



**Exame de Admissibilidade Orçamentária e  
Financeira da MP 1.238/2024**

**INTERESSADO: Deputado Cláudio Cajado - PP/BA**

**Consultores Designados:**

Dayson Pereira Bezerra de Almeida  
Eugênio Greggianin  
Graciano Rocha Mendes  
Hélio Henrique Diógenes Rêgo  
Sérgio Tadao Sambosuke

Brasília, Agosto/2024



- 1) Esta Nota atende solicitação de trabalho<sup>1</sup> para subsidiar a análise da admissibilidade orçamentária e financeira da medida provisória nº 1238/2024, bem como das emendas a ela apresentadas.
- 2) A Medida Provisória nº 1238, de 3 de julho de 2024, abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 1.348.356.276,00 para atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, custeio e investimento em favor dos órgãos do Poder Judiciário da União - PJU e Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP apresentados na **Tabela 1**.

**Tabela 1 – Órgãos favorecidos pela MPV e respectivos montantes**

Órgão	R\$ 1,00
Supremo Tribunal Federal	6.634.407
Superior Tribunal de Justiça	9.515.368
Justiça Federal	435.397.612
Justiça Militar da União	1.476.642
Justiça do Trabalho	806.189.887
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	86.324.787
Conselho Nacional de Justiça	925.358
Conselho Nacional do Ministério Público	1.892.215
<b>TOTAL</b>	<b>1.348.356.276</b>

- 3) **Destinação dos créditos abertos pela MP 1238/2024.** De acordo com a MP, a distribuição dos valores por órgão e GND é a seguinte:

**Tabela 2 - Despesas por GND**

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimento	Inversões Financeiras	Total
<b>STF</b>		6.634.407			6.634.407
<b>STJ</b>		9.515.368			9.515.368
<b>JF</b>	235.397.612	150.000.000	50.000.000		435.397.612
<b>JM</b>		1.476.642			1.476.642
<b>JT</b>	793.289.887	12.900.000			806.189.887
<b>TJDFT</b>	76.324.787	10.000.000			86.324.787
<b>CNJ</b>		900.000		25.358	925.358
<b>CNMP</b>	1.892.215				1.892.215
<b>TOTAL</b>	<b>1.106.904.501</b>	<b>191.426.417</b>	<b>50.000.000</b>	<b>25.358</b>	<b>1.348.356.276</b>

<sup>1</sup> Solicitação de trabalho nº 1084/2024 do Deputado Claudio Cajado PP/BA.



- 4) Os créditos abertos pela MP 1238/2024, conforme tabela anterior, serão utilizados principalmente para aumentos com despesas com pessoal.
- 5) **Justificativa.** De acordo com a Exposição de Motivos 00048/2024 MPO - EM 48/2024, a proposta visa ao atendimento emergencial para cumprimento de decisão do Tribunal de Contas da União (TCU): a urgência e relevância justificam-se pela necessidade de cumprir a determinação dos Acórdãos nºs 362/2020 e 2.289/2022, de maneira a restituir os limites de gastos pretéritos definidos para o Poder Judiciário, reforçando que aquela Corte de Contas estabeleceu o prazo de 30 dias para o cumprimento integral da decisão. Quanto à imprevisibilidade, argumentou-se pela impossibilidade de se ter previsto, para a Lei Orçamentária de 2024, as dotações necessárias para fazer frente a esse compromisso.

