



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º
18/2014

**EXAME DE COMPATIBILIDADE
E ADEQUAÇÃO
ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA
DOS PLS 7.917/14 E 7.918/14
– SUBSÍDIOS DA
MAGISTRATURA E
MINISTÉRIO PÚBLICO.**

**INTERESSADO: Deputado Nelson
Marchezan Júnior**
**ELABORAÇÃO: Sérgio Tadao
Sambosuke e Salvador Roque Batista
Júnior**

NOVEMBRO/2014

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA Nº 18/2014

Assunto: Exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nºs 7.917, de 2014, e 7.918, de 2014, que dispõem sobre os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, respectivamente.

Interessado: Deputado Nelson Marchezan Júnior

1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 724/2014, o Deputado Nelson Marchezan Júnior solicita a esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Nota Técnica sobre a adequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nºs 7.918 e 7.917, de 2014, que reajustam os subsídios do Procurador-Geral da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal, respectivamente.

Os projetos estão na Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Esta Nota Técnica, portanto, tem por finalidade oferecer subsídios à avaliação da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições à luz da legislação vigente.



II – SÍNTESE DOS PROJETOS DE LEI

Os projetos em exame pretendem reajustar o valor dos subsídios do Procurador-Geral da República e dos ministros do Supremo Tribunal Federal para R\$ 35.919,05 (trinta e cinco mil, novecentos e dezenove reais e cinco centavos) a partir de 1º de janeiro de 2015.

Para justificar o projeto, o Presidente da Suprema Corte sustenta que o reajuste é necessário para compensar as perdas sofridas em decorrência da inflação (IPCA) no período de 2009 a 2014, de acordo com planilha constante da justificativa, que demonstra como o percentual proposto foi apurado.

Assim, propõe a aplicação do percentual de 16,11% sobre o subsídio de R\$ 30.935,36, previsto para entrar em vigor a partir de janeiro de 2015, conforme inciso III do art. 1º da Lei nº 12.771, de 28 de dezembro de 2012.

Argumento semelhante é utilizado pelo Procurador-Geral da República, ao justificar que a recomposição do subsídio dos membros do Ministério Público da União busca compensar as perdas sofridas em face do processo inflacionário até 2013 e a previsão de perda para o exercício de 2014.

Conforme a justificativa do projeto apresentado pelo STF, o impacto orçamentário do reajuste é de R\$ 2.569.396,00 (dois milhões, quinhentos e sessenta e nove mil, trezentos e noventa e seis reais) no âmbito do Supremo Tribunal Federal e de R\$ 646.341.314,00 (seiscentos e quarenta e seis milhões, trezentos e quarenta e um mil e trezentos e quatorze reais) no Poder Judiciário da União.

No âmbito do Ministério Público da União, a justificativa informa que o impacto será de R\$ 226.308.154,00 (duzentos e vinte e seis milhões, trezentos e oito mil, cento e cinquenta e quatro reais).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

As proposições foram originalmente distribuídas à CTASP para exame de mérito, tendo sido aprovadas em 05.11.2014. Igualmente, foram distribuídas para exame de compatibilidade orçamentária e financeira pela Comissão de Finanças e Tributação – CFT e admissibilidade constitucional e juridicidade pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania – CCJC.

As proposições sujeitam-se à apreciação do Plenário.

III – ANÁLISE

Nos termos do art. 1º da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira deve ser feito através da análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual **e normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.**

O § 1º desse artigo define como **compatível** "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual **e das demais disposições legais em vigor**" e como **adequada** "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

O § 3º do mesmo art. 1º determina que tal análise se estenda, quanto ao plano plurianual, **ao do período em curso**, bem como, em seu último ano, ao aprovado para o período seguinte; quanto às diretrizes orçamentárias, **à lei que disciplina o orçamento em execução e, se já tiver sido promulgada, à que normatiza o exercício financeiro subsequente**; e quanto ao orçamento anual, **ao que estiver em execução, suas alterações** e, quando for o caso, sua projeção para exercícios futuros.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Portanto, os projetos de lei em exame devem ser compatíveis com o **art. 169 da Constituição Federal** e com as disposições da **Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101, de 4 maio de 2000), da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 (**PPA 2012/2015**), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – **LDO 2014** (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) e da **Lei Orçamentária para 2014** (Lei nº nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014).

À luz da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, os gastos oriundos da implementação dos projetos de lei em apreço enquadrar-se-iam na condição de despesa obrigatória de caráter continuado (despesa corrente derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios).

Nesse sentido, as proposições ficam sujeitas à observância do disposto no artigo 17, §§ 1º e 2º, da referida LRF. Pelo que dispõe o § 1º, o ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. O § 2º, por sua vez, determina que tal ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A observância dessas prescrições da LRF são comentadas a seguir nos tópicos específicos de abordagem de compatibilidade com as disposições da LDO.

Em relação ao plano plurianual, as proposições são compatíveis com a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012 – PPA 2012/2015, e não conflitam com suas disposições.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

No que se refere à compatibilidade do projeto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o art. 169 da Constituição Federal estabelece o seguinte:

" Art. 169...

*§ 1º. A concessão de qualquer **vantagem ou aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:*

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

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

A fim de atender a tal disposição constitucional, o art. 80 da LDO 2014 autoriza apenas a concessão de vantagens ou aumentos de remuneração até o montante e limites orçamentários constantes de anexo discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2014 (Anexo V da LOA 2014), cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, o art. 79 da LDO 2014 traz ainda as seguintes exigências:

Art. 79. 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 Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

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 Ministério Público da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

§ 1º Não se aplica o disposto no inciso IV do caput aos projetos de lei referentes exclusivamente aos órgãos Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público.

Cotejando os objetivos dos Projetos de Lei n°s 7.917 e 7.918, de 2014 (reajustam os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, respectivamente), com as disposições constitucionais e legais acima transcritas, constata-se que os projetos não atendem às seguintes exigências:

- necessária autorização no Anexo V da Lei Orçamentária para 2014 (Lei n° 12.952/2014) e respectiva dotação orçamentária, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, combinado com o art. 80 da LDO 2014;
- não estão instruídos com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme exigências constantes do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 79 da LDO 2014; e
- não contêm simulação que demonstre o impacto da despesa com as medidas propostas, destacando ativos, inativos e pensionistas, de acordo com o exigido pelo art. 79, inciso II, da LDO 2014, embora as justificativas dos projetos informem os respectivos impactos orçamentários totais.

É importante considerar que o **PLDO 2015** - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (PLN n° 03/2014-CN) **ainda está tramitando no Congresso Nacional** e repete os mesmos dispositivos acima citados em seu texto.

O Projeto de Lei Orçamentária para 2015 (PLN n° 13/2014-CN), apresentado pelo Poder Executivo em 28 de agosto de 2014, também não contém autorização para os reajustes propostos pelo STF e pelo PGR, seja na programação orçamentária, seja em seu Anexo V, relativo às autorizações de que trata o art. 169, § 1º, da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00143/2014 MP da Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, que instrui o Projeto de Lei Orçamentária para 2015, *“o Tribunal de Contas da União, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público da União encaminharam ao Poder Executivo propostas de elevação de remuneração do seu funcionalismo e de criação/provimentos de cargos e funções, objeto dos PLs nºs 7.560, de 2006; 319, de 2007; 6.613 e 6.697, de 2009; 7.429 e 7.785, de 2010; 2.201, de 2011; 5.426, 5.491, 6.218 e 6.230, de 2013; 7.717, 7.784 e 7.904, de 2014; e da PEC nº 63, de 2.013, além de passivos administrativos, com impacto total de cerca de R\$ 16,9 bilhões em 2015. Tais propostas, em sua maioria, não puderam ser contempladas no projeto de lei orçamentária ora encaminhado em razão do cenário econômico atual, no qual o Brasil necessita manter um quadro de responsabilidade fiscal que permita continuar gerando resultados primários compatíveis com a redução na dívida pública em relação ao PIB e com a execução de investimentos e de políticas sociais, garantindo, assim, o controle da inflação e os estímulos ao investimento e ao emprego. (...) Todavia, em atendimento ao princípio republicano da separação dos Poderes, e cumprindo dever constitucional, envio, em anexo, as proposições originalmente apresentadas pelo Tribunal de Contas da União, pelo Poder Judiciário, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público da União.”*

A não inclusão, pela Presidência da República, dos recursos necessários à aprovação destes reajustes no projeto de lei orçamentária para 2015 ensejou o Mandado de Segurança nº 33.186 de autoria do Procurador-Geral da República contra ato da Presidente da República que suprimiu os valores previstos nas propostas orçamentárias elaboradas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União.

A Relatora do Mandado de Segurança, Ministra Rosa Weber, após informações prestadas pela Presidência da República, assim decidiu:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

“6. Ante o exposto, com respaldo no poder geral de cautela e no princípio constitucional da proporcionalidade, defiro o pedido de medida liminar, para assegurar que as propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, anexas à Mensagem Presidencial nº 251/2014, sejam apreciadas pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual de 2015.”

No entanto, a existência ou inclusão de recursos na proposta orçamentária de 2015 não satisfazem as condições exigidas pelo artigo 169 da Constituição Federal. Primeiro, porque a proposta orçamentária ainda não foi apreciada pelo Congresso Nacional, podendo sofrer cortes durante a tramitação. Segundo, porque mesmo aprovadas pelo Congresso, as dotações constantes do projeto de lei do orçamento e respectivo Anexo V podem ser objeto de veto por parte da Presidência da República.

Dessarte, enquanto não editada a Lei Orçamentária para 2015, com a dotação necessária aos reajustes pleiteados, e a lei de diretrizes orçamentária para 2015, com a autorização específica a que se refere o § 1º do art. 169 da Constituição Federal, **as proposições em apreço encontram-se incompatíveis e inadequadas**, de acordo com as disposições constitucionais, legais e regimentais que lhes são aplicáveis.

Ademais, o encaminhamento das propostas contrariam os dispositivos das Leis nº 12.770 e 12.771, de 2013 (arts. 1º e 2º de ambas as leis), que estabelecem o subsídio mensal para 2015 e os critérios para o exercício de 2016 de novo reajuste de subsídio do Procurador-Geral da República e de Ministro do STF.



IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, os Projetos de Lei n^{os} 7.917 e 7.918, de 2014, não satisfazem, na presente data, as seguintes exigências constitucionais, legais e regimentais:

- a) **art.169, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal**, que só permitem a concessão de vantagem ou aumento de remuneração com a existência de prévia dotação orçamentária para atender aos acréscimos de despesa dela decorrentes, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- b) **art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal combinado com o art. 79 da LDO 2014**, os quais exigem que as proposições sejam instruídas com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas;
- c) **art. 80 da LDO 2014 combinado com o art. 169, § 1º, da Constituição Federal**, quanto à necessária autorização no Anexo V da Lei Orçamentária para 2014 (Lei n^o 12.952/2014);
- d) **art. 79, inciso II, da LDO 2014**, no sentido de que as proposições devem estar instruídas com a simulação que demonstre o impacto da despesa com as medidas propostas, destacando ativos, inativos e pensionistas; e
- e) **art. 1º, §§ 1º e 3º, da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação**, que dispõem sobre o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 14 de novembro de 2014.

Salvador Roque Batista Júnior

Sérgio Tadao Sambosuke

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira