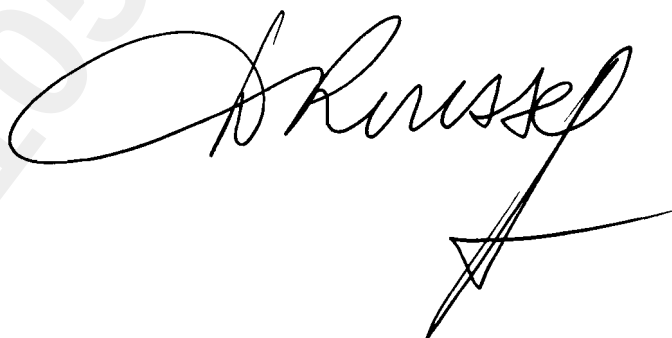


Mensagem nº 292

Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal:

Para instruir o julgamento do Mandado de Segurança nº 33.186, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 29 de setembro de 2014.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ricardo Lewandowski', with a stylized flourish at the end.

**A Sua Excelência o Senhor
Ministro RICARDO LEWANDOWSKI
Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

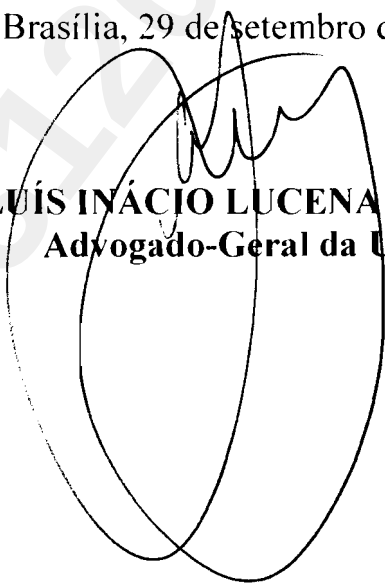
PROCESSO Nº 00688.001447/2014-28 (antecipada) e 00692.004126/2014-16
ORIGEM: STF – Ofício nº 30542/2014, de 11 de setembro de 2014
ASSUNTO: Mandado de Segurança nº 33186

Despacho do Advogado-Geral da União

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº 14/2014/SF/AGU, elaboradas pelo Consultor da União Dr. OSWALDO OTHON DE PONTES SARAIVA FILHO.

Brasília, 29 de setembro de 2014.

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS
Advogado-Geral da União





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 552/2014

PROCESSO: 00688.001447/2014-28 (antecipada) e 00692.004126/2014-16
ORIGEM: STF – Ofício nº 30542/2014, de 11 de setembro de 2014.
ASSUNTO: Mandado de Segurança nº 33186

Senhor Advogado-Geral da União,

1. Estou de acordo com as INFORMAÇÕES Nº 14/2014/SF/AGU.
2. À consideração superior.

Brasília, 29 de setembro de 2014.



ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

INFORMAÇÃO Nº 14/2014/SF/AGU

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.186/DF

PROCESSOS: 00688.001447/2014-28 e 00692.004126/2014-16

IMPETRANTE: Exmo. Senhor Procurador-Geral da República

IMPETRADA: Excelentíssima Senhora Presidente da República

RELATORA: Excelentíssima Senhora Ministra ROSA WEBER

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União,

I A IMPETRAÇÃO

Trata-se de Mandado de Segurança, impetrado pelo Excelentíssimo senhor Procurador-Geral da República, com pedido de medida liminar, contra ato da Excelentíssima senhora Presidente da República, que, ao consolidar as propostas orçamentárias para o exercício de 2015 e posteriormente encaminhá-las ao Congresso Nacional (Mensagem nº 251/2014), suprimiu valores previstos nas propostas orçamentárias anteriormente estipuladas pelo Poder Judiciário, ali incluídos o Conselho Nacional de Justiça, Ministério público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

Afirma o Impetrante que o guerreado ato presidencial teria violado os preceptivos constitucionais dos artigos 84, XXIII; 2º; 166, *caput*; 127, § § 2º, 4º e 5º; 99, § § 3º e 4º, 66, § 1º; 68, § 1º, III; e 62, § 1º, *d*, todos da Constituição Federal.

A Excelentíssima senhora Ministra ROSA WEBER emitiu o seguinte Despacho:



Vistos etc.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Procurador-Geral da República contra ato praticado pela eminente Presidente da República, consubstanciado na consolidação e envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária de 2015 com supressão de valores previstos nas propostas orçamentárias anteriormente estipuladas pelo Poder Judiciário, ali incluídos o Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

A Mensagem Presidencial nº 251/2014, remetida ao Poder Legislativo em conjunto com o Projeto de Lei Orçamentária de 2015, informa cortes em despesas relativas a reajuste de membros, servidores e pagamento de passivos, sem prévia consulta aos proponentes originais. Incumbiria ao Congresso Nacional, porém, dispor em última palavra sobre o orçamento da União. Ao Poder Executivo, não obstante motivado por alegada necessidade de redução de gastos públicos, seria vedada alteração em proposta orçamentária de instituições com autonomia financeira e administrativa outorgadas pela Constituição Federal, cabendo àquele Poder, tão somente, a consolidação das propostas para envio de Projeto de Lei Orçamentária global ao Congresso, sob pena de violação dos artigos 84, XXIII, da CF/88 (competência privativa do Presidente da República para enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento), 2º, (separação de poderes), 127, § 2º (autonomia funcional e financeira do Ministério Público) e 99 (autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário), todos da Constituição Federal.

Vedada a incidência de juízos de valor sobre propostas orçamentárias redigidas sob o pálio da autonomia administrativa e financeira, também não estariam presentes as hipóteses previstas nos arts. 99, §§ 3º e 4º, e 127, §§ 4º e 5º da Constituição Federal, que autorizam alteração dessa natureza apenas quando as propostas se encontram em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou deixam de ser enviadas no prazo legal, circunstâncias afastadas na hipótese.

Censura a prática, adotada em anos anteriores, de envio das rubricas glosadas em 'anexos' ao Projeto de Lei Orçamentária. Essa medida, segundo a inicial, implica análise dos 'anexos' como se fossem emendas ao Orçamento e não parte integrante deste. Assim, passaria a ser exigida a demonstração obrigatória das fontes de custeio da despesa, o que leva, inexoravelmente, à rejeição das propostas destacadas.

Ressaltado que, nos termos do art. 166 da Constituição Federal, a competência para examinar propostas orçamentárias pertenceria exclusivamente ao Congresso Nacional, destaca a impetração existir expressa vedação constitucional à delegação de lei orçamentária (art. 68,

§ 1º, III), bem como ao tratamento de matéria orçamentária por medida provisória (art. 62, § 1º, d). Portanto, seria descabido o exercício de atividade legislativa atípica, nessa matéria, pelo Executivo. O Executivo estaria criando, além do poder de veto tradicional (posterior à aprovação da lei), um segundo poder de veto antecedente à deliberação do Congresso, em desacordo com o disposto no art. 66, § 1º, da CF.

A inicial tece, ainda, considerações de direito comparado sobre a separação de poderes a partir do desenvolvimento da doutrina nos EUA, especificamente no ponto relativo à definição do orçamento estatal.

Os pedidos liminares se voltam à declaração de nulidade da Mensagem nº 251/2014 e à determinação de envio de nova proposta com inclusão integral, no texto consolidado, dos valores discriminados nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário, aí incluído o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público, para oportuna e devida consideração do Poder Legislativo, vedada a mera apresentação ou envio de separata ou anexo. Ou, subsidiariamente, ainda dentro do juízo perfunctório, pleiteia o impetrante a suspensão da tramitação do projeto de lei orçamentária anual no Congresso Nacional.

Os provimentos definitivos estão assim deduzidos: (i) “confirmação da medida liminar, nos termos requeridos acima, e concessão definitiva da medida liminar, nos termos requeridos acima, e concessão definitiva da ordem de segurança, para assegurar o encaminhamento integral, em anexo próprio, dos valores indicados na proposta orçamentária dos órgãos atingidos pelo ato impugnado, para apreciação e deliberação do Congresso Nacional, com reconhecimento da nulidade da Mensagem 251/2014, da lavra da digna autoridade impetrada, vedada a mera apresentação ou envio de separada em anexo”, e (ii) diante da reiterada prática de alteração das propostas orçamentárias unilateralmente pelo Poder Executivo, “a expedição de ordem à autoridade impetrada para que se abstenha de efetuar tal prática nos exercícios vindouros” (inicial, fls. 38-9).

É o relatório.

Admitida a relevância do tema, entendo presentes fundadas razões para solicitar à autoridade coatora que preste as necessárias informações, em dez dias (arts. 7º, I, da Lei 12.016/09 e 203 do RISTF), a partir das quais examinarei os pedidos de liminar, com ou sem aquelas.

Cientifique-se a AGU para que, querendo, ingresse no feito (art. 7º, II, da Lei 12.016/09).

Publique-se.

Brasília, 11 de setembro de 2014.

Ministra Rosa Weber

Relatora



II SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Através do Ofício nº 30.542/R, de 11 de setembro de 2014, recebido no dia 18/09/2014, a relatora do feito a Excelentíssima senhora Ministra ROSA WEBER solicitou informações, no prazo de dez dias, sobre o alegado na peça exordial, nos termos do artigo 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009 c/c o artigo 203 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

III SUBSÍDIOS

A título de subsídios, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão enviou a anexa Nota Técnica nº 356/CGPS/CGMAC/SEAFI/DOF/MP, da Secretaria de Orçamento Federal do MPOG, de autoria da Coordenadora de Avaliação Macrofiscal Sra. Luciana Duarte Bhering de Carvalho, devidamente aprovada pelo Secretário-Adjunto de Orçamento Federal para Assuntos Fiscais Substituto Sr. Geraldo Julião Júnior, que demonstram à saciedade a legalidade do impugnado ato presidencial e o descabimento do presente *writ of mandamus*.

