

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º
18/2009

**LIMITES À ALTERAÇÃO DO PL 7.296-A,
DE 2006, QUE REAJUSTA O SUBSÍDIO DE
MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

Eber Zoehler Santa Helena

AGOSTO/2009

Endereço na Internet:
<http://www.camara.gov.br>
e-mail: conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

Atender solicitação da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados referente à possibilidade de alteração, no Plenário da Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 7.297-A, de 2006, que “*Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no art. 48, XV, da Constituição Federal.*”

II – ANÁLISE

II.1. TRAMITAÇÃO DO PL 7.297-A/2006.

O projeto de lei 7.297-A, de 2006, de autoria do Supremo Tribunal Federal, com fundamento no art. 96, II, “b”¹, da Constituição, fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 25.725,00 (vinte e cinco mil e setecentos e vinte e cinco reais), com efeitos financeiros desde 1º de janeiro de 2007.

A remuneração da magistratura federal é vinculada a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por força do disposto no art. 93, V, do texto constitucional.

Os arts. 2º e 3º do PL determinam que as despesas decorrentes de sua adoção sejam absorvidas pelas dotações orçamentárias consignadas ao Poder Judiciário da União e devam estar em consonância com o estatuído no art. 169 da Constituição² e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000-Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O Projeto foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público- CTASP, onde foi aprovado com emenda modificativa, à Comissão de Finanças e Tributação - CFT, onde foi admitido quanto a sua

¹ Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver

² 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 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e, no mérito, com aprovação de emenda de relator rejeitando a emenda da CTASP, e à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania – CCJC, onde foram admitidos quanto à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa tanto o PL quanto as emendas aprovadas pelas Comissões anteriores.

A redução aprovada pela CTASP do aumento nos subsídios proposto no PL decorreu, conforme seu Relator Dep. Tarcisio Zimmermann, em razão de *“Na justificativa contida no Projeto de Lei, é referida uma inflação projetada para o ano de 2006 de 5%, percentual este aplicado para a referida revisão com a finalidade de preservar os valores reais dos estípedios destes agentes públicos. No entanto, a inflação medida pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor, para o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006 é de 2,8134%, variação consideravelmente menor à estimada ainda no mês de Julho de 2006, quando da apresentação do presente Projeto.”*

Já a CFT em seu parecer manifestou-se: *Isto posto, opinamos pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 7.297, de 2006, com a introdução da emenda aprovada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. No mérito, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.297, de 2006, com a introdução da emenda modificativa por nós apresentada em anexo, propondo a rejeição da emenda aprovada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.*

Em seu Parecer, o Relator da CFT rejeitou a emenda da CTASP, aplicando o índice de reajuste de 3,14177 %, por discordar do emprego do INPC, proposto pela CTASP, por ser um índice que mede a inflação tendo como alvo as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (um) e 6 (seis) salários-mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões pesquisadas

Assim, a CFT entendeu que mais correto seria atualizar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal empregando no cálculo da inflação, no período de janeiro a dezembro de 2006, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPC-A, também do IBGE, por se tratar de um índice que abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (um) e 40 (quarenta) salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, residentes nas áreas urbanas das regiões pesquisadas.

Em decorrência das mudanças procedidas no âmbito da CTASP e CFT os subsídios seriam os seguintes, conforme Parecer da CFT de 29.08.2007:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Ministros e Juizes/Órgãos	SUBSÍDIOS	SUBSÍDIOS	SUBSÍDIOS	SUBSÍDIOS
	2006	2007 PL	2007 CTASP	2007 CFT
MINISTROS DO STF	24.500,00	25.725,00	25.189,28	25.269,73
MINISTROS TRIBUNAIS SUPERIORES	23.275,00	24.438,75	23.929,82	24.006,25
JUÍZES DOS TRIBUNAIS REGIONAIS E TJDF	22.111,25	23.216,81	22.733,32	22.805,93
JUÍZES TITULARES	21.005,69	22.055,97	21.596,66	21.665,63
JUÍZES SUBSTITUTOS	19.955,40	20.953,17	20.516,82	20.582,35

II.2. IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO PL 7.297-A/2006.

O PL em seu art. 3º submete a implementação da norma aos preceitos do art. 169 da Constituição e à LRF, fixando seus efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2007. O impacto orçamentário e financeiro e seus enquadramentos legais estão demonstrados em planilhas analíticas e sintéticas já examinadas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Observamos que o art. 82 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009 – LDO/2009 (Lei n.º 11.768, de 14 de agosto de 2008) veda efeitos financeiros retroativos, como o apresentado pelo art. 3º do PL 7297/2006, nos seguintes termos:

Art. 82. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, inclusive transformação de cargos, a que se refere o art. 79, § 2o, desta Lei, deverão ser acompanhados de: (...)

§ 2º Os projetos de lei ou medidas provisórias previstos neste artigo não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros retroativos a exercícios anteriores à sua entrada em vigor.

Portanto, para compatibilizar o PL em apreço com o dispositivo da LDO/2009 é necessário o emendamento em Plenário alterando a redação do art. 3º para:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Art. 3º. A implementação do disposto nesta Lei observará o art. 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de exercício em que entrar em vigor.

Aumentos de gastos com pessoal, caso do PL em exame, devem observar a determinação constitucional prevista no art. 169 da Carta Magna, especialmente, as restrições e exceções contidas no parágrafo primeiro deste dispositivo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, nos seguintes termos:

" Art. 169...

§1º. 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, só poderão ser feitas:

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

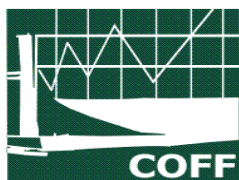
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

É importante destacar que esse comando constitucional deve ser cotejado com lei de diretrizes orçamentárias e respectivo orçamento do exercício em que a despesa entrar em vigor, razão pela qual não se observados os dispositivos da Lei nº 11.768/2008 – LDO 2009.

A LDO/2009 determina em seu art. 84 que as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração devam constar de anexo específico da lei orçamentária, *ipsis litteris*:

Art. 84. Para fins de atendimento ao disposto no art. 169, § 1o, inciso II, da Constituição, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as concessões de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações de pessoal a qualquer título, até o montante das quantidades e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2009, cujos valores serão compatíveis com os limites da Lei Complementar no 101, de 2000.

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterà autorização somente quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

correspondentes, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar no 101, de 2000:

Efetivamente, verifica-se na Lei Orçamentária da União para 2009 – LOA/2009, Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, que em seu Anexo V - *Autorizações específicas de que trata o art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição, relativas a despesas de pessoal e encargos sociais*, a existência de autorização específica para o PL em apreço ao consignar no item II:

“II. Alteração da Estrutura de Carreiras e Aumento de Remuneração – 2.1. Revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal de que trata a Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005, bem como os efeitos dessa alteração no Poder Judiciário da União (Projeto de Lei nº 7.297, de 2006), sendo a despesa de R\$ 204.186.702, no exercício de 2009, e R\$ 204.186.702 anualizada.”

O impacto orçamentário anual originalmente estimado na Mensagem do Supremo Tribunal Federal, a partir de 1º de janeiro de 2007, seria de R\$ 92.903.979, assim distribuídos nos órgãos do Poder Judiciário da União. Se acrescidas as gratificações para atividades na justiça eleitoral esse impacto anual passaria a ser de R\$ 103.225.363.

Com o crescimento do Poder Judiciário em termos de cargos e funções e o próprio crescimento vegetativo da folha relativa a seus membros, o impacto da proposição tem crescido de forma vertiginosa. Para 2007, o impacto orçamentário financeiro da proposição, autorizado no Anexo V da Lei Orçamentária para 2007, era estimado em R\$ 120.160.800. No exercício de 2008, a estimativa do impacto foi avaliada em R\$ 126.312.239.

