

NOTA TÉCNICA CONJUNTA

Associação Nacional dos Procuradores da República
Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Associação Nacional do Ministério Público Militar
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Associação dos Juizes Federais do Brasil
Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho
Associação dos Magistrados Brasileiros

Proposição: Projeto de Lei e Diretrizes Orçamentárias

Senhores Deputados,

- a) O Excelentíssimo Relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, Deputado Ricardo Teobaldo, apresentou alterações ao Projeto de Lei nº 1, de 2015/CN – PLDO, sobre as quais impõem-se algumas considerações, ora efetuadas pelas associações representativas dos membros do Ministério Público e do Judiciário.
- b) Primeiramente, cumpre lembrar que, nos termos da Constituição (art. 169, §2º), é este o balizamento imposto à Lei de Diretrizes Orçamentárias: “§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente,

orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

c) Tal norma, evidente, não pode ser lida de forma isolada, senão que, ao inverso, está sistematicamente inserida no corpo da Constituição, devendo ainda ser interpretada, em especial, em congruência com o §8º do art. 165 da Constituição Federal, segundo o qual *“lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”*.

d) Assim, e desde logo, tudo que não se insira nos termos de orientação para elaboração ao orçamento, e que seja matéria estranha à previsão de receita e fixação de receita não pode estar albergado na LDO ou na LOA, sob pena de clara e patente inconstitucionalidade.

e) Há ainda outro corolário necessário aos limites das leis orçamentárias. Cabe à LDO balizar a formatação do orçamento, sim. Porém para que sejam fixadas as despesas e receitas de acordo com as Leis vigentes, e não alterando as balizas postas em outros corpos normativos específicos. Se assim não fosse, vale dizer, se à LDO – e posteriormente à LOA -, pelo simples e só fato de que tratam de despesas e receitas a serem despendidas e percebidas no período,

fosse facultado alterar os parâmetros de cada item, seriam virtuais leis universais, regulando, ou podendo o fazer, por exemplo, toda e qualquer matéria tributária, benefício previdenciário ou matéria relativa a funcionários públicos, vez que cada um destes itens compõe, e com destaque, o orçamento.

f) É solarmente evidente, contudo – a exposição do contrário é aqui feita apenas para demonstrar o resultado, data vênia, absurdo a que se chegaria -, que não foi esta a intenção do constituinte e de que não é este o balizamento constitucional. Ao inverso, e repita-se, apenas a fixação de despesas e receitas, nos termos em que já definidos nas Leis, é possível.

g) Ocorre que – e este é o cerne da presente Nota Técnica -, infelizmente, dentre as propostas de redação agora encaminhadas pelo relator da LDO há várias que claramente parecem desbordar dos limites constitucionais, pois não se limitam a orientar a fixação de despesas, senão que avançam em normatizar itens de despesa (v.g., diárias, auxílios e passagens), que já estão regulados de forma diversa em outros corpos normativos. Trata-se de matéria estranha à seara orçamentária e cuja eventual admissão, conforme já acima demonstrado, negaria os termos da Constituição para admitir a LDO e peça orçamentária como virtuais “leis universais” do setor público.

h) Assim, e por exemplo, propõe o Excelentíssimo Relator uma nova redação do § 9º do artigo 17 da PLDO que, expressamente, pretende regular o pagamento do auxílio moradia *“a qualquer agente público, servidor ou membro dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União”* e traz incisos para tanto. Esta matéria – hipóteses de concessão, formas, valores – já está prevista e regulada legislação própria, e é, sempre com a devida vênia, impossível ser alterada em leis orçamentárias ou de diretrizes.

i) **Tal inclusão, portanto, não pode ser efetivada, sob pena de inconstitucionalidade.**

j) Há ainda, e porém, uma segunda e também clara inconstitucionalidade na matéria, mormente no que se refere aos Membros do Ministério Público e Juízes. Trata-se de razão independente e suficiente para também demonstrar a inconstitucionalidade.

k) É que da exegese dos artigos 93¹ e 128² da Constituição Federal traduz-se o entendimento de que as magistraturas, suas

¹ “Art. 93. **Lei complementar**, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...)” [grifo nosso].

² “Art. 128. O Ministério Público abrange:
(...)”

prerrogativas e deveres, bem como seu regime remuneratório (o que inclui benefícios e auxílios), será regido por Lei Complementar.

1) Diárias e auxílios das magistraturas, portanto, estão previstos e regulados em suas próprias Leis. O auxílio-moradia (hipóteses de incidência), à guisa de exemplo, não só está previsto nos Estatutos próprios das Magistraturas – no caso da União, diretamente afetados pelo orçamento federal, constam das Leis Complementares de nº 75/93 e 35/79 – como é ainda e reconhecido na regulamentação própria do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça. Foi, e é, ainda, reiteradamente reafirmado na jurisprudência pátria, com ampla repercussão nos diversos tribunais brasileiros, e até mesmo no âmbito do Supremo Tribunal Federal. É como se observa, por exemplo, na decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux no âmbito da Ação Originária nº 1773, no ano de 2014:

“Nesse cenário, a previsão na LOMAN do direito à ajuda de custo pretendida afasta qualquer tese no sentido de que o Poder Judiciário estaria concedendo vantagens pecuniárias não previstas ou com fundamento de validade em lei. **O direito à parcela indenizatória pretendida já é garantido por lei**, não resoando justo que apenas uma parcela de juízes o perceba, considerado o

§ 5º **Leis complementares** da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:” [grifo nosso].

caráter nacional da magistratura, tal como reconhecido por esta Corte no julgamento da ADI nº 3.854 da relatoria do Min. Gilmar Mendes (...)” [sem grifos no original]

m) Há assim, segunda independente e suficiente inconstitucionalidade – sempre com a devida vênia – na proposta do relator de pretender regular diárias e outros benefícios das Magistraturas Nacionais pela via da LDO. Trata-se de matéria reservada pela Constituição e tratada em LEIS COMPLEMENTARES – e Leis complementares de iniciativas exclusivas do Procurador-geral da República e do Presidente do Supremo Tribunal Federal -, razão pela qual a pretensão de as abordar em Lei Ordinária (pois é de caráter ordinário a legislação orçamentária) esbarra em segundo vício insanável de inconstitucionalidade.

n) Assim, conclui-se pela inconstitucionalidade do dispositivo que se pretende acrescentar à Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois vai de encontro aos dispositivos constitucionais que regem as leis orçamentárias, e também aos que estabelecem a competência para edição de Lei Complementar.

o) Solicitam, assim, as entidades representativas das Magistraturas Nacionais abaixo assinadas a não aprovação das

medidas de redação propostas pelo Excelentíssimo Relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 que pretendem regular (dando forma e alterando hipóteses de concessão diversas das leis vigentes) diárias e benefícios, quais sejam os incisos XIV, XV e XVI do art. 17, além dos parágrafos 6º a 9º do mesmo artigo.

Sendo o que havia para o momento, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários. Recebam Vossas Excelências nossos protestos de estima e consideração.

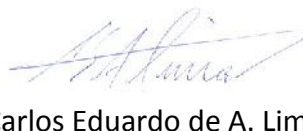
Brasília, 12 de novembro de 2015.



José Robalinho Cavalcanti
Presidente da ANPR



Norma A. Cavalcanti
Presidente da CONAMP



Carlos Eduardo de A. Lima
Presidente da ANPT



Giovanni Rattacaso
Presidente da ANMPM




Elísio Teixeira Lima Neto
Presidente da AMPDFT



Antônio Cesar Bochenek
Presidente da AJUFE



Germano Silveira de Siqueira
Presidente da Anamatra



João Ricardo dos S. Costa
Presidente da AMB