

Mensagem nº 426

Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal:

Para instruir o julgamento do Mandado de Segurança nº 30.896, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 30 de setembro de 2011.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'A. M. S.', is written over a diagonal watermark. The watermark contains the text 'COPIA - STF MS 30896 - CPF 53442590115'.

**A Sua Excelência o Senhor
Ministro CEZAR PELUSO
Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

PROCESSOS Nº 00400.014839/2011-83

ORIGEM : STF – Ofício nº 6.414/R de 21 de setembro de 2011

ASSUNTO : Mandado de Segurança nº 30.896.

Despacho do Advogado-Geral da União

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas INFORMAÇÕES Nº 09/2011/SF/AGU, elaboradas pelo Consultor da União Dr. OSWALDO OTHON DE PONTES SARAIVA FILHO.

Brasília, 30 de setembro de 2011.



FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE FARIA
Advogado-Geral da União Substituto

53942590115



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

Despacho do Consultor-Geral da União nº 894/2011

PROCESSO Nº 00400.014839/2011-83

ORIGEM: STF – Ofício nº 6.414/R, de 21 de setembro de 2011.

ASSUNTO: Mandado de Segurança nº 30.896.

RELATOR: Ministro Luiz Fux.

Senhor Advogado-Geral da União,

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES Nº 09/2011/SF/AGU elaboradas pelo Consultor da União Dr. OSWALDO OTHON DE PONTES SARAIVA FILHO.

À consideração.

Brasília, 30 de setembro de 2011.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy', written over a faint watermark.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União

INFORMAÇÃO Nº 09/2011/SF/AGU

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 4.608

IMPETRANTE: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDJUS/DF

IMPETRADOS: Excelentíssima senhora Presidente da República e Excelentíssima senhora Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

RELATOR: Excelentíssimo senhor Ministro LUIZ FUX

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União

A IMPETRAÇÃO

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - SINDJUS/DF – em razão de suposto ato coator que teria sido praticado pela Excelentíssima senhora Presidente da República e pela Excelentíssima senhora Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o pedido de que seja determinado às ilustres autoridades políticas, tidas como coatoras, que efetivamente seja encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de lei modificativo ao PL 28/2011-CN, fazendo expressamente nele incluir a proposta orçamentária do Poder Judiciário Federal, remetida à



Presidência da República pelo Supremo Tribunal Federal através da MENSAGEM nº 58, de 4 de agosto de 2011, bem como pelos demais Tribunais e Órgãos do Poder Judiciário Federal nos seguintes documentos: STJ 766/GP, TST-GD.GSET-GP, CNJ MENSAGEM 2/GP, CFJ OFÍCIO/PR 2011013826 e TJDFT OFÍCIO GPR 28826/20112011.

Afirma o Impetrante que o projeto de orçamento anual da União, para o ano de 2012, já fora encaminhado ao Congresso Nacional e que a sua aprovação, sem os recursos solicitados na proposta do Poder Judiciário, acarretaria a inviabilidade material de aprovação do PL nº 6613/09, bem como da recomposição dos subsídios dos Magistrados PL 7749/2010 e do pagamento do reenquadramento previsto no PL 319/2007.

Queixa-se o impetrante de defasagem remuneratória dos servidores do Poder judiciário com relação aos servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, o que teria levado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal a enviar à Presidente da República proposta orçamentária daquele Poder, contemplando reenquadramentos e reajustes remuneratórios.

Esse conjunto de reestruturação e reajuste remuneratório tem impacto fiscal estimado para o ano de 2012 de R\$ 8,3 bilhões.

Alega, ainda, que o Poder Executivo ao omitir-se de incluir no orçamento de 2012 as despesas mencionadas, violou a

competência, a independência e a autonomia do Judiciário.(artigos 2º ,95,96 e 99 da CF/88).

II SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Através do Ofício nº 6.414/R, de 21 de setembro de 2011, recebido no dia 22/9/2011, o relator do feito o Excelentíssimo senhor Ministro LUIZ FUX solicitou informações, no prazo de dez dias, sobre o alegado na peça exordial.

III SUBSÍDIOS

A título de subsídios, a Consultoria Jurídica do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão encaminhou, eletronicamente, o Parecer nº 1143 – 7.1.12/2011/CCM/CONJUR/MP, e a impressa Nota nº 3898 7.1.12/2011/JCM/CONJUR-MP/CGU/AGU, ambas da lavra do Advogado da União Dr. José Carlos Marques, bem como Nota Técnica nº 15/2011 da Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, e a Nota Técnica nº 469 CGMAC/SEAFI/SOF/MP da Coordenação-Geral de Avaliação Macroeconômica, da Secretaria de Orçamento Federal, da Pasta Ministerial do Planejamento, Orçamento e Gestão, de autoria do Coordenador-Geral de Avaliação Geraldo Julião Júnior, integrando todos esses documentos as presentes informações presidenciais.

IV O DIREITO

Inicialmente, cumpre arguir que antes da aprovação e publicação da lei orçamentária anual da União, para o ano de 2012, ou seja, antes do término do processo legislativo, não há ato de efeito concreto passível de ensejar a impetração de mandado de segurança.

Em outras palavras, antes de concluído o processo de tramitação do aludido projeto de lei orçamentária não existe ilegalidade a ser repelida, nem tampouco direito líquido e certo a ser tutelado, daí a inviabilidade do presente mandado de segurança.

De fato, as leis orçamentárias (de plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e de orçamentos anuais) são de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal, cabendo, no âmbito federal, privativamente à Presidente da República enviar ao Congresso Nacional os respectivos projetos de lei e as propostas (C.F./1988, art. 84, XXIII; art. 165, *caput*; e art. 166, § 6º).

