

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
n.º 27/2013

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A NOTA
TÉCNICA Nº 15/2013 DO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA: EXIGÊNCIA
DE PARECER PRÉVIO DO CNJ NOS
PROJETOS DE LEI RELACIONADOS A
AUMENTO DE GASTO COM PESSOAL**

Eber Zoehler Santa Helena
Eugênio Greggianin
Salvador Roque Batista Junior
Sérgio Tadao Sambosuke

NOVEMBRO/2013

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

Atender solicitação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, Senador Lobão Filho, de análise da Nota Técnica do Conselho Nacional de Justiça - CNJ nº 15/2013, aprovada por unanimidade pelo Plenário do CNJ em 12.11.2013 e encaminhada pela Presidência do CNJ por meio do Ofício nº 304/GP/2013, de 12.11.2013.

II – ANÁLISE

II.1. OBJETO DO OFÍCIO 304/GP/2013

O Ofício n. 304/GP/2013, de 12.11.2013, da Presidência do CNJ, que encaminhou a Nota Técnica CNJ nº 15, de 12.11.2013, versa sobre o Projeto de Lei nº 02, de 2013-CN (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014).

A NT CNJ nº 15/2013 manifesta-se contrariamente ao Substitutivo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014-PLDO/2014, no tocante às alterações efetivadas no inciso IV de seu art. 74, nos seguintes termos:

“Dirigir-se ao Congresso Nacional para manifestar-se contrariamente a alteração do texto original proposto para o inciso IV do art. 74 da LDO 2014, por entender que o parecer prévio sobre os projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário que implicam aumento de gastos com pessoal e encargos sociais é instrumento perfeitamente alinhado com sua atribuição constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, não fere a atuação administrativa e financeira dos tribunais e resulta em melhor e mais racional utilização dos recursos públicos...”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A alteração da redação original do inciso IV do art. 74 do PLDO 2014, no âmbito da Comissão Mista de Orçamento, é decorrente da aprovação do destaque de nº 2, de autoria do Deputado Fábio Ramalho, que acolheu a Emenda nº 25560001, de autoria do Deputado André Vargas, a partir da qual o art. 74 passou a ter a seguinte redação:

“Art. 74. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: (...)

*IV - parecer **ou comprovação de solicitação de 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 Federal, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.” (grifamos)*

A redação original do PLDO/2014 proposto pelo Poder Executivo encontra-se consolidada há muitos anos nas LDOs aprovadas e tem como propósito garantir o exame pelo CNJ das proposições do Judiciário que aumentem gastos com pessoal.

A alteração permite o encaminhamento dos projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário, que impliquem em aumento de gastos com pessoal, sem o parecer do CNJ, acompanhado somente da comprovação de solicitação do parecer ao CNJ.

A redação original do dispositivo modificado previa que citados projetos de lei deveriam ser acompanhados, dentre outros documentos, de parecer do CNJ manifestando-se sobre os requisitos previstos no artigo.

As principais justificativas para a Emenda nº 25560001, aprovada pelo destaque, foram:

1. assegurar a observância da autonomia administrativa e financeira garantida constitucionalmente aos tribunais; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

2. solucionar o inconveniente da ausência de prazo para a emissão do parecer pelo CNJ.

Segundo a Nota Técnica, a exigência de manifestação do CNJ sobre os projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário que implicam aumento de gastos com pessoal e encargos sociais está perfeitamente alinhada com sua competência constitucional para controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, insita no § 4º do art. 103-B da Constituição Federal.

A Nota Técnica ressalta a função de controle e racionalização dos gastos com pessoal no âmbito do Poder Judiciário, desempenhada pelo exame procedido no CNJ das proposições que alterem tais gastos, *ipsis litteris*:

“O exame prévio das proposições dos órgãos do Poder Judiciário é instrumento que favorece a melhor e mais racional utilização dos recursos públicos. Para a emissão do parecer este Conselho examina as demandas em contexto mais amplo e aplica critérios objetivos, baseados em dados concretos do desempenho do Poder Judiciário e à produtividade de magistrados e servidores.”

II.2. ANÁLISE DO CONTEÚDO DO OFÍCIO

A manifestação prévia do Conselho Nacional de Justiça, nos projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal, mostra-se compatível com suas competências constitucionais, ainda que se constitua em órgão exclusivamente administrativo do Poder Judiciário.

Ressalte-se que o dispositivo não proíbe que os Tribunais encaminhem a proposta ao Congresso Nacional em desconformidade com o Parecer emitido pelo Conselho, o que preserva a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais, ficando à discricionariedade do órgão político legislativo considerar em sua deliberação as recomendações contidas no Parecer emitido pelo CNJ.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A exigência do parecer prévio vem sendo inserto nas LDOs desde 2006, logo após a edição da EC nº 45, de 2004, constando já da LDO/2006, Lei nº 11.178, de 20.09.2005, *ipsis verbis*:

“Art. 88. Os projetos de lei sobre transformação de cargos, a que se refere o art. 85, § 2o, desta Lei, bem como os relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: (...)

*IV - em se tratando de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, **parecer sobre o mérito e o atendimento aos requisitos deste artigo, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público**, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição; e*

V - o disposto no inciso anterior aplica-se aos projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União em tramitação no Poder Legislativo na data da publicação desta Lei.” (grifamos)

A inserção dessas disposições teve por fim trazer instrumento técnico que avaliasse o impacto dos aumentos de gastos com pessoal, despesas obrigatórias continuadas, inclusive de natureza alimentar irredutíveis.

A inovação permitiu o desenvolvimento, no âmbito do Judiciário, de processos de análise do crescimento desses gastos permanentes, principalmente no que se refere às premissas e metodologias de cálculo utilizadas e à verificação dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive com a adoção de critérios precisos de avaliação das necessidades de recursos humanos pelos órgãos peticionantes, a exemplo do número de ações ou petições ajuizadas.

Portanto, o Parecer emanado do CNJ apresenta-se como um instrumento importante à disposição do Congresso Nacional para orientar a decisão dos parlamentares, na medida em que representa uma avaliação, do ponto de vista do controle administrativo, acerca da melhor utilização e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

distribuição dos recursos públicos, permitindo-se análises comparativas e sistematizadas no âmbito do Judiciário.

Sob esse ponto de vista, a flexibilização do instrumento, como proposto no Substitutivo aprovado pela CMO, suprime parcialmente a eficácia do controle ao permitir o envio ao Congresso Nacional de proposição sem o necessário subsídio daquele órgão constitucional, já que é admitida a simples protocolização do pleito junto ao CNJ, ainda que em dia anterior ao seu envio.

O papel desempenhado pelo CNJ, quando da emissão de seu Parecer, é fundamental no sentido de subsidiar o Congresso Nacional na apreciação de matéria orçamentária com impacto no uso dos recursos públicos dentro daquele Poder.

Nesse sentido, a alteração da LDO fragiliza o exercício de função precípua do CNJ, suprimindo a necessidade e a eficácia do Parecer. De outro lado, a mera faculdade de exame preliminar pelo CNJ das proposições, manteria para o CNJ a necessidade de sua produção, demandando, desnecessariamente, a continuidade da existência de um setor especializado dentro do Conselho na elaboração do Parecer, o que enseja custos provavelmente inúteis.

III – CONCLUSÕES

A exigência de manifestação prévia do Conselho Nacional de Justiça, nos projetos de lei relacionados a aumento de gastos com pessoal, é compatível com a competência constitucionalmente atribuída ao órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário.

Tal exigência não fere a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais Superiores, uma vez que o dispositivo não proíbe que os Tribunais encaminhem a proposta ao Congresso Nacional em desconformidade com o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Parecer emitido pelo Conselho, porquanto o exame de admissibilidade procedido pelo CNJ apresenta-se de natureza consultiva, superável no foro legislativo.

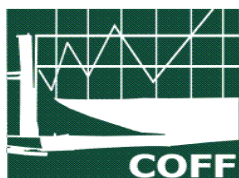
A redação aprovada pela Comissão ao inciso IV do art. 74 do PLDO 2014 retirou do Parecer emitido pelo CNJ considerável grau de eficácia, pois não assegura que a avaliação feita pelo Conselho chegue ao conhecimento do Parlamento previamente à deliberação da proposição. Ademais, manteve a necessidade de sua produção, demandando, desnecessariamente, a continuidade da existência de setor especializado no CNJ para elaboração desse documento.

O exercício pelo CNJ da prerrogativa a ele atribuída pelas LDOs desde 2006, com adoção de critérios técnicos comparativos e sistematizados na análise dos pleitos, tem resultado em considerável adequação das efetivas necessidades de recursos humanos pelos órgãos do Poder Judiciário com as reais disponibilidades do Tesouro Nacional.

A manutenção da exigibilidade da prévia manifestação pelo CNJ nas proposições legislativas que aumentem gastos com pessoal, coerente com a atribuição do CNJ, representa subsídio fundamental para a avaliação pelo Congresso Nacional de tais proposições, medida necessária do ponto de vista da busca do uso racional dos recursos públicos e do equilíbrio fiscal.

Todavia, *de lege ferenda*, as futuras LDOs poderiam adotar dispositivo disciplinando com maior acurácia os procedimentos a serem adotados pelo CNJ quando da edição do Parecer previsto no art. 74, IV, do PLDO 2014, inclusive dispondo sobre os prazos para sua emissão pelo órgão.

O retorno à redação original do inciso IV do art. 74 do PLDO 2014, por meio da rejeição da Emenda nº 2556.0001, em conformidade com a manifestação do Conselho Nacional de Justiça, ainda é possível no Plenário do Congresso Nacional, nos termos do art. 132 da Resolução nº 1, de 2006:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

“Art. 132. O parecer da CMO sobre emenda será conclusivo e final, salvo requerimento para que a emenda seja submetida a votos, assinado por 1/10 (um décimo) dos congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional”.

Brasília, 18 de novembro de 2013.

Eber Zoehler
Santa Helena

Salvador Roque
Batista Junior

Sérgio Tadao
Sambosuke

Eugênio
Greggianin

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira