

Nota Técnica

Brasília/DF, 7 de julho de 2015

Ementa: Constitucional. Projeto de Lei nº 28, de 2015. Reajuste remuneratório aos servidores do Poder Judiciário da União. Art. 169 da Constituição da República. Inexistência de dotação orçamentária prévia afeta tão somente o plano da eficácia normativa. Jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal.

Consulta-nos o **Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal no Estado de Minas Gerais – Sitraemg** sobre os efeitos do artigo 169 da Constituição da República<sup>1</sup> sobre a aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 28, de 28 abril de 2015 (nº 7.920/2014 da Câmara dos Deputados)

O PLC nº 28/2015, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, concede reajuste remuneratório a diversas carreiras de servidores vinculados ao Poder Judiciário da União, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional na sessão de 30 de junho de 2015 e remetido à sanção presidencial.

A dúvida suscitada pelo consulente, acerca do alcance do artigo 169 da Constituição da República, é sobre a necessidade de dotação orçamentária prévia para a validade da norma aprovada, bem como os efeitos de uma possível ausência de recursos orçamentários prévios.

De plano, afirma-se que a ausência de disposição orçamentária não afasta a validade constitucional da norma, apenas prejudica a irradiação plena dos seus efeitos (eficácia). Afinal, “ser, valer e ser eficaz são situações distintas, com consequências específicas e inconfundíveis cada uma, e assim precisam de ser tratadas”<sup>2</sup>.

Conforme a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o sentido normativo do § 1º do artigo 169 da Constituição, a reserva orçamentária não

---

<sup>1</sup> **Constituição da República:** Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 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.

<sup>2</sup> MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do Fato Jurídico. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 77

constitui elemento integrante da regra geral e abstrata, não causando qualquer prejuízo à validade normativa:

A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua **aplicação** naquele exercício financeiro. (ADI 3.599, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-101 13/09/2007). (grifou-se)

Bem por isso, a jurisprudência entende que a ausência de dotação orçamentária não exige ao ente federativo, sequer, da quitação dos passivos devidos:

ALVARÁ JUDICIAL. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. SENTENÇA EXTRA PETITA. INOCORRÊNCIA. Incidente a renúncia tácita da prescrição prevista no artigo 191 do Código Civil. **A ausência de previsão orçamentária para o pagamento pelo TCU não constitui motivo idôneo para eximir a União do adimplemento relativo à obrigação que lhe é devida.** (AC 12008, Relator Jorge Antonio Maurique, 4ª Turma TRF-4, D.E. 14/06/2010) (grifou-se)

A propósito, eventual ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida, porque a discussão sobre a existência de reserva orçamentária, embora possa partir de lei formal, possui “natureza e efeitos político-administrativos concretos” (ADI 1.640<sup>3</sup>), sem normatividade geral e abstrata a permitir o seu controle em sede de ação direta de inconstitucionalidade, segundo a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, *mutatis mutandis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Controvérsia insuscetível de análise em controle abstrato de constitucionalidade, posto envolver o exame de normas infraconstitucionais (Lei Complementar nº 101/2000) **e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional).** Ação direta não conhecida. (ADI

---

<sup>3</sup> EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. (ADI 1640, Relator Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/1998, DJ 03-04-1998)

2339, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 18/04/2001, DJ 01/06/2001)  
(grifou-se)

Na ADI 1.292 a Corte Suprema, além de reiterar a ausência de inconstitucionalidade para tal hipótese, reafirma a inviabilidade do controle por envolver matéria de fato:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 33 DE 7 DE DEZEMBRO DE 1994, DO ESTADO DE MATO GROSSO. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM O ART. 169, CAPUT, PARAGRAFO ÚNICO E INCISOS, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DE SUA VIGENCIA. **Impossibilidade do confronto da norma em apreço com o caput do art. 169 da Constituição, sem apreciação de matéria de fato, circunstancia bastante para inviabilizar, nesse ponto, a ação direta de inconstitucionalidade.** De outra parte, a ausência de autorização específica, na lei de diretrizes orçamentarias, de despesa alusiva a nova vantagem funcional, não acarreta a inconstitucionalidade da lei que a instituiu, face a norma do art. 169, parágrafo único, inc. II, da CF, impedindo tão-somente a sua aplicação. Ação declaratória de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 1292 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 23/08/1995, DJ 15/09/1995) (grifou-se)

Não suficiente, sobre a questão da eficácia orçamentária da lei aprovada, a justificativa original do PLC 28/2015 trata desse tema, demonstrando o suporte na quota destinada ao Poder Judiciário da União, destacando-se abaixo (anexo):

[...] Foi previsto, para fazer face ao orçamento, proposta de parcelamento constante no art. 2º, razão pela qual o impacto orçamentário para o exercício de 2015 é de R\$ 1.473.593.206,00 (um bilhão, quatrocentos e setenta e três milhões, quinhentos e noventa e três mil e duzentos e sei reais.)  
Ressalto que o projeto, ora proposto, observa o enquadramento previsto no art. 20 da Lei Complementar nº 10/2000 – LRF. [...]

Por derradeiro, a Lei Fundamental prevê a solução adequada para eventual necessidade de redimensionamento de despesas para observância dos limites estabelecidos em lei complementar conforme seu art. 169, § 3º<sup>4</sup>, qual seja, a desoneração de despesas com cargos em comissão e funções de confiança em até 20% e, após, a exoneração de servidores não estáveis.

Daí que, sob o prisma da Constituição Federal, a aplicação imediata dos percentuais de reajuste concedidos pelo PLC nº 28/2015 (mesmo que não estivesse prevista) encontra amparo na Carta Magna a partir das alternativas

---

<sup>4</sup> **Constituição da República:** Art. 169. [...] § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II - exoneração dos servidores não estáveis.

inseridas no Texto Maior a garantir a emanção de efeitos da norma. Nesse sentido, a Corte Constitucional já ressaltou:

(...) a questão jurídica que está posta a julgamento da Suprema Corte diz com a necessidade de obediência aos limites de gastos da Administração Pública estabelecidos em lei complementar (...). No caso, trata-se especificamente de atualização dos valores relativos ao vale-refeição. **E o argumento posto pela Administração foi de que a interrupção desse reajustamento devia-se à necessidade de cumprir os limites estabelecidos com base no art. 169, (...).** Ocorre que o próprio dispositivo constitucional, no seu § 3º, estabelece as medidas indispensáveis para que seja alcançado esse limite em caso de sua eventual superação. E as hipóteses que estão postas no § 3º, I e II, não dizem com a interrupção de reajustamento de benefício criado pela lei estadual. Ao contrário, **determinam os dispositivos, expressamente, que seja efetuada a redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e, segundo, com a exoneração dos servidores não estáveis. Vê-se, portanto, que a alegação para interrupção do pagamento desses reajustamentos previstos em lei estadual está absolutamente contraditória com a disciplina constitucional.** (RE 428.991, Rel. Min. Marco Aurélio, voto do Min. Menezes Direito, julgamento em 26/08/2008, Primeira Turma, DJE de 31/10/2008.) (grifou-se)

**Ante o exposto**, aponta-se que o Projeto de Lei da Câmara nº 28/2015 não é prejudicado nem por suposta ausência orçamentária, tampouco pela invocação dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (considerando que, sob esse aspecto, o Poder Judiciário da União não ultrapassaria a margem prudencial estabelecida), estando, portanto, perfectibilizada a norma tanto sob o aspecto formal quanto material aos termos disciplinados pela Constituição da República.

É o que se tem a anotar.

**Aracéli A. Rodrigues**  
OAB/DF 26.720

**Jean P. Ruzzarin**  
OAB/DF 21.006

**Marcos Joel dos Santos**  
OAB/DF 21.203

**Rudi M. Cassel**  
OAB/DF 22.256