



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

Nota Técnica
n.º 15/2011

**EXAME DE COMPATIBILIDADE E
ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-
FINANCEIRA DOS PLS 2.197/11 E
2.198/11 – SUBSÍDIOS DA MAGISTRATURA
E MINISTÉRIO PÚBLICO.**

SOLICITANTE:
Deputado JOÃO DADO

ELABORAÇÃO ¹:
CONSULTORIA DE
ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
FINANCEIRA DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS

SETEMBRO/2011

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

¹ Colaboraram os consultores: Eber Zoehler Santa Helena, Mário Luis Gurgel de Souza, Salvador Roque Batista Junior e Sérgio Tadao Sambosuke.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO PL 2.197/11
E PL 2.198/11 - SUBSÍDIOS DA MAGISTRATURA E MINISTÉRIO PÚBLICO

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| I – OBJETIVO | 2 |
| II – ANÁLISE | 2 |
| II.1. Tramitação conjunta dos projetos que dispõem sobre o teto remuneratório | 2 |
| II.2. Inobservância do art. 169, § 1º, da Constituição: Ausência de autorização e dotação orçamentária no Anexo V do PLOA 2012. | 4 |
| II.3. Inobservância do art. 48, XV, da Constituição: Fixação e Não Reajuste dos Subsídios. | 8 |
| II.4. Inobservância do Art. 77, § 1º, da LDO/2012: Ausência de Parecer do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. | 11 |
| II.5. Incompatibilidade com o Art. 77, § 2º, da LDO/2012: Vedação a Efeitos Financeiros Retroativos | 12 |
| II.6. Inobservância do art. 77, I e II, da LDO/2012: Ausência da Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro da Proposição. | 13 |
| II.7. Impacto Orçamentário-financeiro na Magistratura e no Ministério Público da União e dos Estados. | 14 |
| II.8. Impacto nas despesas com pessoal no serviço público nacional. | 17 |
| III – CONCLUSÕES | 21 |

I – OBJETIVO

A presente Nota Técnica, elaborada por solicitação do Deputado João Dado, Solicitação de Trabalho COFF/CD nº 798/11, analisa a compatibilidade e adequação orçamentário-financeira do Projeto de Lei - PL nº 2.197, de 2011, da autoria do Presidente do Supremo Tribunal Federal - STF, que “*Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal*”.

II – ANÁLISE

II.1. Tramitação conjunta dos projetos que dispõem sobre o teto remuneratório

Observamos que ainda encontra-se em tramitação nesta Casa o PL nº 7.749/10, de autoria do Supremo Tribunal Federal, que “*Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no art. 48, XV, da Constituição Federal, e dá outras providências*”.



O PL 7.749/10, que fixa o subsídio dos ministros de STF em R\$ 30.675,48, foi analisado por esta Consultoria na NT nº 09/2010², que foi motivo de Nota à Imprensa em 19.08.2010 por parte do STF ³, onde se compromete a enviar “*esclarecimentos adicionais*” ao Congresso Nacional sobre a proposta contida naquela proposição. No mesmo sentido, manifestaram-se várias associações corporativas dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público em nota conjunta, onde defendem o redirecionamento do foro decisório das alterações nos subsídios do processo legislativo ordinário, como previsto no art. 37, X, da Constituição, para o processo legislativo orçamentário representado pelas leis de diretrizes orçamentárias.⁴

O PL 7.749/10 encontra-se hoje na Comissão de Trabalho, Administração Pública e Serviço Público - CTASP para exame de seu mérito, com proposta de parecer de seu relator Dep. Roberto Santiago no qual são apresentadas emendas suprimindo dispositivos que atribuíam ao Presidente do STF competência para aumentar os subsídios nos exercícios subsequentes à entrada em vigor da norma legal.⁵

Após seu mérito, o projeto será apreciado pela Comissão de Finanças e Tributação - CFT e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC para exame de sua admissibilidade constitucional, jurídica e de seu mérito em ambas.

O objeto comum das proposições apresentadas em 2010 e 2011, aliado ao fato de inexistir parecer de mérito aprovado pela CTASP, justifica a tramitação conjunta, nos termos do art. 142 do RICD, para melhor exame da compatibilidade e adequação do impacto orçamentário-financeiro e mérito das proposições.

As considerações aqui esposadas quanto ao PL nº 2.197/11 aplicam-se *in totum* ao PL nº 2.198/11, de iniciativa do Procurador-Geral da República, apresentado na mesma data, 31.08.2011, que “*Dispõe sobre o subsídio do*

² Disponível: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2010/nt-09-2010-teto-remuneratorio>

³ Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=158559>

⁴ Disponível: <http://www.amagis.com.br/home/images/stories/site/agosto2010/notaamb2508.pdf>



Procurador-Geral da República” e que possui exatamente a mesma redação do PL 2.197/11.

Justifica-se, igualmente, a tramitação conjunta do PL n° 2.198/2011 com o PL n° 7.753/10, que “*Dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República, referido no inciso XI do art. 37 e no §4º do art. 39, c/c o §2º do art. 127 e a alínea “c” do inciso I do §5º do art. 128, todos da Constituição Federal, e dá outras providências*”, ainda não apreciado pela CTASP, embora com parecer favorável de seu relator Dep. Luciano Castro com emendas extirpando a possibilidade de atualização do subsídio por ato administrativo do Procurador-Geral da República.

II.2. Inobservância do art. 169, § 1º, da Constituição: Ausência de autorização e dotação orçamentária no Anexo V do PLOA 2012.

Dispõe o art. 169, §1º, da Constituição que:

“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 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 conformidade com o citado mandamento constitucional, a Lei n° 12.465, de 12.08.2011 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 - LDO/2012, dispôs em seu art. 78 que:

⁵ Disponível: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=484713>



*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.***

§ 1º O Anexo a que se refere o caput deste artigo conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação seja iniciada no Congresso Nacional até 31 de agosto de 2011, e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder e MPU e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da LRF, 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.

*§ 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.*** (grifamos)

Ocorre que o Projeto de Lei Orçamentária para o Exercício de 2012 - PLOA/2012 não contempla qualquer autorização ou sequer dotação orçamentária para fazer frente às novas despesas oriundas dos PLs nº 2.197/11 e 2.198/11.

Depreende-se que os PLs nºs 2.197/11 e 2.198/11, até a presente data, não satisfazem as condições presentes no art. 169, § 1º, da *Lex Legum*, de



prévia autorização e dotação para sua apreciação no âmbito do processo legislativo ordinário.

Todavia, por se tratar de proposta orçamentária para 2012, ainda em tramitação no processo legislativo orçamentário, essa lacuna pode vir a ser colmatada pela intervenção do Congresso Nacional na peça orçamentária proposta pelo Poder Executivo, inserindo autorização e dotação orçamentária suficiente para o aumento de gasto pretendido na proposição, respeitadas as condições impostas pelo art. 166, § 3º, da Constituição.

A não-inclusão, no Anexo V da proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2012, do impacto dos PLs 2.197/11 e 7.749/10, relativos ao Poder Judiciário e seus paralelos PLs 2.198/2011 e 7.753/10, relativos ao Ministério Público da União, atrai a questão do conteúdo e da abrangência da iniciativa privativa do Presidente da República de envio da proposta orçamentária anual da União, nos termos do art. 84, XXIII, da Constituição.

Os arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição, atribuem às leis de diretrizes orçamentárias a competência de fixar o limite para as propostas orçamentárias dos demais Poderes e MPU. Tal atribuição é disciplinada, no tocante aos gastos com pessoal, pelos limites fixados no art. 73 da LDO/2012, *ipsis verbis*:

Art. 73. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o MPU terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2012, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2011, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 78, 80 e 81 desta Lei, ou outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente.

Portanto, os gastos assegurados previamente ao Poder Judiciário e MPU restringem-se à folha de pagamento de março de 2011, eventuais acréscimos legais e o contido nos arts. 78 (Anexo V do PLOA/2012), 80 (revisão geral de remunerações e subsídios previsto no art. 37, X, da Constituição) e 81 (revisão geral da remuneração de militares e pensionistas).



O § 3º do art. 78 deixa claro que os valores propostos pela Administração dos Poderes para aumento de gastos com pessoal não se enquadram na proposta orçamentária regulada pelos dispositivos constitucionais, mas sim o acompanham, *ipsis litteris*:

Art. 78 (...)

*§ 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.*

Assim, a proposta orçamentária para 2012 encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional relativa aos demais Poderes e MPU observou os limites exigidos pelos arts. 51, IV, 52, XIII, 99, § 1º, e 127, § 3º, da Constituição, constantes da LDO/2012, nos termos de seu art. 73.

O fato de não contemplar na proposta orçamentária o impacto orçamentário-financeiro das proposições em apreço decorre do exercício da discricionariedade da iniciativa privativa da Presidenta da República.

Observe-se que as despesas com pessoal constantes do Anexo V da proposta orçamentária relativas às alterações de gastos com tal natureza de dispêndio não se caracterizam como despesas obrigatórias, inclusive sendo dotadas na “Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência/Recursos para o Atendimento do Art. 169, § 1º, Inciso II da Constituição (Seq: 7865)”, passando a se constituir em despesa obrigatória somente após a sanção, promulgação e publicação da correspondente norma legal, no caso os PLs 2.197/11 e 2.198/11.

No tocante à possibilidade de se aprovar os PLs nºs 7.749/10 e 7.753/10, no presente exercício, tendo em vista a existência de autorização e dotação, ainda que parcial, no Anexo V da Lei Orçamentária de 2011, cumpre informar que nessa hipótese, caberá ao Congresso Nacional efetuar os devidos



ajustes incorporando os impactos desses projetos na lei orçamentária de 2012, uma vez que o projeto de lei orçamentária para não previu os referidos reajustes.

II.3. Inobservância do art. 48, XV, da Constituição: Fixação e Não Reajuste dos Subsídios.

O PL nº 2.197/11 propõe o “reajuste” dos subsídios dos ministros do SFT nos seguintes termos:

*“Art. 1º **O subsídio mensal** de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, **fica reajustado em 4,8%** (quatro vírgula oito por cento), a partir de 1º de janeiro de 2012.”*
(grifamos)

Todavia, o dispositivo arguido para fundamentar a proposição, art. 48, XV, da Constituição, ao contrário do pretendido pelo autor, é taxativo quanto à competência privativa do Congresso Nacional para fixar o subsídio dos Ministros do STF:

*Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, **dispor sobre** todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)*

*XV - **fixação do subsídio** dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.*
(Redação dada pela EC nº 41/2003) (grifamos)

Assim, o autor continua a pretender a atualização permanente de seu subsídio sob o fundamento da aplicação do art. 37, X, da Constituição, que é inclusive transcrito *ipsis litteris* na Justificativa da proposição. A indexação do subsídio fica expressa *ab initio* da Justificativa:

“Com a presente proposição, busca-se recompor o subsídio da magistratura de modo a adequá-lo à perda inflacionária de 4,8%, estimada pelo Governo Federal para o exercício financeiro de 2011.



Com efeito, a recomposição pretendida encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 que, no inciso X do art. 37, assegura periódica adequação do subsídio à realidade econômica do país em determinado espaço de tempo.”

A pretensão do autor em indexar seus subsídios com o fito de manter seu valor real já foi manifestada expressamente no PL nº 7.749/10, ainda tramitando nesta Casa, e já tendo recebido parecer favorável da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público – CTASP com emendas suprimindo a indexação por meio ato administrativo emanado do Presidente do STF, como nele proposto.

Identifica-se o uso indevido do fundamento constitucional insito no art. 37, X, da revisão anual de vencimentos, projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República e destinado a todos os servidores públicos federais, como tem decidido o STF em várias oportunidades. Na NT 09/2010 é transcrita a jurisprudência da Excelsa Corte quanto à iniciativa de revisão anual prevista no art. 37, X, bem como a irredutibilidade de vencimentos, justificante de reajustes salariais, a exemplo dos arestos a seguir colacionados:

*"Mesmo que reconheça mora do Chefe do Poder Executivo, o Judiciário **não pode obrigá-lo a apresentar projeto de lei de sua iniciativa privativa, tal como é o que trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores**, prevista no inciso X do artigo 37 da Lei Maior, em sua redação originária. (...). Precedentes: ADI 2.061, Relator Ministro Ilmar Galvão; MS 22.439, Relator Ministro Maurício Corrêa; MS 22.663, Relator Ministro Néri da Silveira; AO 192, Relator Ministro Sydney Sanches; e RE 140.768, Relator Ministro Celso de Mello. Agravo regimental desprovido." (RE 519.292-AgR, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 15-5-07, DJ de 3-8-07) (grifamos)*

*"Reclamação. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Não observância do art. 37, X, da CF. **Alegada obrigação do Presidente da República de enviar projeto de lei promovendo a revisão de remuneração dos servidores federais com base em índices reais de inflação. Decisão que, ao determinar fosse dada ciência ao Presidente da República de sua mora***



*no cumprimento do mencionado dispositivo constitucional, **não impôs uma obrigação de fazer ao chefe do Executivo federal e nem, muito menos, estabeleceu o dever de observar determinado índice inflacionário** quando da remessa ao Congresso Nacional de projeto de lei versando a matéria sob enfoque." (Rcl 1.947-AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 29-11-2001, Plenário, DJ de 1º-2-2002.) (grifamos)*

*DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. AGRAVO. 1. O acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência desta Corte, inclusive ao repelir a alegada violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, pois, **como se assinalou em precedente desta Corte: "... não há falar-se, no caso, em violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, já que não tem ele por escopo assegurar o valor real dos estipêndios, não havendo espaço, portanto, para se falar em vencimentos reduzidos, mas simplesmente em expectativa de correção não verificada, coisa diversa.** (RE nº 201.026-DF, DJ de 06-09-96, p. 31.869)". 2. **Em síntese, não houve redução do valor nominal dos vencimentos.** 3. Agravo improvido. (STF, AI-AgR 283302/DF. Relator Min. SIDNEY SANCHES. Julgado em 20/08/2002). (grifamos)*

A proposição não pretende reajustar o subsídio com base no valor vigente de R\$ 26.723,13, mas sim incidir o reajuste de 4,8% sobre o valor já atualizado pelo PL 7.749/10, ou seja, R\$ 30.675,48, alcançando assim R\$ 32.147,90. Essa ilação deflui do informado na Justificação *in fine*:

"A presente proposição se dá sem prejuízo da tramitação do PL nº 7.749, de 2010."

Assim, o art. 48, XV, da Constituição é inquestionável ao determinar a finalidade da norma legal: fixação do subsídio do STF, e não seu reajuste em relação aos valores vigentes. Tal finalidade é reforçada em razão da função desempenhada pelo valor atribuído ao subsídio dos ministros do STF: teto remuneratório de todos os membros e servidores da Administração pública



federal, estadual e municipal, nos estritos termos do art. 37, XI, da Constituição.

Por força do art. 48, XV, da Constituição, a norma legal que fixa o valor do subsídio dos ministros do STF deve expressá-lo em valores absolutos e não, como proposto na proposição em exame, em valores relativos a quantidades de moeda não expressas na mesma norma legal.

II.4. Inobservância do Art. 77, § 1º, da LDO/2012: Ausência de Parecer do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Há alguns anos as LDOs federais têm previsto que projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do MPU que tenham por objeto aumento de gastos com pessoal e encargos sociais sejam acompanhados, respectivamente, de parecer do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público.

Tal exigência coaduna-se com a competência constitucional dos referidos Conselhos, no sentido de efetuar o “*controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público*” (cf. art. 103-A, §4º e art. 130-A, §2º, da CF), o que efetivamente tem contribuído para aprimorar a análise dos referidos projetos de lei pelo Parlamento.

Para o exercício de 2012, a LDO/2012 manteve o dispositivo que exige o exame preliminar pelos Conselhos das proposições oriundas do Judiciário e MPU que acarretem aumento de gasto com pessoal, excetuando unicamente os projetos de lei que se referirem “exclusivamente” aos órgãos Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público (§1º do art. 77 da LDO/2012), *in verbis*:

Art. 77. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da LRF;



II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

(...)

IV - parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 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 deste artigo aos projetos de lei referentes exclusivamente aos órgãos Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público. (grifamos).

Todavia, o PL nº 2.197/11 não vem acompanhado do necessário parecer do CNJ, exigência aplicável à proposição porquanto seus efeitos repercutem diretamente em toda a magistratura, abrangendo literalmente todos os órgãos do Poder Judiciário. O impacto não abrange só o Poder Judiciário, mas esparge por toda a Administração federal, estadual e municipal ao fixar o teto remuneratório estatuído no art. 37, XI, da Constituição, representado pelo subsídio do Presidente do STF, como examinado no item seguinte desta Nota.

II.5. Incompatibilidade com o Art. 77, § 2º, da LDO/2012: Vedação a Efeitos Financeiros Retroativos

A LDO/2012, em seu art. 77, § 2º, estatui que:

Art. 77. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: (...)

§ 2º Os projetos de lei ou medidas provisórias previstos neste artigo, e as leis deles decorrentes, não poderão conter dispositivo com efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia.

Todavia, o art. 1º do PL 2.197/11 pretende estatuir de modo diferente, fixando desde já o termo inicial dos efeitos financeiros, criando obrigação legal por parte da União, antecipadamente, nos seguintes termos:



Art. 1º O subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, fica reajustado em 4,8% (quatro vírgula oito por cento), a partir de 1º de janeiro de 2012.

Ainda que se argua que o PL 2.197/11 possa vir a ser promulgado e publicado antes de 01.01.2012, verifica-se ser hipótese de difícil consecução quando examinada a tramitação das proposições anteriores, a exemplo do PL 7.749/2010, em tramitação desde 31.08.2010, ou do PL 7.297/2006, somente transformado na Lei nº 12.041/09, em 09.10.2009.

Ademais, não tendo sido encaminhada a previsão desse aumento na proposta orçamentária para 2012, não há como aprovar o PL 2.197/2011 antes da conclusão da votação do orçamento para 2012, que deverá ocorrer no final desse exercício, sob pena de se violar o artigo 169, § 1º, da Constituição. Daí a impossibilidade de se aplicar a cláusula de vigência a partir de 1º de janeiro de 2012.

A fixação, a priori, do marco inicial dos efeitos financeiros da proposição foge ao disciplinado pela LDO/2012, que elegeu expressamente o marco inicial para tais efeitos como sendo a data da entrada em vigor ou plena eficácia da norma legal que crie nova obrigação de gasto na área de pessoal.

Portanto, a LDO/2012 veda expressamente “efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia” da norma legal ensejadora de aumento de gastos com pessoal. Assim, a fixação prévia na norma do início de seus efeitos financeiros, como presente no art. 1º “a partir de 1º de janeiro de 2012”, mostra-se incompatível com as determinações da LDO/2012.

Nesse sentido, deve ser suprimido do art. 1º do PL 2.197/11 o termo inicial dos efeitos da norma, substituída pela cláusula de vigência já existente na proposição: “Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

II.6. Inobservância do art. 77, I e II, da LDO/2012: Ausência da Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro da Proposição.

No tocante à estimativa de impacto orçamentário-financeira do PL nº 2.197/11, a Justificação cinge-se a estimá-lo de forma genérica, sem



apresentar qualquer premissa, metodologia ou simulação, impedindo sua análise pelo Congresso Nacional:

“O impacto da proposta é de R\$ 977.716,00 (novecentos e setenta e sete mil, setecentos e dezesseis reais) no âmbito do Supremo Tribunal Federal e de R\$ 150.541.713,00 (cento e cinquenta milhões, quinhentos e quarenta e um mil, setecentos e treze reais) no Poder Judiciário da União, tendo em vista o disposto no art. 93, V, da Constituição Federal.”

Todavia, a LDO/2012, a exemplo de suas anteriores, é taxativa quanto às peças que devem acompanhar os projetos de lei que pretendam aumentar gastos com pessoal

Art. 77. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

I - premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da LRF;

II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

A proposição não veio acompanhada dos documentos arrolados no art. 77 da LDO/2012, tampouco, até o presente, foi enviado ao Congresso Nacional qualquer dos documentos exigidos pela LDO/2012.

II.7. Impacto Orçamentário-financeiro na Magistratura e no Ministério Público da União e dos Estados.

Apesar dos projetos em apreço tratarem expressamente do subsídio dos ministros do STF e Procurador-Geral da República, efetivamente alcançam toda a Magistratura Federal e o MPU.

A Constituição, em seu art. 93, V, estabeleceu que os subsídios: ⁶

⁶ Art. 93 (...) V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º.



1. dos Ministros de Tribunais Superiores corresponde a 95% do subsídio fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal; e

2. dos demais magistrados, fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a 10% ou inferior a 5%; e não pode ser fixado em valor superior a 95% do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores.

Em relação a tais parâmetros, não há liberdade ao legislador ordinário, como já decidiu o STF:

“...A cláusula legal impugnada, ao não observar a relação de proporcionalidade imposta pelo art. 93, V, da Constituição - os vencimentos dos magistrados não poderão ser estabelecidos com diferença que exceda a 10% de uma para outra das categorias da carreira - diverge do padrão de confronto e vulnera, desse modo, a disciplina constitucional que rege a remuneração da magistratura nacional”. (STF; ADI 764 MC / PI – PIAUÍ; MEDIDA CAUTELAR NA ADI; Relator: Min. CELSO DE MELLO; Julgamento: 17/09/1992 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação : DJ 08-04-1994 PP-08060 EMENT VOL-01739-03 PP-00478; REPUBLICADO DJ 15-04-1994 PP-08060)

Como se percebe, somente o subsídio dos tribunais superiores é fixado diretamente pela Constituição a partir do subsídio do STF. Os demais magistrados, por expressa previsão na Lei Maior, devem ter os subsídios fixados e escalonados por lei “conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional”; logo, o escalonamento não é realizado a partir do STF ou dos Tribunais Superiores, mas sim da maior categoria da carreira.

Por sua vez, a carreira na magistratura tem os princípios previstos na Lei Maior, ao estabelecer que o Estatuto da Magistratura observe o “ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso” (art. 93, I, da CF), a “promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento” (art. 93, II, da CF), e o “acesso” aos tribunais de



segundo grau por antiguidade e merecimento". Portanto, a magistratura de carreira se inicia com o concurso e segue por promoção, ou acesso, até os tribunais de segundo grau. Vale dizer, o ingresso nos tribunais superiores não faz parte de uma "progressão" da carreira.

Nesse sentido, merece destaque o entendimento do Ministro Celso de Mello, do STF, ao interpretar o alcance do art. 93, V, da Constituição:

"Se é certo que o cargo de desembargador representa, na esfera da organização judiciária estadual, o grau mais elevado da carreira do magistrado (cf. JOSÉ FREDERICO MARQUES, "A reforma do Poder Judiciário", 1º vol., pág. 387, item n. 208, 1979, Saraiva), e constitui, por isso mesmo, o parâmetro subordinante para efeito de definição dos padrões remuneratórios dos juízes locais," (trecho do voto do Ministro na ADI 764 MC / PI – PIAUÍ; MEDIDA CAUTELAR NA ADI; Relator: Min. CELSO DE MELLO; Julgamento: 17/09/1992 Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação : DJ 08-04-1994 PP-08060 EMENT VOL-01739-03 PP-00478; REPUBLICADO DJ 15-04-1994 PP-08060)

Todavia, no âmbito federal, ainda que vedada a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias como constante do art. 37, XIII, da Constituição, o subsídio dos demais magistrados foi fixado por meio da Lei nº 10.474⁷, de 27 de junho de 2002, que atrelou toda a magistratura nacional ao subsídio do STF:

"Art. 1º (...)

*§ 2º A remuneração dos Membros da Magistratura da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, **tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida por Ministro do Supremo Tribunal Federal.**"* (grifamos)

Hoje, portanto, ainda que as disposições constitucionais tenham tentado afastar reajustes automáticos de vencimentos ⁸, qualquer aumento dos Ministros do STF repercute diretamente na remuneração de todos os

⁷ Autorizado anteriormente pela Lei nº 9.655, de 1998.



magistrados federais, aplicando-se igualmente a todo o MPU, por força do art. 129, § 4º, da Constituição.

Assim, a prática tem demonstrado que toda a Magistratura e todo o Ministério Público da União vêm reiteradamente se beneficiando com o reajuste da remuneração dos ministros do STF. Dessa forma, o aumento do subsídio do STF deve ser avaliado com o correspondente e proporcional impacto em ambas as categorias profissionais.

No âmbito estadual a situação se replica. Por se tratar de categoria com lei orgânica específica, para todas as esferas, é comum a ocorrência de sucessivos reajustes também no âmbito das esferas estaduais.

II.8. Impacto nas despesas com pessoal no serviço público nacional.

Além dos já mencionados impactos diretos nas despesas de pessoal da magistratura e do ministério público, o aumento do subsídio do STF afetará as despesas de pessoal de todo o serviço público nacional.

Por força do disposto no art. 37, XI, da Constituição, hoje o teto remuneratório da administração pública nacional tem como parâmetro o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Tal efeito decorre da interpretação dada pelo STF ao teto remuneratório da “magistratura nacional” como expresso em arestos da Excelsa Corte:

EMENTA: MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. 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

⁸ Vide Voto do Ministro Pertence, na ADIMC 1899, DJ 14.10.1989.



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(a): 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 RTJ VOL-00203-01 PP-00184) (grifamos)

Assim, apesar de as despesas com pessoal representarem parcela significativa dos gastos obrigatórios do Estado, ainda hoje o art. 37, XI, não conta com regulamentação legal e uniforme no território nacional. Em função dessa lacuna, bem como da diversidade de situações concretas que envolvem o assunto, invariavelmente são criados embaraços à eficácia do dispositivo constitucional e ao adequado controle dos gastos estatais.

A título de exemplo, pode-se mencionar a “*gratificação de presença na Justiça Eleitoral*” prevista na Lei nº 8.350, de 1991. A citada gratificação foi instituída antes da vigência da EC nº 19/98 e continua aplicável, apesar do disposto no art. 37, XI, e no art. 39, §4º, da CF.

Considerando a impossibilidade de trabalho gratuito, a existência de previsão constitucional para o exercício de cargos ou funções constitucionalmente previstos ou autorizados e, principalmente, o fato de se tratar de retribuição “*temporária*” percebida exclusivamente durante o efetivo exercício da atividade (portanto, sem caráter definitivo e sem impacto em proventos ou pensões), quer parecer que a interpretação da norma constitucional venha se firmando no sentido de que tais parcelas temporárias se submetam ao teto individualmente, sob pena de afronta a direitos e garantias individuais.

Reforça esse entendimento a conclusão do voto proferido pelo eminente Ministro Marco Aurélio, no Processo Administrativo nº 319.269. Segundo o Ministro, a aplicabilidade do teto seria distinta em relação às situações em que o Ministro do STF se encontrasse na “*Presidência da Corte*” ou em “*atuação no Tribunal Superior Eleitoral*”: “*É sabido que o teto constitucional tem como escopo*



racionalizar o sistema remuneratório, impedindo perniciosas inversões de valores.... Afigura-se extravagante a conclusão de que há de tomar-se o teto, representado pela remuneração de um único cargo – o de Ministro do Supremo Tribunal Federal –, para limitar remunerações decorrentes de acumulação permitida pelo texto constitucional. A situação esdrúxula configura-se a partir do momento em que se terão inúmeros casos a revelar, de um lado, a delimitada permissão constitucional de acumulação e, de outro, a redução do que devido, porque, somadas as quantias satisfeitas pela ocupação dos cargos, o teto restará suplantado. Considere-se a posição dos próprios integrantes da Corte quando no exercício da Presidência, em atuação no Tribunal Superior Eleitoral e lecionando em faculdades públicas. ...”

E foi nesse sentido o entendimento adotado pelo STF, na Sessão Administrativa de 05.02.2004, ao entender que a gratificação de presença devida aos Ministros do STF em atuação no TSE não entraria no cômputo do teto de remuneração. Conflui nessa interpretação o voto do Ministro Augusto Nardes, no aresto do Tribunal de Contas da União:

“Se o legislador admitiu o desempenho cumulativo de certos cargos o fez por razões que não devem entrar em choque com o instituto do limite constitucional remuneratório, sob pena de confusão entre as respectivas finalidades desses dois diferentes institutos constitucionais. (...).

Por fim, aqui repetimos nossa resposta à segunda indagação. A remuneração do servidor pelo desenvolvimento de atividade funcional não constitui mera faculdade ou conveniência, mas direito que lhe é assegurado pela própria Constituição. A hipótese de redução total da remuneração, caracterizando trabalho gratuito, afronta diretamente a Constituição Federal, porquanto dicção contrária consta literalmente de seu texto (art. 7º, IV, c/c art. 39, §3º). Por isso, na hipótese de virem a ser legalmente equacionados os problemas das variadas e distintas possibilidades práticas de desconto do teto remuneratório, as retribuições cumuladas que provenham de autorização ou determinação constitucional, a exemplo dos casos previstos no art. 37, XVI, e no artigo 95, parágrafo único, inciso I, ambos da Constituição Federal, são de



direito do agente público e por isso não devem sofrer incidência do teto em seu somatório, mas tão-somente nas remunerações individuais que as compõem, sobre os valores de per si. (TC nº 017.351/2005-2; julgado na sessão de 30/09/2009; Ata nº 40/2009 – Plenário, aprovada 01/10/2009; Dou 02/10/2009). (grifo nosso)

Assim, poderia o PL nº 2.197/11, ao fixar o parâmetro para o teto remuneratório nacional, dispor sobre a aplicação desse mesmo limite em relação às retribuições devidas por acumulações autorizadas ou permitidas constitucionalmente, bem como em relação a situações temporárias ou eventuais, tais como as decorrentes do exercício de função eleitoral ou do exercício de mandato eletivo. A contrário senso, manter-se-ia a insegurança jurídica atual, que enseja situação danosas ao Erário, com categorias sendo privilegiadas sem respaldo legal, baseadas unicamente em atos administrativos.

A abrangência das parcelas que devam ser incluídas de forma cumulada ou segregada no teto deve respeitar critérios constitucionais, a exemplo dos direitos considerados fundamentais pelo Constituinte e estendidos ao serviço público (art. 39, §3º, CF), como o 13º salário e 1/3 de férias (art. 7º, VIII e XVII da CF), abono permanência (art. 40, § 19 da CF).

Além das parcelas dessa natureza, parecem estar ainda submetidas a tal entendimento aquelas de natureza *pro labore faciendo*⁹ ou *propter laborem*, como as decorrentes de exercício na presidência de órgãos colegiados, por representarem retribuições pecuniárias a que o agente faz jus tão-somente durante o período em que o serviço é prestado; cessado o trabalho que lhes dá causa, ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento.

Em síntese, o PL 2.197/11 deve não só fixar o valor do teto como sua extensão, imprimindo eficácia ao instituto manter do controle de gastos com pessoal na Administração. Inafastável sua competência legiferante para

⁹ Que somente se justificam enquanto no efetivo exercício da atividade.



dispor sobre as parcelas que devam se submeter de forma agregada ou individual ao valor do subsídio.

Urge o disciplinamento do teto em face da extensão do impacto nas contas públicas federais, estaduais e mesmo municipais, decorrente da fixação dos subsídios, muito além dos singelos R\$ 150 milhões declarados no PL 2.197/11 para 2012.

III – CONCLUSÕES

Como demonstrado, os Projetos de Leis n°s 2.197/11 e 2.198/11, ao pretenderem aumentar o valor do subsídio dos ministros do STF e do Procurador-Geral da República para R\$ 32.147,90, valor final quando acrescido do efeito dos PLs 7.749/10 e 7.753/10, especialmente ressaltados na Justificativa de ambas as proposições de 2011, incidem em várias incompatibilidades e inadequações de natureza orçamentário-financeira.

As proposições mostram-se incompatíveis com as normas orçamentárias do foro constitucional previstas nos arts. 37, X, 48, XV, 167, II e 169, § 1º.

As proposições em apreço não preenchem os requisitos essenciais fixados pelo art. 169, § 1º, da Constituição, por não possuírem autorização e dotação orçamentárias identificadas no Anexo V do PLOA/2012. O Poder Executivo, no exercício da iniciativa privativa da Presidenta da República, não incluiu as proposições dentre aquelas passíveis de aprovação para o exercício de 2012. Todavia, ao Congresso Nacional, no exercício da titularidade do poder legiferante pode, se assim o entender, inserir as proposições dentre as autorizadas e dotá-las de recursos na programação do PLOA/2012, observadas as condicionantes fixadas no art. 166, § 3º, da Constituição.

Por força do art. 48, XV, da Constituição, a norma legal que fixa o valor do subsídio dos ministros do STF e do PGR deve expressá-los nominalmente em valores absolutos e não, como previsto nas proposições em exame na forma de valores relativos a quantidades de moeda não expressas na mesma norma legal.



A justificativa para a aprovação do dispositivo de reajuste em forma relativa, percentual do subsídio já fixado por norma anterior, fundada na revisão anual dos vencimentos e subsídios prevista no art. 37, X, por ser de iniciativa privativa do Presidente da República, como demonstrado, não encontra respaldo na jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, que reafirma a iniciativa exclusiva do Presidente da República e a distingue de aumentos reais de iniciativa dos demais Poderes, caso em apreço.

A LDO/2012, em seu art. 77, § 2º, veda expressamente “efeitos financeiros anteriores à entrada em vigor ou à plena eficácia” da norma legal ensejadora de aumento de gastos com pessoal. Assim, a fixação prévia na norma do início de seus efeitos financeiros, presente no art. 1º “a partir de 1º de janeiro de 2012”, mostra-se incompatível com as determinações da LDO/2012, tendo em vista a impossibilidade de se aprovar o PL 2.197/2011 antes da conclusão da votação do orçamento para 2012, que deverá ocorrer no final deste exercício, sob pena de se violar o artigo 169, § 1º, da Constituição. A supressão do art. 1º desse termo inicial não acarretará qualquer prejuízo aos beneficiados, já que o termo inicial dos efeitos da norma será substituído pela cláusula de vigência já existente na proposição: “Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

As proposições *sub examine* tem impacto orçamentário-financeiro que extrapola em muito o mencionado nas Justificativas, repercutindo em toda a magistratura e em todo o ministério público nacionais, além de fixar o próprio teto remuneratório nacional, podendo ainda gerar pressão pela aprovação de dispositivos semelhantes de indexação de remuneração em outras carreiras do serviço público. Em razão do impacto nacional do subsídio como teto remuneratório do serviço público, urge o disciplinamento das parcelas que a ele devem ser submetidas de forma conjunta ou individual.

Do todo, conclui-se que os PLs nº 2.197/11 e 2.198/11 conflitam com inúmeras disposições constitucionais e legais, além de afetar o equilíbrio das contas públicas da União, Estados e Municípios sem apresentarem autorização ou dotação compensatória para tanto.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

EXAME DE COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DO PL 2.197/11
E PL 2.198/11 - SUBSÍDIOS DA MAGISTRATURA E MINISTÉRIO PÚBLICO

O objeto comum das proposições apresentadas em 2010 e 2011, aliado ao fato de inexistir parecer de mérito aprovado por comissão, justifica a tramitação conjunta, nos termos do art. 142 do RICD, para melhor exame da compatibilidade e adequação do impacto orçamentário-financeiro bem como do mérito das proposições.

Brasília, 8 de setembro de 2011.

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

REQUERIMENTO
(Do Sr. João Dado)

Requer a tramitação conjunta dos Projetos de Lei de n°s 7.749/2010 e 2.197/2011.

Senhor Presidente:

Requeiro, nos termos do art. 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que o Projeto de Lei n° 2.197/2011, que *“Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal”*, seja apensado ao Projeto de Lei de n° 7.749/2010, que *“Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no art. 48, XV, da Constituição Federal, e dá outras providências”*.

Sala das Sessões, de setembro de 2011.

Deputado JOÃO DADO
PDT/SP