



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
024/2012

**ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA DO PROJETO DE
LEI N° 4.363, DE 2012, QUE
DISPÕE SOBRE AS CARREIRAS
DOS SERVIDORES DO PODER
JUDICIÁRIO DA UNIÃO.**

NOVEMBRO/2012

Endereço na Internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/adequacao>
e-mail: conof@camara.gov.br

Eber Zoehler Santa Helena

Mário Luis Gurgel de Souza

Sérgio Tadao Sambosuke



I – OBJETIVO

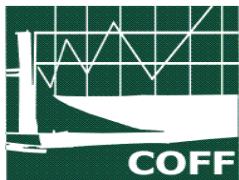
A presente Nota Técnica, elaborada por solicitação do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado Antônio Andrade, objetiva analisar aspectos relativos à admissibilidade do Projeto de Lei nº 4.363, de 2012, de autoria do Supremo Tribunal Federal, que dispõe sobre as carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União, fixa os valores de sua remuneração, e dá outras providências.

A proposição se encontra tramitando em regime de prioridade com apreciação conclusiva pelas Comissões, art. 24, II, do RICD, tendo sido distribuída para apreciação de seu mérito pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP e admissibilidade nos termos do art. 54 do RICD, quanto à adequação orçamentária e financeira, pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT, e quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

Ressalte-se que esta Nota Técnica analisa exclusivamente aspectos relacionados à adequação financeira e orçamentária da matéria, sem adentrar no mérito da proposição.

II – SÍNTESE DO PROJETO

O Projeto de Lei nº 4.363/2012 tem por objetivo principal elevar os valores remuneratórios dos servidores ocupantes dos cargos de Analista Judiciário, Técnico Judiciário e Auxiliar Judiciário. Propõe-se que a Gratificação Judiciária seja elevada dos atuais 50% do vencimento básico para 72,5% a partir de 1º/1/2013, para 86,5% a partir de 1º/1/2014 e, finalmente, para 100% (cem por cento) a partir de 1º/1/2015.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nos termos da exposição de motivos, o projeto visa também extinguir a possibilidade de pagamento integral dos valores das Funções Comissionadas, níveis FC-01 a FC-06, cujo saldo orçamentário remanescente será utilizado para incrementar valores na primeira parcela da proposta de revisão do Plano de Cargos e Salários.

Além disso, foram aglutinados os três padrões iniciais das classes de cada cargo das Carreiras de Servidores do Poder Judiciário da União de modo a elevar a remuneração dos servidores posicionados nos dois primeiros padrões de cada cargo.

A exposição de motivos ressalta, por fim, que a proposta incorpora dispositivos do Projeto de Lei nº 6.613/2009. Todavia essa proposição se encontra tramitando autonomamente na Câmara dos Deputados ainda que apresente objeto muito semelhante ao PL 4.363/2012. O PL 6.613/2009 encontra-se tramitando na mesma CFT, sob a relatoria do Deputado João Dado. Nesse sentido, ambas as proposições tratam de reestruturação das carreiras do Poder Judiciário, justificando a apensação da proposição mais recente à mais antiga.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) aprovou o projeto de lei nº 4.363/2012, com emendas de relator, e as emendas nºs 1/2012 e 2/2012, apresentadas na própria CTASP. Além dessas emendas, foram apresentadas outras 5 emendas, de nºs 3 a 7/2012, que foram rejeitadas pela Comissão.

As emendas de nºs 1 e 2 visam regulamentar a redistribuição que está prevista no artigo 37 da Lei nº 8.112/1990, no âmbito do Poder Judiciário, considerando quadro geral de pessoal toda a estrutura integrada pelo conjunto dos órgãos do Poder Judiciário da União. No mérito, ambas as emendas, de igual redação, não estabelecem qualquer acréscimo orçamentário.



A emenda de nº 3 pretende a supressão do art. 3º do PL alegando a inconstitucionalidade do dispositivo, por permitir o reenquadramento de servidores titulares de cargo em extinção em cargo novo com exigência de formação diversa do transformado. A emenda de nº 4 altera a atribuição e denominação do cargo de Analista Judiciário, bem como estabelece a reserva de cargos e funções comissionadas para o ocupante daquele cargo efetivo. A emenda de nº 5 veda ao servidor em estágio probatório o exercício de cargo em comissão. A emenda de nº 6 altera a atribuição do cargo de Técnico Judiciário. E a emenda de nº 7 altera a redação dos §§ 6º e 8º, do art. 5º da Lei nº 11.416/2006, que tratam dos critérios para o exercício de cargos e funções comissionadas.

As emendas apresentadas pelo relator alteram as redações dadas pelo projeto de lei ao § 1º do art. 4º da Lei nº 11.416/2006, modificando a denominação “Oficial de Justiça Avaliador da União” para “Oficial de Justiça Avaliador Federal”, e ao § 2º do art. 18, que trata do valor da remuneração do servidor investido em cargo em comissão. A terceira emenda altera os §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei nº 11.416, de 2006, que trata do desenvolvimento na carreira dos servidores e permite uma maior flexibilidade na progressão do servidor.

III – ANÁLISE

A concessão de aumentos para servidores públicos é regulada pelo § 1º do artigo 169 da Constituição Federal:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.” (grifamos)

Em observância ao dispositivo constitucional, as LDOs têm disciplinado a matéria, remetendo a anexo específico da Lei Orçamentária (Anexo V) a autorização para aumento de remuneração.

O Anexo V da Lei Orçamentária para 2012 não contém autorização nem dotação para a aprovação desse projeto. No entanto, o projeto de Lei Orçamentária para 2013 prevê, em seu Anexo V, R\$ 1.1 bilhão para a reestruturação ou aumento de remuneração de cargos e funções no âmbito do Poder Judiciário, sem especificar quais proposições encontram-se autorizadas e dotadas pelo dispositivo, determinação contida no art. 78, § 1º, III, da LDO/2012 e 76, § 1º, III, da LDO/2013, a exemplo de suas anteriores:

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

§ 1º O anexo a que se refere o caput conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

31 de agosto de 2012, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas:

(...)

III - especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, identificando o projeto de lei, a medida provisória ou a lei correspondente."

Dessa forma, a rigor, tendo em vista o dispositivo constitucional que exige prévia autorização e dotação, a aprovação da presente proposição só poderia ocorrer após a sanção da lei orçamentária para 2013.

No entanto, a Comissão de Finanças e Tributação tem admitido a tramitação de proposições que tratam de aumento de despesas com pessoal, cuja dotação e autorização constem da proposta de Lei Orçamentária Anual. Dessa forma, considerando que o PLOA/2013 somente contém provável autorização e dotação orçamentária, e não autorização legal e efetiva dotação prévia, nos estritos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, há de ser condicionada a concessão desse aumento à efetiva autorização e dotação orçamentária.

Quanto ao valor de R\$ 1,1 bilhão previsto o Anexo V, cabe destacar que o valor se destina a atender também ao projeto que reajusta o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. O valor encaminhado pelo Poder Executivo corresponde a aproximadamente 5% da folha salarial do Poder Judiciário considerando a soma da folha da magistratura e a dos servidores. Dessa forma, a parcela prevista no orçamento destinada a este projeto de lei considerando um reajuste de 5% seria de aproximadamente R\$ 930 milhões.

Entretanto, como já mencionado, não é possível identificar-se a qual proposição deve o montante acima ser destinado, se ao PL 6.613/2009,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

mais antigo, ou ao PL 4.363/2012, em exame, pois o Anexo V constante da Proposta Orçamentária para 2013 não discrimina qual delas seria a beneficiária da autorização e dotação. Tampouco o Poder Executivo exerceu oportunamente, até a aprovação pela CMO do Parecer Preliminar ao PLOA/2013 (art. 28 da Resolução nº 1/2006-CN), ocorrido em 20.11.2012, a faculdade de atualizar o Anexo V, concedida pela LDO/2013 em seu art. 76, § 2º, que prevê

§ 2º O anexo de que trata o § 1º 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 2013 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 § 5º do art. 166 da Constituição.

E sob esse aspecto, cabe destacar que a justificação do projeto de lei nº 4.363/2012 não informa a estimativa do impacto orçamentário e financeiro para os exercícios de 2013, 2014 e 2015, conforme exigência do artigo 88 da LDO 2012 e 90 da LDO 2013 e artigos 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A justificação apenas menciona que “o cerne da proposta está na revisão da Gratificação Judiciária - GAJ, que passará de 50% (cinquenta por cento) para 72,5% (setenta e dois vírgula cinco por cento) a partir de 1º/1/2013, para 86,5% (oitenta e seis vírgula cinco por cento) a partir de 1º/1/2014 e, finalmente, para 100% (cem por cento) a partir de 1º/1/2015”.

A justificação destaca ainda que “a proposta visa extinguir a possibilidade de pagamento integral dos valores das Funções Comissionadas, níveis FC-01 a FC-06, cujo saldo orçamentário remanescente será utilizado para incrementar valores na primeira parcela



da proposta de revisão do Plano de Cargos e Salários". No entanto, não informa o montante dessa economia orçamentária para fins de compensação do impacto orçamentário e financeiro da proposição apresentada, PL nº 4.363/2012.

Quanto às emendas apresentadas pelo Relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, as de nº 2, que altera o valor da remuneração do servidor investido em cargo em comissão e a de nº 3 que altera os §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei nº 11.416/2006, que trata do desenvolvimento na carreira dos servidores e permite uma maior flexibilidade na progressão do servidor, geram despesa adicional ao projeto original, devendo ser inadmitidas nos termos do art. 63, inciso II, da Constituição Federal, que veda aumento de despesas em proposições de iniciativa privativa dos Tribunais Superiores.

A emenda que modifica a denominação “Oficial de Justiça Avaliador da União” para “Oficial de Justiça Avaliador Federal” e as demais emendas apresentadas na CTASP não implicam em aumento de despesa.

Finalmente, cumpre destacar que a aprovação de planos de carreiras no passado sem a observância do artigo 169, § 1º, da Constituição, quando não havia expressa indicação da proposição e seu impacto orçamentário-financeiro no Anexo V da lei orçamentária anual, não permite que outras violações ao citado dispositivo continuem a ocorrer porquanto a indicação expressa da proposição ali autorizada e cuja dotação a ela é vinculada vem sendo exigida pelas últimas leis de diretrizes orçamentárias.

O processo de alocação dos recursos federais com recursos humanos evoluíram sensivelmente de 2000 até hoje, após anos de luta pela racionalização do processo de controle das alterações dos gastos com pessoal. Hodieramente, mostra-se inaceitável a aprovação de despesas, na



magnitude das aqui tratadas, sem a demonstração clara da existência dos correspondentes recursos para seu financiamento.

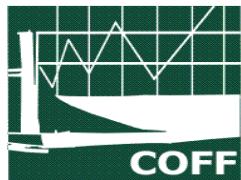
IV – CONCLUSÕES

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4.363/2012 hoje não satisfaz as exigências constitucionais e legais para admissibilidade orçamentária e financeira, nos termos do art. 54 do RICD, por não observar as disposições constantes do art. 169, § 1º, da Constituição e tampouco as presentes nas LDOs, em especial quanto à estimativa de seu impacto orçamentário financeiro e prévia autorização e dotação orçamentária, por não estar especificado no Anexo V da LOA/2012 ou sequer no PLOA/2013.

Assim, o PL somente poderá ser admitido pela Comissão de Finanças e Tributação após:

1. encaminhamento por parte do autor da estimativa do impacto orçamentário e financeiro para os exercícios de 2013, 2014 e 2015, conforme exigência do artigo 88 da LDO/2012 e 90 da LDO/2013 e artigos 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. especificação pela CMO da autorização da proposição no Anexo V do PLOA/2013, ainda assim, para sua admissibilidade condicionada à aprovação da lei orçamentária para 2013.

Quanto às emendas aprovadas pela CTASP, a emenda de Relator nº 2, que altera o valor da remuneração do servidor investido em cargo em comissão, e a de nº 3, que altera os §§ 1º e 2º do art. 9º da Lei nº 11.416, de 2006, que trata do desenvolvimento na carreira dos servidores e permite uma maior flexibilidade na progressão do servidor, geram despesa adicional



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

ao projeto original, e devem ser inadmitidas nos termos do art. 63, inciso II, da Constituição Federal.

Brasília, 23 de novembro de 2012.

Eber Zoehler Santa Helena Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira	Mário Luis Gurgel de Souza Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira	Sérgio Tadao Sambosuke Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira
--	---	---