Dispõe a Lei Maior que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção da Presidente da República dispor sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual (CF/1988, art. 48, "caput", II; art. 166, *caput*).



Reza, ainda, a Lei Suprema que o Poder Judiciário e o Ministério Público elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (C.F., art. 99, § 1º, e 127, § 3º), sendo que a proposta do Judiciário, no âmbito da União, é encaminhada pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, e, no âmbito dos Estados, e do DF e Territórios, a proposta é encaminhada pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça (C.F., art. 99, § 2º e 3º).

Assim, cumprindo os preceptivos constitucionais supracitados, a Excelentíssima senhora Presidente da República encaminhou o projeto de lei orçamentária anual da União, para o ano de 2012, ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial nº 354/2011.

Ainda reza o § 5º, do artigo 166, da Constituição da República, que o Chefe do Poder Executivo Federal poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

Também atendendo ao disposto no § 5º, do artigo 166, da Constituição, a Excelentíssima senhora Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 355/2011, as propostas de elevação de salários do funcionalismo do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, o que foi feito,



conforme destacado na aludida Mensagem, em respeito ao princípio da separação de Poderes.

Ademais, a Presidenta da República, ao encaminhar, na Mensagem nº 355, de 2011, para o Congresso Nacional, o projeto da lei orçamentária anual, para o ano de 2012, anexou a proposta orçamentária do Poder Judiciário, embora, transparentemente, tenha apresentado as dificuldades do acatamento da mesma por explicitados motivos do iminente agravamento da crise econômica internacional, com reflexos no Brasil, por questão do equilíbrio orçamentário e a pela indispensabilidade da implementação de políticas públicas essenciais nos âmbitos da saúde, educação e redução da miséria.

Assim mesmo, referida Mensagem Presidencial, em respeito ao princípio republicano da separação, independência e harmonia dos Poderes, e cumprindo dever constitucional, submeteu à elevada apreciação do Congresso Nacional as agora reclamadas proposições do Poder Judiciário, que tinham sido anexas, de modo que a matéria foi juntada ao Projeto de Lei nº 28, de 2011, do Congresso Nacional, com a devida publicação.

O Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, por sua vez, terá oportunidade de apreciar a proposta do Poder Judiciário, encaminhado em anexo pela Chefe do Poder Executivo, restando, assim, preservado o princípio da separação dos Poderes.

Portanto, a discussão sobre as propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público da União encontra-se agora com quem tem o poder, nos termos da Constituição da República, para dispor sobre o projeto orçamentário anual da União, ou seja, o Congresso Nacional, que poderá, inclusive, por meio de emendas parlamentares, nos limites do artigo 166, da Lei Maior, aprimorar a proposta da lei orçamentária, com vistas a melhor previsão de receitas e fixação das despesas.

Acerca da alegada defasagem remuneratória dos membros e servidores do Poder Judiciário, cumpre, parenteticamente, mencionar que os subsídios dos magistrados e dos membros do Ministério Público vêm se colocando, com inteira justiça, no topo das remunerações dos servidores públicos da União. Já quanto ao argumento de eventual defasagem dos agentes administrativos do Judiciário em relação aos servidores públicos federais de outros Poderes, haveria a necessidade do exame da complexidade e das exigências para cada cargo ou categoria funcional, para constatação ou negação do que fora, na petição inicial, simplesmente alegado.

Por outro lado, a proposta orçamentária do Poder Judiciário deveria se compatibilizar com a Lei de Diretrizes Orçamentária de 2012, e, conforme pondera a anexa Nota Técnica da Secretaria de Orçamento e Gestão do Ministério do MPOG, a previsão no PLOA-2012 e o simples acatamento pelo Poder Legislativo da referida proposta de reestruturação e aumento remuneratório dos servidores e membros do Poder Judiciário e do Ministério Público da União

implicaria no não cumprimento da meta de resultado fiscal, estabelecida pela LDO-2012.

Em defesa do ato presidencial, traga-se à colação a inclusa Nota Técnica nº nº 469 CGMAC/SEAFI/SOF/MP da Coordenação-Geral de Avaliação Macroeconômica, da Secretaria de Orçamento Federal, da Pasta Ministerial do Planejamento, Orçamento e Gestão, *in verbis*:

4. O Poder Judiciário e o MPU estão pleiteando que seja encaminhado projeto de revisão do PLOA-2012, de modo a incluir recursos para efetivar as reestruturações de carreiras de pessoal e promover reajustes nos valores dos subsídios recebidos pelos Senhores Ministros dos Tribunais Superiores, Desembargadores, Juízes e membros do MPU, conforme detalhado na tabela a seguir. Esse conjunto de reestruturações e reajustes dos subsídios tem impacto fiscal estimado para o ano de 2012 de R\$ 8,3 bilhões.

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões IMPACTO ANUALIZADO
JUDICIÁRIO+MPU	8.269
Poder Judiciário	7.414
Reestruturação do Judiciário (PL nº 6.613/2009)	6.999
Revisão do Subsídio dos Magistrados (PL nº 7.749/2010 - 14,79%)	415
MPU e Conselho Nacional do Ministério Público	856
Reestruturação do MPU (PL nº 6.697/2009)	702
Revisão do Subsídio dos Procuradores (PL nº 7.753/2010 - 14,79%)	154

...

7. O custo dessas reestruturações e reajustes equivale ainda ao total da despesa primária discricionária – excluindo as despesas de pessoal, sentenças judiciais, etc – prevista para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o MPU para 2012, que foi programada em R\$ 8,9 bilhões.

8. A Proposta e a Lei Orçamentária no Brasil, em função de dispositivos constitucionais e legais, devem observar dois tipos de equilíbrio. O primeiro é o chamado equilíbrio orçamentário, pelo qual o total de receitas previstas no Projeto e na Lei Orçamentária deve ser igual ao montante das despesas previstas tanto no Projeto como na Lei Orçamentária. Além desse equilíbrio, o Projeto e a Lei Orçamentária devem ainda observar a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária Anual – LDO, que para 2012 é de R\$ 97,0 bilhões, conforme o Anexo III da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, LDO-2012.

9. O primeiro tipo de equilíbrio é demonstrado em vários dos quadros que compõem o volume I do Projeto e da Lei Orçamentária. Já a compatibilidade do Projeto e da Lei Orçamentária com a meta fiscal estabelecida na LDO é demonstrada no quadro IX do Volume I do Projeto e da Lei Orçamentária. Esse quadro mostra como que as estimativas de receitas e de despesas do Projeto de Lei Orçamentária para 2012 asseguram o atingimento e cumprimento da meta de resultado primário para 2012. Se os novos valores para as despesas de pessoal do Judiciário e do MPU forem considerados no PLOA-2012, o Governo Federal ficará com um déficit fiscal projetado de R\$ 8,3 bilhões.

10. A inclusão de novas despesas primárias de pessoal, no valor de R\$ 8,3 bilhões, levaria a desequilibrar a Proposta de Lei Orçamentária. Inicialmente não há como aumentar as despesas sem aumentar a receita ou diminuir uma das despesas programadas. Considerando que não será possível aumentar as estimativas de arrecadação prevista no Projeto de Lei Orçamentária, já que, se analisarmos os parâmetros macroeconômicos utilizados para os cálculos das estimativas de receita, veremos que, desde o encaminhamento do Projeto de Lei, o cenário econômico internacional se deteriorou, aumentando muito o ambiente de incerteza para o desempenho da economia brasileira para 2012. Também não se vislumbra a possibilidade da instituição de novos impostos e/ou contribuições, tendo em vista a elevada carga tributária brasileira, e também o já mencionado quadro econômico atual. Restaria ao Governo Federal a alternativa de tentar reduzir despesas primárias no mesmo montante, ou seja em R\$ 8,3 bilhões.

11. Há de se considerar, no entanto, que essa redução deve respeitar as vinculações de receitas existentes, bem como os mínimos constitucionais a serem aplicados nos setores de Saúde e Educação. Isto posto, a margem de manobra do Poder Executivo fica consideravelmente reduzida.

12. A despesa primária total prevista no Projeto de Lei Orçamentária da União é de R\$ 1.097.341 milhões. No entanto a despesa discricionária é de apenas R\$ 230.903 milhões, representando 21% do total das



despesas primárias. A maior parte das despesas primárias da União estão alocadas nas despesas obrigatórias (55,5%) e nas transferências constitucionais e legais (16,9%). Cabe frisar que o valor do resultado fiscal foi definido na LDO-2012, não sendo passível de ser alterado pelo Projeto de Lei do Orçamento.

13. Analisando mais detalhadamente as despesas discricionárias, é possível identificar um razoável nível de rigidez alocativa, derivado da existência de uma série de obrigações que a União possui, obrigações essas definidas tanto pela Constituição Federal como por legislação ordinária, impossibilitando ajustes em vários dos seus componentes.

14. Essa situação pode ser vislumbrada analisando os número da tabela a seguir. Apenas para efeito de simulação, se retirássemos todas as despesas relativas ao custeio e investimento dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, e também as despesas que constituem obrigação da União, como é o caso dos gastos com Saúde, Educação e Bolsa Família e os benefícios aos servidores, restam efetivamente como despesas genuinamente discricionárias da União cerca de R\$ 53,0 bilhões. Esse montante representa apenas e tão somente 23% do total das despesas discricionárias primárias.

15. São esses recursos que possibilitam, em grande parte, a prestação de serviços públicos relevantes para a população, como os relativos à fiscalização sanitária dos alimentos, os controles ambientais, os serviços de segurança pública, a manutenção das Forças Armadas, infraestrutura de transportes, turismo, habitação, etc.

16. A rigor, esses R\$ 53,0 bilhões é que permitem o funcionamento dos atuais Ministérios e demais Órgãos da Administração Pública Federal, representando para vários deles 100% das dotações orçamentárias que possuem, sendo que qualquer corte ou redução desses valores implica na redução da prestação de serviços públicos relevantes para a população brasileira. O percentual de corte necessário para acomodar os valores pleiteados pelo Poder Judiciário e Ministério Público da União seria da ordem de 16% desse valor, um percentual bastante elevado.

17. Por último, chamamos a atenção para a anexa Nota Técnica nº 15, elaborada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que 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*". Essa Nota Técnica aborda vários aspectos sobre essa questão, que podem auxiliar a elaboração da defesa da União.

18. Considerando as premissas atuais, a inclusão da proposta de reestruturações e aumento dos subsídios dos servidores e membros do Poder Judiciário e do MPU no PLOA-2012 implica ameaça ao equilíbrio existente entre as receitas e despesas previstas na Proposta Orçamentária de 2012 e também o **não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida pela LDO-2012.**

Ainda em defesa do ato presidencial, transcrevam-se trechos do Parecer nº 1143 – 7.1.12/2011/CCM/CONJUR/MP, *in verbis*:

B – DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA REMESSA DA LEI ORÇAMENTÁRIA AO CONGRESSO NACIONAL – Art. 84, XXIII – CF/1988.

15. A Lei nº 12.465/2011, estabeleceu no seu Capítulo V que trata das disposições relativas às despesas da União:

“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.”

16. A não-inclusão, no Anexo V da proposta orçamentária para o exercício financeiro de 2012, do impacto dos PLs 6.613/2009, 7.749/2010 e 319/2007, relativos ao Poder Judiciário, 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 Federal de 1988.

17. 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. Tal atribuição é disciplinada, no tocante aos gastos com pessoal, pelos limites fixados no art. 73 da LDO/2012.



18. Portanto, os gastos assegurados previamente ao Poder Judiciário e MPU restringem-se ao montante apurado na folha de pagamento de março de 2011. Eventuais acréscimos legais, assim como 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), devem obedecer ao contido na Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe limites aos gastos públicos.

19. 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.

20. 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.

21. Nesse sentido, em caso semelhante o STF já decidiu:

"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)

22. Observe-se ainda, 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 6.613/2009, 7.749/2010 e 319/2007.

23. Além disso, o § 3º do artigo 78 da Lei 12.465/2011, deve estar em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que determina:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I- disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas,

resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

24. Através da leitura destes dispositivos, aplicáveis ao caso em análise, observa-se que a proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional, visou atender a Lei de Diretriz Orçamentária como um todo, em atenção ao princípio básico de equilíbrio entre Receita e Despesa.

25. Nesse sentido, Flavio C. Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi¹, asseveram:

“Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas - Essa lide mediante a proposição, na Lei de diretrizes orçamentárias, de estratégias para o equilíbrio orçamentário, o que resulta nas metas de resultado primário e nominal (art. 4º, I e § 1º). Tais propostas não se limitam à letra fria da lei; serão periodicamente controladas pelos Tribunais de Contas e segmentos organizados da população que, potencialmente, podem operar o controle social.

Aqui, comparece o princípio da valorização do planejamento orçamentário. Não planejar, ou fazê-lo mal, significa gastar o dinheiro público em prioridades imediatistas, de conveniência, que vão surgindo à frente. Os planos orçamentários não podem mais apresentar-se como peças despojadas de compromisso com a realidade, peças de ficção, reproduzindo, no mais das vezes, modelos disponíveis no mercado.”

26. Aliás, esta foi a preocupação da Excelentíssima Senhora Presidenta ao elaborar a Mensagem nº 355, que no seu item “4” diz expressamente:

4 – Nesse cenário, é importante que o Brasil mantenha sua trajetória de equilíbrio fiscal, com geração de resultados primários compatíveis com a redução da dívida pública em relação ao PIB, bem como com o controle da inflação e o estímulo ao investimento e ao emprego. Um aumento excessivo na despesa primária do Governo central traria insegurança e incerteza sobre a evolução da economia brasileira em um contexto internacional já adverso.

27. Por outro lado, ressalta-se também, o contido no artigo 2º da lei 12.465/2011, que condiciona a execução da verba orçamentária à obtenção da meta de superávit primário e ao acompanhamento do cumprimento de metas fiscais, senão vejamos:

Art. 2º elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 139.822.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões, oitocentos e vinte e dois milhões de reais), sendo R\$ 96.973.000.000,00 (noventa e seis bilhões, novecentos e setenta e três milhões de

¹ Toledo Junior, Flavio C. de – Lei de Responsabilidade Fiscal : Comentada artigo por artigo.3. ed. rev. e atualiz. São Paulo – Editora NDJ, 2005 – pp. 11 e 12.

reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo III desta Lei.

28. Nesta trilha, há de ser observado, ainda, que conforme Nota Técnica nº 469 CGMAC/SEAFI/SOF/MP elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Orçamento. Planejamento e Gestão, cujo teor fica fazendo parte integrante destas informações, restou evidenciada a impossibilidade de atendimento ao pleito do impetrante (diante da geração de desequilíbrio orçamentário).

...

C- INOBSERVÂNCIA DO ART. 77, § 1º, DA LDO/2012: AUSÊNCIA DE PARECER DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ.

29. 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.

30. 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.

31. 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).

32. Todavia, os PLs 6.613/2009, 7.749/2010 e 319/2007 não vieram acompanhados do necessário parecer do CNJ, exigência aplicável à proposição de aumento salarial, 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, uma vez que o subsídio percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal **fixa o teto remuneratório** estatuído no art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988.

D-INOBSERVÂNCIA DO ART. 77, I E II, DA LDO/2012: AUSÊNCIA DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO DA PROPOSIÇÃO.

33. No tocante à estimativa de impacto orçamentário-financeira dos PLs 6.613/2009, 7.749/2010 e 319/2007, a justificação cinge-se a estimá-los de forma genérica, sem apresentar qualquer premissa, metodologia ou simulação, impedindo sua análise, conforme consta no item 3 da mensagem 58 de 04 de agosto de 2011:

"3. Na categoria de gastos "Pessoal e Encargos Sociais", além das despesas com as folhas atuais de ativos, inativos e pensionistas, a proposta anexa contém previsão de recursos, no total de R\$103.246.368,00 (cento e três milhões, duzentos e quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e oito reais), para atender aos impactos financeiros decorrentes dos projetos de Lei 319/2007, nº 6.613/2009 e nº 7.749/2010, em tramitação no Congresso Nacional.

34. 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, 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;

35. A proposição não está acompanhada dos documentos arrolados no art. 77 da LDO/2012, tampouco, consta destes autos a comprovação do envio ao Congresso Nacional de qualquer dos documentos exigidos pelo ato normativo em cotejo.

36. Vê-se, portanto, que a Administração Pública não se quedou inerte ante a impossibilidade de contemplar todas as despesas do Poder Judiciário, ao contrário, buscou meios proporcionais para honrar com seu dever, tanto cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto para com a coletividade. Como demonstrado, os Projetos de Leis nºs 6.613/2009, 7.749/2010 e 319/2007, ao pretenderem a sua inclusão na Lei Orçamentária de 2012 do valor de R\$ 103.246.368,00 (cento e três milhões, duzentos e quarenta e seis mil, trezentos e sessenta e oito reais) incidiram em várias incompatibilidades e inadequações de natureza orçamentário-financeira, não se compatibilizando com os artigos citados nas Leis nº 12465/2011 e LC 101/2000.

V CONCLUSÃO

Diante do todo o exposto, resta concluir pelo descabimento do presente *writ of mandamus*, seja por ser inadmissível a via mandamental contra norma em abstrato, seja pela ausência de ilegalidade no ato omissivo impugnado, cabendo a denegação do pedido, inclusive, do requerimento de medida liminar, pela falta de seus pressupostos.

São esses os elementos, considerados pertinentes, para instruir a resposta presidencial ao Ofício nº 6.414/R, de 21 de

setembro de 2011, do Relator do feito, o Excelentíssimo senhor
Ministro LUIZ FUX.

Brasília, 30 de setembro de 2011


Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Consultor da União

PROPIA - STF MS 30896 - CPF 53942590115



URGENTE

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

NOTA Nº 3898 7.1.12/2011/JCM/CONJUR-MP/CGU/AGU

PROCESSO Nº: 00400.014867/2011-09

INTERESSADO: Sindicato dos Trabalhadores Poder Judiciário e do Ministério Público da União – SINDJUS-DF

ASSUNTO: Pedido de Informações. Mandado de Segurança nº 30.896-DF em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal. Informações prestadas pela SOF-MP - Secretaria de Orçamento Federal desta Pasta Ministerial. Pela devolução do dossiê à Consultoria-Geral da União com as informações prestadas.

1. Através do Mem. nº 049/2011/CONSU/CGU/AGU de 23 de setembro de 2011, a Consultoria-Geral da União solicitou a esta Consultoria Jurídica, informações e subsídios para defesa das autoridades impetradas no Mandado de Segurança nº 30.896-DF em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal.

2. Compulsando o dossiê administrativo, verifica-se tratar de Mandado de Segurança impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal- SINDIJUS/DF, contra ato da Excelentíssima Srª Presidenta da República e da Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, pretendendo assegurar com este *mandamus* que sejam mantidos os recursos solicitados pelo Poder Judiciário para o Orçamento de 2012, onde estão previstas as despesas para a aprovação do novo Plano de Cargos e Salários dos Servidores, Projeto de Lei nº 6613/2009, em trâmite no Congresso Nacional.

3. Através da Nota nº 3790-7.1.12/2011/JCM/CONJUR-MP/CGU/AGU esta CONJUR/MP, solicitou o encaminhamento do pedido à Secretaria de Orçamento Federal -SOF/MP, para que fornecesse os subsídios necessários à defesa das autoridades impetradas, conforme vai adiante explicitado:

"4. DIANTE DO EXPOSTO, hei de sugerir o encaminhamento dos autos à Secretária de Orçamento Federal - SOF deste Ministério, para fornecer os subsídios necessários à defesa das autoridades impetradas, ou seja, demonstrar através de planilhas qual o impacto financeiro desse aumento no Orçamento Financeiro de 2012? Quais os reflexos deste aumento no funcionalismo público em geral, inclusive nos Estados e Municípios?

5. Por oportuno, esclarecemos que a Mensagem nº 355 da Srª Presidenta da República, embora seja um início dos esclarecimentos devidos, necessita ser complementada com planilhas de projeções futuras, demonstrando objetivamente as premissas traçadas na referida Mensagem, ressaltando que a resposta a ser elaborada seja encaminhada via

CONJUR/MP, atentando-se ao prazo assinalado no Ofício de fl. 01, qual seja, até o dia 28 Setembro de 2011. À apreciação superior.”

4. Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal -SOF/MP encaminhou através da NOTA TÉCNICA nº 469/CGMAC/SEAFI/SOF/MP as informações e planilhas necessárias à defesa das autoridades impetradas, cujo documento segue anexo.

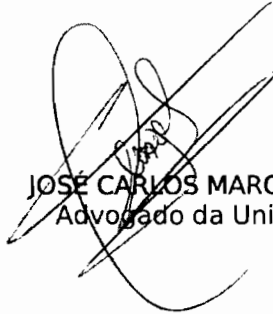
5. Recomendou ainda, atenção para a Nota Técnica elaborada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, analisa a compatibilidade e adequação orçamentário-financeira do Projeto de Lei -PL 2.197, de 2011, da autoria do Presidente do Supremo Tribunal Federal – STF que “Dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal”, cuja cópia segue inclusa, podendo também ser encontrada no sítio da Câmara Legislativa. (<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamento/estudos/2011/nt15.pdf>).

6. Por oportuno, cabe informar que esta Consultoria Jurídica elaborou o PARECER Nº PARECER/Nº 1143 – 7.1.12/2011/JCM/CONJUR/MP, porém face à exiguidade do prazo para resposta, não foi possível concluí-lo, porém tão logo seja aprovado pela Srª.Coordenadora-Geral de Contencioso Judicial e Administrativo, será enviado a esta d. Consultoria-Geral da União a título de subsídio.

7. Assim, solicito à Coordenação-Geral de apoio administrativo desta CONJUR/MP que proceda a devolução do presente dossiê administrativo à d. Consultoria-Geral da União juntamente com as informações prestadas, para as providências necessárias.

8. Por fim, encaminhe-se cópia desta Nota para o endereço grasiela.moura@agu.gov.br c/c para o endereço eletrônico cqu@agu.gov.br e oswaldo.saraiva@agu.gov.br, juntamente com cópia da Nota Técnica nº 469/CGMAC/SEAFI/SOF/MP para conhecimento das providências tomadas por esta Consultoria Jurídica.

Brasília, 30 de setembro de 2011.



JOSE CARLOS MARQUES
Advogado da União



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

COPIA - STF MS 30896 - CPF 539425901-1

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*".



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 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>



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

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

Justifica-se, igualmente, a tramitação conjunta do PL nº 2.198/2011 com o PL nº 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 nº 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>



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

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 conterà 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



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

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).



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 § 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 (...)

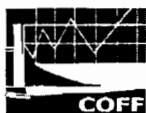
§ 3º *Para fins de elaboração do Anexo previsto no § 1º deste artigo, os Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU informarão e os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal **submeterão a relação das modificações pretendidas à SOF/MP, junto com suas respectivas propostas orçamentárias**, 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 STF 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.



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

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



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

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 estípicos, 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;



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

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 espalha 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.

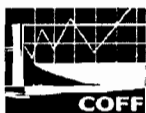
II.5. Incompatibilidade com o Art. 77, § 2º, da LDO/2012: Vedação a Efeitos Financeiros Retroativos

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:



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

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, § 4°.



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

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



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

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.



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

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.



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

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*



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

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



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

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)

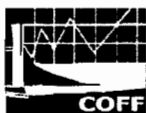
Assim, poderia o PL nº 2.197/11, ao fixar o parâmetro para o teto remuneratório nacional, dispor sobre a aplicação desse mesmo limite em relação às retribuições devidas por acumulações autorizadas ou permitidas constitucionalmente, bem como em relação a situações temporárias ou eventuais, tais como as 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.



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

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, § 1°.

As proposições em apreço não preenchem os requisitos essenciais fixados pelo art. 169, § 1°, 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, § 3°, 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.



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

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

COPIA - STF - MS 30896 - CPF 53942590115



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Orçamento Federal
Coordenação-Geral de Avaliação Macroeconômica

NOTA TÉCNICA Nº 469 CGMAC/SEAFI/SOF/MP

**ASSUNTO: Mandado de Segurança nº 30.896 – Supremo Tribunal Federal .
Aumento do Judiciário**

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDIJUS/DF impetrou Mandado de Segurança contra ato da Excelentíssima Senhora Presidenta da República e Excelentíssima Senhora Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, visando assegurar que seja encaminhado projeto de revisão do PLN nº 28, de 2011, Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para 2012, PLOA-2012, visando incluir os recursos solicitados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União – MPU para as despesas decorrentes da possível aprovação do novo plano de cargos e salários dos seus servidores.

2. Essa Nota pretende fornecer, dos pontos de vista orçamentário e fiscal, alguns subsídios e informações à Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Conjur/MP sobre os impactos do aumento dos servidores do Poder Judiciário e do MPU nos Orçamentos da União para 2012 e os conseqüentes reflexos nas metas fiscais estabelecidas para o Governo Federal para 2012.

ANÁLISE

3. A Conjur/MP, por meio da Nota nº 3790 – 7.1.12/2001/JCM/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 23 de setembro de 2011, solicita informações e subsídios sobre o impacto financeiro do aumento dos servidores do Poder Judiciário e do MPU no PLOA-2012 e os reflexos desse aumento no funcionalismo público em geral.

4. O Poder Judiciário e o MPU estão pleiteando que seja encaminhado projeto de revisão do PLOA-2012, de modo a incluir recursos para efetivar as reestruturações de carreiras de pessoal e promover reajustes nos valores dos subsídios recebidos pelos Senhores Ministros dos Tribunais Superiores, Desembargadores, Juízes e membros do MPU, conforme detalhado na tabela a seguir. Esse conjunto de reestruturações e reajustes dos subsídios tem impacto fiscal estimado para o ano de 2012 de R\$ 8,3 bilhões.

MS



DISCRIMINAÇÃO	IMPACTO ANUALIZADO	R\$ milhões
JUDICIÁRIO+MPU		8.269
Poder Judiciário		7.414
Reestruturação do Judiciário (PL nº 6.613/2009)		6.999
Revisão do Subsídio dos Magistrados (PL nº 7.749/2010 - 14,79%)		415
MPU e Conselho Nacional do Ministério Público		856
Reestruturação do MPU (PL nº 6.697/2009)		702
Revisão do Subsídio dos Procuradores (PL nº 7.753/2010 - 14,79%)		154

5. Para se ter uma idéia da representatividade e magnitude desses valores no âmbito do orçamento da União, foi elaborada uma tabela comparando o impacto dos reajustes e das reestruturações pretendidos com o de várias outras despesas e de programas previstos no PLOA-2012.

DISCRIMINAÇÃO	IMPACTO ANUALIZADO	% da Reestruturação em relação à despesa	R\$ milhões
REESTRUTURAÇÕES DO JUDICIÁRIO+MPU	8.269	100%	
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal da União (Executivo + Legislativo + Judiciário + MPU)	188.208	4%	
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Judiciário + MPU Total de 156.960 servidores ativos, inativos e instituidores de pensão	23.223	36%	
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Poder Legislativo	6.616	125%	
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Ministério da Previdência Social	10.075	82%	
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Ministério da Saúde	12.967	64%	
Programa Bolsa Família (atende 13.640.000 famílias)	18.670	44%	
Vetor de Infraestrutura Logística do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	16.812	49%	
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (parcela dos Orçamentos Fiscal e Seguridade)	42.536	19%	
Investimentos das Empresas do Grupo Eletrobrás - geração e transmissão de energia	10.100	82%	
Programa Minha Casa Minha Vida	11.080	75%	
Merenda Escolar (Parcela do Governo Federal) - atende 9 milhões de crianças	3.350	247%	

M L



6. As reestruturações e reajustes nas despesas de pessoal pretendidas pelo Poder Judiciário e pelo MPU equivalem aproximadamente a 2,5 vezes o valor previsto para o gasto com a merenda escolar para 2012, que atende a um universo de 9 milhões de crianças em todo o Brasil. Esses valores representam ainda cerca de 85% dos investimentos previstos em geração e distribuição de energia para as todas as empresas do Grupo Eletrobrás em 2012.
7. O custo dessas reestruturações e reajustes equivale ainda ao total da despesa primária discricionária – excluindo as despesas de pessoal, sentenças judiciais, etc – prevista para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o MPU para 2012, que foi programada em R\$ 8,9 bilhões.
8. A Proposta e a Lei Orçamentária no Brasil, em função de dispositivos constitucionais e legais, devem observar dois tipos de equilíbrio. O primeiro é o chamado equilíbrio orçamentário, pelo qual o total de receitas previstas no Projeto e na Lei Orçamentária deve ser igual ao montante das despesas previstas tanto no Projeto como na Lei Orçamentária. Além desse equilíbrio, o Projeto e a Lei Orçamentária devem ainda observar a meta de resultado primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentária Anual – LDO, que para 2012 é de R\$ 97,0 bilhões, conforme o Anexo III da Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, LDO-2012.
9. O primeiro tipo de equilíbrio é demonstrado em vários dos quadros que compõem o volume I do Projeto e da Lei Orçamentária. Já a compatibilidade do Projeto e da Lei Orçamentária com a meta fiscal estabelecida na LDO é demonstrada no quadro IX do Volume I do Projeto e da Lei Orçamentária. Esse quadro mostra como que as estimativas de receitas e de despesas do Projeto de Lei Orçamentária para 2012 asseguram o atingimento e cumprimento da meta de resultado primário para 2012. Se os novos valores para as despesas de pessoal do Judiciário e do MPU forem considerados no PLOA-2012, o Governo Federal ficará com um déficit fiscal projetado de R\$ 8,3 bilhões.
10. A inclusão de novas despesas primárias de pessoal, no valor de R\$ 8,3 bilhões, levaria a desequilibrar a Proposta de Lei Orçamentária. Inicialmente não há como aumentar as despesas sem aumentar a receita ou diminuir uma das despesas programadas. Considerando que não será possível aumentar as estimativas de arrecadação prevista no Projeto de Lei Orçamentária, já que, se analisarmos os parâmetros macroeconômicos utilizados para os cálculos das estimativas de receita, veremos que, desde o encaminhamento do Projeto de Lei, o cenário econômico internacional se deteriorou, aumentando muito o ambiente de incerteza para o desempenho da economia brasileira para 2012. Também não se vislumbra a possibilidade da instituição de novos impostos e/ou contribuições, tendo em vista a elevada carga tributária brasileira, e também o já mencionado quadro econômico atual. Restaria ao Governo Federal a alternativa de tentar reduzir despesas primárias no mesmo montante, ou seja em R\$ 8,3 bilhões.
11. Há de se considerar, no entanto, que essa redução deve respeitar as vinculações de receitas existentes, bem como os mínimos constitucionais a serem aplicados nos setores de Saúde e Educação. Isto posto, a margem de manobra do Poder Executivo fica consideravelmente reduzida. Essa situação pode ser visualizada nas duas tabelas abaixo, que mostram a distribuição por tipo de despesa do total das despesas primárias previstas no PLOA-2012 encaminhado para o Congresso Nacional:

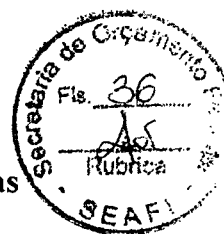
**Despesas Primárias Totais**

	R\$ Milhões	
Transferências Legais e Constitucionais de Repartição de Receitas	185.666	16,9%
Despesas Obrigatórias	609.399	55,5%
Pessoal	187.613	
Previdencia	313.886	
Abono e Seguro Desemprego	39.575	
Benefícios Assistenciais da LOAS e RMV	29.961	
Demais Obrigatórias	38.364	
Despesas Discricionárias Totais	230.903	21,0%
Poder Executivo	220.976	
Poderes Legislativo, Judiciário e MPU	8.946	
Resultado Primário	71.373	6,5%
Total	1.097.341	100,0%

12. A despesa primária total prevista no Projeto de Lei Orçamentária da União é de R\$ 1.097.341 milhões. No entanto a despesa discricionária é de apenas R\$ 230.903 milhões, representando 21% do total das despesas primárias. A maior parte das despesas primárias da União estão alocadas nas despesas obrigatórias (55,5%) e nas transferências constitucionais e legais (16,9%). Cabe frisar que o valor do resultado fiscal foi definido na LDO-2012, não sendo passível de ser alterado pelo Projeto de Lei do Orçamento.

13. Analisando mais detalhadamente as despesas discricionárias, é possível identificar um razoável nível de rigidez alocativa, derivado da existência de uma série de obrigações que a União possui, obrigações essas definidas tanto pela Constituição Federal como por legislação ordinária, impossibilitando ajustes em vários dos seus componentes.

14. Essa situação pode ser vislumbrada analisando os número da tabela a seguir. Apenas para efeito de simulação, se retirássemos todas as despesas relativas ao custeio e investimento dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU, e também as despesas que constituem obrigação da União, como é o caso dos gastos com Saúde, Educação e Bolsa Família e os benefícios aos servidores, restam efetivamente como despesas genuinamente discricionárias da União cerca de R\$ 53,0 bilhões. Esse montante representa apenas e tão somente 23% do total das despesas discricionárias primárias.



Detalhamento das Despesas Dircionárias

	RS Bilhões	%
Despesas Dircionárias Total	230.903	100,00%
Legislativo, Judiciário e Ministério Público	8.946	3,87%
Executivo - Obrigações Constitucionais e Legais	168.945	73,17%
Saúde / Educação - Inclusive PAC	102.880	
PAC - Exceto Saúde e Educação	37.841	
Demais Obrigações - Bolsa Família, Benefícios aos Servidores, etc	26.734	
Doações e Convênios	981	
Fundo Social	508	
Executivo - Demais Dircionárias	53.012	22,96%

15. São esses recursos que possibilitam, em grande parte, a prestação de serviços públicos relevantes para a população, como os relativos à fiscalização sanitária dos alimentos, os controles ambientais, os serviços de segurança pública, a manutenção das Forças Armadas, infraestrutura de transportes, turismo, habitação, etc.

16. A rigor, esses R\$ 53,0 bilhões é que permitem o funcionamento dos atuais Ministérios e demais Órgãos da Administração Pública Federal, representando para vários deles 100% das dotações orçamentárias que possuem, sendo que qualquer corte ou redução desses valores implica na redução da prestação de serviços públicos relevantes para a população brasileira. O percentual de corte necessário para acomodar os valores pleiteados pelo Poder Judiciário e Ministério Público da União seria da ordem de 16% desse valor, um percentual bastante elevado.

21. Por último, chamamos a atenção para a Nota Técnica¹ elaborada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que 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*". Essa Nota Técnica aborda vários aspectos sobre essa questão, que podem auxiliar a elaboração da defesa da União.

¹ NT 15 2011 - EXAME DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO DOS PLS 2197 11 E 2198 11 - SUBSÍDIO DA MAGISTRATURA E MPU disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt15.pdf>



CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO


22. Considerando as premissas atuais, a inclusão da proposta de reestruturações e aumento dos subsídios dos servidores e membros do Poder Judiciário e do MPU no PLOA-2012 implica ameaça ao equilíbrio existente entre as receitas e despesas previstas na Proposta Orçamentária de 2012 e também o não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida pela LDO-2012.

23. Desse modo, sugere-se o encaminhamento desta Nota para a Conjur/MP a fim de subsidiar a defesa da União.

Brasília, 28 de setembro de 2011.


GERALDO JULIANO JÚNIOR
Coordenador-Geral de Avaliação Macroeconômica

De acordo. À Conjur/MP.


GEORGE SOARES
Secretário-Adjunto de Orçamento Federal
Assuntos Fiscais

COPIA - STF MP 30896 - CPEF 0042590115

**REESTRUTURAÇÕES DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO
DESPESAS PRIMÁRIAS**

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões	
	IMPACTO ANUALIZADO	
JUDICIÁRIO+MPU	8.269	
Poder Judiciário	7.414	
Reestruturação do Judiciário (PL nº 6.613/2009)	6.999	
Revisão do Subsídio dos Magistrados (PL nº 7.749/2010 - 14,79%)	415	
	-	
MPU e Conselho Nacional do Ministério Público	856	
Reestruturação do MPU (PL nº 6.697/2009)	702	
Revisão do Subsídio dos Procuradores (PL nº 7.753/2010 - 14,79%)	154	

**COMPARATIVO ENTRE O CUSTO DAS REESTRUTURAÇÕES DE CARREIRAS E AUMENTO DE
REMUNERAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO + MPU E OUTRAS DESPESAS PREVISTAS PARA 2012**

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões	
	IMPACTO ANUALIZADO	% da Reestruturação em relação a despesa
REESTRUTURAÇÕES DO JUDICIÁRIO+MPU	8.269	100%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal da União (Executivo + Legislativo + Judiciário + MPU)	188.208	4%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Judiciário + MPU Total de 156.960 servidores ativos, inativos e instituidores de pensão	23.223	36%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Poder Legislativo	6.616	125%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Ministério da Previdência Social	10.075	82%
Despesa Total (ativos + inativos) de Pessoal do Ministério da Saúde	12.967	64%
Programa Bolsa Família (atende 13.640.000 famílias)	18.670	44%
Vetor de Infraestrutura Logística do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC	16.812	49%
Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (parcela dos Orçamentos Fiscal e Seguridade)	42.536	19%
Investimentos das Empresas do Grupo Eletrobrás - geração e transmissão de energia	10.100	82%
Programa Minha Casa Minha Vida	11.080	75%
Merenda Escolar (Parcela do Governo Federal) - atende 9 milhões de crianças	3.350	247%

Despesas Primárias Totais

		R\$ Milhões
Transferências Leigas e Constitucionais de Repartição de Receitas	185.666	16,9%
Despesas Obrigatórias	609.399	55,5%
Pessoal	187.613	
Previdência	313.886	
Abono e Seguro Desemprego	39.575	
LOAS e RMV	29.961	
Demais Obrigatórias	38.364	
Despesas Discricionárias Totais	230.903	21,0%
Poder Executivo	220.976	
Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União	8.946	
Resultado Primário	71.373	6,5%
Total	1.097.341	100,0%

Detalhamento das Despesas Discricionárias

	R\$ Bilhões	%
Despesas Discricionárias Total	230.903	100,00%
Legislativo, Judiciário e Ministério Público	8.946	3,87%
Executivo - Obrigações Constitucionais e Legais	168.945	73,17%
Saúde / Educação - Inclusive PAC	102.880	
PAC - Exceto Saúde e Educação	37.841	

Demais Obrigações - Bolsa	26.734	
Família, Benefícios aos		
Doações e Convênios	981	
Fundo Social	508	
Executivo - Demais	53.012	22,96%
Discrecionárias		

COPIA - STF MS 30896 - CPF 53942590115