## I - RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- 6) **Não subsistem as razões que fundamentaram os pleitos do MPU, do Judiciário e do CNMP de apropriação de “espaços orçamentários” pretéritos e que embasaram o Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário.** Tal apropriação é incompatível com o princípio da **anualidade orçamentária** e com as regras fiscais estabelecidas na Emenda Constitucional - EC nº 95/2016 e na Lei Complementar - LC nº 200/2023, pois pressupõe que os limites estabelecidos por essas normas são limites mínimos ("pisos de gastos").
- 7) **Abertura de créditos extraordinários como corolário de determinação do TCU (Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário).** A decisão do TCU que implicou a abertura de créditos extraordinários foi além de sua competência, pois a Corte assumiu o papel do Poder Executivo na avaliação dos pressupostos constitucionais que fundamentam a abertura do crédito extraordinário. Além disso, exerceu a competência do Congresso Nacional de avaliação do caráter de urgência e imprevisibilidade das despesas contempladas na medida extraordinária, bem como limitou a prerrogativa do Congresso Nacional de rejeitar essas despesas.
- 8) A abertura de créditos extraordinários, nas circunstâncias sob exame, desprestigia a autoridade do Poder Legislativo, uma vez que a escolha desse instrumento permite o empenho imediato dos recursos, ou seja, a despesa torna-se, na prática, fato consumado, o que limita a discussão ou rejeição da matéria pelo Congresso Nacional. Com efeito, o rito processual privilegiado estabelecido às medidas provisórias que abrem créditos extraordinários justifica-se apenas quando destinado a prover recursos para despesas imprevisíveis e urgentes.
- 9) **Os pressupostos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários não foram atendidos.** A Constituição Federal prevê a abertura de créditos extraordinários apenas para despesas imprevisíveis e urgentes, como as



decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. As despesas previstas na MP nº 1.238/2024, que incluem pagamento de pessoal, encargos sociais, custeio administrativo e investimentos, não se enquadram nessas situações.

- 10) **Constatou-se a exclusão de despesas do universo de abrangência das regras fiscais, fora das hipóteses previstas em lei, com o consequente esvaziamento da competência legislativa legitimamente exercida nas normas complementares fiscais:** o TCU decidiu que “qualquer que seja a forma adotada para a recomposição dos valores (...) tal montante deve ser contabilizado fora do limite total de despesas previsto pela LC 200/2023, sob pena de penalização indevida daquele poder”.
- 11) A Corte de Contas também equiparou a excepcionalidade do caso em análise à de uma calamidade pública (para fins de flexibilização da regra fiscal), quando assentou que “os valores não devam ser contabilizados para fins de verificação do cumprimento da meta”, a despeito do que prevê expressamente a LC nº 200/2023, no sentido de que “A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”.
- 12) **Das decisões adotadas pela Corte de Contas decorrem os seguintes efeitos deletérios:**
  - i) admissão de direito adquirido a “espaço orçamentário” pretérito (extinto): o entendimento conflita com o princípio da anualidade, que impede que sobras orçamentárias de exercícios anteriores sejam reivindicadas em anos subsequentes; além de **transformar o dever de observância do limite de gastos em direito ao montante máximo das dotações (piso)**;
  - ii) criação de precedente para caracterização de “situações excepcionais” que justificariam o atendimento de despesas ordinárias mediante créditos extraordinários. A alegação de que a imprevisibilidade e urgência das despesas da MP 1.238/2024 decorrem da impossibilidade de se ter previsto, para a LOA 2024, montante maior de dotações ordinárias, não torna as despesas urgentes e imprevisíveis. **A fixação de um novo limite (espaço orçamentário), por si só, não gera urgência ou imprevisibilidade;**
  - iii) **risco de reiteradas ampliações de limites** com fundamento em atendimento indevido de despesas ordinárias mediante créditos extraordinários: em uma espécie de efeito dominó, há o risco de, futuramente, serem reivindicados novos limites a partir do argumento de que o aumento extraordinário em 2024 decorreu de despesas ordinárias (como



efetivamente o são), argumento análogo ao que foi acolhido pelo TCU em relação à MP nº 711/2016<sup>2</sup>.

Ademais, o precedente pode fazer com que outros órgãos ou instituições, inclusive o próprio Executivo, passem a pleitear junto ao TCU autorização para que seja editada MP abrindo crédito extraordinário em favor de demandas que venham a ser consideradas *excepcionais* diante de uma *situação concreta*, ou requerer “espaços orçamentários” pretéritos e extintos. Ou seja, **o precedente pode fazer com que o Tribunal atraia para si inúmeras outras situações ou pretensões que dizem respeito a conflitos orçamentários estranhos à sua competência.**

iv) fragilização das regras fiscais, criando exceção não prevista em lei: o TCU assentou, sem base legal, que as dotações para pagamento de saldos orçamentários **de exercícios anteriores poderiam deixar de ser consideradas para fins de cumprimento da meta de resultado primário e do limite de gastos.** De acordo com a legislação vigente, o cômputo de despesas na meta de resultado somente é excluído nos casos de calamidade pública (art. 65 LRF).

- 13) Caso o Congresso Nacional entenda que a Medida Provisória não atende aos pressupostos constitucionais previstos no § 3º do art. 167 da Constituição, a medida deve ser inadmitida ou rejeitada com a edição de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas dela decorrentes, nos termos do § 3º do art. 62 da Constituição.
- 14) **Emendas.** As emendas nº 01 e 02 apresentadas pretendem regular o aproveitamento dos créditos *extraordinários* abertos (os quais já se encontram empenhados neste momento). A primeira emenda direciona os recursos para **antecipar, para 01/10/2024, o reajuste dos servidores** do Judiciário e CNMP, de 6,13% previstos em lei para 01/02/2025. A segunda emenda direciona os recursos para o **programa de saúde suplementar** no âmbito do Judiciário. Ambas as emendas tratam de matéria normativa estranha à lei orçamentária, em conflito com o disposto no § 8º do art. 165 da CF. Ademais, trata-se de despesas de duração continuada, que **não configuram urgência e imprevisibilidade prevista no § 3º do art. 167 da CF.**

---

<sup>2</sup> Abriu créditos extraordinários para despesas ordinárias de auxílio-moradia.



## II - Histórico

- 15) Em setembro de 2014, decisão liminar monocrática do Ministro do STF Luiz Fux concedeu, em caráter indenizatório, auxílio-moradia a todos os juízes brasileiros.
- 16) No ano seguinte, a LOA elaborada para o exercício de 2016 foi aprovada com os valores desse auxílio em uma ação orçamentária genérica, em desacordo com disposição da LDO que exigia a inclusão em ação específica (216H).
- 17) Em janeiro de 2016, a incompatibilidade entre LOA e LDO foi apontada como motivo para edição da MP 711/2016<sup>3</sup>, que abriu crédito extraordinário remanejando despesas do auxílio-moradia para ação específica.
- 18) Em dezembro de 2016, a EC nº 95/2016 estabeleceu limites individualizados anuais para despesas primárias (“tetos de gastos” para o Poder Executivo, órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, DPU e MPU) e fixou que neles e, em suas respectivas bases de cálculo, não seriam incluídos créditos extraordinários.
- 19) Em 2019, o MPU apresentou representação ao TCU em que pleiteava o aumento da base de cálculo dos seus limites anuais de despesas primárias sob a alegação de que houve erro no cálculo do teto de gastos estabelecido para o órgão, dada a exclusão das despesas com auxílio-moradia viabilizadas pela MP nº 711/2016.
- 20) No Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário, que referendou liminar do Ministro Relator Bruno Dantas, o TCU determinou o recálculo dos limites do MPU e de sua base de cálculo, aquiescendo à tese de que haveria direito a uso de suposto “passivo orçamentário” decorrente dos limites a menor estabelecidos em exercícios anteriores.
- 21) Após pedidos do Poder Judiciário (em 2020) e do CNMP (em 2021), os efeitos da decisão supracitada foram estendidos para ampliar também os limites desses órgãos. Em atendimento ao **Acórdão 362/2020-TCU-Plenário**, a base do teto do Poder Judiciário foi corrigida no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias - RARDP do 1º bimestre de 2020. Posteriormente, em atendimento ao Acórdão 2289/2022-TCU-Plenário, foi corrigida a base do teto do CNMP, a partir do RARDP do 1º bimestre de 2023.
- 22) O suposto passivo do MPU veio a ser liquidado em duas parcelas: R\$ 166,8 milhões via crédito suplementar (Lei nº 14.050/2020), e R\$ 61,7 milhões incluídos na LOA

---

<sup>3</sup> Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, dos quais R\$ 106,6 milhões foi destinado ao atendimento de despesas com a Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos. O crédito foi justificado “pela necessidade de adequar-se às exigências legais e pelo fato de que o não pagamento dessas despesas inviabiliza o regular funcionamento dos demais Poderes, da Defensoria Pública da União e do Ministério Público da União, no que diz respeito à concessão do auxílio-moradia”.



- de 2021. De forma diversa, consoante explicita a EM 48/2024, “os valores a menor dos anos anteriores não foram concedidos nem ao Poder Judiciário, nem ao CNMP, que reivindicaram a disponibilização de tais valores devidamente corrigidos, além dos valores anuais já disponibilizados conforme seus respectivos limites”.
- 23) Ao longo das discussões sobre o assunto entre os Poderes envolvidos e o TCU, entrou em vigor a LC nº 200, de 2023, que estabeleceu o Novo Marco Fiscal (Arcabouço Fiscal), em substituição ao teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016.
- 24) Por fim, o Ministro Relator Vital do Rêgo alegou, em voto que resultou no **Acórdão nº 1103/2024-Plenário**, a peculiaridade e a excepcionalidade do referido processo, e ratificou o **entendimento de que os valores em disputa eram devidos ao PJU e CNMP, devendo ser contabilizados fora dos limites da LC nº 200/2023, e do cálculo para fins de cumprimento da meta de resultado primário**, de modo a não penalizar indevidamente tais órgãos.
- 25) A Corte de Contas autorizou que a “recomposição orçamentária” em questão fosse realizada por meio da abertura de crédito extraordinário no presente exercício, embora reconhecendo que a situação discutida não se enquadrava entre aquelas autorizadas a ensejar tal medida. **A solução em comento seria admitida de forma excepcional para resolver tal processo**, que caminhou sem solução até o presente momento, **tão somente em razão da situação concreta**.
- 26) Em 3 de julho de 2024, foi editada a Medida Provisória nº 1238, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 1.348.356.276,00 para atendimento de despesas com pessoal e encargos sociais, custeio e investimento em favor dos órgãos do Poder Judiciário da União - PJU e Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.

### III - ANÁLISE

- 27) **Da insubsistência das razões que fundamentaram os pleitos do MPU, do Judiciário e do CNMP e embasaram o Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário.** As pretensões do MPU, do Judiciário e do CNMP de incorporar “espaços orçamentários” pretéritos contrariam o ordenamento orçamentário-financeiro sob dois aspectos.
- 28) Primeiro, a EC 95/2016 estabelecia limites máximos individualizados para despesas primárias, conhecidos como “tetos de gastos”.
- 29) De fato, tanto no regime da EC 95/2016 quanto no estabelecido pela LC 200/2023, fica claro que os limites de despesas primárias por Poder e órgão **são máximos:**

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos,



para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual demonstrará os **valores máximos de programação** compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º deste artigo.

§ 5º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual e os respectivos créditos suplementares e especiais, inclusive reabertos, sujeitos aos limites de que trata este artigo **não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do § 4º deste artigo.**

- 30) Ainda nesse sentido, o art. 112 do ADCT estabelecia que o teto não constitui obrigação de pagamento futuro pela União.
- 31) Esses tetos foram instituídos para controlar o crescimento das despesas públicas e garantir a sustentabilidade fiscal. Assim, não podem ser interpretados como "pisos de gastos", ou seja, limites mínimos que devem necessariamente ser cumpridos, sem que se subverta a finalidade primordial que justificou a sua instituição. A lógica do teto era restritiva e visava limitar o crescimento das despesas, não assegurar um patamar mínimo de gastos.
- 32) Além disso, o Congresso Nacional efetuou várias alterações em regras da EC 95/2016, de modo que poderia ter realizado a "compensação" pleiteada pelos órgãos mediante ajustes nos limites individualizados, mas não a fez. Aliás, o Congresso Nacional poderia ter previsto na própria emenda que as despesas do auxílio-moradia deveriam estar contempladas na base de cálculo.<sup>4</sup>
- 33) Segundo, ainda que houvesse direito ao limite máximo em cada exercício, daí não decorreria a existência de "espaços orçamentários" pretéritos (diferença entre os limites de despesa recalculados e os limites efetivamente adotados em anos anteriores) que poderiam ser futuramente reivindicados. Com efeito, é cediço que o princípio da anualidade orçamentária, que rege a elaboração e execução do orçamento público, impede que sobras orçamentárias de exercícios anteriores sejam reivindicadas em anos subsequentes. Cada exercício financeiro é independente, e os recursos não utilizados em um ano não geram crédito ou obrigação de uso futuro.
- 34) **Abertura de créditos extraordinários como corolário de determinação do TCU (Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário).**
- 35) O Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário extrapolou as competências do TCU, pois implicou na abertura de créditos extraordinários.

---

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional 126/2022 (artigo 7º) reafirmou a base de cálculo estabelecida na Emenda Constitucional 95/2016.



- 36) Ao determinar a satisfação da decisão sob a justificativa que “a situação nos presentes autos é excepcionalíssima”, o TCU pôs-se no papel do Poder Executivo, que é o responsável pela avaliação dos pressupostos que fundamentam a abertura de créditos extraordinários. Por outro lado, ao indicar que a abertura de crédito extraordinário “se admite de forma excepcional para solucionar o caso”, exerceu competência do Congresso Nacional, que é o responsável pela avaliação, em cada caso concreto, do atendimento dos pressupostos constitucionais para a edição de medidas provisórias.
- 37) Além disso, a abertura de medida provisória, nas circunstâncias sob exame, desprestigia a autoridade do Legislativo, uma vez que a escolha desse instrumento permite o empenho imediato dos recursos, ou seja, a despesa torna-se na prática fato consumado, o que limita a discussão ou rejeição da matéria pelo Congresso Nacional.<sup>5</sup>
- 38) De forma diversa, no âmbito do processo orçamentário ordinário, qualquer proposta de despesa pode ser rejeitada pelo Congresso Nacional, haja vista tratar-se do único órgão competente para aprovação de créditos orçamentários. Nesse sentido, ainda que o Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário determine a ampliação dos limites de despesa do Judiciário e do CNMP, o aproveitamento integral e efetivo dos novos limites (concessão do crédito) estará, a cada ano, condicionado à aprovação discricionária do Congresso Nacional, dentro do processo orçamentário ordinário (PLOA ou PLNs). Pela mesma razão, não há que se falar em “passivo” quando não se sabe se o Congresso iria aprovar as despesas adicionais que os órgãos do Judiciário e o CNMP proporiam nos anos que dispuseram de limites a menor que os recalculados.<sup>6</sup>
- 39) Fora de situações verdadeiramente excepcionais, a inclusão de despesas na LOA depende de aprovação em um processo de alocação que se mostra essencialmente competitivo do ponto de vista técnico e político, dada a escassez de recursos. No devido processo orçamentário ordinário, o poder de iniciativa é exercido pelo Presidente da República, que possui margem de discricionariedade quanto às dotações que compõem os projetos de lei orçamentária e de seus créditos suplementares e especiais. No Legislativo, por sua vez, os projetos que abrem tais créditos (ordinários) são submetidos a um rito mais rigoroso.
- 40) Com efeito, a demora no atendimento de demandas comuns, sujeitas à regular iniciativa e votação de créditos orçamentários, não é uma situação excepcional. É uma decisão política legítima - justificada, quase sempre, pelo excesso de

---

<sup>5</sup> No caso do MPU, a liquidação do suposto “passivo” foi efetuada via LOA e PLN, e não por crédito extraordinário, conforme detalhado no histórico. Tal fato não afeta, contudo, a conclusão de que o pleito deste órgão também não tinha base legal.

<sup>6</sup> A propósito, note-se que o Congresso Nacional, já aprovou o orçamento anual de órgãos do Poder Judiciário em montante abaixo do pleiteado por tais órgãos e do limite máximo para o exercício.



demandas em todas as áreas e pela necessidade de manter a dívida pública sob controle.

- 41) No que diz respeito à situação concreta, constata-se que os pressupostos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários não foram atendidos. A Constituição Federal prevê a abertura de créditos extraordinários apenas para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. As despesas previstas na MP nº 1238/2024, que incluem pagamento de pessoal, encargos sociais, custeio administrativo e investimentos, não se enquadram nessas situações. Portanto, a utilização de créditos extraordinários para tais despesas é inconstitucional.
- 42) De fato, a situação não se enquadra entre as situações listadas no § 3º do art. 167:
- § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública**, observado o disposto no art. 62. **(grifo nosso)**
- 43) Deve-se lembrar ainda que, de acordo com a ADI 4048 MC / DF - DISTRITO FEDERAL

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. **Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.** Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam **realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008. **(grifo nosso)**

- 44) Não há dúvida, portanto, que as despesas previstas na MP 1238/2024 - pagamento de pessoal e benefícios aos servidores, custeio administrativo, investimento - não guardam relação com a urgência e a imprevisibilidade exigidas pela Constituição Federal.



- 45) **Exclusão de despesas das regras fiscais fora das hipóteses previstas em lei. Esvaziamento da competência legislativa legitimamente exercida na edição de normas complementares fiscais.** A demanda por recursos orçamentários é recorrente em todas as áreas de governo, e sempre excede, em boa medida, a disponibilidade de fontes. Os déficits continuam aumentando o estoque da dívida pública e respectivos encargos. Neste contexto, as regras fiscais existem em função da necessidade de controle e de estabilidade econômica do estado. Dentre tais normas, destacam-se, pelo seu papel estruturante, a regra do teto, que limita a autorização de créditos orçamentários (despesas primárias), por Poder e órgão (LC nº 200/2023), e a regra de resultados fiscais (LRF/LDO), que, em última análise, limita despesas discricionárias.
- 46) Para maior efetividade, as regras devem ser universais, de modo a capturar todo ou conjunto de despesas. Exceções somente devem ser admitidas em casos excepcionais, em geral de natureza temporária e emergencial. Neste sentido, encontra-se definido na legislação **regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às situações de calamidade pública, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular**, nos termos do art. 167-A da Constituição e do art. 65 da LRF.
- 47) Assim, admite-se que créditos extraordinários - devidamente caracterizados quanto à sua urgência e imprevisibilidade - possam se valer de um processo decisório célere, com eficácia imediata, sendo excluídos da regra do teto<sup>7</sup> e do resultado fiscal - neste último caso, apenas nas situações de calamidade pública.
- 48) A autorização do regime fiscal extraordinário pelo Congresso Nacional é sempre feita com cautela, destinando-se exclusivamente para despesas diretamente relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública<sup>8</sup> e com vigência limitada aos seus efeitos. O regime extraordinário permitiu, por exemplo, o atendimento de despesas durante a calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional para **o enfrentamento da pandemia e das consequências das inundações no estado do Rio Grande do Sul.**
- 49) No caso da MP nº 1.238/2024, como visto, nada há de concreto que se assemelhe às situações para as quais foi concebido o regime extraordinário. Contudo, decorre diretamente da adoção de referida medida provisória a exclusão das despesas por

---

<sup>7</sup> Art. 3º, § 2º. Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: (...) II - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

<sup>8</sup> LRF, art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação (...): II - **serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º**; III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.



ela contempladas do limite estabelecido pela LC nº 200/2023. Apesar de tais considerações, e apesar de não se fazerem presentes as hipóteses legais, o TCU decidiu no sentido de que “qualquer que seja a forma adotada para a recomposição dos valores (...) tal montante deve ser contabilizado fora do limite total de despesas previsto pela LC 200/2023, sob pena de penalização indevida daquele poder”.

- 50) A Corte de Contas, aliás, foi além, equiparando a excepcionalidade do caso em análise à de uma calamidade pública (para fins de flexibilização da regra fiscal), quando assentou que “os valores não devam ser contabilizados para fins de verificação do cumprimento da meta”. É importante registrar, a esse respeito, que a LC nº 200/2023 expressamente prevê, em seu art. 11, que “A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”. Isto é, o Congresso Nacional, cioso da necessidade de se garantir a credibilidade do novo regime fiscal, vedou a criação de exceções para fins de apuração da meta - justamente o que o TCU acabou por permitir em sua decisão, à revelia do asseverado pelo Poder Legislativo.
- 51) **Implicações das decisões do TCU.**
- 52) Das decisões adotadas pela Corte de Contas decorrem os seguintes efeitos deletérios:
- i) admissão de direito adquirido a “espaço orçamentário” pretérito (extinto);
  - ii) criação de precedente para caracterização de “situações excepcionais” que justificariam o atendimento de despesas ordinárias mediante créditos extraordinários;
  - iii) risco de reiteradas ampliações de limites com fundamento em atendimento indevido de despesas ordinárias mediante créditos extraordinários;
  - iv) fragilização das regras fiscais, criando exceção não prevista em lei.
- 53) Ao autorizar o recálculo de limites com fundamento na classificação indevida de despesas ordinárias (auxílio-moradia) como extraordinárias, o TCU criou precedente que pode ser invocado como justificativa para uma nova ampliação dos limites de despesa<sup>9</sup>. Note-se que os créditos orçamentários extraordinários ora autorizados pela MP 1238/2024 dizem respeito a despesas de pessoal e outras despesas ordinárias. Referida medida pode, assim, dar vazão a um ciclo de recálculo de limites (efeito dominó), com base no argumento já referendado de que

---

<sup>9</sup> Com efeito, outros órgãos poderiam pleitear semelhante ampliação, uma vez que, no exercício de 2016, foram abertos diversos créditos extraordinários contemplando despesas que eventualmente podem ser compreendidas como ordinárias.



as despesas por ela contempladas, pela sua natureza ordinária, deveriam ser levadas em consideração para o cálculo dos limites vindouros.

- 54) Além disso, o TCU assentou que as diferenças entre os limites recalculados e os limites adotados em anos anteriores (“espaço orçamentário”) podem ser aproveitadas no presente exercício, em desacordo com o princípio da anualidade orçamentária. Ao se concluir que a elevação posterior dos limites orçamentários gera uma espécie de **direito adquirido a créditos orçamentários extintos**, e que tais créditos poderiam ser abertos por medida provisória, abre-se mais um **precedente que contraria o ordenamento orçamentário**.
- 55) Abrir créditos extraordinários com base na caracterização de uma **solução excepcional diante de uma situação concreta** não torna as despesas da MP sob análise, por mais relevantes que sejam, em urgentes e imprevisíveis na densidade prevista na CF. Ao contrário, estimula a proliferação de alegações de novas situações excepcionais a requerer abertura indevida de créditos extraordinários.
- 56) Admitida a possibilidade de se abrir créditos extraordinários sem os pressupostos constitucionais, com base no argumento citado, cria-se **instabilidade do ponto de vista fiscal e institucional**. Do ponto de vista fiscal, amplia-se o rol de despesas primárias fora do teto. Do ponto de vista institucional, o precedente poderá ser utilizado diretamente pelo próprio Executivo, ou também **atrair para o Tribunal inúmeras outras situações ou pretensões que dizem respeito a conflitos orçamentários** que, normalmente, deveriam ser processados no âmbito do rito ordinário, sob iniciativa do Executivo e com tramitação normal no Congresso Nacional.
- 57) Caso o Congresso Nacional entenda que a Medida Provisória não atende aos pressupostos constitucionais previstos no § 3º do art. 167 da Constituição, a medida deve ser inadmitida ou rejeitada com a edição de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas dela decorrente, nos termos do § 3º do art. 62 da Constituição.

#### IV - DAS EMENDAS APRESENTADAS

- 58) Foram apresentadas ao projeto duas emendas:
  - a) **Emenda nº 01, do Deputado Deputado Reimont (PT/RJ)**

A emenda inclui parágrafo único ao art. 1º, nos seguintes termos:

Parágrafo único. Os valores destinados à gestão e manutenção dos diversos órgãos do Poder Judiciário, conforme especificado no Anexo desta Medida Provisória, deverão contemplar a antecipação da última parcela do reajuste remuneratório estabelecido no Art. 1º da Lei nº 14.523, de 2023, para os servidores do Poder Judiciário da União, que passará a ser implementado em 1º de outubro de 2024.



- 59) De acordo com a Justificação, os limites orçamentários não permitiram aumentos maiores do que os concedidos pela Lei nº 14.523/23, que trata da recomposição salarial prevista, qual seja: 6% a partir de 01/fev/2023; 6% a partir de 01/fev/2024; e 6,13 % a partir de 01/02/2025. Portanto, pretende antecipar para 01/10/2024 a parcela programada para 01/02/2025,
- 60) Preliminarmente, trata-se de **matéria normativa que extrapola o escopo das leis orçamentárias**, devendo ser objeto de legislação ordinária. A emenda tenta se valer do crédito extraordinário para alterar o reajuste remuneratório estabelecido no art. 1º da Lei nº 14.523/2023. Configura-se, portanto, matéria **estranha à fixação de despesa**. Aplica-se à medida provisória que abre crédito extraordinário (matéria orçamentária, portanto), o disposto no § 8º do art. 165 da CF:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (...)

§ 8º A lei orçamentária anual **não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**, não se incluindo na proibição a **autorização para abertura de créditos suplementares** e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifo nosso).

- 61) **Uma MP que abre crédito extraordinário não é instrumento hábil a criar direitos e obrigações que dependem de lei específica**. Ademais, tratando-se de medida provisória que abre crédito extraordinário, eventual emenda, se for ao texto, limita-se à autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de OC. Se for à programação, somente pode ser admitida se for para cancelar dotação, em observância ao disposto no art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN. As emendas não se encaixam em nenhuma dessas permissões.
- 62) Deve-se observar que a proposta contraria também o disposto no artigo 96, inciso II, alínea c, que prevê competência privativa dos tribunais para dispor sobre a remuneração de seus servidores.

**b) Emenda nº 02, do Deputado Luiz Couto (PT/PB)**

- 63) A emenda inclui parágrafo único ao art. 1º, nos seguintes termos:

Parágrafo único. Os valores destinados à gestão e manutenção dos diversos órgãos do Poder Judiciário, conforme especificado no Anexo desta Medida Provisória, deverão contemplar a implementação do parágrafo único do Art. 11 da Lei nº 11.426, de 2006, bem como a aplicação integral da Resolução nº 294, de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, para as carreiras dos servidores do Poder Judiciário. ”

- 64) Da mesma forma que a emenda anterior, trata-se de matéria normativa que extrapola o escopo das leis orçamentárias, devendo ser objeto de legislação ordinária. A emenda se vale do crédito extraordinário para criar obrigação para a União. Configura-se, portanto, **matéria estranha à fixação de despesa**. Aplica-se



à medida provisória que abre crédito extraordinário (matéria orçamentária, portanto), o referido § 8º do art. 165 da CF.

- 65) Ademais, tratando-se de medida provisória que abre crédito extraordinário, aplicam-se à emenda 02 as mesmas restrições aplicáveis em relação à emenda 01.
- 66) Portanto, ambas as emendas tratam de matéria normativa estranha à lei orçamentária (crédito extraordinário), criam direitos subjetivos que deveriam ser tratados em lei específica, incompatíveis com o § 8º do art. 165 da Constituição e com o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN. **E, ademais, não configuram urgência e imprevisibilidade.**