

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º
12/2011

**ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E
FINANCEIRA DO PROJETO DE
LEI Nº 6613, DE 2009, QUE
REESTRUTURA A CARREIRA
DOS SERVIDORES DO PODER
JUDICIÁRIO DA UNIÃO.**

Eber Zoehler Santa Helena

Mário Luis Gurgel de Souza

Sérgio Tadao Sambosuke

JUNHO/2011

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I – OBJETIVO

A presente Nota Técnica, elaborada por solicitação do Deputado Pedro Eugênio, visa analisar a compatibilidade e adequação orçamentária do Projeto de Lei nº 6.613, de 2009, de autoria do Supremo Tribunal Federal, que 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, em face do Parecer proposto pelo Deputado Policarpo, em 16.06.2011, no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação sobre a compatibilidade e adequação orçamentária da proposição. ¹

II – SÍNTESE DO PROJETO

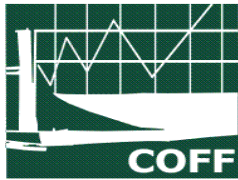
O Projeto de Lei nº 6.613, de 2009, de autoria do Supremo Tribunal Federal, propõe alterar dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que “Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União”.

O objetivo principal do projeto é elevar os valores dos vencimentos dos cargos integrantes das carreiras do Poder Judiciário da União, buscando eliminar ou reduzir a defasagem salarial em relação a outras carreiras públicas.

Além da elevação dos vencimentos, o projeto promove diversas alterações na Lei nº 11.416/2006, dentre as quais:

a) enquadra-se o Analista Judiciário – área judiciária incumbido da execução de mandados e da prática de atos processuais de natureza externa na especialidade “Oficial de Justiça Avaliador da União”;

¹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=464147>



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

b) renomeia-se a “Gratificação de Atividade Judiciária - GAJ” como “Gratificação Judiciária - GAJ”, no intuito de refletir sua incorporação aos proventos de aposentadoria e ao valor das pensões;

c) torna-se inequívoco que o valor da GAJ será calculada mediante aplicação de percentual de 50% sobre o vencimento básico de cada servidor;

d) elimina-se o direito de opção pela remuneração do cargo efetivo, com acréscimo de 65% do valor da retribuição pelo exercício de função comissionada, reservando-se tal direito aos ocupantes de cargo em comissão;

e) acresce-se dispositivo determinando que o somatório do maior vencimento básico de Analista Judiciário com a Gratificação Judiciária não poderá ser superior a 75% do subsídio de Juiz Federal Substituto; e

f) restringe-se expressamente o alcance das disposições da lei alterada a aposentados e a pensionistas “ao que couber, nos termos da Constituição Federal”.

Os demais dispositivos do projeto não afetam o corpo da Lei nº 11.416, de 2006. Por meio deles:

a) incumbem-se os órgãos do Poder Judiciário da União de, no prazo de um ano, reduzir seus gastos com funções de confiança, por meio da racionalização de suas estruturas administrativas;

b) estende-se o enquadramento previsto no art. 5º da Lei nº 8.460, de 1992, em favor de Auxiliares Operacionais de Serviços Diversos, bem como convalidam-se os atos administrativos praticados com tal escopo; e

c) confere-se fé pública, em todo o território nacional, às carteiras de identidade funcional emitidas pelos órgãos do Poder Judiciário da União.



III – ANÁLISE

Inicialmente cumpre destacar que o Projeto de Lei não atende ao principal dispositivo de nosso ordenamento jurídico que regula a concessão de aumentos para servidores públicos, o § 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 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 a esse dispositivo constitucional, a Lei nº 12.309, de 09.08.2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011 – LDO/2011), consigna em seu art. 81 o disciplinamento do dispositivo, remetendo ao anexo específico da Lei Orçamentária de 2011 (Anexo V) a autorização para a concessão de quaisquer vantagens e aumentos de remuneração.

