

# Nota Técnica 175/2016

*Estimativa do impacto fiscal do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2016.*



Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e  
Controle - Senado Federal

Endereço na internet:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

**ÍNDICE**

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>IMPACTO FISCAL DO PLC 27/2016</b>	<b>4</b>
2.1	NATUREZAS DO IMPACTO FISCAL	4
2.2	CÁLCULO DO IMPACTO FISCAL	6
<b>3</b>	<b>AVALIAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PLC 27/2016</b>	<b>8</b>
3.1	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	8
3.2	IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DO PLC 27/2016	10
3.3	ATENDIMENTO AOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA UNIÃO	11
3.4	ATENDIMENTO AOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS ESTADOS	14



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### 1 Introdução

O Senador Ricardo Ferraço solicita a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, por intermédio da STO nº 2016-00500, avaliação do impacto fiscal do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2016 (nº 2.646/2015, na Casa de Origem), que “Dispõe sobre o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, e dá outras providências”<sup>1</sup>.

O projeto fixa o subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal, em R\$ 36.713,88 (trinta e seis mil, setecentos e treze reais e oitenta e oito centavos) a partir de 1º de junho de 2016, e em R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil, duzentos e noventa e três reais e trinta e oito centavos) a partir de 1º de janeiro de 2017. Isso representa, ao final, um reajuste de 16,38% sobre o seu valor atual (R\$ 33.763,00), fixado pela Lei nº 13.091, de 12 de janeiro de 2015.

Na justificativa do projeto, afirma-se que o reajuste corresponde à necessidade de recomposição do subsídio devido a perdas inflacionárias do período de 2009 a 2015.

Esta Nota Técnica está organizada em três seções. Na seção 2, são apresentados os valores consolidados do impacto fiscal do PL, agrupados por Esfera e por tipo. Na seção 3, são tecidas considerações sobre o impacto orçamentário e financeiro, incluindo o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Registre-se que esta Nota Técnica é, em essência, uma revisão da Nota Técnica nº 149/2015, desta Consultoria de Orçamentos, elaborada em 02 de setembro de 2015 a pedido do Senador José Serra. Dada a urgência da presente

---

<sup>1</sup> Maiores informações sobre a proposição podem ser localizadas em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126084>.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

solicitação, é possível que nem todas informações tenham sido atualizadas para sua mais recente situação.

## **2 Impacto Fiscal do PLC 27/2016**

### **2.1 Naturezas do Impacto Fiscal**

O valor do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é uma das mais importantes definições remuneratórias do país, especialmente devido às várias vinculações constitucionais. Seu reajuste produz diversos efeitos, tanto no âmbito da União quanto dos Estados, assim como em todos os Poderes.

A



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tabela 1 apresenta as principais naturezas de impacto do reajuste do subsídio dos Ministros do STF, separadas por ente impactado e por tipo do impacto (automático ou quase automático<sup>2</sup>)

---

<sup>2</sup> Considera-se impacto *quase automático* aquele que, ainda que necessite da aprovação de um ato jurídico separado, tenha probabilidade muito elevada quando do reajuste do subsídio dos Ministros do STF, seja por motivos políticos ou históricos.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

**Tabela 1 – Tipos de Impacto do Reajuste do Subsídio dos Ministros do STF**

Tipo do Impacto	Ente Impactado	
	União	Estados
Automático	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reajuste dos subsídios da magistratura federal</li><li>• Reajuste dos subsídios dos Ministros do Tribunal de Contas da União</li><li>• Elevação do teto de remuneração dos servidores públicos federais</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reajuste dos subsídios da magistratura estadual</li><li>• Reajuste dos subsídios dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais</li><li>• Elevação do teto de remuneração dos servidores públicos estaduais</li></ul>
Quase automático	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reajuste dos subsídios dos membros do Ministério Público da União</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reajuste dos subsídios dos membros dos Ministérios Públicos estaduais</li></ul>

Dentre esses, merecem especial consideração:

