

---

## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---

# Nota Técnica Conjunta n.º 06/2012

---

**PROPOSTAS DE AMPLIAÇÃO DE GASTOS  
COM PESSOAL DOS DEMAIS PODERES E  
MPU – OBRIGATORIEDADE OU NÃO DE  
INCLUSÃO NO PLOA 2013**

**SOLICITANTE:**

Deputado Paulo Pimenta

**ELABORAÇÃO<sup>1</sup>:**

CONSULTORIAS DE ORÇAMENTO  
CÂMARA DOS DEPUTADOS E  
SENADO FEDERAL

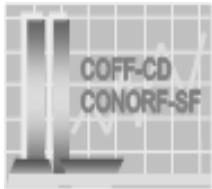
---

**SETEMBRO/2012**

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>  
e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

---

<sup>1</sup> Colaboraram os consultores: Eber Zoehler Santa Helena, Eugênio Greggianin, José de Ribamar Pereira da Silva e Sérgio Tadao Sambosuke.



# CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

## ÍNDICE

<b>I – OBJETIVO</b>	2
<b>II – ANÁLISE</b>	2
Antecedentes	2
A Constituição Federal e os Limites Orçamentários para os Poderes Legislativo e Judiciário e MPU	5
A Lei de Diretrizes Orçamentárias	6
<b>III – CONCLUSÕES</b>	9

### I – OBJETIVO

A presente Nota Técnica, elaborada por solicitação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, Deputado Paulo Pimenta, tem como objetivo analisar os aspectos técnicos e jurídicos relacionados à obrigatoriedade ou não de serem incluídas, no projeto e na lei orçamentária para 2013, as propostas de ampliação dos gastos com pessoal e encargos sociais encaminhadas pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público.

O Procurador-Geral da República impetrou, em 14/09/2012, Mandado de Segurança contra Ato da Presidente da República que, ao consolidar o projeto de lei orçamentária para 2013 – PLOA 2013, deixou de incluir valores referentes aos gastos com pessoal do Ministério Público da União.

Em 17/09/2012, Mandado de Segurança Coletivo, com pedido de liminar, foi impetrado pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA e pela Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE contra ato comissivo da Presidente da República. Preventivamente, o Mandado pede que se determine ao Congresso Nacional que se abstenha de apreciar e votar o PLOA 2013 enquanto a Presidente da República não encaminhar a integralidade da proposta pretendida.

### II – ANÁLISE

#### Antecedentes

A questão é recorrente, tendo sido motivo da NTC 04/2012<sup>2</sup>. Em 2011, as propostas de ampliação da remuneração do Poder Judiciário e do MPU não foram absorvidas no projeto de lei orçamentária para 2012, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2011.

<sup>2</sup> Valemo-nos, na elaboração desta Nota, pela conexão dos assuntos, de elementos da NTC nº 04/2012 que, ao tratar dos “Limites Orçamentários para gastos com pessoal dos Poderes e MPU: Fixação de parâmetros pela LDO”, analisou a questão aqui discutida do ponto de vista da necessidade da LDO da União fixar parâmetros e limites quantitativos específicos para os demais Poderes e MPU.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

O Parecer nº 6753/2012, da Procuradoria Geral da República – PGR, apresentado na ação direta de inconstitucionalidade por omissão – ADO 18/2011, recomendou que o Supremo Tribunal Federal exortasse a Presidente da República a incorporar, no projeto de lei orçamentária para 2012, a íntegra das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do MPU. A Ação apontava falha no dever de legislar atribuída à Presidente da República e ao Congresso Nacional, por não contemplarem integralmente a proposta orçamentária do Poder Judiciário e do MPU para 2012.

O Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, em defesa do ato presidencial, afirmou na oportunidade não ter sido possível aumentar os gastos correntes no valor pretendido (R\$ 7,7 bilhões), tendo em vista a *“ameaça ao equilíbrio existente entre as receitas e despesas previstas na Proposta Orçamentária de 2012 e também o não cumprimento de meta de resultado fiscal estabelecida pela LDO-2012”*.

Pretendendo sanar a omissão, em 02/09/2011, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem nº 355/2011, dando conhecimento da existência dos referidos pedidos de ampliação, sem indicar, no entanto, os recursos necessários para o seu atendimento.

Durante a tramitação do projeto de lei orçamentária para 2012, o Congresso Nacional decidiu pela não ampliação dos gastos com pessoal conforme trecho do parecer do Relator-Geral da Lei Orçamentária para 2012, aprovado pela Comissão Mista de Orçamento e pelo Plenário do Congresso Nacional:

“O atendimento dos pleitos por parte do Congresso Nacional exige a identificação de recursos ou o cancelamento de despesas de outras áreas, observado o devido processo orçamentário regulado pela Resolução nº 1, de 2006-CN (vide Parecer Preliminar). Vale salientar que a alocação dos recursos limitados é disputada por diversas demandas, a exemplo daquelas relativas a investimentos públicos e gastos sociais (salário mínimo, benefícios previdenciários, plano Brasil sem Miséria, etc).

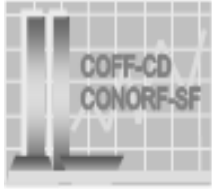
Ao longo do processo de tramitação do PLOA 2012, ficou público a intensa análise e a apreciação dos conteúdos dos vários projetos em tramitação. Todos os esforços foram envidados no sentido de buscar entendimento entre os Poderes, para encontrar alternativas que garantissem o atendimento das demandas por reestruturação de carreiras com reajustes salariais, sem contudo adicionar novos riscos que pudessem comprometer a estabilidade macroeconômica e a capacidade de investimento do Governo Federal.

Porém, diante do recrudescimento da crise econômica internacional, configurando um quadro de incerteza que enseja cautela na aprovação de medidas que redundem na expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, não houve avanço nas negociações. Dessa forma, não foi possível chegar a um acordo que viabilizasse o atendimento das emendas apresentadas com a finalidade de alocar recursos para atender os diversos projetos de lei que versam sobre alterações de gastos com pessoal.

E coube, finalmente, a essa relatoria cumprir com o que foi anunciado desde o início dos trabalhos. Ou seja, **diante da falta de acordo, não foi possível o atendimento das demandas de aumentos de gastos com pessoal de nenhum dos Poderes e MPU.**

Isso se deu mesmo após intenso diálogo com líderes partidários, que nos últimos dias buscaram alternativas para o equacionamento das várias demandas. Concluímos, então, que o melhor para o Brasil, nesse momento, é garantir o investimento e o nível de emprego, gerar oportunidades e manter os gastos sociais.” **(grifo nosso)**

No PLOA 2013, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de reajuste de 5% para os membros e servidores do Poder Judiciário e do MPU. Conforme consta do item 5 da Exposição de Motivos nº 00201/2012/MP:



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

“O Poder Executivo estudou cenários prospectivos para os próximos anos e, dadas as condicionantes advindas das receitas projetadas e da evolução natural das despesas obrigatórias da União, chegou a um espaço fiscal que indica a possibilidade de reajuste para as carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público da União similar ao negociado com as carreiras do Poder Executivo, equivalendo a 15,8% em três anos, sendo 5% ao ano no período de 2013 a 2015.”

Os valores reservados ao Poder Judiciário e ao Ministério Público totalizam, respectivamente, R\$ 1,1 bilhão e R\$ 143 milhões, de acordo com os subitens 2.1 e 3.1 do item II do Anexo V do PLOA 2013, mas as respectivas proposições legislativas ainda não estão identificadas<sup>3</sup>. As propostas originalmente encaminhadas pelo Poder Judiciário e pelo MPU foram anexadas ao PLOA 2013 (Volume VII), por Exposição de Motivos do MPOG, cujo impacto orçamentário total soma R\$ 8,3 bilhões em 2013.

Segundo divulgado pela imprensa, a cúpula do Poder Judiciário teria aceitado a proposta de reajuste de 15,8% dos subsídios (5% em janeiro de 2013, 5% em janeiro de 2014, 5% em janeiro de 2015) oferecida pelo Poder Executivo, sem contudo encerrar as negociações sobre novos reajustes. Essa ressalva de aumentos suplementares é reforçada por meio da justificativa de apresentação do PL 4360/2012, que dispõe sobre o subsídio de Ministro do STF, segundo a qual esse PL não impede a regular tramitação dos PLs 7749/2010 e 2197/2011.

Se, no âmbito do Congresso Nacional, se mantiver o reajuste de 5% sobre o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, teto remuneratório de todos os servidores públicos, fixado conforme art. 37, XI, da Constituição, não caberia pedido de correção maior para qualquer carreira ou agente público, pois todos se submetem ao subsídio dos Ministros do STF, nos termos constitucionais do art. 93, V.<sup>4</sup> Observe-se que a LDO 2013, art. 90, § 6º, II<sup>5</sup>, veda expressamente alterações que resultem em remuneração superior ao teto constitucional fixado no art. 37, XI, CF.

Quanto aos servidores, o encaminhamento por parte da Procuradoria-Geral da República e do Supremo Tribunal Federal de novos projetos de lei<sup>6</sup>, reestruturando as carreiras dos servidores do Ministério Público e do Poder Judiciário, respectivamente, em valores inferiores aos projetos anteriores, é indicativo de que teria havido negociação ou aceitação da

<sup>3</sup> LDO 2013, art. 76, §1º, III.

<sup>4</sup> Art. 93, V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º.

<sup>5</sup> Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria. (...)

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que: (...)

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição;

<sup>6</sup> PLs nº 4362/2012 e 4363/2012.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

proposta, ainda que parcial, por parte dos Autores, como expresso na Justificação do PL 4363/2012, encaminhado pelo Presidente do STF:

“O Projeto de Lei ora submetido à apreciação das Casas do Congresso Nacional visa a reestruturar as carreiras dos servidores do Poder Judiciário mediante a alteração da Lei nº 11.416, de 24 de dezembro de 2006, para **materializar o acordo firmado com o Poder Executivo** para inclusão dos recursos necessários no Anexo V da Lei Orçamentária do exercício de 2013.” (grifo nosso)

### **A Constituição Federal e os Limites Orçamentários para os Poderes Legislativo e Judiciário e MPU**

A autonomia orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, novidade da CF de 1988, é elemento estrutural e necessário à preservação do equilíbrio e da separação de Poderes. Os arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º<sup>7</sup>, e 127, § 3º<sup>8</sup>, da Constituição, atribuem às leis de diretrizes orçamentárias a competência para fixar limite para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU. Essa autonomia é reforçada na Constituição pelo art. 168, que determina a obrigatoriedade da *entrega* dos recursos financeiros, correspondentes às dotações constantes do orçamento, até o dia 20 de cada mês.

Os dispositivos circunscrevem a autonomia orçamentária e financeira dos Poderes e MPU aos limites estipulados em conjunto na LDO. A garantia constitucional exige uma atuação conjunta dos Poderes, daí depreendendo-se que as respectivas propostas tenham ampla discussão e participação quando da aprovação da LDO.

O STF já se manifestou<sup>9</sup> sobre o tema, suspendendo disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado sem a intervenção deste Poder. Além disso, já houve manifestação dessa egrégia Corte nesse sentido, em caráter administrativo<sup>10</sup>.

O item relativo a gastos com pessoal e encargos sociais destaca-se dentro do conjunto das despesas orçamentárias obrigatórias do poder público. Os Poderes da União exercem funções de Estado que incluem a realização de atividades típicas e a prestação dos mais variados serviços públicos à sociedade. É natural, assim, que as despesas com pessoal assumam posição de relevância, sem se descuidar, no entanto, do seu devido controle.

Nesse sentido, a própria Constituição, no §1º do art. 169, criou uma dupla condição para a aprovação de atos que implicam *aumento* de gasto com pessoal: autorização específica na

<sup>7</sup> Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias

<sup>8</sup> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (...)

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.”

<sup>9</sup> ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek.

<sup>10</sup> Ata da 12ª Sessão Administrativa, realizada em 2.8.1989.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

LDO e comprovação da existência de dotação prévia e suficiente no orçamento. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa limites máximos para as despesas totais com pessoal, por Poder e órgão<sup>11</sup>.

O ordenamento jurídico, portanto, condiciona a aprovação de aumentos de gastos à necessária fixação de limites e à identificação dos recursos.

### **A Lei de Diretrizes Orçamentárias**

Cabe à LDO estabelecer parâmetros e prazos para o envio das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU. Por causa disso, as LDOs da União, desde longa data, já disciplinam prazos<sup>12</sup> de encaminhamento e procedimento de envio da proposta orçamentária dos desses Poderes e MPU. Fixam, também, parâmetros para a elaboração dos orçamentos no que tange aos grupos de natureza de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras<sup>13</sup>.

No que tange às despesas com pessoal, a LDO da União faz distinção dos gastos já suportados pela legislação vigente e, portanto, já obrigatórios para o Estado, daqueles que correspondem a proposta de alteração legislativa para expansão ou aumento da despesa.

No primeiro caso, o art. 70 da LDO/2013 determina que todos os Poderes e o MPU tenham como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias, quanto a pessoal e encargos sociais, a folha de pagamento vigente em março do exercício da elaboração do projeto, compatibilizada com os eventuais acréscimos legais (decorrentes de legislação vigente).

Diferente é o caso que trata das necessidades específicas de expansão dos gastos com pessoal, incluindo a concessão de novas vantagens, aumentos, criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras<sup>14</sup>, que são tratadas com maior rigor pelas normas financeiras: a

<sup>11</sup> A LC nº 101, de 2000 - LRF, além de fixar limites máximos por Poder e órgão, proibiu o aumento de despesa com pessoal nos últimos seis meses do mandato do titular de cada Poder. Além disso, exige que todo ato que crie ou aumente despesa com pessoal seja acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e da comprovação da existência de prévia dotação orçamentária. O art. 21 da LRF determina a nulidade de todo ato que provoque esse aumento e que não atenda os requisitos de aprovação dos arts. 16 e 17.

<sup>12</sup> LDO 2013 - Art. 22. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, até 15 de agosto de 2012, suas respectivas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, observadas as disposições desta Lei.

<sup>13</sup> LDO 2013 - Art. 23. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão, como parâmetro para as despesas classificadas nos GNDs 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2013, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2012, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2012, exceto aqueles abertos à conta de superávit financeiro por ato próprio: (...)

<sup>14</sup> Inclui a “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo





## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Constituição Federal, § 1º do art. 169, exige autorização específica na LDO e a existência de dotação orçamentária prévia e suficiente. A necessidade de identificação prévia dos recursos (disponibilidade orçamentária) é reforçada pelos arts. 17<sup>15</sup> e 21<sup>16</sup> da LRF.

Na LDO da União, a autorização de expansão das despesas de pessoal e encargos sociais tem sido tratada de forma peculiar. Diante da dificuldade de se garantir que autorizações genéricas no texto da LDO tivessem lastro em fonte viável de recursos orçamentários, a definição das alterações de gastos com pessoal para todos os Poderes e MPU é remetida para o momento da elaboração da proposta orçamentária, integrando anexo específico da LOA (Anexo V).

É no momento da elaboração do PLOA que se tem melhor condição de avaliar a estimativa da receita e as possibilidades de ampliação de gastos com pessoal e das demais demandas do orçamento da União (custeio, investimento, saúde, educação, dívidas), considerando-se as metas de superávit primário impostas pelo ajuste fiscal e aprovadas na própria LDO. Assim, a delegação para a LOA se impôs historicamente diante da dificuldade de se quantificar *a priori* na LDO, com maior certeza e segurança, autorizações de ampliação de gastos. Diante disso, o art. 76 da LDO/2013 autoriza somente as proposições legislativas que sejam especificadas em Anexo próprio da lei orçamentária anual, desde que identificada a respectiva dotação correspondente<sup>17</sup>.

A LDO 2013 inseriu uma autorização genérica no art. 75, nos seguintes termos:

“Art. 75 Fica autorizada a inclusão de recursos no projeto de lei orçamentária, com vistas ao atendimento do reajuste, a ser definido em lei específica, dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do MPU.”

---

poder público”.

<sup>15</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

<sup>16</sup> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição.

<sup>17</sup> Art. 76. Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2013, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (...).

§ 3º Para fins de elaboração do anexo previsto no § 1o, os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União informarão e os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal submeterão a relação das modificações pretendidas à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, junto com suas respectivas propostas orçamentárias, demonstrando a compatibilidade das modificações com as referidas propostas e com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Essa autorização, no entanto, não foi quantificada quando da apreciação do PLDO 2013. Na ocasião, não houve acordo no sentido de incluir no texto do Substitutivo proposta de emenda que fixava parâmetro concreto para balizar os aumentos de pessoal.

Na NTC 04/2012 considerou-se que a LDO da União, para evitar conflitos institucionais, deveria assumir seu papel constitucional de fixar parâmetros quantitativos completos para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU. A estipulação seria feita de forma conjunta, ou seja, em um ambiente de discussão democrática do ponto de vista político e institucional, com critérios e margens adequadas sob os aspectos econômico e fiscal. Essa prática já é adotada em algumas unidades da federação.

O Anexo previsto no caput do art. 76 é parte integrante da proposta orçamentária e exerce um papel relevante na fixação de limites para o crescimento dos gastos com pessoal de todos os Poderes e MPU, subordinando-se à disponibilidade de recursos.

No que tange ao aumento das despesas com pessoal, a remessa das autorizações da LDO para a LOA, em Anexo específico, sem a fixação de um parâmetro quantitativo acerca do montante, assegura ao Poder Executivo a discricionariedade quanto à inclusão ou não dos montantes pretendidos pelos demais Poderes.

Assim, o fato de não contemplar na proposta orçamentária a integralidade do impacto orçamentário-financeiro das proposições em apreço, ainda que reconhecida a legitimidade do pleito, decorre do exercício da discricionariedade da iniciativa privativa da Presidência da República, como exposto nas Notas Técnicas COFF/CD nº 15/2011<sup>18</sup> e na referida NTC 04/2012.

Observe-se que as despesas com pessoal constantes do Anexo V da proposta orçamentária, relativas às alterações de gastos com tal natureza de dispêndio, não se caracterizam como despesas obrigatórias, inclusive sendo dotadas na “Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência - Recursos para o Atendimento do art. 169, § 1º, Inciso II da CF (Seq: 4517)”, passando a se constituir em despesa obrigatória somente após a sanção, promulgação e publicação da correspondente norma legal<sup>19</sup>.

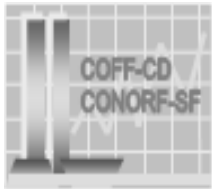
Como já ressaltamos, não existe restrição para o atendimento dos pleitos dos demais Poderes e MPU diretamente no Congresso Nacional, durante a tramitação do PLOA, desde que limitados, nos termos do art. 63 da Constituição Federal, ao aumento de despesa inicialmente previsto nos projetos de lei. No entanto, a proposta orçamentária, além da rotineira escassez de fontes livres, sofre pressão de inúmeras demandas e prioridades. O Orçamento da União contempla interesses de todos os órgãos da administração federal, além de estados e municípios, materializados por meio da apresentação de um grande número de emendas de comissão, de bancada e individuais.

Enfim, os parâmetros para a elaboração da proposta orçamentária dos Poderes e MPU, exigência expressa e clara na CF (arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º e 127, § 3º), têm natureza diversa dos limites máximos (e prudenciais) criados na LRF, que atende o art. 169 da CF, para o controle da execução das despesas totais com pessoal por Poder e órgão. Os limites máximos da LRF correspondem a limites estruturais de comprometimento do estado para com gastos com

<sup>18</sup> <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt15.pdf>

<sup>19</sup> Caso dos PLs 7.749/10, 7.753/10, 2.197/11, 2.198/11, 4.358/12, 4.360/12, 2.199/11, 6.613/09, 4.362/12 e 4.363/12.





## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

peçoal, independentemente da situação orçamentária de cada exercício financeiro; os limites da LDO, por sua vez, de natureza conjuntural, devem levar em consideração as condições econômicas e fiscais específicas para o exercício financeiro correspondente.

### III – CONCLUSÕES

Isto posto, não há obrigatoriedade de serem incluídas, no projeto e na lei orçamentária de 2013, as propostas de ampliação dos gastos com pessoal e encargos sociais encaminhadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo MPU, tendo em vista as disposições constitucionais e legais sobre o tema, em especial na lei de diretrizes orçamentárias para 2013.

Cabe à LDO, em face dos arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º e 127, § 3º da Constituição, estabelecer parâmetros e prazos para o envio das propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU. Assim, a proposta orçamentária para 2013 encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional relativa aos demais Poderes e MPU observou os limites exigidos pelos dispositivos mencionados, nos termos do art. 70 da LDO 2013.

As LDOs da União, desde longa data, fixam parâmetros para a elaboração dos orçamentos no que tange aos grupos de natureza de despesa 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras. No que se refere às despesas com pessoal – GND 1, as disposições da LDO 2013 estabelecem piso para os gastos já comprometidos, com base na folha de pagamento de março de 2012, acrescido da legislação vigente.

Quanto às alterações dos gastos com pessoal (aumentos, alteração de estrutura de carreira, criação de cargos e funções), não há dispositivo taxativo na LDO 2013, por falta de acordo à época de sua aprovação, que estabeleça montante ou fixe parâmetro quantitativo específico para balizar as propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU, ainda que tenha havido uma autorização genérica, nos termos dos arts 75 e 76.

Portanto, a LDO 2013, assim como as anteriores, deixou à discricionariedade do Poder Executivo a inclusão e a quantificação das dotações destinadas às alterações de gastos com pessoal na proposta orçamentária. O Congresso Nacional poderá, nos termos constitucionais, ampliar as referidas dotações, até os montantes previstos nas proposições em tramitação, apesar das dificuldades de fontes de recursos.

Brasília, 26 de setembro de 2012.

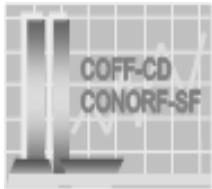
De acordo:

**RICARDO ALBERTO VOLPE**

Diretor da Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira da Câmara dos  
Deputados

**ORLANDO DE SÁ CAVALCANTE NETO**

Consultor-Geral de Orçamento e Fiscalização  
e Controle do Senado Federal



---

## CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados  
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

---