IV O DIREITO

Reclama-se, nesta ação, a suposta supressão de valores das propostas orçamentárias originárias do Poder Judiciário e do

Ministério Público da União, concernentes a despesas relativas a reajuste de membros, servidores e pagamento de passivos, no encaminhamento ao Congresso Nacional da proposta da lei orçamentária anual da União para o ano de 2015.

Inicialmente, cumpre mencionar que, assim com órgãos de outros Poderes, o Poder Judiciário e o Ministério Público da União foram contemplados, no PLOA 2015, com os valores relativos à última parcela de reajuste negociado em fins do ano de 2012, que previa um aumento de 15,8 % em três parcelas anuais de 5% cada uma.

Mencione-se, outrossim, o entendimento da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que o acolhimento integral das propostas apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União ofenderia a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As leis orçamentárias (de plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e de orçamentos anuais) são, de fato, de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal, cabendo, no âmbito federal, privativamente à Presidente da República enviar ao Congresso Nacional os respectivos projetos de lei e as propostas (CF/1988, art. 84, XXIII; art. 165, *caput*; art. 166, § 6º; art. 99, § 2º), conforme já assentado pelo Augusto Pretório (STF, ADI 1.391, Rel. Min. °SEPÚLVEDA



PERTENCE, *DJ* de 7/6/2002; ADI 2.447, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, *DJ* de 4/12/2009; ADI 3.178, Rel. Min. GILMAR MENDES, *DJ* de 2/3/2007; e ADI 1.689, Rel. Min. SIDNEY SANCHES, *DJ* de 2/5/2003).

Estatuem, ainda, os dispositivos constitucionais do inciso I, do § 5º, do artigo 165, que a lei orçamentária anual compreenderá o *orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.*

Dispõe a Lei Maior que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção da Presidente da República dispor sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual (CF/1988, art. 48, “caput”, II; art. 166, *caput*).

Reza, ainda, a Lei Suprema que o Poder Judiciário e o Ministério Público da União elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e com subordinação ao disposto no artigo 99, § 2º, da mesma Carta Política, preceptivo este que cuida do encaminhamento de propostas, o que indica submissão das mesmas ao Poder Executivo, para sua integração na proposta orçamentária geral do ente da Federação, sujeito que está o orçamento ao princípio da unidade orçamentária (CF, art. 165, § 5º).

A título informativo, cumpre avivar que, no exercício de 2012, o Congresso Nacional, ao se deparar com questão semelhante, examinou as propostas orçamentárias originais do Poder Judiciário e do Ministério Público, anexas ao PLOA do Poder Executivo Federal para 2013, tendo tratado os “anexos-avulsos” como parte integrante do PLOA, viabilizando, assim, a sua integral apreciação.

Aduza-se que o entendimento acerca da possibilidade de apreciação dos anexos, contendo as propostas originais do Poder Judiciário e, analogicamente, do Ministério Público da União, instituição dotada de autonomia orçamentária, como parte integrante do projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, foi adotado pelo Excelso Supremo Tribunal Federal em Decisões Monocráticas do Excelentíssimo senhor Ministro LUIZ FUX, nos Mandados de Segurança nº 31.627/DF e 31.593/DF, publicadas no *DJe* de 12/11/2012, que determinaram a expedição de ofício “às Mesas das Casas do Congresso Nacional para que apreciem a proposta de orçamento do Poder Judiciário, anexas à Mensagem nº 387/2012, oficialmente elaborada, como integrante do projeto de lei que *estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013*”.

O projeto de lei orçamentária anual, que deverá observar o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, compreenderá, inclusive, proposta do orçamento fiscal relativo a receitas e despesas de todos os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da



Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (CF, art. 165, § 5º).

Assim, cumprindo os preceptivos constitucionais supracitados, a Excelentíssima senhora Presidente da República encaminhou, dentro do prazo legal, vale dizer, ainda dentro do prazo do artigo 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, de 1988, ou seja, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, isto é, até 31 de agosto de 2014, o projeto de lei orçamentária anual da União, para o ano de 2015, ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 251/2014.

Constata-se, de logo, a impossibilidade jurídica do pedido, tendo em vista que não cabe a esta altura à Presidente da República reenviar, agora, o projeto orçamentário anual para o ano de 2015 contendo a integral proposta orçamentária de remuneração de pessoal do Poder Judiciário e do MPU, tendo em vista que o prazo constitucional, para tanto, já se exauriu.

Nem é o caso de aplicação da norma do § 5º, do artigo 166, da Constituição da República, uma vez que a Excelentíssima senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em conjunto com o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2015, as propostas orçamentárias originárias apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União.



E em assim tendo agido, ou seja, ao anexar as propostas originárias apresentadas pelo Judiciário e pelo MPU ao PLOA 2015, o Poder Executivo, através da autoridade que tem competência privativa para iniciar o processo legislativo orçamentário, a Presidente da República, conferiu ao Congresso Nacional a possibilidade de examiná-la, concedendo, como não podia ser diferente, toda liberdade ao Poder Legislativo para acatar ou rejeitar a proposta orçamentária da impetrante, já que permitiu que os referidos projetos orçamentários do Poder Judiciário e do MPU fossem submetido às próximas fases do processo legislativo, e assim o apreciado pelo Poder Competente para legislar, representando assim o povo brasileiro, inclusive passando pela Comissão mista, o que afasta a queixa de violação à autonomia orçamentária do Judiciário e do MPU.

Como ensina Kiyoshi Harada, a autonomia orçamentária não se confunde com autonomia financeira, somente detendo esta as entidades políticas dotadas do poder de realizar as receitas públicas, originárias, derivadas ou creditícia, ou seja, os entes da Federação. (*Autonomia orçamentária*. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/1279/autonomia.orcamentaria>. Acesso em 10.9.2014).

Cabe corroborar no que concerne ao princípio do equilíbrio orçamentário segundo o qual as despesas não serão superiores à



previsão de receitas, devendo o total de receita nominal ser igual ao total de despesa nominal.

Por tal princípio orçamentário, a Constituição Federal veda, no artigo 167, inciso II, *a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.*

A seu turno, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, no seu artigo 4º, inciso I, reza que a lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º, do artigo 165 da Constituição e disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.

Em decorrência, não se deve propor despesas, sem apontar a correspondente fonte de receita, para que não seja desrespeitado o princípio constitucional do equilíbrio orçamentário, nem seja inviabilizado o alcance da meta do superávit financeiro.

Observe-se que os artigos 99, § 4º e 127, § 5º, combinados com o inciso III do artigo 165, com supedâneo ainda no equilíbrio orçamentário do inciso II, do artigo 167, todos da Constituição Federal, preveem a possibilidade de o Poder Executivo, realizar adequações, respectivamente, nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, para fins de observância da LDO.

De fato, o § 4º, do artigo 99, da Constituição Federal, de 1988, dispõe que *se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na LDO, o Poder Executivo procederá aos reajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.*

Ademais, o § 1º, do artigo 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, impõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe que se previnam riscos e se retifiquem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, em especial, no que tange à geração de despesas com pessoal.

O que cabe ponderar é que o Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, por sua vez, terá oportunidade de apreciar as aludidas propostas do Poder Judiciário e do MPU, encaminhadas em anexo pela Presidente da República, restando, assim, preservado a autonomia orçamentária da aludida instituição.

Por outro lado, o princípio do equilíbrio orçamentário está, numa interpretação sistemática, amparado pela Carta Política, de 1988, sendo identificado na leitura dos preceptivos constitucionais do artigo 165, §§ 1º e 6º, os quais demonstram ingente preocupação em relação a esse equilíbrio, com o impacto de renúncias de receitas sobre as despesas.

A seu turno, ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000 -, no seu artigo 1º, § 1º, adota e prevê,

expressamente, o princípio do equilíbrio orçamentário: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

Assim mesmo, referida Mensagem Presidencial, em respeito ao princípio republicano da separação, independência e harmonia dos Poderes e à autonomia financeira ou orçamentária do MPU e do Judiciário, e cumprindo dever constitucional, submeteu à elevada apreciação do Congresso Nacional em conjunto e anexas as proposições do Poder Judiciário, do Ministério Público, além da Defensoria Pública da União.

O Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, dirá a última palavra sobre o assunto, aprovando ou não as propostas orçamentárias originárias em foco.

Portanto, a discussão sobre as propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, assim como da Defensoria Pública da União, já se encontra com o único órgão, que tem o poder, vale dizer, competência exclusiva, nos termos da



Constituição da República, para dispor sobre o projeto orçamentário anual da União, ou seja, o Congresso Nacional, que poderá, inclusive, por meio de emendas parlamentares, nos limites do artigo 166, da Lei Maior, aprimorar a proposta da lei orçamentária anual, com vistas a melhor previsão de receitas e fixação das despesas.

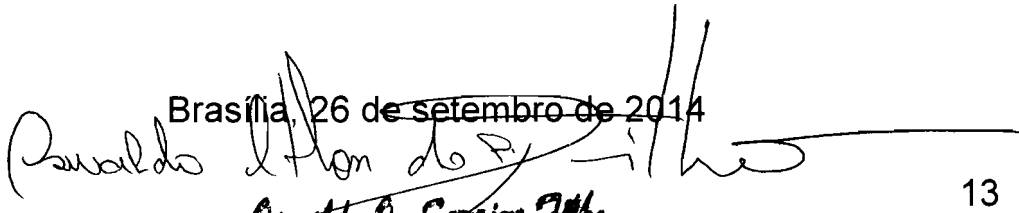
De modo que, segundo a Constituição da República, o Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, é o único Poder ou órgão competente, para, livremente, aprovar ou não as propostas orçamentárias pleiteadas pelo Judiciário e pelo MPU relacionadas a aumentos remuneratórios e outras vantagens pecuniárias para os membros do referido Poder e instituição.

V CONCLUSÃO

Diante do todo o exposto, resta concluir pelo descabimento do presente Mandado de Segurança, esperando-se, caso seja examinado o mérito, o seu indeferimento.

São esses os elementos, juntamente com os dois anexos preparados pelo MPOG, considerados pertinentes, para instruir a resposta presidencial ao Ofício nº 30.542/R, de 11 de setembro de 2014, da Relatora do feito, a Excelentíssima senhora Ministra ROSA WEBER.

Brasília, 26 de setembro de 2014


Osmar Souto Filho
Conselheiro da União

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal
SEPN 516, Lote 8, Bloco D, 4º Andar, 70770-524, Brasília - DF
Telefone: 2020-2000 – E-mail: sof@planejamento.gov.br

NOTA TÉCNICA Nº 356/CGDPS/CGMAC/SEAFI/SOF/MP

Assunto: Mandado de Segurança nº 33.186 – Procuradoria-Geral da República – Aumento do Judiciário e do MPU.

1. O Procurador-Geral da República impetrou Mandado de Segurança com pedido de medida liminar contra ato da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, que, ao consolidar as propostas orçamentárias para o exercício de 2015 e posteriormente encaminhá-las ao Congresso Nacional (Mensagem 251/2014), suprimiu valores referentes a gastos com pessoal definidos nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário, aí incluído o Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público da União - MPU e do Conselho Nacional do Ministério Público, consoante as razões de fato e de direito, requerendo:

a) concessão de medida liminar, de caráter antecipatório, *inaudita altera parte*;

b) subsidiariamente, caso se entenda pela impossibilidade de concessão da medida liminar nos termos formulados, concessão de medida cautelar para determinar a suspensão da tramitação do projeto de lei orçamentária anual no Congresso Nacional, com as comunicações pertinentes;

c) notificação da autoridade impetrada, a fim de que preste informações no prazo legal (Lei do Mandado de Segurança, art. 7º, I);

d) intimação da Advocacia-Geral da União, órgão de representação judicial da autoridade impetrada (art. 1º da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União – Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993), para os fins do art. 7º, II, da LMS;

e) prestadas as informações e recebidas outras manifestações, remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República, para manifestação final (art. 12 da LMS);

f) em provimento definitivo:

f.1) confirmação da medida liminar, nos termos requeridos, e concessão definitiva da ordem de segurança, para assegurar o encaminhamento integral, em anexo próprio, dos valores indicados na proposta orçamentária dos órgãos atingidos pelo ato impugnado, para apreciação e deliberação do Congresso Nacional, com reconhecimento de nulidade da Mensagem 251/2014, da lavra da digna autoridade impetrada, vedada a mera apresentação ou envio de separata ou anexo.

f.2) tendo em vista a reiterada prática de alteração das propostas orçamentárias unilateralmente pelo Poder Executivo, requer ainda o impetrante a expedição de ordem à autoridade impetrada para que se abstenha de efetuar tal prática nos exercícios vindouros.

2. Nesses termos, pretende esta Nota Técnica fornecer, dos pontos de vista orçamentário e fiscal, subsídios e informações à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP sobre os impactos financeiros oriundos das propostas do Poder Judiciário e do MPU, relativos a aumentos de remuneração e reestruturação de carreiras dos procuradores, magistrados e servidores nos Orçamentos da União para 2015 e os conseqüentes reflexos nas metas fiscais estabelecidas para o Governo Federal para 2015.

3. Inicialmente, convém comentar que, assim como todos os outros Poderes, o Judiciário e o MPU foram contemplados, no PLOA 2015, com os valores relativos à última parcela do reajuste negociado em fins do ano de 2012, que previa um aumento de 15,8% em três parcelas anuais de 5% cada uma.

4. As demandas apresentadas pelo Poder Judiciário e o MPU referem-se a aumento de remunerações e reestruturações de carreiras de servidores, reajuste dos valores dos subsídios recebidos pelos Senhores Ministros dos Tribunais Superiores, Desembargadores, Juízes e membros do MPU, e outras concessões, conforme detalhado na tabela a seguir. Esse conjunto de medidas representa um impacto fiscal estimado para o ano de 2015, de R\$ 16.8 bilhões.

R\$ 1,00	
DISCRIMINAÇÃO	IMPACTO ANUAL
TOTAL GERAL	16.810.542.267
Poder Judiciário	13.365.888.453
PL nº 7.560, de 2006 - Pagamento de retribuição pecuniária aos membros do Conselho Nacional de Justiça e aos juízes auxiliares.	1.047.286
PL nº 319, de 2007 - Altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, estendendo aos Técnicos Judiciários o Adicional de Qualificação (AQ).	87.649.864
PL nº 6.613, de 2009 - Dispõe sobre a Carreira dos Servidores do Poder Judiciário.	10.494.394.086
PL nº 5.426, de 2013 - Altera o Anexo III da Lei nº 11.416, de 15/12/2006 (Reajuste de Cargos em Comissão)	374.005.103
PL nº 6.218, de 2013 - Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.	277.474.613
PEC 63, de 2013 - Institui parcela indenizatória de valorização por tempo na Magistratura.	526.440.284
PL nº 7.717, de 2014 (JF) e PL nº 7.884, de 2014 (TJDFT) - Institui a Gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros da Magistratura da União.	249.506.187
PL nº 7.904, de 2014 - Cria Gratificação Eleitoral para servidores.	539.456.578
Passivos administrativos diversos	815.914.452
Ministério Público da União	3.426.562.459
PL nº 6.697, de 2009 - Dispõe sobre as carreiras dos Servidores do MPU ou PL nº 2.199, de 2011 - Dispõe sobre as carreiras dos Servidores do MPU e fixa os valores de sua remuneração. Fixa a remuneração exclusivamente por subsídio.	1.655.127.826
PL nº 7.785, de 2010 - Instituição da Gratificação de Controle Interno - GCI e da Gratificação de Atividade de Orçamento - GAO.	4.366.493
PL nº 2.201, de 2011 - Institui a Gratificação por exercício cumulativo de ofícios dos membros do MPU.	35.665.235
PL nº 5.491, de 2013 - Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do MPU (Reajuste de cargos comissionados)	12.692.817

AntePL - Dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República (reajuste de 16,11%), elevando o subsídio para R\$ 35.919,05.	226 308 154
PEC 63, de 2013 - Institui parcela indenizatória de valorização por tempo na Magistratura e no Ministério Público.	291.171.240
Novos ingressos de servidores	680.743.081
Passivos administrativos diversos	520 487.613
CNMP	18.091.355
PL nº 6.697, de 2009 - Dispõe sobre as carreiras dos Servidores do MPU ou PL nº 2.517, de 2011 - Dispõe sobre as carreiras do CNMP por subsídio.	9 726 753
PL nº 7.429, de 2010 - Instituição da Gratificação de Controle Interno - GCI e da Gratificação de Atividade de Orçamento - GAO.	4.769.598
PL nº 6.230, de 2013 - Dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República.	2.379.384
PEC 63, de 2013 - Institui parcela indenizatória de valorização por tempo na Magistratura e no Ministério Público.	1 215.620

5. Para se ter uma idéia da representatividade e magnitude desses valores no âmbito do orçamento da União, foi elaborada uma tabela comparando o impacto dos reajustes e das reestruturações pretendidos com o de várias outras despesas e de programas previstos no PLOA 2015.

Comparativo entre o custo das Reestruturações de Carreiras e Aumento de Remuneração do Poder Judiciário + MPU e outras despesas previstas para 2015

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões	
	IMPACTO ANUALIZADO	% da Reestruturação em relação a despesa
REESTRUTURAÇÕES DO JUDICIÁRIO+MPU	16.811	100%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal da União (Executivo + Legislativo + Judiciário + MPU)	237.747	7%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Judiciário + MPU	27.907	60%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Ministério da Previdência Social	10.370	162%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Ministério da Saúde	16.254	103%
Programa Bolsa Família (14 milhões de famílias atendidas)	27.116	62%
Eixo Transportes - PAC	17.595	96%
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (parcela dos Orçamentos Fiscal e Seguridade)	64.982	26%
Investimentos das Empresas do Grupo Eletrobrás - geração e transmissão de energia	10.700	157%
Programa Minha Casa Minha Vida (727 mil beneficiários)	18.600	90%
Merenda Escolar (Parcela do Governo Federal)	3.790	443%

6. As reestruturações e reajustes nas despesas de pessoal pretendidas pelo Poder Judiciário e pelo MPU equivalem aproximadamente a 4,4 vezes o valor previsto para o gasto com a merenda escolar para 2015. Esses valores são ainda cerca de 57% superiores aos investimentos previstos em geração e distribuição de energia para as todas as empresas do Grupo Eletrobrás em 2015.

7. O custo dessas reestruturações e reajustes equivale ainda a 1,4 vez o total da despesa primária discricionária¹ prevista para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o MPU e a DPU para 2015, que foi programada em R\$ 11,9 bilhões.

8. A Proposta e a Lei Orçamentária no Brasil, em função de dispositivos constitucionais e legais, devem observar dois tipos de equilíbrio. O primeiro é o chamado equilíbrio orçamentário, pelo qual o total de receitas previstas no Projeto e na Lei

¹ Total das despesas primárias de custeio e capital dos Demais Poderes. Esse grupo de despesas não abrange despesas com pessoal, com sentenças e aquelas custeadas com doações e convênios.

Orçamentária deve ser igual ao montante das despesas previstas tanto no Projeto como na Lei Orçamentária. Além desse equilíbrio, o Projeto e a Lei Orçamentária devem ainda observar a meta de resultado primário estabelecida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual – PLDO, que para 2015 é de R\$ 86,0 bilhões, para o conjunto dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, nos termos do art. 2º do PLDO 2015.

9. O primeiro tipo de equilíbrio é demonstrado em vários dos quadros que compõem o volume I do Projeto e da Lei Orçamentária. Já a compatibilidade do Projeto e da Lei Orçamentária com a meta fiscal estabelecida na PLDO é demonstrada no quadro IX do Volume I do Projeto e da Lei Orçamentária. Esse quadro mostra como as estimativas de receitas e de despesas do Projeto de Lei Orçamentária para 2015 asseguram o atingimento e cumprimento da meta de resultado primário para 2015. Se os novos valores para as despesas de pessoal do Judiciário e do MPU forem considerados no PLOA 2015, o Governo Federal ficará com um déficit fiscal projetado de R\$ 16,8 bilhões.

10. A inclusão de novas despesas primárias de pessoal, no valor de R\$ 16,8 bilhões, levaria a desequilibrar a Proposta de Lei Orçamentária. Inicialmente não há como aumentar as despesas sem aumentar a receita ou diminuir uma das despesas programadas. Considerando que não será possível aumentar as estimativas de arrecadação prevista no Projeto de Lei Orçamentária, já que o PIB trimestral de 2014, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no 2º trimestre apresentou segundo decréscimo consecutivo no ano, aumentando a incerteza quanto ao desempenho da economia brasileira, tanto para 2014, como para 2015. Não se vislumbra ainda a possibilidade da instituição de novos impostos e/ou contribuições, tendo em vista a elevada carga tributária brasileira, e também o já mencionado quadro econômico atual. Restaria ao Governo Federal a alternativa de tentar reduzir despesas primárias no mesmo montante, ou seja, em R\$ 16,8 bilhões.

11. Há de se considerar, no entanto, que essa redução deve respeitar as vinculações de receitas existentes, bem como os mínimos constitucionais a serem aplicados nos setores de Saúde e Educação. Isso posto, a margem de manobra do Poder Executivo fica consideravelmente reduzida. Essa situação pode ser visualizada na tabela abaixo, que mostram a distribuição por tipo de despesa do total das despesas primárias previstas no PLOA 2015 encaminhado ao Congresso Nacional:

Despesas Primárias Totais 2015

Item	R\$ milhões	%
Transferências Legais e Constitucionais de Repartição de Receitas	228.073	15,6%
Despesas Obrigatórias	856.576	58,4%
Pessoal	237.747	
Previdência	436.290	
Abono e Seguro Desemprego	46.999	
LOAS e RMV	42.238	
Demais Obrigatórias	93.302	
Despesas Discricionárias Totais	294.943	20,1%
Poder Executivo	283.012	
Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	11.931	
Resultado Primário	86.002	5,9%
Total	1.465.594	100,0%

12. A despesa primária total prevista no Projeto de Lei Orçamentária da União é de R\$ 1.465.594 milhões. No entanto a despesa discricionária é de apenas R\$ 294.943 milhões, representando 20,1% do total das despesas primárias. A maior parte das despesas primárias da União estão alocadas nas despesas obrigatórias (58,4%) e nas transferências constitucionais e legais (15,6%). Cabe frisar que o valor do resultado fiscal foi definido no PLDO 2015, não sendo passível de ser alterado pelo Projeto de Lei do Orçamento.

13. Essa situação pode ser vislumbrada analisando os números da tabela a seguir. Apenas para efeito de simulação, se retirássemos todas as despesas relativas ao custeio e investimento dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, e também as despesas que constituem obrigação da União, como é o caso dos gastos com Saúde, Educação e Bolsa Família e os benefícios aos servidores, restariam efetivamente como despesas genuinamente discricionárias da União cerca de R\$ 47,8 bilhões. Esse montante representa apenas e tão somente 16,2% do total das despesas discricionárias primárias.

Detalhamento das Despesas Discricionárias

Item	R\$ bilhões	%
Despesas Discricionárias Total	294.943	78,8%
Legislativo, Judiciário e Ministério Público	11.931	4,0%
Executivo - Obrigações Constitucionais e Legais	172.665	58,5%
Saúde - Inclui o PAC	91.493	
Educação - Inclui o PAC	46.749	
Bolsa-Família	27.651	
Benefícios - Exceto Saúde e Educação	6.772	
Executivo - Prioridades LDO	62.498	
PAC - Exceto Saúde e Educação	56.674	
Brasil sem Miséria - Exceto PAC	5.824	
Executivo - Demais Discricionárias	47.849	16,2%
Defesa	10.000	
Ciência, Tecnologia e Inovação	7.122	
Fazenda	4.917	
Justiça	3.957	
Desenvolvimento Agrário	2.661	
Agricultura	2.112	
Previdência Social	1.836	
Outros	15.243	

14. São esses recursos que possibilitam, em grande parte, a prestação de serviços públicos relevantes para a população, como os relativos à fiscalização sanitária dos alimentos, os controles ambientais, os serviços de segurança pública, a manutenção das Forças Armadas, infraestrutura de transportes, turismo, habitação, etc.

15. A rigor, esses R\$ 47,8 bilhões é que permitem o funcionamento dos atuais Ministérios e demais Órgãos da Administração Pública Federal, representando para vários deles 100% das dotações orçamentárias que possuem, sendo que qualquer corte ou redução desses valores implicaria na redução da prestação de serviços públicos relevantes para a população brasileira. O corte necessário para acomodar o pleito do Poder Judiciário e MPU seria da ordem de 35,1% desse valor, um percentual bastante elevado.

16. Analisando mais detalhadamente as despesas discricionárias, é possível identificar um razoável nível de rigidez alocativa, derivado da existência de uma série de obrigações que a União possui, sendo essas definidas tanto pela Constituição Federal como por legislação ordinária, impossibilitando ajustes em vários dos seus componentes.

17. Ao compararmos a alocação das despesas discricionárias do PLOA 2015 em relação ao PLOA 2014, verificamos um aumento de R\$ 17,8 bilhões, cuja distribuição privilegiou ministérios que possuem mínimos constitucionais a cumprir, tais como Saúde, com R\$ 9,5 bilhões, e Educação, com R\$ 4,1 bilhões, além das prioridades definidas no PLDO 2015. No que se refere aos Demais Poderes, suas discricionárias foram majoradas em R\$

877,2 milhões, enquanto vários ministérios tiveram suas dotações reduzidas, conforme ilustra a tabela abaixo:

Demais Discrecionárias do Poder Executivo

RS milhões

Órgão	PLOA 2014	PLOA 2015	Variações
Poder Executivo	266.122,5	283.012,4	16.889,9
Saúde	80.655,2	90.192,8	9.537,7
Educação	35.681,0	39.749,0	4.068,0
Desenvolvimento Social e Combate à Fome	31.060,9	32.759,6	1.698,8
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	63.288,5	64.974,9	1.686,4
Fazenda	4.768,9	5.299,6	530,7
Ciência, Tecnologia e Inovação	6.869,5	7.234,4	365,0
Secretaria da Aviação Civil	690,7	965,9	275,2
Agricultura	2.183,3	2.434,4	251,0
Minas e Energia	542,2	712,3	170,1
Relações Exteriores	1.071,5	1.193,2	121,7
Esportes	946,7	1.027,3	80,5
Operações Oficiais de Crédito	127,2	205,2	78,0
Advocacia Geral da União	300,6	365,7	65,1
Secretaria de Políticas para as Mulheres	130,8	171,1	40,3
Trabalho	1.008,6	1.022,8	14,2
Controladoria-Geral da União	94,8	101,9	7,2
Secretaria de Micro e Pequena Empresa	56,5	61,8	5,2
Meio Ambiente	1.025,6	1.027,6	2,0
Vice-Presidência da República	5,1	6,2	1,0
Secretaria de Política e Promoção de Igualdade Racial	31,3	31,9	0,6
Secretaria de Assuntos Estratégicos	67,9	62,0	(6,0)
Secretaria de Portos	119,8	109,4	(10,4)
Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	1.315,8	1.304,1	(11,7)
Cidades	698,3	683,5	(14,7)
Encargos Financeiros da União	1.558,2	1.541,2	(17,0)
Secretaria de Direitos Humanos	196,7	176,8	(19,9)
Presidência da República	992,4	968,0	(24,4)
Previdência Social	2.283,3	2.254,5	(28,8)
Pesca e Aquicultura	247,3	217,5	(29,8)
Transferências sob Supervisão do Ministério da Fazenda	172,3	126,3	(46,0)
Cultura	1.013,8	961,3	(52,5)
Desenvolvimento Agrário	3.144,2	3.085,5	(58,7)
Integração Nacional	711,5	609,4	(102,1)
Transportes	1.301,8	1.170,4	(131,4)
Turismo	609,9	449,9	(160,0)
Justiça	4.382,7	4.221,6	(161,1)
Planejamento	1.238,5	993,4	(245,1)
Comunicações	767,8	367,0	(400,8)
Defesa	14.761,5	14.173,1	(588,3)
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	11.053,4	11.930,6	877,2
Total	277.175,9	294.943,0	17.767,1

18. Por fim, deve-se levar em consideração o posicionamento emitido em Nota Técnica elaborada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados², que analisa a compatibilidade e adequação orçamentário-financeira do Projeto de Lei - PL nº 2.197, de 2011, da autoria do Presidente do Supremo Tribunal Federal - STF, que “Dispõe sobre o

² NT 15 2011 - EXAME DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO DOS PLS 2197 11 E 2198 11 - SUBSÍDIO DA MAGISTRATURA E MPU disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt15.pdf>

subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal”. Essa Nota Técnica aborda vários aspectos sobre essa questão, que podem auxiliar a elaboração da defesa da União.

19. Considerando as premissas atuais, a inclusão da proposta de reestruturações e aumento dos subsídios dos servidores e membros do Poder Judiciário e do MPU no PLOA 2015 implica não só ameaça ao equilíbrio existente entre as receitas e despesas previstas na Proposta Orçamentária de 2015, como também o não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida pelo PLDO 2015.

20. Desse modo, sugere-se o encaminhamento desta Nota para a CONJUR/MP a fim de subsidiar a defesa da União.

Brasília, 10 de setembro de 2014.

**LUCIANA DUARTE BHERING DE
CARVALHO**

Coordenadora de Avaliação Macrofiscal

De acordo. À CONJUR/MP.


GERALDO JULIÃO JÚNIOR

Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos Fiscais, Substituto