Em 2009, sob a promessa de envio de novo projeto de lei pelo Supremo Tribunal Federal o impacto estimado no Anexo V da Lei Orçamentária para 2009 alcançou R\$ 204.186.702, considerando o percentual de 4,4572 %, relativos à variação do IPCA em 2007 acrescidos do índice aprovado na CFT de 3,14177%, totalizando uma variação de 7,739 %. O impacto agora na proposta orçamentária para 2010 mantém o montante de 2009, ou seja, R\$ 204.519.139.

Observe-se que não foi, até o presente, encaminhado qualquer projeto de lei por parte do Supremo Tribunal Federal, único legitimado a fazê-lo, apresentando novos valores para o subsídio de seus membros. Entendemos, portanto, que os valores consignados no Anexo V da proposta orçamentária para 2009 não encontram respaldo legal em razão do disposto no art. 84, § 1º, da LDO/2009, que recepciona somente projetos que tenham iniciado sua tramitação até 31 de agosto de 2008:

Art. 84. (...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterà autorização somente quando respaldada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2008, ou por lei de que resulte aumento de despesa, com a discriminação dos limites orçamentários correspondentes, por Poder e Ministério Público da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000: (...)

O mesmo disciplinamento encontra-se presente no art. 82, § 1º, da LDO/2010, Lei nº 12.017, de 12.08.2009, quando prevê:

Art. 82. (...)

§ 1º O Anexo a que se refere o caput conterà autorização somente quando amparada por projeto de lei ou medida provisória, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2009, 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 Complementar nº 101, de 2000, com as respectivas: (...)

Tais subsídios apresentam-se de suma relevância para o controle dos gastos com pessoal no âmbito da União, Estados e Municípios, vez que servem como limite para a remuneração de todos os servidores e membros de todos os Poderes, nas três esferas administrativas do país. O impacto orçamentário e financeiro tem repercussão direta nos Poderes Judiciários estaduais em razão do “caráter nacional da magistratura”, como declarado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4265, como expresso no aresto transcrito:

“Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, inc. XI, e § 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da resolução nº 13/2006 e do art. 1º, § único, da Resolução nº 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal.” ADI 3854 MC, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2007, DJe-047 Divulg 28-06-2007 Public 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00022 Ement Vol-02282-04 PP-00723

Portanto, o PL 7.297-A/2006 terá repercussão nacional, abrangendo não só o Erário Federal mas, igualmente, o estadual, visto que o aumento pretendido terá reflexo imediato sobre parcela significativa do funcionalismo



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

federal e dos entes subnacionais. Esse impacto não foi mensurado no PL ou em outro documento constante do processado

II.3. LIMITES À ALTERAÇÃO NO PL 7.297-A/2006.

Matéria sujeita ao Plenário da Câmara dos Deputados, o PL 7297/2006 encontra-se passível de emendas, todavia, restrições de ordem constitucional e regimental limitam a ação parlamentar de alterações da proposição em apreço.

O art. 63, II, da Constituição é peremptório na vedação a emendas parlamentares que aumentem despesa em projetos de lei de iniciativa privativa, nos seguintes termos:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

A vedação constitucional é reafirmada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, *ipsis litteris*:

Art. 124. Não serão admitidas emendas que impliquem aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

O Excelso Pretório, em reiteradas oportunidades, manifestou-se pela inconstitucionalidade formal de emendas parlamentares em proposições legislativas que tenham iniciativa privativa e que aumentem a despesa pública, por ferirem o princípio da separação e independência dos Poderes, nos termos do art. 63, I e II, da Constituição. Tal entendimento pode ser identificado nos arestos a seguir colacionados:

"Processo legislativo da União: observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência do Supremo Tribunal. Processo legislativo: emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

reservada a outro poder: inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa conseqüente ao projeto inicial (...)." (ADI 774, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 10-12-98, DJ de 26-2-99). *No mesmo sentido:* ADI 816, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 22-8-96, DJ de 27-9-96; ADI 2.840-QO, Re. Min. Ellen Gracie, julgamento em 15-10-03, DJ de 11-6-04; ADI 805, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 17-12-98, DJ de 12-3-99; ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 29-4-04, DJ de 18-6-04.

"Matérias de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência da emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF: RE 140.542-RJ, Galvão, Plenário, 30-9-93; ADIn 574, Galvão; RE 120.331-CE, Borja, DJ 14-12-90; ADIn 865-MA, Celso de Mello, DJ 8-4-94." (RE 191.191, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 12-12-97, DJ de 20-2-98)

"A norma inscrita no art. 63, I, da Constituição aplica-se ao processo legislativo instaurado no âmbito dos Estados-Membros, razão pela qual não se reveste de legitimidade constitucional o preceito que, oriundo de emenda oferecida por parlamentar, importe em aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvadas as emendas parlamentares aos projetos orçamentários (CF, art. 166, §§ 3º e 4º)." (ADI 1.254-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento 14-7-95, Plenário, DJ de 18-8-95)

III. CONCLUSÕES

Inicialmente, observamos que o impacto orçamentário e financeiro para o estado brasileiro da aprovação do PL 7.297-A/2006, considerados igualmente seus entes subnacionais expressos nos Poderes Judiciários estaduais, é muito maior em razão do "caráter nacional da magistratura", como declarado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4265, ou seja, o decidido no PL 7.297-A/2006 terá repercussão nacional, abrangendo não só o Erário Federal, mas, igualmente, o estadual.

Ademais, o impacto de qualquer alteração no PL 7.297-A/2006 terá repercussão imediata no PL 7.298, de 2006, em tramitação nesta Casa, relativo à revisão do subsídio do Procurador Geral da República, com repercussão no Ministério Público da União, fundado no PL 7.297/2006.

As autorizações presentes nos Anexo V das Leis Orçamentárias para 2009 e na Proposta orçamentária para 2010 encontram-se em flagrante incompatibilidade com a exigência dos arts. 84, §1º, e 82, § 1º, respectivamente das LDO/2009 e LDO/2010, por conterem valores não contemplados por proposição encaminhada até 31 de agosto, tanto de 2008



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

como de 2009. A incompatibilidade entre os Anexos e as LDOs reside na constatação de que, até a presente data, não foi encaminhado qualquer projeto de lei por parte do Supremo Tribunal Federal, único legitimado a fazê-lo, apresentando novos valores para o subsídio de seus membros, fazendo-se necessária a redução das autorizações ali contidas.

Há de ser compatibilizada a redação do art. 3º do PL 7.297-A/2006 com o art. 82, § 2º, da LDO/2009, art. 81, § 2º, da LDO/2010, que vedam efeitos financeiros retroativos ao início do exercício financeiro em que entrar em vigor a norma, dando-se a seguinte redação ao dispositivo:

*Art. 3º. A implementação do disposto nesta Lei observará o art. 169 da Constituição Federal e as normas pertinentes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **com efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício em que entrar em vigor.***

O Supremo Tribunal Federal, em inúmeras decisões de seu Pleno reafirmou o princípio da separação e independência dos Poderes constituídos, irrenunciável, insito no art. 63 da Constituição, atribuindo o vício de inconstitucionalidade a emendas parlamentares que aumentem despesas em projetos de lei de iniciativa privativa, caso do PL 7.297-A/2006. Portanto, o limite para emendas em Plenário da Câmara dos Deputados baliza-se pelo aumento do subsídio dos Ministros do STF fixado no projeto original em 5%, ou seja, o subsídio máximo para o Ministro do Excelso Pretório, no âmbito do PL 7.297-A/2006 restringe-se a R\$ 25.725,00.

Brasília, 31 de agosto de 2009.

EBER ZOEHLER SANTA HELENA

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira