



PROJETO DE LEI Nº 6.613, DE 2009.

"Altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União e dá outras providências."

Autor: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Relator: DEPUTADO JOÃO DADO

I – RELATÓRIO

Propõe o Supremo Tribunal Federal, por meio deste projeto de lei PL-6613, de 2009, alterar dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que “Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União.”

Referido Projeto representou a manifestação expressa, através da Mensagem nº 160, de 11 de dezembro de 2009, dos representantes do Supremo Tribunal Federal – STF, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, do Tribunal Superior do Trabalho – TST, do Superior Tribunal Militar – STM, e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF.

A finalidade do projeto é reestruturar as carreiras do Poder Judiciário, a saber, dos Analistas Judiciários, Técnicos Judiciários e Auxiliares Judiciários, além da reclassificação das Funções Comissionadas e enquadramento de servidores no cargo de Oficial de Justiça Avaliador da União, dentre outras medidas.

Em sua Justificação, os representantes dos Órgãos e Poder apresentam a situação salarial defasada dos servidores do Poder Judiciário, em comparação com as carreiras correlatas dos Poderes Executivo e Legislativo, com consequências negativas para o pleno e



adequado exercício das funções estatais pertinentes à Justiça, além do cenário desfavorável decorrente da alta rotatividade de servidores nos Órgãos do Poder – em torno de 23% do quadro funcional – **o que exige a implantação imediata da reestruturação das carreiras**, bem como alterações legais pertinentes às Emendas Constitucionais n°s 19/1998, 41/2003 e 47/2005 .(g.n.).

Ainda de acordo com a Justificação, o Projeto de Lei n° 6613/2009 também busca a redução de gastos com o pagamento de funções comissionadas, em benefício da remuneração adequada aos cargos efetivos, como medidas de racionalização e uniformização das estruturas das carreiras do Judiciário.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o Projeto recebeu 55 Emendas, sendo que, em reunião ordinária de 16 de junho de 2010, restaram APROVADOS o Projeto de Lei n° 6.613/2009, as emendas de n°s 3, 6, 8, 15, 18, 27, 29, 31, 33, 45, 46, 49 e 53 e rejeitadas as emendas de n°s 1, 2, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 50, 51, 52 e 54, nos termos do parecer do Relator Deputado Federal Sabino Castelo Branco.

A seguir, estando o Projeto sob apreciação da Comissão de Finanças e Tributação – CFT, na data de 25 de junho de 2010 foi designado como Relator da matéria o Deputado Federal Ricardo Berzoini, tendo sido apresentadas duas Emendas ao projeto, de n°s 01/2010 e 02/2010.

Reaberto o prazo para apresentação de Emendas ao Projeto, nos termos do art. 119, caput e inc. I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no período de 23/03/2011 a 06/04/2011, foram apresentadas mais três Emendas, de n°s 01/2011, 02/2011 e 03/2011, ao citado Projeto de Lei.

Em abril de 2011, o Presidente da CFT designa o Deputado Federal Policarpo, como novo Relator da matéria, tendo o mesmo retirado a Emenda n° 02/2011, de sua autoria, ao PL-6613/2009.



O Relator Deputado Federal Policarpo apresenta Relatório em 16/06/2011, com a inclusão de quatro Emendas de Adequação, votando pela Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira do Projeto de Lei nº 6613/2009 e das Emendas aprovadas pela CTASP, nos termos das Emendas de Adequação por ele apresentadas, bem como pela prejudicialidade das Emendas de nºs 1/2010, 2/2010, 1/2011 e 3/2011, apresentadas na CFT.

Em reformulação de parecer, o Relator Deputado Federal Policarpo apresenta novo Relatório e Voto, em 13/03/2012, em que apresenta duas Emendas de Adequação e se manifesta pela Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira do PL-6613/2009, bem como das Emendas aprovadas pela CTASP com as Emendas de Adequação nºs 1 e 2 anexas ao Relatório, definindo a prejudicialidade das Emendas de nºs 1/2010, 2/2010, 1/2011 e 3/2011, apresentadas nesta CFT.

Na data de 12 de junho de 2012, fui designado Relator da matéria, por decisão do Presidente da CFT, e passo a relatar a matéria e o que tratam as Emendas apresentadas nesta CFT.

Relativamente às Emendas de nºs 1/2010 e 1/2011, ambas de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, e a de nº 2/2010 do Deputado Félix Mendonça, as mesmas alteram a forma remuneratória dos servidores para subsídio, com alteração do Anexo contendo os níveis remuneratórios e, portanto, analisam e modificam dispositivos de mérito do Projeto de Lei nº 6613/2009.

A emenda de nº 2/2011 foi apresentada pelo Deputado Policarpo e em seguida retirada pelo autor nos termos regimentais.

Por fim, a emenda de nº 3/2011, também do deputado Reginaldo Lopes, institui a Gratificação de Desempenho Institucional – GDI, aumenta o percentual da Gratificação Judiciária – GAJ de 50% para 90%, mas reduz a tabela de vencimento básico, e promove a absorção das Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas, Emenda esta que igualmente altera dispositivos de mérito contidos no Projeto de Lei nº 6613/2009.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Em 3 de junho de 2014, foi encaminhado a esta Relatoria, o Ofício nº 90/GDG do Diretor-Geral do Supremo Tribunal Federal, comunicando o interesse da Secretaria do Supremo Tribunal Federal nos encaminhamentos pertinentes ao Projeto de Lei nº 6613/2009, com as adaptações necessárias em face da edição da Lei nº 12.774, de 28 de dezembro de 2012. O Ofício contém uma sugestão de substitutivo, nova tabela de vencimento e justificativa.

Em 6 de junho de 2014, recebemos novo Ofício de nº 95/GDG do Diretor-Geral do Supremo Tribunal Federal, que encaminhou cópia do Ofício nº 92/GDG, de 5 de junho de 2014, endereçado à Secretaria de Orçamento Federal, que informa sobre a inclusão do impacto do Projeto de Lei nº 6613/2009 nos pré-limites para pessoal e encargos sociais dos órgãos do Poder Judiciário da União. O Ofício traz quadro consolidado demonstrando impacto da ordem de R\$ 10,3 bilhões.

Transcrevemos a seguir o inteiro teor dos documentos encaminhados pelo Diretor-Geral do STF.



Supremo Tribunal Federal

Ofício nº 90/GDG

Brasília, 3 de junho de 2014.


A Sua Excelência o Senhor
Deputado JOÃO EDUARDO DADO LEITE DE CARVALHO
Relator do Projeto de Lei 6613/2009
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

Assunto: encaminhamentos do PL 6613/2009

Senhor Deputado,

Dirijo-me a Vossa Excelência a fim de comunicar o interesse da Secretaria do Supremo Tribunal Federal nos encaminhamentos pertinentes ao Projeto de Lei 6613/2009, com as adaptações necessárias em face da edição da Lei nº 12.774, de 28 de dezembro de 2012.

Respeitosamente,


Miguel Augusto Fonseca de Campos
Diretor-Geral



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.613, DE 2009.

Altera o Anexo II da Lei nº 11.416, de
24 de dezembro de 2006.

SUBSTITUTIVO

Art. 1º O anexo II de que trata a Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passa a ser o constante do anexo I desta Lei.

Art. 2º O Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional de Justiça, em conjunto com os Tribunais Superiores, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios deverão, no prazo de um ano, a contar da publicação desta Lei, reduzir os gastos com as funções de confiança do Poder Judiciário da União, mediante a racionalização de suas estruturas administrativas.

Art. 3º As despesas resultantes da execução desta Lei correm à conta das dotações consignadas aos Órgãos do Poder Judiciário no Orçamento Geral da União.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de ; da Independência e da República.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

ANEXO I

(Anexo II da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006)

CARGO	CLASSE	PADRÃO	VENCIMENTO
ANALISTA JUDICIÁRIO	C	13	10.883,07
		12	10.529,70
		11	10.187,80
	B	10	9.857,00
		9	9.536,95
		8	9.227,28
		7	8.927,67
		6	8.637,79
		5	8.357,32
	A	4	8.085,96
		3	7.823,41
		2	7.569,38
		1	7.323,60
TÉCNICO JUDICIÁRIO	C	13	6.633,12
		12	6.405,67
		11	6.186,02
	B	10	5.973,90
		9	5.769,06
		8	5.571,24
		7	5.380,20
		6	5.195,72
	A	5	5.017,55
		4	4.845,50
		3	4.679,35
		2	4.518,90
		1	4.363,94
AUXILIAR JUDICIÁRIO	C	13	3.928,39
		12	3.793,69
		11	3.663,60
	B	10	3.537,98
		9	3.416,66
		8	3.299,50
		7	3.186,36
		6	3.077,10
	A	5	2.971,59
		4	2.869,69
		3	2.771,29
		2	2.676,27
		1	2.584,50

pen



JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei nº 6613, de 2009, é de grande relevância, pois tem como objetivo reestruturar as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, mediante a alteração da Lei nº 11.416, de 24 de dezembro de 2006.

A proposição foi oriunda de estudos de comissão integrada por representantes do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, dos Tribunais Superiores, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e de entidades sindicais.

Teve por escopo aprimorar as políticas e as diretrizes estabelecidas para a gestão de pessoas, além de buscar solucionar os principais problemas relacionados à questão remuneratória dos integrantes das carreiras judiciárias, cuja estrutura se mostra defasada em relação a outras carreiras públicas.

Registre-se, a propósito, que em 28 de dezembro de 2012, foi editada a Lei nº 12.774, que alterou a Lei nº 11.416, de 2006, fixou em 13 padrões a tabela de vencimentos e incorporou dispositivos previstos no PL 6613/2009.

Considerando que a versão apresentada pelo STF em 2009 prevê tabela de vencimentos com 15 padrões, apresenta-se o substitutivo em anexo para adequá-la à da Lei nº 12.774, de 2012.

Por oportuno, excluiu-se do PL original (6613/2009) as demais proposições de alteração da Lei nº 11.416/2006, quais sejam, seus artigos 1º, 2º, 4º, 5º e 7º, por já se encontrarem editados na Lei nº 12.774/2012.

Diante do exposto, o voto é pela aprovação do PL nº 6.613, de 2009, na forma do substitutivo apresentado.

Brasília, de de 2014.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



Supremo Tribunal Federal

Ofício nº 95/GDG

Brasília, 6 de junho de 2014.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado JOÃO EDUARDO DADO LEITE DE CARVALHO
Relator do Projeto de Lei 6613/2009
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

Assunto: encaminhamentos do PL 6613/2009

Senhor Deputado,

Em atenção às tratativas firmadas na reunião de 3 de junho corrente, encaminho a Vossa Excelência cópia do Ofício nº 92/GDG, de 5 de junho de 2014, endereçado à Secretaria de Orçamento Federal, que informa sobre a inclusão do impacto do Projeto de Lei nº 6613/2009 nos pré-limites para pessoal e encargos sociais dos órgãos do Poder Judiciário da União.

Respeitosamente,


Miguel Augusto Fonseca de Campos
Diretor-Geral



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CÓPIA

Supremo Tribunal Federal

Ofício nº 92/GDG

Brasília, 5 de junho de 2014.

A Sua Senhoria o Senhor
JOSÉ ROBERTO DE MORAES REGO PAIVA FERNANDES JÚNIOR
Secretário de Orçamento Federal
Brasília – DF

Assunto: pré-limites orçamentários 2015

Senhor Secretário,

Encaminho a Vossa Senhoria quadro de consolidação dos dados do Projeto de Lei 6613/2009 incluídos nos pré-limites para pessoal e encargos sociais dos órgãos do Poder Judiciário da União, exercício de 2015.

Registre-se que os referidos órgãos apresentaram seus pré-limites individualmente, na data e forma indicadas por essa Secretaria.

Atenciosamente,


Miguel Augusto Fonseca de Campos
Diretor-Geral

RECEBIDO ORIGINAL
EM 06/06/2014
J. G. P. S.
Ass. / Curitiba
11:34 hrs



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Quadro Consolidado

	STF	STJ	JF	JMU	JE	JT	JDFT	CNJ	TOTAL
IMPACTO VB ATIVOS	40.764.735	96.783.866	950.288.611	27.985.870	530.794.181	1.445.926.451	235.531.097	5.921.538	3.333.996.349
IMPACTO GAJ ATIVOS	36.688.262	87.105.480	855.259.750	25.187.283	477.714.763	1.301.333.806	211.977.987	5.329.384	3.000.596.714
IMPACTO AQ ATIVOS	1.552.556	7.585.114	66.264.180	2.006.676	97.722.209	97.722.209	17.987.233	364.849	291.205.026
IMPACTO ATS ATIVOS	3.129.652	5.458.077	33.748.669	1.600.191	16.181.187	75.573.377	9.074.608	6.313	144.772.074
IMPACTO GAE/GAS ATIVOS	763.373	1.760.713	47.975.021	1.392.622	2.380.760	76.071.794	15.395.701	-	145.739.984
TOTAL IMPACTO ATIVOS	82.898.578	198.693.250	1.953.536.231	58.172.642	1.124.793.101	2.996.627.636	489.966.627	11.622.084	6.916.310.149
OBRIGAÇÕES PATRONAIS	18.257.687	43.712.515	429.777.971	12.797.981	247.454.482	659.258.080	107.792.658	2.556.858	1.521.588.233
TOTAL ATIVOS COM OB. PAT.	101.136.265	242.405.765	2.383.314.202	70.970.624	1.372.247.583	3.655.885.716	597.759.285	14.178.942	8.437.898.381
IMPACTO VB INATIVOS	20.126.759	39.209.202	171.086.870	23.946.879	139.087.953	500.924.819	46.987.251	-	941.369.733
IMPACTO GAJ INATIVOS	18.114.083	35.288.282	153.978.183	21.552.191	125.179.157	450.832.337	42.288.526	-	847.232.760
IMPACTO AQ INATIVOS	3.462.208	487.619	1.570.783	115.389	828.271	2.481.080	-	-	8.945.350
IMPACTO ATS INATIVOS	115.240	7.481.424	23.195.247	4.035.974	35.108.191	70.686.556	7.040.854	-	147.663.486
IMPACTO GAE/GAS INATIVOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL IMPACTO INATIVOS	41.818.290	82.466.528	349.831.083	49.650.433	300.203.573	1.024.924.793	96.316.630	-	1.945.211.330
TOTAL GERAL SEM OB. PAT.	124.716.868	281.159.778	2.303.367.315	107.823.075	1.424.996.673	4.021.552.429	586.283.257	11.622.084	8.861.521.478
TOTAL GERAL	142.954.555	324.872.293	2.733.145.286	120.621.057	1.672.451.155	4.680.810.509	694.075.915	14.178.942	10.383.109.711

É o nosso relatório.



II - VOTO DO RELATOR

Cabe a este órgão técnico, exclusivamente, o exame do projeto de lei quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. X, alínea h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Plano Plurianual da União – PPA – para o período de 2012 a 2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012), ao contrário dos anos anteriores, não detalha, para os Órgãos do Poder Judiciário, objetivos, metas e iniciativas, impossibilitando a análise do Projeto de Lei quanto à menção expressa de ações específicas destinadas à reestruturação de cargos e carreiras, além da revisão de remunerações, previstas nas programações dos Órgãos do Poder Judiciário. Entretanto, o Anexo II do PPA prevê as despesas com os diferentes Programas a serem efetivados pelo Poder, no período considerado.

Quanto à análise do Projeto, à luz das disposições da LDO e da LOA, permitimo-nos proceder a análise preliminar acerca das questões constitucionais e outras de ordem legal, pertinentes à matéria, as quais representam, a nosso ver, elementos prevalentes e impositivos na conclusão a que chegamos, em nosso parecer, necessárias e suficientes para a deliberação desta CFT quanto à adequação orçamentária e financeira do Projeto, principalmente por se tratar de Proposta emanada do Poder Judiciário, que não mereceu as medidas constitucionalmente atribuídas ao Poder Executivo, conforme passamos a analisar.

Inicialmente, cumpre destacar que o PL-6613/2009, oriundo do Poder Judiciário, cumpre integralmente os limites previstos no artigo 169, “caput”, da Constituição Federal, que trata dos limites de despesas com pessoal pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e estabelece que tais limites sejam regulamentados por lei complementar, limites estes perfeitamente obedecidos pelo projeto em tela.



Referida regulamentação ocorreu através da **Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal** – LRF – cujos artigos 19 e 20 definiram, com clareza, não somente a perfeita satisfação do comando constitucional, mas também o limite de gastos com pessoal previsto legalmente para o Poder Judiciário da União (Poder originário do PL-6613/2009), a saber:

“Artigo 19 – Para os fins do disposto no “caput” do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento);**
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);**
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento).”**

.....

“Artigo 20 – A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

- I – na esfera federal:**
 - a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;**
 - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;”**

Ao observarmos a Justificação da Mensagem n° 160, de 11 de dezembro de 2009, que instruiu o Projeto de Lei n° 6613/2009, constatamos que **o Poder Judiciário cumpriu integralmente o comando constitucional contido no art. 169, “caput”, bem como a sua regulamentação disposta nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar n° 101/2000, conforme demonstrativo apresentado às fls. 08 da Mensagem.**

Um vez cumpridas as disposições constitucionais e legais que regem a matéria, o Poder Judiciário encaminhou a proposta, em dezembro de 2009, para o Poder Executivo, tendo renovado tal solicitação de



inclusão do PL-6613/2009 na Proposta Orçamentária de 2012, sem ter obtido sucesso no cumprimento do mandamento constitucional por parte do Poder Executivo.

Ocorre que cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – em face dos artigos 51, inc. IV; 52, inc. XIII; 99, § 1º ; 127, § 3º e 169, § 1º, todos da Constituição Federal, estabelecer os parâmetros, limites e prazos para o envio das propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU.

Outrossim, cabe ao Poder Executivo o envio do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e embora tal Poder tenha efetivado, nas LDOs dos exercícios de 2011 e 2012, prazos e parâmetros para a elaboração da peça orçamentária, resta a omissão do Poder Executivo em definir os limites para utilização de recursos orçamentários destinados especificamente aos reajustes nas despesas com pessoal, pelos demais Poderes, de forma autônoma e independente, obedecidos limites prudenciais.

Assim sendo, o exame de adequação financeira e orçamentária de projetos emanados dos Poderes Judiciário, Legislativo e MPU **vem sendo efetivado, somente, na Lei Orçamentária Anual – LOA**, sendo que no caso presente, do PL-6613/2009, o Poder Executivo, que possui a competência privativa para originar as propostas orçamentárias anuais, em renovada omissão, deixou de incluir referido Projeto de Lei nº 6613/2009, no Anexo V das Propostas de LOA, exercícios de 2011 e 2012, subtraindo ao Poder Judiciário a sua autonomia financeira contida no art. 99, “caput” da Carta Magna, a saber:

“Art. 99 – Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira (EC nº45/2004).

Já no ano de 2011, face a omissão do Poder Executivo em cumprir as normas constitucionais que regem a matéria, a Associação Nacional dos Agentes de Segurança do Poder Judiciário – AGEPOLJUS – ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO nº 18 – e para possibilitar a análise ampla das questões inerentes à



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

adequação orçamentária do PL-6613/2009, incluímos em nosso VOTO a manifestação da Procuradoria Geral da República – PGR – contida nos autos, datada de 19 de abril de 2012, com parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, como segue:



Supremo Tribunal Federal
20/04/2012 17:41 0020374

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 6753 - PGR - RG

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO Nº 18

REQUERENTE : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AGENTES DE SEGURANÇA DO PODER JUDICIÁRIO – AGEPOLJUS

REQUERIDA : PRESIDENTA DA REPÚBLICA

REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

RELATOR : MINISTRO JOAQUIM BARBOSA

Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Proposta orçamentária do Poder Judiciário não incluída na consolidação realizada pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo. Lei orçamentária anual já publicada e em curso. Hipótese de inconstitucionalidade por comissão. Fungibilidade que se admite. Ofensa à autonomia do Judiciário e ao devido processo legislativo. Declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, com exortação da Presidente da República em relação à proposta orçamentária de 2013. Parecer pelo conhecimento da ação e pela procedência do pedido nos termos acima indicados.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹, com pedido de medida liminar, em que se aponta falha no dever de legislar atribuída à Presidenta da República e ao Congresso Nacional, verificada no processo legislativo referente ao Projeto de Lei Orçamentária 28/2011, relativo ao exercício financeiro de 2012.

1 O tema é também tratado na ADPF 240, proposta pela Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União, feito conexo distribuído por prevenção ao Ministro Joaquim Barbosa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

2

2. A requerente informa que a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Judiciário para o exercício de 2012, por intermédio da Mensagem 58, de 4 de agosto de 2011, não foi contemplada na consolidação enviada ao Congresso Nacional.

3. Argumenta que o Poder Executivo, assim agindo, afronta a autonomia orçamentária, administrativa e financeira do Poder Judiciário. Ressalta que atitude desse naipe somente poderia ocorrer nas hipóteses de: (i) o Judiciário deixar de remeter, em tempo hábil, a proposta respectiva; (ii) esta não se enquadrar nos limites fixados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e (iii) ferir-se a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. Pede, além de pronunciamento que determine correção de rumos à Presidência, que o Congresso Nacional aprecie o projeto da LOA de 2012 nos termos da proposta encaminhada pelo Chefe do Poder Judiciário, sem modificações.

5. A Presidência da República prestou informações. Nega que tenha havido omissão, visto que o projeto de lei foi encaminhado dentro do prazo fixado no art. 35, § 2º, III, do ADCT, e, em seguida, foram enviadas, na Mensagem 355/2011, para apreciação do Congresso Nacional, as propostas formuladas pelo Poder Judiciário e Ministério Público da União.

6. A Advocacia Geral da União suscita preliminares em que aponta vício no instrumento de mandato outorgado aos representantes processuais da requerente, assim como indica a ausência de pertinência temática entre os objetivos da entidade e o objeto da ação direta. No mérito, defende a constitucionalidade da conduta da Chefe do Poder Executivo.

RR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

3

7. É o relatório.

8. Em petição de 14/11/2011, a requerente junta instrumento de mandato contendo explícita descrição dos poderes outorgados, consignando que abarcam “...o fim especial [de] ajuizar ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face da omissão da Presidência da República em remeter ao Congresso Nacional a proposta orçamentária do Poder Judiciário da União para o exercício de 2012...”.

9. Está superado, portanto, o primeiro óbice ao conhecimento da ação, apontado pela AGU.

10. Resta examinar a pertinência temática dos fins institucionais da requerente com o objeto da ação.

11. Apesar da resistência de parte expressiva da doutrina² – que identifica na exigência indevido cruzamento com o processo judicial clássico, de caráter subjetivo – o requisito está pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

12. Por ocasião do julgamento da medida cautelar na ADI 305, quando ainda se iniciavam as reflexões da Corte sobre a “pertinência temática”, o Ministro Sepúlveda Pertence disse que fazia uso de tal terminologia por não identificá-la com a legitimação para a causa. Entendia apenas não ser possível “absoluto alheamento entre a temática da ação direta e a finalidade institucional da associação”.

13. O requisito, de resto, deve ser analisado no contexto de uma jurisdição constitucional democrática, comprometida com a afirmação dos

2 BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional: legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 146; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, 2.ed., São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 1.108-1.109; TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 304-305.

RP.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

4

direitos fundamentais. Assim, a pertinência temática, para que não se ponha em rota de colisão com essa ideia-força, deve ser entendida como devida restrição a provocações que venham formuladas por agentes incapazes de promover discussão séria, profunda e abalizada, por ausência de qualquer intimidade institucional com a questão constitucional suscitada.

14. A Associação Nacional dos Agentes de Segurança do Poder Judiciário da União está habilitada a promover o controle concentrado de constitucionalidade proposto, na medida em que os seus filiados são integrantes do Judiciário, e, como tal, não podem ser tidos como alheios ao debate relativo à autonomia orçamentária e financeira desse Poder.

15. Há, por fim, uma última questão, relativa à aptidão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão no presente caso.

16. O projeto de lei objeto de alegada omissão foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidenta da República. Veio então a promulgação e publicação da Lei 12.595, de 19 de janeiro de 2012, diploma que estima a receita e fixa a despesa da União para esse exercício financeiro.

17. O fato de referida lei não contemplar a proposta orçamentária do Judiciário aproxima-se mais da inconstitucionalidade por ação – seja por ofensa ao devido processo legislativo, seja por violação à autonomia financeira e orçamentária desse Poder – do que da inconstitucionalidade por omissão.

18. Não obstante ambas as modalidades de ação direta não se confundirem, uma distinção clara entre elas não está livre de dificuldades.

Por ocasião da ADI 875/DF, Gilmar Mendes observou:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

5

“Destarte, decorrido algum tempo da promulgação da Constituição, não se logrará identificar, com a ressalva de uma ou de outra exceção, uma omissão pura do legislador. O atendimento insatisfatório ou incompleto de exigência constitucional de legislar configura, sem dúvida, afronta à Constituição. A afirmação de que o legislador não cumpriu, integralmente, dever constitucional de legislar contém, implícita, uma censura da própria normação positiva.”

19. E concluiu:

“Tem-se, pois, aqui, uma relativa, mas inequívoca, fungibilidade entre a ação direta de inconstitucionalidade (da lei ou ato normativo) e o processo de controle abstrato da omissão, uma vez que os dois processos – o de controle de normas e o de controle da omissão – acabam por ter o mesmo objeto, formal e substancialmente, isto é, a inconstitucionalidade da norma em razão de sua incompletude”.

20. É certo, como se defenderá ao final, que a declaração de nulidade da norma não será a solução possível. Todavia, mais uma vez recorrendo a Gilmar Mendes na ADI referida, *“a questão fundamental reside menos na escolha de um processo especial do que na adoção de uma técnica de decisão apropriada para superar as situações inconstitucionais propiciadas pela chamada omissão legislativa”*.

21. Cabe ainda registrar que, desde a ADI-MC 4.048, o Supremo Tribunal Federal assentou que, qualquer que seja a natureza da lei, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto, a ação direta de inconstitucionalidade é meio apto para discuti-la. Superou-se, assim, entendimento anterior, segundo o qual a lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

6

orçamentária, por ser norma de efeito concreto, carente da necessária generalidade e abstração, não seria passível de exame no controle concentrado de constitucionalidade.

22. De resto, como ao final se concluiu na ADI 875, "*em nosso sistema abstrato de controle de constitucionalidade, deve existir uma natural fungibilidade entre os diversos tipos de ação*".

23. É possível, portanto, avançar no exame do mérito.

24. O princípio da separação dos Poderes é um princípio constitucional concreto, o que significa que a sua configuração depende de cada ordenamento jurídico em particular³.

25. Há, no entanto, um núcleo intangível, que é aquele relativo à independência orgânica entre os Poderes, o que significa dizer que não é possível relação de subordinação ou dependência no que tange ao exercício de suas funções.

26. A Constituição da República, atenta a essas duas perspectivas, estabelece a autonomia orçamentária e financeira do Poder Judiciário em seu art. 99, densificada no § 1º :

"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."

27. As restrições a tal prerrogativa estão limitadas a apenas duas hipóteses:

³ Segundo Luís Roberto Barroso, a "*separação dos Poderes se reduz a uma questão de direito positivo, o que equivale a dizer que o constituinte, sem nenhuma limitação que não as decorrentes do próprio sistema que deseje implantar, pode dispor livremente sobre o raio de competência dos órgãos constitucionais que institui*".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

7

"§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º [no âmbito da União, os Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores] não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual."

28. Essa novidade que veio com a Constituição de 1988 foi recebida entusiasmadamente pelos operadores do Direito. Vilson Darós⁴ explica por que:

"Embora o Judiciário brasileiro tenha sido erigido em poder desde a Constituição Imperial, assegurada a sua autonomia administrativa institucional e funcional, faltava-lhe um predicado para exercer com melhor propriedade sua atividade fim, que é a prestação jurisdicional: trata-se da autonomia financeira e orçamentária.

(...)

Essa luta teve final feliz uma vez que a Assembleia Nacional Constituinte inseriu no texto da nova Carta, a chamada Constituição cidadã, um dispositivo específico, atribuindo ao Judiciário a autonomia financeira."

29. O autor faz referência, ainda, a artigo do então Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, do Superior Tribunal de Justiça, publicado logo após a promulgação da atual Constituição, do qual se destaca:

pp

⁴ *Dificuldades da Justiça Federal brasileira – Orçamento – O relacionamento com a Justiça dos Estados*. Revista do Tribunal Regional Federal 4ª Região.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

8

"A Constituição anterior ensejou a hipertrofia do Poder Executivo, atingindo seriamente o princípio da independência e harmonia dos Poderes por ela própria adotada. O Legislativo foi convertido em mero órgão de homologação da legislação editada pelo Executivo, através de decretos-leis, e o Judiciário não pôde acompanhar o desenvolvimento do País, porque sempre estava a depender do Executivo para a inclusão no Orçamento das verbas do seu interesse e da sua posterior liberação, o que ocorria, em regra, de maneira parcimoniosa: os recursos eram insuficientes para atender às suas reais necessidades. Os Presidentes dos Tribunais ficavam sempre a depender da boa vontade das chefias dos órgãos fazendários e do planejamento, situando-se em posição aviltante em termos de relacionamento dos Poderes."

30. Portanto, na atualidade, a autonomia orçamentária e financeira dos três Poderes e do Ministério Público é um dos arranjos constitucionais que realiza, positivamente, o nosso modelo de separação de Poderes.

31. Disso decorre não ser possível qualquer interpretação que relativize tal autonomia orçamentária e financeira, sob pena de se atingir o núcleo essencial do princípio da separação de Poderes posto pela Constituição brasileira.

32. Portanto, uma composição entre esse princípio e as prescrições constitucionais sobre a elaboração da lei orçamentária anual conduz à necessária conclusão de que, anualmente e com base nos parâmetros fixados na LDO, os Poderes e o MP devem elaborar conjuntamente uma proposta orçamentária global, que é encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, na forma de projeto de lei⁵.

RP

5 KUBLISCKAS, Wellington Márcio. *Federalismo Fiscal e Separação dos Poderes*. In "Federalismo Fiscal: questões contemporâneas". Orgs. José Maurício Conti, Fernando Facury Scaff e Carlos Eduardo Faraco Braga. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, pp. 120-121.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

9

33. José Maurício Conti⁶, a respeito do tema, leciona:

"A Constituição prevê a iniciativa privativa da lei orçamentária para o Presidente da República (esfera federal), nos termos do art. 165, III. No entanto, a autonomia financeira, que dá aos tribunais competência para elaboração e encaminhamento da proposta orçamentária (art. 99, §§ 1º e 2º), torna necessária uma análise sistemática do texto constitucional que compatibilize os mencionados dispositivos, a fim de que se possa concluir qual é o procedimento a ser adotado no encaminhamento da proposta orçamentária do Poder Judiciário.

O STF já tem se manifestado sobre questão diretamente relacionada ao tema em discussão, que traz subsídios importantes para a compreensão e a solução do problema posto.

Trata-se da possibilidade ou não de alteração, pelo Poder Executivo, da proposta elaborada pelos tribunais, quando essa lhe é encaminhada para inclusão no projeto final de lei orçamentária. E decidiu que:

[...] o Poder Executivo não dispõe de competência institucional para introduzir cortes unilaterais na proposta orçamentária que lhe foi encaminhada pelos Tribunais, eis que, nesse tema, o único árbitro da questão é o Poder Legislativo, a quem incumbe, constitucionalmente, a apreciação final do projeto de lei orçamentária⁷.

Tal decisão ajusta-se perfeitamente ao ordenamento jurídico em vigor, deixando claro que cabe ao Poder Legislativo a decisão final sobre as receitas e as despesas em matéria orçamentária. Esta é a interpretação consoante o texto constitucional, não sendo facultado ao Poder Executivo, por conseguinte, alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Judiciário. Tal ato importa em violação à Constituição, por afronta à autonomia financeira do Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §§ 1º e 2º."

⁶ *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006, pp. 88-89.

⁷ STF, MS 22.685/AL, rel. Min. Celso de Mello, j. 19.2.2002. No mesmo sentido: MS 23.783-MC/RS, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 5.10.2000; MS 24.380/RO, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.10.2002.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

10

34. Assim, na fase da consolidação da proposta orçamentária anual, cabe ao Chefe do Poder Executivo, em relação ao Judiciário, apenas duas possibilidades: (i) na hipótese de não encaminhamento da respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, considerará os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites constantes da LDO; e (ii) se a proposta estiver em desacordo com os limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes e com o MP na lei de diretrizes orçamentárias, procederá aos devidos ajustes.

35. Pois bem, no caso presente, a Presidenta da República, por meio da Mensagem Presidencial nº 354/2011, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária anual da União para o ano de 2012. Posteriormente, através da Mensagem nº 355/ 2011, esclareceu:

"Venho dar conhecimento às Vossas Excelências que o Poder Judiciário e Ministério Público Federal encaminharam ao Poder Executivo proposta de elevação de salários do seu funcionalismo com impacto total de R\$ 7,7 bilhões em 2012. Essas propostas estão anexas e não puderam ser contempladas no projeto de lei que "Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012".

2. As propostas, que ora remeto, não foram incluídas na peça orçamentária de 2012, em primeiro lugar, em função de um quadro de incerteza econômica mundial, onde é indispensável que o Brasil mantenha uma realidade fiscal responsável que lhe permita lidar com sucesso com eventuais situações de crise.

3. Há possibilidade de agravamento na situação econômica internacional em 2012, com risco de recessão em economias avançadas e forte volatilidade nos preços dos ativos financeiros. Várias economias enfrentam problemas justamente por sua situação fiscal, com alto endividamento e déficit públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

11

4. Nesse cenário, é importante que o Brasil mantenha sua trajetória de equilíbrio fiscal, com geração de resultados primários compatíveis com a redução da dívida pública em relação ao PIB, bem como com o controle da inflação e o estímulo ao investimento e ao emprego. Um aumento excessivo na despesa primária do governo central traria insegurança e incerteza sobre a evolução da economia brasileira em um contexto internacional já adverso.

5. É necessário que este esforço seja compartilhado por todos os poderes da República. Cabe ressaltar que o Poder Executivo já adota uma política de moderação no crescimento de suas despesas de pessoal, de modo a privilegiar a execução de investimentos e de programas sociais em seu orçamento. A inclusão de propostas grandes de reestruturação para o funcionalismo federal, prejudicaria a efetiva implementação de políticas públicas essenciais como as da saúde, educação e redução da miséria.

Todavia, em respeito ao princípio republicano da separação dos Poderes e cumprindo dever constitucional, submeto à elevada apreciação desse Congresso Nacional as proposições anexas.”

36. Parece fora de dúvida que o procedimento adotado está em desconformidade com o tratamento que a Constituição confere ao tema, acima enunciado.

37. Primeiro, não há qualquer indicativo de que as propostas orçamentárias do Poder Judiciário tenham sido encaminhadas a destempo, o que autorizaria o Executivo a se valer dos valores previstos na lei orçamentária de 2011.

38. Segundo, não há referência a inobservância dos limites acordados na LDO. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, analisando a proposta encaminhada



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

12

pela Mensagem 344/2011, observou em relação ao item “gastos com pessoal e encargos sociais”:

"as despesas com pessoal e encargos sociais atingem o valor de R\$ 203,24 bilhões em 2012, o que representa um crescimento nominal de 1,75% em relação ao valor autorizado para 2011. Conforme a Mensagem, esse valor corresponde a 32,85% da receita corrente líquida prevista para 2012, situando-se, portanto, aquém do limite máximo previsto na LRF, que é de 50%. Cumpre destacar a redução dessa despesa em termos de percentual do PIB, caindo de 4,41% do PIB na projeção de 2011 para 4,15% em 2012 (vide Tabela 3).

Por exigência da Constituição Federal e da LDO, o Poder Executivo apresenta o Anexo V, que discrimina a autorização para os aumentos e alterações na legislação de pessoal no decorrer de 2012, resultando em um montante adicional de R\$ 3,6 bilhões nas despesas com pessoal (R\$ 6,4 bilhões anualizados)."

39. Tem-se, portanto, que, para “gastos com pessoal e encargos sociais”, o limite da LDO é o mesmo da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, 50% da receita corrente líquida prevista para 2012. Considerando que os R\$ 203,24 bilhões correspondem a 32,85%, 50% atingiria R\$ 309,34 bilhões. Considerando, ainda, que o anexo V prevê uma despesa de 6,4 bilhões anualizados para despesas decorrentes de criação de novos cargos, empregos e funções, alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, o total da despesa prevista para “gastos com pessoal e encargos sociais”, para 2012, atinge R\$ 209,64 bilhões (203,24 bi + 6,4 bi).

40. De acordo com a Mensagem 355, o impacto total das propostas do Judiciário e do MPU com a elevação de salário de seu funcionalismo é de 7,7 bilhões. Se somados aos R\$ 209,64 bilhões (total



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

13

da despesa prevista para “gastos com pessoal e encargos sociais” para 2012), o resultado será R\$ 217,34 bilhões, montante ainda bastante inferior aos R\$ 309,34 bilhões autorizados pela LRF.

41. Portanto, como as propostas do Judiciário e do MPU não foram extemporâneas e tampouco desconformes com os limites da LDO, cabia ao Executivo apenas incorporá-las e fazer a consolidação da proposta orçamentária anual.

42. Os argumentos apresentados na Mensagem 355, por mais louváveis que sejam, não legitimam a atitude tomada, de não incorporar essas propostas e apresentá-las separadamente. Isso porque a autonomia orçamentária significa exatamente a existência de fontes de receita que não dependam da avaliação do Executivo, mas apenas e tão-somente dos limites fixados em lei. Do contrário, estar-se-á diante do cenário preexistente à Constituição de 1988, em que o Judiciário e o MPU estavam a depender do Executivo para a inclusão, no Orçamento, das verbas de seus interesses.

43. De mais a mais, é curiosa a exortação de que todos os Poderes da República compartilhem o esforço de manter o Brasil em sua trajetória de equilíbrio fiscal, controle da inflação e estímulo ao investimento e ao emprego, mediante uma política de moderação no crescimento das despesas de pessoal.

44. Conforme já ressaltado, o anexo V da Lei 12.595 prevê, no item II pertinente a “alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração”, um único caso: PL 2.203, de 2011 – reestruturação da remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

14

A despesa anualizada é de R\$ 2.717.768.491. Por que só o Executivo pode?

45. Enfim, o vício de origem no encaminhamento da proposta orçamentária da União, apresentando separadamente aquelas provenientes do Judiciário e do MPU, teve repercussões perversas no Legislativo. O relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional consigna que *“o Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 355/2011, de 02.09.2011 encaminhou os pleitos do Poder Judiciário e do MPU, os quais, todavia, não apontaram os recursos necessários para fazer frente às novas despesas”*.

46. Há, na assertiva, alguns equívocos: (i) não cabe ao Judiciário e ao MPU apresentar os recursos necessários para fazer face às despesas pretendidas, uma vez que quem detém essa informação é exclusivamente o Executivo; (ii) se as propostas do Judiciário e do MPU estivessem sido incorporadas à proposta orçamentária da União, seria possível ao Legislativo verificar a sua viabilidade, à vista da receita prevista; e (iii) os gastos pretendidos pelo Judiciário e pelo MPU estavam de acordo com o montante previsto pela LDO e pela LRF.

47. Portanto, não obstante esteja sob o domínio do Legislativo a aprovação da lei orçamentária anual, é preciso que o seu poder se exerça sobre uma proposta hígida, o que não ocorreu nessa hipótese.

48. Procedente o pedido, resta agora selecionar a modalidade de decisão que tenha aptidão a fazer cessar o quadro de inconstitucionalidade.

49. Há hipóteses em que a invalidação imediata do ato normativo gera o surgimento de “lacuna jurídica perigosa”, pelos danos extremamente significativos que causa ao Estado e à sociedade. A solução



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

15

mais apropriada, nessa circunstância, é que a Corte Constitucional se abstenha de afastar imediatamente a norma impugnada, instando os órgãos competentes à edição de novo ato normativo sem o vício identificado.

50. Tal possibilidade tem lastro no art. 27 da Lei 9.868/99 e em vários precedentes do STF. São exemplos a invalidação de lei estadual que criou novo município sem observância dos requisitos constitucionais pertinentes⁸; a declaração de inconstitucionalidade dos critérios adotados para a partilha de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) na arrecadação de impostos federais⁹; e a invalidação de norma que fixou o número de vereadores municipais em contrariedade à Constituição.

51. É o que também ocorre com a Lei 12.595/2012, ora impugnada. Sendo o orçamento matéria submetida necessariamente à lei, a pronúncia de nulidade daquele diploma imobilizaria completamente o Estado brasileiro, já que toda e qualquer atividade está, direta ou indiretamente, sujeita à alocação de recursos previamente autorizados na lei orçamentária.

52. Por outro lado, a jurisdição constitucional, em face da complexidade de situações com que se defronta, tem que se valer de técnicas decisórias pouco usuais. Uma delas envolve a exortação ao legislador ou ao administrador para que produza ato normativo adequado.

53. Essa hipótese está expressamente contemplada no art. 103, § 2º, da CR¹⁰, e a exortação ao responsável pela edição do ato é uma técnica também utilizada para aquelas situações em que a norma, embora

⁸ ADI 2.240-7, Rel. Min. Eros Grau, DJ 03/08/2007.

⁹ ADI 875/DF, ADI 1.987/DF, ADI 2.727/DF e ADI 3.243/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 30/05/2010.

¹⁰ "Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias."

00



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ADO 18

16

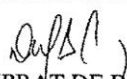
ainda válida, esteja em vias de se tornar inconstitucional, por força de mutação constitucional ou de alterações significativas no plano da realidade. A despeito de a Corte declarar ainda a sua constitucionalidade, conclama o responsável a produzir norma mais adequada às mudanças ocorridas. Foi o que ocorreu, por exemplo, nas ADIs 875 e 2.240.

54. Tais decisões são chamadas de “sentenças aditivas de princípio” ou “sentenças-delegação”, frequentes, em especial, na Corte Constitucional Italiana¹¹.

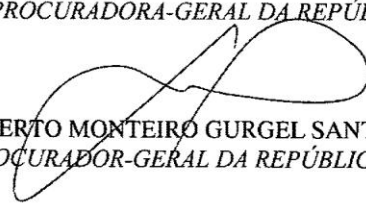
55. O que se propõe, portanto, no presente parecer, é exortar a Presidenta da República a incorporar, na proposta orçamentária de 2013, as propostas do Judiciário e do MPU, salvo se ocorrente quaisquer das hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º do art. 99 da CR. A solução é a que melhor se amolda ao princípio da legalidade do orçamento, além de sinalizar uma perspectiva que põe ênfase na tarefa coletiva de zelar pela Constituição.

Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento da ação, e, no mérito, pela procedência do pedido, nos termos acima indicados.

Brasília, 19 de abril de 2012.


DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
VICE-PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

APROVO:


ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

¹¹ Cf. José Adércio Leite Sampaio. *A Constituição Reinventada pela Jurisdição Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pp. 215-217, e Augusto Cetri. *Corso de Giustizia Costituzionale*. 2ª ed., Milano: Giuffrè, 1997, p. 123.

Igualmente objetivando a ampliação do debate acerca desta matéria, que a nosso ver comporta absoluta relevância para garantia da independência entre os Poderes, conforme comando constitucional contido no artigo 2º da Carta Magna, solicitamos análise técnica às Consultorias de Orçamento, Fiscalização Financeira e Controle, da Câmara dos Deputados



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

e do Senado Federal, cujos estudos resultaram na Nota Técnica Conjunta n.º 04/2012, cujo inteiro teor transcrevemos a seguir:



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
Cambraia.**

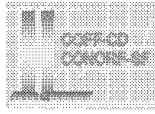
JUNHO/2012

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.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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, ma 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

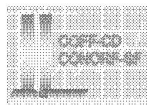
A autonomia administrativa, orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU é assegurada na Constituição como forma de garantir que os meios necessários ao funcionamento dessas instituições não fiquem condicionados à vontade exclusiva do Poder Executivo, preservando a independência,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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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*:

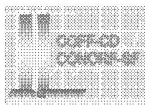
Art. 99, § 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.

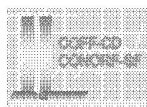
A LDO, importante instrumento de planejamento e orçamento criado na Constituição de 1988, dentre outras finalidades, pretendeu conferir não apenas ao Legislativo, mas a toda sociedade, a possibilidade de participação mais ativa no processo decisório orçamentário, na medida em que permite a fixação de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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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 tomadas 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 - SIOP, 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.

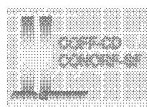
Observe-se que as despesas com pessoal constantes do Anexo não se caracterizam como despesas obrigatórias já assumidas, inclusive sendo dotadas na Reserva de Contingência/Recursos para o Atendimento do Art. 169, § 1º, Inciso II da Constituição (Seq: 7865).

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.

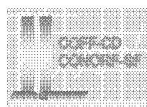
Assim, é grande a dificuldade de se fazer remanejamentos de elevados montantes de recursos durante a tramitação do orçamento no Congresso Nacional, sendo óbvia a vantagem política que programações absorvidas na proposta original do Executivo têm em relação às despesas que dependem da aprovação de emendas 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/ht15.pdf>



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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 trimestrais 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.

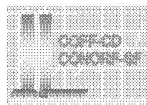
Vale salientar que a LRF atua em consonância com os instrumentos de planejamento e orçamento (LDO e LOA). Nesse sentido, não há conflito normativo em se fixar parâmetro na LDO para elaboração da proposta orçamentária, desde que compatível, quando se tratar de despesas com pessoal e encargos sociais,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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.

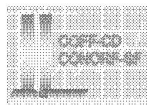
Vale salientar, *a priori*, a impossibilidade de se adotar pura e simplesmente os limites máximos de comprometimento das despesas com pessoal fixado no art. 20 da LRF, por Poder e órgão, uma vez que se encontram muito acima do razoável, diante da situação econômica e fiscal do País.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.

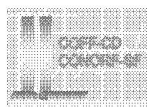
A adoção da RCL como base de cálculo decorre de esta já ser de amplo conhecimento e utilizada no âmbito da LRF. Ademais, o conceito reflete a disponibilidade orçamentária, sendo que, no caso de haver novas desonerações na receita estimada no PLOA, ou também para as situações de mudança de ciclo econômico,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



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fisc. Financeira - Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Senado Federal

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.

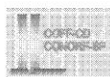
Sugere-se a adoção de critério na LDO que leve em conta a média da execução recente, em percentual da RCL da União, das despesas com pessoal e encargos sociais dos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU (v. anexo).

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



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 SIAP. 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.

Pelo exposto, referido Poder Executivo, em cumprimento ao mandamento contido no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal, deveria ter incluído, como originador do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias os limites financeiros e orçamentários pertinentes aos exercícios de 2011 e de 2012, que permitiria a regulamentação da matéria e a adequação financeira e orçamentária do citado Projeto, conjuntamente com os demais Poderes, inclusive o Poder Judiciário, por disposição expressa contida no art. 169 precitado, na Carta Magna, a saber:

“§ 1º- Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.” (g.n.)

Considerando-se que não cabe ao Poder Judiciário a inserção do Projeto de Lei nº 6613/2009 na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, em dispositivo de sentido amplo que viabilizasse o cumprimento do art. 169, § 1º da Carta Magna, de forma autônoma, nem tampouco no Orçamento



Geral da União – OGU - ,exercícios de 2011 e 2012, medidas estas de responsabilidade do Poder Executivo, inicialmente, e num segundo momento, do Poder Legislativo, para apreciação pertinente à sua competência legiferante, o citado Projeto de Lei restou carente do requisito previsto no artigo 169, § 1º e incisos I e II.

Com vistas à tramitação concomitante de medida saneadora sob o aspecto orçamentário e financeiro do projeto de lei, formulamos Emenda modificativa ao art. 70 da PLDO-2013, com resultados financeiros suficientes à garantia dos recursos orçamentários para adequação do PL - 6613/2009.

Ocorre que a edição da Lei nº 12.774, de 2012 e o contido nos Ofícios nºs 90/GDG, 92/GDG e 95/GDG, alterando o mérito do Projeto de Lei 6613, de 2009, bem como a não apreciação da proposta original de forma tempestiva, resultou em conflitos entre as referidas alterações com o contido nos artigos 96 e 169, § 1º, incisos I e II da Constituição Federal, no artigo 80 da Lei nº 12.919, de 24/12/2013 (LDO – 2014), motivos pelos quais elaboramos EMENDA DE ADEQUAÇÃO, no intuito de permitir a adequação financeira e orçamentária da proposta, desde que cumpridas as normas constitucionais e legais.

No que se refere às emendas apresentadas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, verifica-se que estão relacionadas a assuntos exclusivamente normativos ou não geram despesas adicionais à União as emendas de nºs 1, 2, 3, 4, 8, 9, 13, 14, 21, 22, 25, 27, 28, 30, 35, 39, 44, 45, 47, 53 e 54. Todas as demais emendas implicam em aumento de despesas ao projeto de lei ou geram algum impacto orçamentário não previsto na Lei Orçamentária de 2014.

Já as emendas apresentadas nesta Comissão pretendem modificar o mérito do plano alterando a forma de remuneração dos servidores. As emendas de nºs 1/2010, 2/2010 e 1/2011 pretendem implantar o subsídio



como forma de remuneração e a emenda nº 3/2011 pretende instituir a Gratificação de Desempenho Institucional – GDI. Todas as emendas apresentadas nesta Comissão de Finanças geram impacto orçamentário não previsto na Lei Orçamentária de 2014 e não estão autorizadas pelo Anexo V da mesma lei, conforme prevê o artigo 169 da Constituição Federal.

Em relação à sugestão de Substitutivo encaminhada pelo Diretor-Geral do Supremo Tribunal Federal, cabe ressaltar os seguintes aspectos:

- a) as adaptações solicitadas na tabela de vencimentos reduzindo de 15 para 13 a quantidade de padrões de cada cargo alteram o mérito do plano, contrariando a competência desta CFT sobre a matéria;
- b) por excluir justamente os valores correspondentes aos dois padrões iniciais de cada cargo, acarretam aumento de despesa em relação ao projeto original, contrariando o art. 169, incisos I e II, da Constituição Federal;
- c) qualquer ajuste em projetos de lei deve ser encaminhado pelo titular que detém o poder de iniciativa.

Em face do exposto, VOTO pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 6.613, de 2009, com a EMENDA DE ADEQUAÇÃO apresentada, pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira das emendas de nºs 5, 6, 7, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 46, 48, 49, 50, 51 e 52 apresentadas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e das emendas de nºs 1/2010, 2/2010, 1/2011 e 3/2011 apresentadas na Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública das emendas nºs 1, 2, 3, 4, 8, 9, 13, 14, 21, 22, 25, 27, 28, 30, 35,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

39, 44, 45, 47, 53 e 54, apresentadas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em de de 2014.

DEPUTADO JOÃO DADO
Relator



PROJETO DE LEI Nº 6.613, DE 2009.

"Altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União e dá outras providências."

Autor: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Relator: DEPUTADO JOÃO DADO

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Inclua-se o seguinte artigo, ao Projeto de Lei nº 6613/2009:

“Artigo - A eficácia desta lei e seus efeitos financeiros ficam condicionados aos limites orçamentários autorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e em Anexo próprio da Lei Orçamentária Anual, ou por abertura de créditos suplementares ou especiais, nos termos do art. 169, §§ 1º e 5º, da Constituição Federal.”

Sala da Comissão, em de de 2014.

DEPUTADO JOÃO DADO

Relator