraudulentas, como o subfaturamento, em prejuízo à economia nacional.

O País vem pagando caro também pelo precário exercício de vigilância das fronteiras, o que vem gerando danos à economia e pondo em risco a segurança pública. Por meio do livro “Fronteiras Abertas”, o Sindireceita vem denunciando a fragilidade do aparato estatal de controle sobre o trânsito de pessoas e mercadorias pelas fronteiras do País, o que acaba por facilitar práticas como o contrabando, o tráfico de armas e drogas e a pirataria. Esse lamentável quadro é, sem dúvida alguma, produto da insuficiência ou ausência de investimentos em pessoal. Apesar dos avanços notados na última década, tal situação ainda persiste e pode se agravar caso o Governo insista na sua política de contenção demasiada de gastos com pessoal.



As perspectivas para o Governo Dilma são, assim, desafiantes, e dependerão, além do comportamento da economia, de o quanto a Presidenta da República, que regularmente reitera seus compromissos com os valores da eficiência, probidade administrativa, profissionalismo da gestão, busca de resultados e prestação de contas, será capaz de desvencilhar-se dos preconceitos reiteradamente veiculados e mostrar-se imune ao discurso de que o Presidente Lula deixou-lhe uma “herança maldita” materializada em elevados gastos com pessoal e expectativas infladas por novos e irreais reajustes *vis a vis* a realidade do país.

Conforme demonstrado ao longo deste Estudo, adjetivações como “inchaço da máquina pública” e “descontrole de gastos com pessoal” carecem de fundamentos e, na verdade, depõem contra o desenvolvimento econômico do País, servindo apenas para alimentar o ideário dos que, historicamente, por interesses escusos, sempre foram contrários à construção de um serviço público amplo e de qualidade.

**DIRETORIA EXECUTIVA NACIONAL  
DEN 2011/2013**

**Sílvia Helena de Alencar Felismino (CE)**  
Presidente

**Paulo Antenor de Oliveira (ES)**  
Vice-presidente

**Jether Abrantes de Lacerda (CE)**  
Secretário Geral

**Irivaldo Lima Peixoto (AC)**  
Diretor de Finanças e Administração

**Ronaldo de Souza Godinho (SC)**  
Diretor Adjunto de Finanças e Administração

**Hélio Bernades (GO)**  
Diretor de Assuntos Parlamentares

**João Jacques Silveira Pena (MG)**  
Diretor de Assuntos Jurídicos

**Thales Freitas Alves (PE)**  
Diretor Adjunto de Assuntos Jurídicos

**Odair Ambrósio (SE)**  
Diretor de Defesa Profissional

**Alcione de Souza Policarpo (PR)**  
Diretor de Estudos Técnicos

**Moisés Boaventura Hoyos (AM)**  
Diretor de Assuntos Aduaneiros

**Kátia Rosana Nobre Silva (SP)**  
Diretora de Comunicação

**Ana Cristina Cavalcanti Castelo Branco Soares (DF)**  
Diretora de Tecnologia e Informação

**Jair Vilar Marinho (RJ)**  
Diretor de Aposentados e Pensionistas

**Hugo Leonardo Duarte Costa Braga (RS)**  
Diretor de Assuntos Previdenciários

**Antônio Geraldo de Oliveira Seixas (PB)**  
Diretor de Formação Sindical e Relações Intersindicais



**SINDIRECEITA**

SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL