

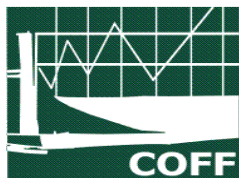
Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira

Nota Técnica
n.º 9/2010

**PL 7.749/2010 - INDEXA SUBSÍDIOS DA
MAGISTRATURA (TETO REMUNERATÓRIO
NACIONAL) POR ATO ADMINISTRATIVO**

SOLICITANTE:
Deputado Arnaldo Madeira

ELABORAÇÃO¹:
**Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira**

AGOSTO/2010

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

¹ Colaboraram os consultores: Eber Zoehler Santa Helena, Eugênio Greggianin, Francisco Lúcio Pereira Filho, Mário Luís Gurgel de Souza, Sérgio Tadao Sambosuke.



ÍNDICE

I – OBJETIVO	2
II – ANÁLISE	2
II.1. DA PRETENSÃO À REVISÃO ANUAL POR ATO ADMINISTRATIVO	2
II.2. DA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO COM AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS FINANCEIRAS	4
II.2.1 Da Reserva Legal Absoluta Para Alteração Dos Subsídios	4
II.2. 2. Da Compatibilidade entre Processos Legislativo e Orçamentário	11
II.2. 3. Da Impossibilidade de Indexação Automática	13
II.2.4. Impacto na Magistratura e no Ministério Público Federais e Estaduais	15
II.2.5. Impacto nas Despesas com Pessoal no Brasil	17
III – CONCLUSÃO	19

I – OBJETIVO

A presente Nota Técnica, elaborada por solicitação do Deputado Arnaldo Madeira, visa analisar a compatibilidade e adequação orçamentária do Projeto de Lei nº 7.749, de 2010, 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.

II – ANÁLISE

II.1. DA PRETENSÃO À REVISÃO ANUAL POR ATO ADMINISTRATIVO

O Projeto de Lei nº 7.749, de 2010, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, fixa o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal em R\$ 30.675,48 (trinta mil, seiscentos e setenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), a partir de 1º de janeiro de 2011.

Observamos que as considerações aqui esposadas quanto ao PL 7.749/10 aplicam-se *in totum* ao PL nº 7753/10, de iniciativa do Procurador-Geral da República, apresentado em 16.08.2010, 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” e que possui exatamente a mesma redação do PL 7.749/10.

Em seu art. 2º, o Projeto de Lei dispõe que o valor do subsídio mensal, para efeitos do art. 37, inciso X, *in fine*, da Constituição Federal, será revisto em 1º de janeiro de cada ano, de acordo com a autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O parágrafo único do mesmo artigo atribui ao Supremo Tribunal Federal, antes do início de cada exercício financeiro, a competência de publicar o valor nominal do subsídio de seus membros.

A questão essencial do exame de adequação da proposição funda-se no mecanismo inovador da concessão de recomposição automática dos subsídios da Magistratura, presente nos arts. 2º e 3º do Projeto de Lei, ao fixar a revisão anual de seus valores por ato administrativo do Supremo Tribunal Federal em 1º de janeiro de cada exercício, conforme “*autorização específica prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos limites das dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA)*”. Os subsídios serão objeto, a cada quatro anos, de projeto de lei de iniciativa do Supremo Tribunal Federal.

Nos termos da exposição de motivos que acompanha a proposição, a pretensão encontra respaldo no art. 37, X, da Constituição Federal, na medida em que o mencionado dispositivo assegura periódica adequação do subsídio à realidade econômica do país num determinado intervalo de tempo.

Justifica-se que a revisão anual do valor do subsídio será implementada mediante o cumprimento de mecanismos e limites legais tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto da Lei Orçamentária Anual (LOA), dispensando a necessidade de remessa anual de projetos de lei ao Congresso Nacional, o que tornará o processo legislativo mais célere.

Justifica, também, que a correção do subsídio encontra respaldo no art. 95, III, da Constituição Federal, que garante a irredutibilidade do subsídio aos juízes.

II.2. DA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO DA PROPOSIÇÃO COM AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS FINANCEIRAS

II.2.1 Da Reserva Legal Absoluta Para Alteração Dos Subsídios

Em que pese os argumentos apresentados na exposição de motivos, entendemos que a proposta contraria normas constitucionais e legais em matéria financeira como a seguir demonstrado.

Nos termos do art. 91 da Lei 12.309/2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional estão sujeitas ao exame de adequação orçamentária nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria, *ipsis litteris*:

*Art. 91. **As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.** (...)*

*§ 9º **As disposições desta Lei aplicam-se inclusive às proposições legislativas mencionadas no caput deste artigo que se encontrem em tramitação no Congresso Nacional.** (grifamos)*

Inicialmente, cabem considerações acerca da adequação da proposição ao disciplinamento constitucional relativo a alterações na estrutura remuneratória de servidores e membros do Poder público. Há de se identificar o instrumento normativo fixado pelo constituinte e suas condicionantes.

O constituinte derivado de 1998 não deixou margem a interpretações quanto ao instrumento normativo para a concessão de aumentos remuneratórios para servidores e membros de poder da União e dos entes subnacionais: legalidade estrita. Identifica-se nos comandos constitucionais a opção expressa do constituinte pelo princípio da reserva legal absoluta, como reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal e demais Tribunais.

Nos termos do art. 37, X, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, o subsídio da Magistratura de que trata o art. 39, § 4º, da Constituição, deverá ser fixado ou alterado somente por lei específica, e não por autorização específica, como pretende o autor da proposição, *in verbis*:

*Art. 37 (...) X - a remuneração dos servidores públicos e **o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;**(grifamos)*

*Art. 39 (...) § 4º **O membro de Poder**, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais **serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

Ou seja, nos termos do art. 37, X, qualquer alteração nos subsídios somente poderá ser realizada por meio de lei específica e não por simples autorização de lei anterior, via ato administrativo, ainda que previamente autorizado nas leis de diretrizes orçamentárias.

As leis de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 169, § 1º, II, da Constituição, são o instrumento legal para autorizar a concessão de

aumento nos subsídios, nunca para a concessão em si, como depreende-se do dispositivo:

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:

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Tampouco podem as leis de diretrizes orçamentárias serem consideradas leis específicas, visto que tratam de inúmeras matérias de índole financeira, como as relacionadas no art. 165, § 2º, da Constituição. As LDOs são, em verdade, meros balizadores, impondo limites às obrigações a serem assumidas pelo ente estatal geradas somente por lei específica. Discute-se muito a natureza impositiva das leis orçamentárias, até o presente impôs-se a inteligência de serem somente normas dispositivas quanto às despesas discricionárias. Portanto, as LDOs são instrumentos de planejamento e orçamentação, e não meios para criação de obrigações em si. A proposição busca atribuir função às LDOs inexistente na Constituição, com ela conflitando.

A estrita exigência de lei para a concessão de aumentos remuneratórios pela Constituição não exime qualquer dos Poderes da União, abrangendo inclusive os próprios órgãos legiferantes, titulares do poder de legislar sobre a matéria. Hoje, esses se veem submetidos ao processo legislativo cada vez que pretenderem alterar as remunerações de seus próprios serviços, observe-se: *condicionada aos parâmetros estabelecidos na*

lei de diretrizes orçamentárias. Assim, determinam os art. 51, IV, para a Câmara dos Deputados e o art. 52, XIII, para o Senado Federal:

*Art. 51. Compete privativamente à **Câmara dos Deputados:** (...)*

*IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e **a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;*** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*Art. 52. Compete privativamente ao **Senado Federal:** (...)*

*XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e **a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias*** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifamos)

Como afirma o I. Ministro Carlos Velloso, ao declarar a inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados: "***Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII.***" (ADI 3.369-MC, Rel. Min., julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.) (grifamos)

No âmbito do Poder Executivo o princípio da reserva legal absoluta em termos de aumentos de gastos com pessoal vê-se cristalino no art. 61, § 1º, II, a,

*Art. 61 (...) 1º - **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:***

*II - **disponham sobre:***

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração**; (grifamos)

Observe-se que a matéria aqui tratada, relativa à carreira dos membros do Poder Judiciário, é indelegável pelo Congresso Nacional, por expressa vedação constitucional ínsita no art. 68, § 1º, I:

*Art. 68 (...) § 1º - **Não serão objeto de delegação** os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem **a legislação sobre:***

*I - **organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros**; (grifamos)*

Assim, a competência do Congresso Nacional em fixar o subsídio dos ministros do STF, presente no art. 48, XV, pela proposição em comento seria delegada ao próprio STF, para fixá-lo por ato administrativo.

O texto constitucional, cioso da legalidade estrita quando se trata de aumentos com gastos com pessoal, indica expressamente a iniciativa privativa da proposição para fixação dos subsídios dos membros do Poder Judiciário, ressalte-se “**fixação dos subsídios**”:

*Art. 96. **Compete privativamente:**(...)*

*II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça **propor ao Poder Legislativo** respectivo, **observado o disposto no art. 169:***

*b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como **a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes**, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)* (grifamos)

O Supremo Tribunal Federal, autor da proposição, tem reiteradamente confirmado o princípio da reserva legal absoluta presente no art. 37, X, da

Constituição, a exemplo dos arestos do Excelso Pretório a seguir colacionados:

*"A sentença que revigora a isonomia remuneratória dos procuradores autárquicos e fundacionais com os procuradores do Estado da Bahia despreza a eficácia vinculante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 112-MC, ainda que não haja referência expressa ao art. 3º do ADT da Constituição do mesmo Estado. Nada impede que procuradores autárquicos e fundacionais venham a ter os seus vencimentos fixados no mesmo patamar dos procuradores da administração direta. Mas **é preciso que lei estadual, uma para cada classe de advogados públicos, expressamente fixe os respectivos valores. Assim é que se concilia o inciso X do art. 37 da CF com o inciso XIII do mesmo artigo.**" (Rcl 2.817, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.)*

*"Inconstitucionalidade material dos arts. 4º e 5º da Lei 227/1989, ao impor vinculação dos valores remuneratórios dos servidores rondonienses com aqueles fixados pela União para os seus servidores (art. 37, XIII, da Constituição da República). **Afronta ao art. 37, X, da Constituição da República, que exige a edição de lei específica para a fixação de remuneração de servidores públicos,** o que não se mostrou compatível com o disposto na Lei estadual 227/1989." (ADI 64, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 22-11-2007, Plenário, DJE de 22-2-2008.)*

*"Resolução 15, de 4-12-2006, do Conselho Nacional do Ministério Público – Afronta ao art. 37, XI, § 12, da Constituição da República. A Resolução 15, de 4-12-2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, cuida dos percentuais definidores do teto remuneratório dos membros e servidores do Ministério Público. A Resolução altera outras normas de igual natureza, anteriormente vigentes, possibilitando a) ser ultrapassado o limite máximo para a remuneração dos membros e servidores públicos do Ministério Público dos Estados até agora fixado e b) estabelecer-se novo padrão remuneratório para aqueles agentes públicos. (...) **Possível inconstitucionalidade formal, pois a norma expedida pelo Conselho***



Nacional do Ministério Público cuida também da alteração de percentuais a serem aproveitados na definição dos valores remuneratórios dos membros e servidores do Ministério Público dos Estados, o que estaria a contrariar o princípio da legalidade específica para a definição dos valores a serem pagos a título de remuneração ou subsídio dos agentes públicos, previsto no art. 37, X, da Constituição da República. (ADI 3.831-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 15-12-2006, Plenário, DJ de 3-8-2007.)

“Resoluções da Câmara Legislativa do Distrito Federal que dispõem sobre o reajuste da remuneração de seus servidores. Violação dos arts. 37, X (princípio da reserva de lei); 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal. Superveniência de Lei Distrital que convalida as resoluções atacadas. Fato que não caracteriza o prejuízo da presente ação. Medida cautelar deferida, suspendendo-se, com eficácia ex tunc, os atos normativos impugnados.” (ADI 3.306-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 23-2-2006, Plenário, DJ de 28-4-2006.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. - O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se



revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. (ADI 2075 MC / RJ - RIO DE JANEIRO MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 07/02/2001 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 27-06-2003 PP-00028) (grifamos)

II.2. 2. Da Compatibilidade entre Processos Legislativo e Orçamentário

Preliminarmente, há de se separar os processos legislativo ordinário do processo orçamentário, distintos em razão de seu objeto, foro e procedimentos.

O processo legislativo tem por objeto toda e qualquer proposição apresentada conforme as iniciativas arroladas na Constituição, inclusive aquelas referentes a aumentos de gastos com pessoal, caso em tela. O processo orçamentário tem por objeto exclusivo, em *numerus clausus*, o ciclo orçamentário que consiste nas leis do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, acrescido de eventuais Planos setoriais plurianuais. A iniciativa legislativa no processo orçamentário é exclusiva do Presidente da República.

O processo legislativo ordinário é bicameral, a proposição é apreciada pela Câmara dos Deputados e Senado Federal separadamente, o orçamentário é unicameral, a proposição é apreciada pelo Congresso Nacional em reunião conjunta ainda que em votação separada de seus membros.

O processo legislativo ordinário é permanente e tem procedimentos distintos em ambas as Casas com prazos impróprios, onde a omissão tem caráter comissivo, a exemplo do mecanismo da obstrução parlamentar. O processo orçamentário é expedito em razão da necessidade de a administração pública ter seus instrumentos de gestão a tempo, tem prazos pré-fixados constitucionalmente, inclusive com sanção para o caso de sua não oportuna aprovação, a exemplo das leis de diretrizes orçamentárias cuja não aprovação provoca a prorrogação do primeiro período da sessão legislativa, art. 57, § 2º, da Constituição.

O art. 169, § 1º, da Constituição estabelece que qualquer aumento de remuneração só poderá ser feito se atendidas duas condições:

- a) prévia dotação orçamentária e
- b) autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias

As LDOs, há mais de dez anos, vêm disciplinando a matéria objeto da proposição quanto à revisão geral de subsídios e determinando expressamente que alterações nos subsídios devam ser concedidas por meio de lei específica, ou seja, não por ela, mas por outra norma legal oriunda do processo legislativo ordinário, a exemplo do art. 83 da Lei nº 12.309/2010 - LDO/2011, que determina:

Art. 83. Fica autorizada, nos termos da Lei no 10.331, de 2001, a revisão geral das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do MPU, das autarquias e fundações públicas federais, cujo percentual será definido em lei específica.

Uma vez aprovado o projeto de lei em exame, a redação de seu art. 2º servirá de fundamento para se inserir anualmente o reajuste pretendido nas Leis Orçamentárias, subvertendo o mecanismo estabelecido pelo art. 169 da Constituição e fixado pelas próprias LDOs. Ou seja, o reajuste se tornará uma despesa obrigatória continuada, implicando ampliação de gastos sem nova apreciação legislativa sobre a viabilidade do aumento e a disponibilidade financeira do Estado para sua concessão.

Da situação de condicionado às normas orçamentárias, nos termos do art. 169, § 1º, o reajuste passará a condicionar a elaboração dos orçamentos.

II.2. 3. Da Impossibilidade de Indexação Automática

Prevê a Constituição Federal, no § 8º do art. 165, que o orçamento deve estimar a receita e fixar a despesa. Portanto, qualquer indexação de despesas públicas se mostra imprópria e incompatível com a elaboração do orçamento, exceto se previamente constituída a despesa obrigatória, por outro ato que não a própria lei orçamentária, sendo que no caso de gastos com pessoal deva ser por lei específica.

Reforça ainda a impossibilidade de indexação o disposto no art. 167, II, da CF. O dispositivo veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Logo, estando a despesa indexada, estar-se-á ofendendo à Constituição ao se assumir obrigação sem a correspondente dotação orçamentária.

Da mesma forma, fundamentar o reajuste automático com base na revisão geral prevista no mesmo dispositivo constitucional é, no mínimo, questionável. Se a revisão geral é anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, ela deve ser concedida por iniciativa do Presidente da República e não por iniciativa do Supremo Tribunal Federal, beneficiando não apenas a magistratura federal, mas todos os servidores públicos federais.

Tal entendimento parece já ter sido pacificado no Supremo Tribunal Federal ao tratar da fixação de remunerações no serviço público, como se observa:

"Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.)

"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)

É de se estranhar também a exposição de motivos justificar a correção do subsídio com base no art. 95, III, da Constituição Federal, que garante a irredutibilidade do subsídio aos juízes. A própria irredutibilidade de subsídio argüida pelo autor da proposição submete-se por expressa disposição constitucional à reserva legal absoluta:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifamos)

Na medida em que o próprio Supremo Tribunal Federal – STF consolidou jurisprudência no sentido de não configurar irredutibilidade de vencimento a “simples” perda do valor real da remuneração, pois a irredutibilidade dá-se com relação ao valor nominal percebido, e não ao valor real., mostra-se contraditória a argumentação utilizada pelo autor da necessidade da indexação do subsídios: *“O mecanismo visa além da correção de possíveis distorções na aplicação de índices no contexto da revisão prevista no art. 2º, **consolidar um mecanismo para manter o poder de compra da parcela única do subsídio pela simples reposição da variação inflacionária**, tornando-o condizente com a importância da atividade dos agentes políticos responsáveis pela prestação jurisdicional.”*

Neste sentido, cita-se julgado da Suprema Corte:

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 estípedios, 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).

II.2.4. Impacto na Magistratura e no Ministério Público Federais e Estaduais

Cumpram também observar que a indexação pretendida não se restringe ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ela tem repercussão em toda a magistratura federal por conta do escalonamento previsto no inciso V do art. 93 da Constituição e provavelmente será

estendida para todos os membros do Ministério Público da União, que historicamente sempre tiveram equiparação com a magistratura. Isso sem considerar os milhares de servidores públicos que atualmente têm seus salários glosados por conta desse teto remuneratório.

Conforme disposto no art. 96, II, “b” da Constituição, o Supremo Tribunal Federal detém competência privativa para propor ao Poder Legislativo Federal a fixação do subsídio de seus membros; cabendo competência semelhante aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Superiores, no âmbito dos legislativos respectivos, na fixação das remunerações de seus membros e dos juízes. Portanto, aparentemente, existiriam leis específicas para fixação da remuneração do STF (teto nacional) e dos juízes federais de tribunais.

Tal interpretação guarda conformidade com o disposto no art. 93, V, da Constituição. Segundo tal dispositivo, somente os membros dos tribunais superiores teriam reajuste automático de vencimentos com a fixação de novos subsídios para o STF, devendo os subsídios dos demais magistrados serem 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.

Todavia, a prática tem demonstrado que toda a Magistratura e todo o Ministério Público federais vêm reiteradamente se beneficiando com o reajuste automático da remuneração do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, o aumento do subsídio do STF deve ser avaliado com o correspondente e proporcional impacto em ambas as categorias profissionais.

O Procurador-Geral da República encaminhou, em 16.08.2010, o PL nº 7753/10 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. A proposição adota exatamente a mesma redação do PL 7749/10 aqui analisado. A exposição de motivos declara um impacto orçamentário em 2011 de R\$ 173,4 milhões, sem qualquer previsão para os exercícios subseqüentes.

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.2.5. Impacto nas Despesas com Pessoal no Brasil

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. De fato, 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.

Outro ponto negativo da proposta refere-se à pressão pela indexação que a aprovação dessa norma poderá gerar nos salários de todo o serviço público e comprometer a estabilidade inflacionária conquistada recentemente. O reajuste desse subsídio causa impacto direto nas despesas de pessoal em todo o país, uma vez que o limite de gasto passa ser reajustado anualmente independentemente de apreciação legislativa, trazendo grande insegurança às contas públicas. Assim, milhares de servidores que hoje sofrem o abate teto por sua elevada remuneração exceder ao subsídio do STF não mais se terão tal desconto, fato que aumenta consideravelmente a despesa pública efetiva com pessoal..

Não menos importante é a questão da irreversibilidade da Norma. Com efeito, por se tratar de lei de iniciativa privativa do STF, a aprovação de lei prevendo reajuste automático não poderá posteriormente ser revista pelo Legislativo. Na prática, somente com nova iniciativa do STF poderá ser revista.

Por todo o exposto, a aprovação da proposta significará, no mínimo, a indexação da remuneração de toda a magistratura e de todo o ministério público nacionais e também do próprio teto nacional para despesas com pessoal, sem que o Executivo ou o Legislativo possam autorizar, revisar ou modificar tais aumentos. Representa para o Legislativo e para o Executivo, em síntese, uma enorme perda do controle com gastos de pessoal.

Exemplo da extensão do impacto nas contas públicas federais, estaduais e mesmo municipais, muito além dos singelos R\$ 446 milhões declarados no PL 7749/10 para 2011 pode ser aquilatado pela PEC 443/09, que define a remuneração do topo das carreiras de advogados e defensores públicos em 90,25% do subsídio dos ministros do STF e cujo relatório está sendo apreciado por sua Comissão Especial.

Outros exemplos de propostas de alteração da Constituição vinculando direta ou indiretamente os subsídios aos dos ministros de STF em tramitação na Câmara dos Deputados:

PEC-245/2008 - Fixa a remuneração de Almirante de Esquadra, General de Exército e Tenente-Brigadeiro em valor correspondente ao subsídio pago a Ministro do Superior Tribunal Militar - STM; os demais militares terão a remuneração fixada por lei federal e escalonada conforme os postos e graduações. Altera a Constituição Federal de 1988.

PEC-263/2008 - Estabelece isonomia dos Comandantes das Forças Auxiliares e das Forças Armadas, respectivamente, com os Juizes dos Tribunais de Justiça Militar e com os Ministros do Superior Tribunal Militar - STM; cria o Fundo de Manutenção das Forças Armadas e Forças Reservas. Altera a Constituição Federal de 1988.

PEC-44/2007 - Acrescenta um art. 251 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispondo sobre o regime constitucional das carreiras de delegado de polícia civil.

III – CONCLUSÃO

O princípio da reserva legal absoluta perpassa todas as etapas da geração de gastos com pessoal. Despesa, por excelência, de natureza obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a geração de gastos com pessoal e seus encargos sujeita-se a inúmeras restrições em virtude de seu caráter permanente, dir-se-ia até perpétuo, haja vista sua permanência no tempo, ensejadores de direitos subjetivos oponíveis contra o Estado por gerações: remuneração (servidor ativo) > proventos (servidor inativo-aposentado) > pensão (dependente beneficiário).

A natureza alimentar, e conseqüente essencialidade, faz com que as despesas com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais, apresente o mais elevado grau de compulsoriedade dentre o rol de despesas obrigatórias constantes da pauta de gastos públicos de qualquer nação no mundo atual.

A norma que prevê o reajuste do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal inserida no projeto de lei nº 7.749, de 2010, é incompatível com as normas orçamentárias constitucionais previstas nos arts. 37, X; 39, § 4º; 96, II, b; 165, § 8º; 167, II e 169, § 1º, por propor a concessão de alteração nos subsídios durante os exercícios de 2012 a 2014 por meio de ato administrativo do Supremo Tribunal Federal e não por lei específica, exigência reiterada no texto constitucional.

As LDOs já disciplinam a revisão geral dos subsídios exigindo lei específica, e não mera autorização nela para ato administrativo concessivo, art. 83 da LDO/2011.

Da mesma forma, as justificativas para a aprovação desse dispositivo tais como a revisão anual e a irredutibilidade do subsídio não encontram respaldo na jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, que entende a irredutibilidade em seu caráter nominal, e não real.



A aprovação dessa norma ensejará impacto orçamentário muito superior aos declarados R\$ 446 milhões, porquanto, gerará não só a indexação da remuneração de toda a magistratura e de todo o ministério público federal, mas também dos entes subnacionais. Ademais, além da indexação do próprio teto remuneratório nacional, o aumento repercute imediatamente no denominado “abate teto”, que deixará de ocorrer em muitos casos.

Ademais, um inflado teto com certeza irá gerar maior pressão pela aprovação de dispositivos semelhantes de indexação de remuneração em outras carreiras do serviço público, a exemplo da PEC 443/09, que define a remuneração do topo das carreiras de advogados e defensores públicos em 90,25% do subsídio dos ministros do STF, ou da PEC-245/2008, PEC-263/2008, PEC-44/2007, todas vinculando direta ou indiretamente remunerações aos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, o sistema de reajuste automático não se mostra adequado por ir de encontro à desindexação da economia implementada pelo Plano Real e que foi de fundamental importância para a conquista da estabilidade econômica em nosso País.

Do todo, conclui-se que o PL 7.749/10, conflita com inúmeras disposições constitucionais e legais, suprime a prerrogativa constitucional do Poder Legislativo de apreciar todas as alterações de gastos com pessoal no processo legislativo, além de afetar o equilíbrio das contas públicas da União, Estados e Municípios.

O mesmo deve se concluir quanto ao seu semelhante PL nº 7.753/10, que dispõe sobre o subsídio do Procurador-Geral da República, exatamente com a mesma redação, só alterando seu beneficiário.

Brasília, 17 de agosto de 2010.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO

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