- 1) Reajuste dos subsídios da magistratura estadual: historicamente, tais reajustes são definidos por lei de cada Unidade da Federação; no entanto, em 03 de março de 2015, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ratificou liminar que estabelece o reajuste automático da remuneração da magistratura estadual quando do reajuste do subsídio dos Ministros do STF<sup>3</sup>, fazendo necessário considerar esse impacto quando da apreciação desses projetos de lei.
- 2) Reajuste dos subsídios dos membros do Ministério Público da União: apesar de o reajuste do subsídio do Procurador-Geral da República (PGR), que define a remuneração dos membros do órgão, ser realizado por lei específica, ele vem sendo fixado no mesmo valor do subsídio dos Ministros do STF. Não por acaso, imediatamente após o envio ao

<sup>3</sup> A referida liminar foi deferida no âmbito do Pedido de Providências 0006845-87.2014.2.00.0000, protocolado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Maiores informações podem ser obtidas em <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/77280-conselho-ratifica-liminar-que-define-o-reajuste-automatico-de-remuneracao-para-a-magistratura-estadual>.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Congresso, pelo STF, do Projeto de Lei nº 2.646/2015, o Ministério Público Federal encaminhou o Projeto de Lei nº 2.647/2015, que estabelece o subsídio do PGR no mesmo valor. Tal projeto já foi aprovado na Câmara dos Deputados, e ora tramita no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara nº 28, de 2016<sup>4</sup>.

- 3) Reajuste dos subsídios dos membros dos Ministérios Públicos estaduais: analogamente ao que definiu o CNJ, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) determinou aos Ministérios Públicos estaduais que adotem, imediatamente, o valor do subsídio do Procurador-Geral da República como referência para fins de pagamento do subsídio aos seus membros<sup>5</sup>, fazendo necessário considerar esse impacto quando da apreciação desses projetos de lei.

### 2.2 Cálculo do Impacto Fiscal

A partir das informações levantadas neste trabalho, estima-se o impacto fiscal global anual do PLC 27/2016 em, pelo menos, **R\$ 3,85 bilhões por ano**. Essa é a estimativa para a vigência do valor final do reajuste (R\$ 39.293,32) em um exercício completo. Nos termos do projeto, o primeiro exercício onde esse impacto incidiria seria o de 2017, uma vez que a elevação do subsídio em 2016 é parcial e somente a partir de 1º de junho.

A

---

<sup>4</sup> Maiores informações sobre a proposição podem ser localizadas em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126085>.

<sup>5</sup> A determinação consta de liminar deferida no âmbito do Pedido de Providências 1770/2014-83, protocolado pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Maiores informações podem ser obtidas em <http://www.cnmp.gov.br/portal/noticia/6857-subsidio-do-pgr-deve-ser-referencia-para-reajuste-a-membros-do-mp>.



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tabela 2 apresenta o impacto fiscal global por esfera e por tipo:



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

**Tabela 2 – Impacto Fiscal Global do Reajuste do Subsídio dos Ministros do STF**

<b>Impacto Fiscal na União</b>	<b>R\$ 1.217.662.992,51</b>
Reajuste dos subsídios da magistratura federal <sup>1</sup>	R\$ 717.170.790,67
Reajuste dos subsídios dos Ministros do Tribunal de Contas da União	R\$ 2.047.527,50
Elevação do teto de remuneração dos servidores públicos federais <sup>2</sup>	R\$ 239.781.630,34
Reajuste dos subsídios dos membros do Ministério Público da União <sup>3</sup>	R\$ 258.663.044,00
<b>Impacto Fiscal nos Estados</b>	<b>R\$ 2.629.629.200,70</b>
Reajuste dos subsídios da magistratura estadual <sup>4</sup>	R\$ 1.238.636.954,47
Reajuste dos subsídios dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais <sup>4</sup>	R\$ 7.460.947,18
Elevação do teto de remuneração dos servidores públicos estaduais	<b>Pelo menos R\$ 258.000.000,00<sup>5</sup></b>
Reajuste dos subsídios dos membros dos Ministérios Públicos estaduais <sup>4</sup>	R\$ 1.125.531.299,05
<b>Impacto Fiscal Global</b>	<b>Pelo menos R\$ 3.847.292.193,21</b>

<sup>1</sup> Impacto constante da Justificativa do PL 2.646/2015

<sup>2</sup> Poder Executivo: consulta aos dados de remuneração no Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/downloads/servidores.asp>); Câmara dos Deputados: consulta aos dados de remuneração ([http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/arquivos/copy\\_of\\_2014/agosto-de-2015-csv](http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio/arquivos/copy_of_2014/agosto-de-2015-csv)); Senado Federal: Anexo V, item II.1.2.2 do PLOA 2016

<sup>3</sup> Impacto constante da Justificativa do PL 2.647/2015

<sup>4</sup> Cálculo com base nos dados disponibilizados nos Portais da Transparência ou publicações dos órgãos

<sup>5</sup> Estimativa para o Estado do Rio de Janeiro, segundo divulgado na imprensa em <http://oglobo.globo.com/brasil/efeito-cascata-de-aumento-do-stf-passara-de-1-bilhao-19492250>. Informações sobre os demais Estados precisariam ser demandadas diretamente a eles. Observe-se que, pela magnitude do impacto em um único Estado, este item pode representar um impacto anual de vários bilhões de reais.



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### **3 Avaliação orçamentária e financeira do PLC 27/2016**

#### **3.1 Legislação aplicável**

A Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF traz disposições claras acerca dos atos que resultam em aumento de despesa de pessoal. Em seu art. 21, a LRF dispõe:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

Os referidos artigos, entre outras exigências, determinam que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

...

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Tais exigências são reiteradas e detalhadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 – LDO 2016, que dispõe:

Art. 98. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

(...)

§ 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.

(...)

Art. 113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento de despesa ou a postergação do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

(...)

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

(...)

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

(...)

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### 3.2 Impacto orçamentário e financeiro do PLC 27/2016

Na Justificativa do PL 2.646/2015, encontra-se a seguinte informação a respeito do seu impacto orçamentário e financeiro:

O impacto da proposta é de R\$ 2.779.354,77 (dois milhões, setecentos e setenta e nove mil, trezentos e cinquenta e quatro reais e setenta e sete centavos) no âmbito do Supremo Tribunal Federal e de R\$ 717.170.790,67 (setecentos e dezessete milhões, cento e setenta mil, setecentos e noventa reais e sessenta e sete centavos) no Poder Judiciário da União, considerando o disposto no art. 93, V, da Constituição Federal.

Tal informação é, no entanto, insuficiente para atender aos requisitos legais, haja vista que:

- 1) não foram apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e financeiro para os anos de 2017 e 2018, como exigem a LRF e a LDO 2016;
- 2) não foram apresentadas as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas para a elaboração da estimativa;
- 3) não foi apresentado o demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;
- 4) não foi demonstrado que o reajuste não levará os órgãos afetados a descumprir os limites de despesa com pessoal estabelecidos pela LRF. Tal risco é real, conforme apontado nas seções seguintes.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### 3.3 Atendimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal na União

Segundo o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o limite para despesas com pessoal do Poder Judiciário da União é de 6% da Receita Corrente Líquida – RCL da União. Além desse limite global, cada órgão do PJU tem limites específicos. A LRF assim dispõe a respeito:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

(...)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

(...)

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

(...)

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

(...)

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição<sup>6</sup>;

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

---

<sup>6</sup> Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

É justamente visando avaliar o atendimento desses limites por parte das proposições de aumento de despesas de pessoal que a LDO 2016 dispõe que:

Art. 98. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

(...)

II - demonstrativo do impacto da despesa com a medida proposta, por poder ou órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando ativos, inativos e pensionistas;

Além disso, a LDO 2016 determina expressamente, em seu art. 113, que proposições que levem à ultrapassagem de tais limites serão consideradas incompatíveis:

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

(...)

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição Federal, concedendo aumento que resulte em:

(...)

b) despesa, por Poder ou órgão, acima dos limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Assim, a proposição não pode levar, em nenhum dos órgãos do PJU, nem à ultrapassagem do limite total de despesa com pessoal (art. 20 da LRF) nem à ultrapassagem do limite prudencial (art. 22, parágrafo único da LRF).

Verifica-se, no entanto, que alguns órgãos já estão bastante próximos dos seus respectivos limites prudenciais, como demonstra a Tabela 3.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

**Tabela 3 – Órgãos do Poder Judiciário da União próximos ao limite prudencial de despesas com pessoal da LRF**

Órgão	Limite prudencial (em % da RCL)	Despesa de pessoal atual <sup>1</sup> (em % da RCL)	Despesa / Limite Prudencial
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios	0,261250%	0,217810%	83,4%
Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região	0,047109%	0,042208%	89,4%
Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região	0,032596%	0,028948%	88,8%

<sup>1</sup> Constante do Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2015 – abrange o período de maio de 2014 a abril de 2015

A situação torna-se ainda mais complexa quando se consideram os seguintes fatores:

- 1) a Receita Corrente Líquida está estagnada, inclusive com queda em termos reais, o que eleva a relação despesa/RCL;
- 2) os Relatórios de Gestão Fiscal mais recentes, publicados em maio de 2015, repercutem apenas parcialmente os reajustes a magistrados e servidores do PJU que passaram a vigorar em janeiro de 2015; e
- 3) há, simultaneamente, outros projetos em análise no Congresso que envolvem aumento de despesas com pessoal do PJU, tais como o PLC 29/2016.

Nesse cenário, aumenta a probabilidade de ultrapassagem dos limites de despesa com pessoal da LRF pelos órgãos do PJU.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

### 3.4 Atendimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal nos Estados

Uma vez que, por decisão do CNJ, o reajuste do subsídio dos Ministros do STF deve repercutir automaticamente na remuneração da magistratura estadual, faz-se necessário, ainda que brevemente, analisar o impacto do PLC 27/2016 no atendimento aos limites de despesas com pessoal da LRF no Poder Judiciário dos Estados.

Segundo o disposto na LRF, o limite para despesas com pessoal do Poder Judiciário estadual é de 6% da Receita Corrente Líquida – RCL dos Estados. A LRF assim dispõe a respeito:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

(...)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

(...)

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

(...)

III - no Poder Judiciário:

(...)

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

Em uma breve análise, verifica-se, no entanto, que alguns órgãos já estão descumprindo os limites da LRF ou estão muito próximos de fazê-lo, e poderão ultrapassá-los com a aprovação do PLC 27/2016, como demonstra a Tabela 4.

**Tabela 4 – Órgãos do Poder Judiciário estadual que ultrapassaram ou estão próximos de ultrapassar o limite de despesas com pessoal da LRF**

Órgão	Limite máximo (% da RCL)	Limite prudencial (% da RCL)	Despesa de pessoal atual <sup>1</sup> (% da RCL)
Tribunal de Justiça do Espírito Santo	6%	5,7%	6,20%
Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro	6%	5,7%	5,68%

<sup>1</sup> Constante do Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2016 – abrange o período de maio de 2015 a abril de 2016

Aqui, sem dúvida, repete-se a observação feita para a União em relação à perspectiva de estagnação, ou mesmo queda, da RCL, o que elevará a relação despesa/RCL.

Frise-se também a divulgação, na imprensa<sup>7</sup>, das seguintes estimativas de impacto:

- no Estado de São Paulo: R\$ 183,5 milhões para 2016 e R\$ 508 milhões para 2017, para todos os Poderes;

<sup>7</sup> Disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/efeito-cascata-de-aumento-do-stf-passara-de-1-bilhao-19492250>.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- no Estado do Rio de Janeiro: em 2017, R\$ 258 milhões para o Poder Executivo e R\$ 130 milhões para o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Esta Consultoria fica à disposição para esclarecer pontos mais específicos em relação à estimativa de impacto fiscal do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2016.

Vinícius Leopoldino do Amaral

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos