



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 04/2012

Solicitante: Deputado JOÃO DADO

**Limites Orçamentários para gastos
com pessoal dos Poderes e MPU:
Fixação de parâmetros pela LDO**

**Elaboração: Eber Zoehler S. Helena. Eugênio
Greggianin, José de Ribamar, Márcia
Rodrigues de Moura, Mário L. Gurgel e Túlio
Cabraia.**

JUNHO/2012

Endereços na Internet: www.camara.gov.br/internet/orcament/principal e

www.senado.gov.br/orcamento

E-mail: CONORF@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal..

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



SUMÁRIO

OBJETIVO	1
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1
2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS PARA OS DEMAIS PODERES E MPU	2
3. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO	5
4. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES	10
5. CONCLUSÕES	12

OBJETIVO

A presente Nota Técnica Conjunta foi solicitada pelo Exmo. Sr. Deputado João Dado e tem por objetivo avaliar, à luz da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a necessidade de as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO fixarem, no âmbito do governo federal, parâmetros concretos para a elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e MPU, especialmente quanto ao grupo de despesa de pessoal e encargos sociais.

A existência de critérios e parâmetros na LDO contribuirá para evitar conflitos institucionais em torno dos limites, a exemplo do atual impasse em torno da reestruturação de carreiras do Poder Judiciário e MPU, além da revisão dos subsídios de seus membros.

A falta de critérios e parâmetros específicos para elaboração dos orçamentos compromete a racionalidade e equidade do processo de alocação dos recursos, em especial no item pessoal e encargos sociais, uma das despesas continuadas mais relevantes da União.

A Nota Técnica serve também como subsídio à apreciação do PLDO 2013, na medida em que apresenta alternativas e sugestões para o aperfeiçoamento do processo orçamentário quanto às alterações nos gastos com pessoal e encargos.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O conflito institucional estabelecido em torno da questão do reajuste da remuneração dos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, bem como dos subsídios dos membros dos respectivos órgãos, fica expresso no Parecer nº 6753/2012 da Procuradoria Geral da República - PGR.



O Parecer foi recentemente apresentado em ação direta de inconstitucionalidade por omissão – ADO¹ 18/2011, onde é recomendado ao Supremo Tribunal Federal que exorte a Presidente da República a incorporar, no projeto de lei orçamentária para 2013, a íntegra das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do MPU.

A referida Ação aponta falha no dever de legislar atribuída à Presidente da República e ao Congresso Nacional, ao não contemplarem a proposta orçamentária do Poder Judiciário e do MPU para 2012 da forma como foi apresentada.

De fato, as propostas de elevação da remuneração do Poder Judiciário e do MPU não foram absorvidas no projeto de lei orçamentária para 2012, enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2011.

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 de 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.

2. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E OS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO E O MPU

A autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU é assegurada na Constituição como forma de garantir que os meios necessários ao funcionamento dessas instituições não fiquem condicionados à vontade exclusiva do Poder Executivo, preservando a independência, um dos alicerces do regime democrático.

¹ A ação direta de inconstitucionalidade por omissão ADO nº 18 aponta falha no dever de legislar atribuída à Presidente da República e ao Congresso Nacional, ao não contemplarem a proposta orçamentária do Poder Judiciário e do MPU para 2012 da forma como foi apresentada.

Uma das novidades da Constituição Federal de 1988, a autonomia orçamentária e financeira é elemento estrutural e necessário à preservação do equilíbrio e da separação de Poderes.

Os arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição, atribuem às leis de diretrizes orçamentárias a competência para fixar limite para a elaboração das propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU.

Em relação ao Poder Judiciário, o art. 99 da Constituição assim dispõe:

"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."

Esse dispositivo confirma que não existe autonomia orçamentária e financeira absoluta dos Poderes e MPU, estando suas propostas orçamentárias sujeitas aos limites estipulados em conjunto na LDO.

A possibilidade de ajustes na consolidação da proposta orçamentária do Poder Judiciário pelo Poder Executivo é restrita a duas hipóteses.

A primeira, prevista no § 3º do art. 99, se os Tribunais não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias². Nessa hipótese, o Poder Executivo deverá considerar, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual de todos os Poderes e MPU, os valores aprovados na lei orçamentária vigente e ajustados de acordo com os limites estipulados na LDO.

A segunda, prevista no § 4º do mesmo artigo, para as situações em que as propostas orçamentárias dos Tribunais, ainda que enviadas tempestivamente, estejam em desacordo com os limites estipulados na LDO. Nesse caso, o Poder Executivo também deverá proceder aos ajustes.

Vale salientar que os limites fixados na LDO prevalecem inclusive durante a execução orçamentária, conforme § 5º do mesmo art. 99 da Constituição, que determina, *in verbis*:

Art. 99, § 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que

² A LDO para 2012 fixa, no art 14, o prazo de 15 de agosto.



extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Verifica-se que a Constituição, na parte final do dispositivo, prevê exceção à observância do limite. Sua viabilização, no entanto, dependerá do envio do crédito adicional, cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo.

A garantia constitucional não se restringe à mera fixação de limites, tendo sido qualificada pela necessidade de uma atuação conjunta dos demais Poderes e MPU, daí depreendendo-se que as respectivas propostas tenham ampla discussão e participação quando da aprovação da LDO.

A propósito, o STF já se manifestou³ 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 administrativo⁴.

A autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes e do MPU 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.

A LDO, importante instrumento de planejamento e orçamento criado na Constituição de 1988, dentre outras finalidades, pretendeu conferir não apenas ao Legislativo, mas a toda sociedade, a possibilidade de participação mais ativa no processo decisório orçamentário, na medida em que permite a fixação de forma antecipada de diretrizes, critérios e parâmetros para a elaboração do orçamento.

A LDO foi escolhida como o instrumento de conciliação e operacionalização do princípio da autonomia financeira dos Poderes e MPU.

O item relativo a gastos com pessoal e encargos sociais destaca-se dentro do conjunto das despesas orçamentárias 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 devido controle.

³ ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek.

⁴ Ata da 12ª Sessão Administrativa, realizada em 2.8.1989.



Nesse sentido, a própria Constituição, no §1º do art. 169, criou uma dupla condição para a aprovação de atos que implicam aumento de pessoal: autorização específica na LDO e comprovação da existência de dotação prévia e suficiente no orçamento. Além disso, lei complementar fixa limites máximos para as despesas totais com pessoal, por Poder e órgão⁵.

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

3. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO

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.

As LDOs da União, desde longa data, já disciplinam prazos⁶ de encaminhamento e procedimento de envio da proposta orçamentária dos demais 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 Financeiras⁷.

No que tange às despesas com pessoal, a LDO da União faz uma relevante distinção, qual seja, aquelas já suportadas pela legislação vigente e, portanto, já tornadas obrigatórias para o estado, daquelas que

⁵ 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.

⁶ LDO 2012 - Art. 14. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU encaminharão à SOF/MP, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOF, até 15 de agosto de 2011, suas respectivas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, observadas as disposições desta Lei.

⁷ LDO 2012 - Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU 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 2012, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2011, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2011, exceto aqueles abertos à conta de superávit financeiro por ato próprio.

§ 1º Serão excluídas do conjunto das dotações a que se refere o caput deste artigo aquelas destinadas: (...)

§ 2º Aos valores estabelecidos de acordo com o caput deste artigo e o § 1º serão acrescidas as dotações destinadas às despesas: (...)

§ 4º Os parâmetros de que trata o caput deste artigo serão informados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e ao MPU até 4 de julho de 2011.

correspondem a uma proposta de alteração legislativa para expansão ou aumento do gasto e que ainda se encontra em tramitação.

No primeiro caso, o art. 73 da LDO/2012 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 carreiras⁸.

A assunção pelo Estado de novos compromissos é tratada com maior rigor pelas normas. Em primeiro lugar, a Constituição Federal, § 1º do art. 169, exige, nesse caso, 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. 17⁹ e 21¹⁰ da LRF.

Na LDO da União, o tema da autorização de expansão de pessoal e encargos sociais tem sido tratado 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 desta Lei (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 diante da análise conjunta das demais demandas do orçamento da União (custeio, investimento, etc...) com as metas de superávit primário

⁸ 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 poder público”.

⁹ 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.

¹⁰ 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;



impostas pelo ajuste fiscal e aprovadas na própria LDO. Assim, a delegação para a LOA se impôs diante da dificuldade de se quantificar *a priori* na LDO, com maior certeza e segurança, autorizações de ampliação de gastos.

Diante disso, assim dispõe a LDO/2012:

Art. 78. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, 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, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de Anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2012, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da LRF. (...)

§ 2º O Anexo de que trata o § 1º deste artigo considerará, de forma segregada, provimento e criação de cargos, funções e empregos, indicará expressamente o crédito orçamentário que contenha a dotação dos valores autorizados em 2012 e será acompanhado dos valores relativos à despesa anualizada, facultada sua atualização, durante a apreciação do projeto, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no prazo fixado pelo art. 166, § 5º, da Constituição

§ 3º Para fins de elaboração do Anexo previsto no § 1º deste artigo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU informarão e os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal submeterão a relação das modificações pretendidas à SOF/MP, junto com suas respectivas propostas orçamentárias, demonstrando a compatibilidade das modificações com as referidas propostas e com o disposto na LRF.

O Anexo, previsto no caput do art. 78, 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.

Observe-se que as despesas com pessoal constantes do Anexo não se caracterizam como despesas obrigatórias já assumidas, inclusive sendo dotadas na Reserva de Contingência/Recursos para o Atendimento do Art. 169, § 1º, Inciso II da Constituição (Seq: 7865).

Se, por um lado, a remessa das autorizações de aumentos com pessoal da LDO para o Orçamento da União traz certeza à existência de recursos suficientes; por outro, o arranjo exclui, em especial para os demais Poderes e MPU, etapa fundamental do processo decisório – a fixação de parâmetro ou critério antecipado na LDO.



A iniciativa privativa do Poder Executivo na elaboração do Anexo, que integra a proposta orçamentária, combinado com a ausência dos citados parâmetros, faz com que os demais Poderes e MPU fiquem na dependência daquele para a inclusão de suas proposições.

Da forma como se encontra a LDO, o fato de não contemplar a pretensão de aumento manifestada por quaisquer dos órgãos ou Poder, ainda que reconhecida a legitimidade do pleito, decorre do exercício da iniciativa privativa do Presidente da República, como exposto na Nota Técnica COFF/CD nº 15/2011¹¹.

É fato que o atendimento dos pleitos dos demais Poderes e MPU pode ser acolhido diretamente pelo Congresso Nacional, durante a tramitação do PLOA. No entanto, a peça orçamentária, discutida e votada no Congresso Nacional de acordo com a Resolução nº 1, de 2006-CN, 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.

Assim, é grande a dificuldade de se fazer remanejamentos de elevados montantes de recursos durante a tramitação do orçamento no Congresso Nacional, sendo óbvia a vantagem política que programações absorvidas na proposta original do Executivo têm em relação às despesas que dependem da aprovação de emendas no Legislativo.

De outro lado, ao não absorver no projeto de lei orçamentária as propostas de outro Poder e MPU, o Executivo elimina ou reduz bastante a possibilidade de aprovação legislativa do reajuste. A LDO, portanto, deve assumir seu papel constitucional de fixar parâmetros específicos e completos para a elaboração das propostas orçamentárias.

A escolha dos parâmetros deve se desenvolver em um ambiente de discussão democrática do ponto de vista político e institucional, fixando-se critérios e reservando-se margens razoáveis e adequadas sob os aspectos econômico e fiscal.

A falta de critérios e parâmetros na LDO cria dependência institucional e política, em detrimento da harmonia prevista no art. 2º da Constituição, aumentando a probabilidade de conflitos. Ainda que

¹¹ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt15.pdf>

superadas as atuais divergências em torno dos reajustes específicos, a providência reduz o potencial de conflitos institucionais no futuro.

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.

A fixação de parâmetros na LDO representa o critério para elaboração dos orçamentos dos Poderes e MPU, inclusive para o item relativo às despesas com pessoal. Na LRF, por sua vez, os limites máximos referem-se exclusivamente ao controle da despesa com pessoal executada e apurada nos relatórios quadrimestrais de gestão fiscal de todos os Poderes e órgãos, sendo que seu descumprimento gera sanções específicas.

Outra distinção é o fato de que os limites para elaboração das propostas orçamentárias, fixados na LDO, podem ser alterados por créditos adicionais. De forma diversa, os limites máximos (e prudenciais) com despesas com pessoal fixados em lei complementar (LRF), com base no art. 169 da Constituição, tem um regime de exceção distinto e diferenciado¹².

Vale salientar que a LRF atua em consonância com os instrumentos de planejamento e orçamento (LDO e LOA). Nesse sentido, não há conflito normativo em se fixar parâmetro na LDO para elaboração da proposta orçamentária, desde que compatível, quando se tratar de despesas com pessoal e encargos sociais, aos limites máximos (e prudenciais) da LRF.

O desafio da LDO da União é encontrar um parâmetro capaz de orientar de forma adequada a elaboração do orçamento dos demais Poderes e MPU, contemplando eventuais possibilidades de alterações de gastos com pessoal, mas sem ferir as exigências de estabilidade fiscal.

A existência de parâmetros na LDO tem ainda o propósito de afastar interpretações extremadas, como por exemplo, a obrigatoriedade de o Poder Executivo absorver integralmente qualquer reajuste encaminhado pelos demais Poderes e MPU, independentemente da situação fiscal e da existência de recursos orçamentários; ou, ao contrário, a subordinação permanente dessas instituições à discricionariedade do Executivo.

A supremacia do Executivo na questão da definição das possibilidades de aumentos e reajustes das despesas de pessoal é

¹² No caso da LRF, os arts. 22 e 23 determinam uma série de providências se as despesa total com pessoal exceder o limite prudencial e máximo, respectivamente. Além disso, os arts. 65 e 66 preveem suspensão de prazos no caso de calamidade pública ou baixo crescimento do PIB.

evidenciada também na forma discricionária que esse Poder tem de lançar mão de medida provisória, para, a qualquer tempo e independentemente de regras da LDO ou até mesmo da prévia existência de recursos, conceder reajustes e alterações de estruturas de carreiras de seus servidores.

4. ALTERNATIVAS E SUGESTÕES

Apesar dos aperfeiçoamentos havidos nas LDOs, ainda não foi fixado critério ou parâmetro específico que delimite a expansão das despesas com pessoal.

A omissão prejudica, em especial, os demais Poderes e MPU, que ficam dependendo da iniciativa privativa do Poder Executivo para a inclusão de suas propostas de reajuste no projeto de lei orçamentária anual (anexo V).

Do ponto de vista econômico e fiscal, as despesas com pessoal e encargos sociais da União representam cerca de 23% da despesa primária da União (aproximadamente R\$ 203 bilhões no orçamento de 2012), com uma trajetória de pequeno decréscimo relativo (em percentual da receita corrente líquida - RCL) nos anos recentes.

A necessidade de controle das despesas correntes, onde se incluem as de pessoal, decorre da busca da ampliação da fatia a ser destinada aos investimentos públicos, variável fundamental para o crescimento econômico. Para exemplificar, o montante de investimento executado, no âmbito do orçamento fiscal e seguridade social, atingiu no exercício de 2011, o valor de apenas R\$ 45,6 bilhões, incluindo-se os restos a pagar.

Na procura por critérios que possam balizar a fixação de limites orçamentários, sugere-se como diretriz o não agravamento dos níveis recentes de comprometimento dos gastos com pessoal.

Vale salientar, *a priori*, a impossibilidade de se adotar pura e simplesmente os limites máximos de comprometimento das despesas com pessoal fixado no art. 20 da LRF, por Poder e órgão, uma vez que se encontram muito acima do razoável, diante da situação econômica e fiscal do País.

De fato, para exemplificar, o comprometimento integral do limite máximo da União (50% da RCL) implicaria despesas adicionais no orçamento de cerca de R\$ 105 bilhões, impacto impensável e sem precedentes nas finanças públicas, exaurindo a capacidade de investimento e diversos serviços públicos essenciais do estado.

Assim, os limites máximos em percentual da LRF, por estarem superestimados no cenário econômico e fiscal, não servem como parâmetro.

Uma das alternativas que pode se utilizada como critério e limite para a ampliação das despesas para 2013 é a utilização da média dos percentuais de comprometimento efetivo da RCL com despesas com pessoal verificada nos três últimos anos recentes, a exemplo do critério utilizado no § 1º do art. 20 da LRF, para repartição dos limites por Poder e órgão¹³. Nada impede, no entanto, que seja adotado outro parâmetro, como a variação do PIB ou uma cesta de índices de preços.

A adoção da RCL como base de cálculo decorre de esta já ser de amplo conhecimento e utilizada no âmbito da LRF. Ademais, o conceito reflete a disponibilidade orçamentária, sendo que, no caso de haver novas desonerações na receita estimada no PLOA, ou também para as situações de mudança de ciclo econômico, os ajustes serão automáticos.

A tabela em **anexo** exemplifica o cálculo que poderia ser utilizado para aplicação de reajustes das despesas de pessoal, em 2013, dos Poderes e MPU, em percentual da RCL verificada no período de 2009 a 2011. O acréscimo estimado é bruto, incluindo o crescimento vegetativo. Os valores definitivos dependerão da estimativa da RCL para 2013.

A margem de expansão de gastos com pessoal deve ser capaz de abrigar pelo menos parte das demandas existentes, sem comprometer os níveis agregados e o patamar de despesas dos últimos anos, evitando-se assim riscos fiscais.

No detalhamento do critério a ser fixado na LDO 2013, podem ser excluídas do cômputo, com tratamento apartado, as despesas de pessoal de exercícios anteriores (pagamento de atrasados) e decorrentes de decisões e sentenças judiciais, de modo a se evitar distorções na série histórica. Da mesma forma, podem também ser expurgados os demais itens de que trata o § 1º do art. 19 da LRF, ou também as despesas sazonais relativas à

¹³ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

contratação de hora-extra, no âmbito da Justiça Eleitoral, para a realização de pleitos no período definido na legislação eleitoral¹⁴.

Vale esclarecer que a avaliação da possibilidade de aprovação de proposições (ampliação de gastos com pessoal) com base nos limites fixados na LDO deve ser efetuada sob a perspectiva plurianual, tomando-se por base seu impacto orçamentário anualizado.

Fixado o critério na LDO, a elaboração da proposta orçamentária dos demais Poderes e MPU tomará por base a receita corrente líquida projetada nos termos do § 3º do art. 12 da LRF:

Art. 12. ...

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

A aplicação dos percentuais na receita corrente líquida projetada para 2013 permite se chegar à margem de expansão das despesas com pessoal, depois de deduzido o crescimento vegetativo.

Os montantes, devidamente providos no Anexo V do projeto de LOA, servirão de fonte de recursos e compensação para a aprovação de proposições.

Os projetos de lei em tramitação que tratam de reajuste de pessoal, por sua vez, deverão ser compatibilizados com os limites orçamentários, em atendimento ao art. 169 da CF e demais disposições da própria LDO, que, em suma, exige que sejam instruídos com a estimativa do impacto e a comprovação da existência de recursos orçamentários.

5. CONCLUSÕES

A autonomia orçamentária e financeira dos demais Poderes e MPU é elemento estrutural e necessário à preservação do equilíbrio e da separação de Poderes. Os arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição, atribuem às LDOs a competência para fixar limite para a elaboração das propostas orçamentárias dessas instituições.

¹⁴ Nos cálculos da margem para a expansão das despesas com pessoal (aumentos, criação de cargos, planos de carreira) devem ser considerados os efeitos do crescimento vegetativo da folha (progressões, salário-família, auxílio natalidade, etc), além das aposentadorias e pensões e despesas decorrentes da legislação já vigente.



A ausência na LDO da União de parâmetros específicos relacionados à ampliação de gastos com pessoal contribuiu para o conflito institucional em torno da questão do reajuste da remuneração dos membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União

Na LDO, a definição das possibilidades de alterações de gastos com pessoal para todos os Poderes e MPU é remetida para o momento da elaboração da proposta orçamentária, integrando anexo específico desta Lei (Anexo V).

A iniciativa privativa do Poder Executivo na elaboração desse Anexo, que integra a proposta orçamentária, combinado com a ausência dos citados parâmetros, faz com que os demais Poderes e MPU fiquem na dependência daquele para a inclusão de suas proposições.

Os parâmetros para a elaboração da proposta orçamentária dos Poderes e MPU tem natureza e função diversa dos limites máximos (e prudenciais) criados na LRF para o controle da execução das despesas totais com pessoal por Poder e órgão.

Sugere-se a adoção de critério na LDO que leve em conta a média da execução recente, em percentual da RCL da União, das despesas com pessoal e encargos sociais dos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU (v. anexo).

A utilização da RCL como base de cálculo decorre de já ser de amplo conhecimento e utilizada no âmbito da LRF, refletindo a disponibilidade orçamentária.

Brasília, junho de 2012.



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

Despesa com Pessoal e Encargos Sociais sem Sentenças e Despesas de Exercícios Anteriores														
Poder	2009		2010		2011		2012 ⁽¹⁾		Parâmetros PLDO 2013					
	R\$ milhões	%RCL	R\$ milhões	%RCL	R\$ milhões	%RCL	R\$ milhões	%RCL	RCL Média 2009-2011		RCL Média 2009-2012		RCL Média 2010-2012	
									%	Acréscimo em 2013 em relação a 2012 (R\$ Milhões)	%	Acréscimo em 2013 em relação a 2012 (R\$ Milhões)	%	Acréscimo em 2013 em relação a 2012 (R\$ Milhões)
Executivo	121.574	27,81	136.971	27,40	147.815	26,46	152.914	24,71	27,22	30.676	26,60	26.495	26,19	23.729
Legislativo	5.739	1,31	6.312	1,26	7.213	1,29	7.099	1,15	1,29	1.602	1,25	1.332	1,23	1.197
Judiciário	18.812	4,30	19.665	3,93	20.082	3,59	21.132	3,42	3,94	5.442	3,81	4.565	3,65	3.486
MPU e CNMP	2.205	0,50	2.327	0,47	2.415	0,43	2.566	0,41	0,47	604	0,45	469	0,44	402
Outros	9.253	2,12	9.524	1,91	10.460	1,87	11.594	1,87	1,97	1.693	1,94	1.491	1,88	1.086
Total	157.583	36,04	174.799	34,97	187.985	33,65	195.305	31,56	34,89	40.017	34,06	34.419	33,39	29.900
Memo:														
RCL ⁽²⁾	437.200		499.867		558.706		618.779			674.469		674.469		674.469
PIB ⁽³⁾	3.239.404		3.770.085		4.158.364		4.539.630			5.027.450		5.027.450		5.027.450

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Leis orçamentárias, PLDO 2013 e SIAFI. Elaboração da Consultoria.

⁽¹⁾ Despesas nominais e Receita Corrente Líquida constantes do Projeto de Lei Orçamentária 2012. PIB estimado na 2ª Avaliação de Receitas e Despesas.

⁽²⁾ Crescimento da RCL em 2013 estimado em 9%.

⁽³⁾ PIB de 2013 estimado no PLDO 2013.

Obs: os acréscimos estimados são brutos, pois incluem o crescimento vegetativo.