Portanto, qualquer proposição que aumente gastos com pessoal só poderá ser admitida orçamentariamente pela CFT se constar expressamente no Anexo V da Lei Orçamentária para o exercício, cumulado com a correspondente dotação presente na programação de trabalho da lei.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

No mesmo sentido já se posicionou o Excelso Pretório em várias oportunidades, como trazido à colação na Nota Técnica COFF/CD n° 11/2011.²

E no presente caso, verifica-se que a Lei Orçamentária para 2011, Lei n° 12.381, de 09 de fevereiro de 2011, em seu Anexo V, não contém a autorização e dotação para a aprovação desse projeto.

Na tentativa de corrigir esta omissão, foi apresentada pelo Relator do projeto na Comissão de Finanças e Tributação a emenda de adequação n° 1 condicionando a efetividade da Lei à posterior inserção de autorização e dotação na lei orçamentária.

Tal tentativa subverte o comando constitucional que exige PRÉVIA autorização e dotação e não autorização a POSTERIORI.

A adoção de tal procedimento poderá esvaziar a atribuição da Comissão de Finanças e Tributação no controle da geração de gastos obrigatórios, vez que qualquer proposição poderá ser considerada adequada e compatível com a peça orçamentária, desde que acrescida de dispositivo condicionante de sua eficácia.

Outro ponto a ser questionado é a omissão da estimativa do impacto orçamentário do projeto nos dois exercícios subsequentes à aprovação, contrariando o artigo 91 da LDO 2011 (Lei n° 12.309, de 9 de agosto de 2010) e artigos 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A exposição de motivos só traz o impacto no valor de R\$ 6,4 bilhões para o exercício atual. O Relator menciona um Ofício de 2010 do Presidente do STF ao Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão apresentando nova planilha referente ao impacto orçamentário do PL 6613/2009, da ordem de R\$ 7,4 bilhões, ao final do exercício de 2012.

² Disponível : <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt11.pdf>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Também não consta do processado parecer do Conselho Nacional de Justiça se pronunciando sobre o projeto, conforme prescreve o artigo 80, inciso IV, da LDO,

Art. 80. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, a que se refere o art. 77, § 2º, desta Lei, deverão ser acompanhados de:

(...)

IV - parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que trata o art. 103-B e 130-A da Constituição, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do MPU.

§ 1º Não se aplica o disposto no inciso IV do caput aos projetos de lei referentes ao Supremo Tribunal Federal e ao Ministério Público Federal.

Observa-se que o disposto somente dispensa do parecer, os projetos referentes ao Supremo Tribunal Federal, e não os de iniciativa do Supremo. O projeto em análise refere-se a todo o Poder Judiciário da União. Sendo assim, o CNJ estaria apenas dispensado de se pronunciar a respeito do impacto orçamentário e observação de limites da LRF referentes ao STF. Portanto, dever-se-ia pronunciar em relação ao impacto e cumprimento de limites referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário.

No que se refere às emendas apresentadas pelo Relator, cumpre informar que as de nºs 2, 3 e 4 tratam do mérito do plano de carreira ao propor aumento no percentual da GAJ, redução do vencimento básico e das funções comissionadas, refugindo dos estreitos limites do exame de adequação orçamentária e financeira, e deveriam ter sido apresentadas na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Ademais, não fica comprovado que tais alterações não implicam em aumento da despesa prevista no projeto, conforme veda o artigo 63, inciso II, da Constituição Federal.³

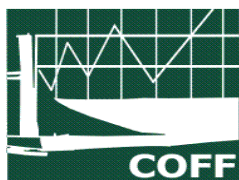
A tabela a seguir demonstra que os valores finais de remuneração resultantes das emendas apresentadas pelo Relator são superiores aos valores fixados pelo projeto original:

R\$ 1,00

CARGO	CLASSE	PADRÃO	PROJETO ORIGINAL			PROPOSTA DO RELATOR			Diferença de remun (A)	Diferença de venc (B)	(A)/(B)
			VENC	GAJ	REMUN	VENC	GAJ	REMUN			
ANALISTA JUDICIÁRIO	C	15	10.883,07	5.441,54	16.324,61	6.957,41	10.783,99	17.741,40	1.416,79	3.925,66	36%
		14	10.529,70	5.264,85	15.794,55	6.754,77	10.469,89	17.224,66	1.430,11	3.774,93	38%
		13	10.187,80	5.093,90	15.281,70	6.558,03	10.164,95	16.722,98	1.441,28	3.629,77	40%
		12	9.857,00	4.928,50	14.785,50	6.367,02	9.868,88	16.235,90	1.450,40	3.489,98	42%
		11	9.536,95	4.768,48	14.305,43	6.181,57	9.581,43	15.763,00	1.457,58	3.355,38	43%
	B	10	9.227,28	4.613,64	13.840,92	5.848,22	9.064,74	14.912,96	1.072,04	3.379,06	32%
		9	8.927,67	4.463,84	13.391,51	5.677,88	8.800,71	14.478,59	1.087,09	3.249,79	33%
		8	8.637,79	4.318,90	12.956,69	5.512,51	8.544,39	14.056,90	1.100,22	3.125,28	35%
		7	8.357,32	4.178,66	12.535,98	5.351,95	8.295,52	13.647,47	1.111,49	3.005,37	37%
		6	8.085,96	4.042,98	12.128,94	5.196,07	8.053,91	13.249,98	1.121,04	2.889,89	39%
	A	5	7.823,41	3.911,71	11.735,12	4.915,86	7.619,58	12.535,44	800,33	2.907,55	28%
		4	7.569,38	3.784,69	11.354,07	4.772,68	7.397,65	12.170,33	816,26	2.796,70	29%
		3	7.323,60	3.661,80	10.985,40	4.633,67	7.182,19	11.815,86	830,46	2.689,93	31%
		2	7.085,91	3.542,96	10.628,87	4.633,67	7.182,19	11.815,86	1.186,99	2.452,24	48%
		1	6.855,73	3.427,87	10.283,60	4.633,67	7.182,19	11.815,86	1.532,26	2.222,06	69%
TÉCNICO JUDICIÁRIO	C	15	6.633,12	3.316,56	9.949,68	4.240,47	6.572,73	10.813,20	863,52	2.392,65	36%
		14	6.405,67	3.202,84	9.608,51	4.116,96	6.381,29	10.498,25	889,74	2.288,71	39%
		13	6.186,02	3.093,01	9.279,03	3.997,05	6.195,43	10.192,48	913,45	2.188,97	42%
		12	5.973,90	2.986,95	8.960,85	3.880,63	6.014,98	9.895,61	934,76	2.093,27	45%
		11	5.769,06	2.884,53	8.653,59	3.767,60	5.839,78	9.607,38	953,79	2.001,46	48%
	B	10	5.571,24	2.785,62	8.356,86	3.564,43	5.524,87	9.089,30	732,44	2.006,81	36%
		9	5.380,20	2.690,10	8.070,30	3.460,61	5.363,95	8.824,56	754,26	1.919,59	39%
		8	5.195,72	2.597,86	7.793,58	3.359,82	5.207,72	8.567,54	773,96	1.835,90	42%
		7	5.017,55	2.508,78	7.526,33	3.261,96	5.056,04	8.318,00	791,67	1.755,59	45%
		6	4.845,50	2.422,75	7.268,25	3.166,95	4.908,77	8.075,72	807,47	1.678,55	48%
	A	5	4.679,35	2.339,68	7.019,03	2.996,17	4.644,06	7.640,23	621,21	1.683,18	37%
		4	4.518,90	2.259,45	6.778,35	2.908,90	4.508,80	7.417,70	639,35	1.610,00	40%
		3	4.363,94	2.181,97	6.545,91	2.824,17	4.377,46	7.201,63	655,72	1.539,77	43%
		2	4.214,31	2.107,16	6.321,47	2.824,17	4.377,46	7.201,63	880,17	1.390,14	63%
		1	4.069,80	2.034,90	6.104,70	2.824,17	4.377,46	7.201,63	1.096,93	1.245,63	88%
AUXILIAR JUDICIÁRIO	C	15	3.928,39	1.964,20	5.892,59	2.511,37	3.892,62	6.403,99	511,41	1.417,02	36%
		14	3.793,69	1.896,85	5.690,54	2.403,23	3.725,01	6.128,24	437,70	1.390,46	31%
		13	3.663,60	1.831,80	5.495,40	2.299,74	3.564,60	5.864,34	368,94	1.363,86	27%
		12	3.537,98	1.768,99	5.306,97	2.200,71	3.411,10	5.611,81	304,84	1.337,27	23%
		11	3.416,66	1.708,33	5.124,99	2.105,94	3.264,21	5.370,15	245,16	1.310,72	19%
	B	10	3.299,50	1.649,75	4.949,25	1.992,37	3.088,17	5.080,54	131,29	1.307,13	10%

³ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: (...)

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A	9	3.186,36	1.593,18	4.779,54	1.906,58	2.955,20	4.861,78	82,24	1.279,78	6%
	8	3.077,10	1.538,55	4.615,65	1.824,48	2.827,94	4.652,42	36,77	1.252,62	3%
	7	2.971,59	1.485,80	4.457,39	1.745,91	2.706,16	4.452,07	(5,31)	1.225,68	0%
	6	2.869,69	1.434,85	4.304,54	1.670,73	2.589,63	4.260,36	(44,17)	1.198,96	-4%
	5	2.771,29	1.385,65	4.156,94	1.580,63	2.449,98	4.030,61	(126,33)	1.190,66	-11%
	4	2.676,27	1.338,14	4.014,41	1.512,57	2.344,48	3.857,05	(157,35)	1.163,70	-14%
	3	2.584,50	1.292,25	3.876,75	1.447,43	2.243,52	3.690,95	(185,80)	1.137,07	-16%
	2	2.495,87	1.247,94	3.743,81	1.447,43	2.243,52	3.690,95	(52,86)	1.048,44	-5%
	1	2.410,29	1.205,15	3.615,44	1.447,43	2.243,52	3.690,95	75,51	962,86	8%

Já as reduções decorrentes da nova tabela de funções comissionadas estão demonstradas a seguir:

Função Comissionada	Projeto Original	Proposta do Relator	Diferença
FC-6	3072,36	2.363,35	709,01
FC-5	2232,38	1.717,22	515,16
FC-4	1939,89	1.492,23	447,66
FC-3	1379,07	1.060,81	318,26
FC-2	1185,05	911,58	273,47
FC-1	1019,17	783,98	235,19

Embora existam adicionais e gratificações que incidam sobre o vencimento básico, para que houvesse efetiva compensação da proposta apresentada pelo Relator em relação à proposta original, a média desses adicionais e gratificações para cada servidor deveria estar em torno de 40%. Considerando-se a compensação decorrente da redução das funções comissionadas, essa média deveria estar em torno de 30%.

Há de se ressaltar também que a emenda de adequação nº 2 resgata a redação atual da forma de cálculo da GAJ potencializando um aumento da despesa ao não deixar claro que a gratificação incidirá sobre o vencimento básico de cada servidor.

Finalmente, cumpre destacar que a aprovação de planos de carreiras no passado sem a observância do artigo 169, § 1º, da Constituição não permite que outras violações ao citado dispositivo continuem a ocorrer. O processo de alocação dos recursos federais com recursos humanos evoluiu sensivelmente de 2000 até hoje, após anos de luta pela racionalização do



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

processo de controle das alterações dos gastos com pessoal. Hodiernamente, 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

No momento, o Projeto de Lei nº 6.613/2009 não satisfaz aos requisitos do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal. Além disso, ele carece de declaração do impacto em relação aos dois exercícios subsequentes à sua entrada em vigor, bem como de parecer do Conselho Nacional de Justiça, conforme exigências dos artigos 91 e 80, inciso IV, da LDO 2011, respectivamente.

As emendas apresentadas pelo Relator tratam do mérito do plano, refugindo da atribuição exclusiva da Comissão de Finanças e Tributação e não há comprovação de que as alterações promovidas pelas emendas não impliquem em aumento da despesa prevista no projeto, conforme vedado pelo o artigo 63, inciso II, da Constituição Federal.

Brasília, 17 de junho de 2011.

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
--	---	---