

Excelentíssima Senhora Diretora do Foro
Juíza Federal SIMONE DOS SANTOS LEMOS FERNANDES
Seção Judiciária de Minas Gerais
Belo Horizonte - MG

CÓPIA

Assunto: Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público | Servidor Público Civil | Reajustes de Remuneração, Proventos ou Pensão (10313)¹

Ementa: Constitucional e Administrativo. Reajuste de remuneração de servidores públicos do Poder Judiciário da União. Previsão de efeitos retroativos na Lei 13.317/2016. Cumprimento dos requisitos dos incisos I e II do § 1º do art. 169 da CF/88: existência de prévia dotação orçamentária na LOA/2016 (Anexo V) e autorização pelo artigo 99, *caput* e § 1º, da LDO/2016. Inaplicabilidade do art. 99, § 2º, da LDO/2016. Violação ao princípio da segurança jurídica.

SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER
JUDICIÁRIO FEDERAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS – SITRAEMG,
CNPJ nº 25.573.338/0001-63, com sede em Belo Horizonte-MG, na Rua Euclides da
Cunha, nº 14, Prado, CEP 30410-010, e-mail: juridico@sitraemg.org.br, com fulcro
no artigo 8º, III, da Constituição Federal², e no artigo 9º, III, da Lei 9.784, de 1999³,
por sua Coordenação-Geral, apresenta **REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO**,
pelos fatos e fundamentos que seguem.

1. **OBJETO E LEGITIMIDADE**

O requerente congrega servidores do Poder Judiciário da União no Estado de Minas Gerais (estatuto anexo) e age em favor da categoria para que sejam dados os efeitos concretos advindos da publicação da lei 13.317/16, ou seja, efeitos financeiros a partir de 1º de junho de 2016, contemplando-se integralmente o reajuste remuneratório dos substituídos, inclusive com efeitos retroativos, nos exatos termos em que autorizou a Lei Orçamentária Anual de 2016 (Lei 13.255/2016).

A atuação é necessária porque o STF, entendendo que a aplicação da Lei 13.317/2016, que previu efeitos financeiros retroativos, encontraria óbice no disposto no artigo 98, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016⁴, limitou a

¹ De acordo com as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, disponíveis em <http://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_assuntos.php>

² Constituição Federal: "Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;"

³ Lei 9.784/1999: "Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo: III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;"

⁴ Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016: "Art. 98. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: § 2º Os projetos de lei ou

produção de tais efeitos financeiros:

O PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES, DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO E DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, com fundamento no art. 26 da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, publicada no Diário Oficial da União, de 19 de dezembro de 2006,

Considerando o disposto no artigo 98, § 2º da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e no inciso II do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal,

RESOLVEM:

Art. 1º Os efeitos financeiros decorrentes do disposto no inciso II do artigo 2º, inciso II do § 1º do artigo 3º, no art. 4º, no artigo 5º, e nos Anexos II e III da Lei nº 13.317/2016, de 20 de julho de 2016, ocorrerão a partir do dia 21 de julho de 2016.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

No entanto, a Lei Orçamentária Anual de 2016, que é posterior à LDO/2016, em seu Anexo V, disponibilizou um montante de R\$ 1.597.375.564,00 (um bilhão, quinhentos e noventa e sete milhões, trezentos e setenta e cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro reais) para fazer frente ao Projeto de Lei nº 2.648/2015 – que resultou na atual Lei 13.317/2016. Ou seja, **os valores necessários para o pagamento do reajuste operado pela Lei 13.317/2016 estão previstos na LOA/2016.**

Tal montante foi dividido em três rubricas, destinadas ao reajuste do vencimento básico e da Gratificação Judiciária (GAJ), de cargos em comissão e à extensão do adicional de qualificação aos técnicos judiciários portadores de diploma de curso superior, conforme se depreende do excerto da tabela do Anexo V da LOA/2016, abaixo transcrito:

ANEXO V
AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º,
INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, E O ART. 99 DA LDO-2016,
RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
PARA
2016

II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO:

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."



2. Poder Judiciário

2.2. PL nº 2.648, de 2015 - Plano de Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário

2.2.1. Reajuste do Vencimento Básico em 12% e aumento do percentual da Gratificação Judiciária - GAJ, de 90% para 140%, a ser implementado em quatro anos (2016 a 2019), em oito parcelas, a ocorrerem a partir de 1º de janeiro e 1º de julho de cada exercício

2.2.2. Reajuste dos cargos em comissão CJ-2 a CJ-4 em 25% e CJ-1 em 16%

2.2.3. Extensão do Adicional de Qualificação aos Técnicos Judiciários portadores de diploma de curso superior

Vê-se, portanto, que a Lei Orçamentária Anual de 2016 previu recursos orçamentários para as despesas de pessoal e encargos sociais para o exercício corrente, consubstanciadas no PL nº 2.648/2015. **Tal previsão tratou de atender ao disposto no inciso I do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal⁵.**

Após o trâmite legislativo, o referido projeto de lei foi convertido na Lei 13.317/2016. Tal diploma alterou dispositivos da Lei 11.416/2006, que dispõe sobre as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União, majorando verbas remuneratórias de forma gradual e com efeitos financeiros retroativos a junho (vencimento básico e GAJ) e abril (cargos em comissão) de 2016:

Art. 2º A diferença entre o vencimento fixado por esta Lei e o decorrente da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, será implementada em parcelas sucessivas, não cumulativas, conforme o Anexo II desta Lei, observada a seguinte razão:

I - 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), a partir de 1º de junho de 2016;
II - 3% (três por cento), a partir de 1º de julho de 2016;

[...]

Art. 3º Os arts. 13 e 15 da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. A Gratificação Judiciária - GAJ será calculada mediante aplicação do percentual de 140% (cento e quarenta por cento) sobre o vencimento básico estabelecido no Anexo II desta Lei.

§ 1º O percentual previsto no caput será implementado gradativamente sobre os valores fixados no Anexo II desta Lei e corresponderá a:

I - 97% (noventa e sete por cento), a partir de 1º de junho de 2016;
II - 104% (cento e quatro por cento), a partir de 1º de julho de 2016; [...].”

⁵ Constituição Federal: “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 despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;”

Art. 4º O Anexo III da Lei no 11.416, de 15 de dezembro de 2006, passa a vigorar na forma do Anexo III desta Lei, **a partir de 1º de abril de 2016.** [grifou-se]

Sucintamente, é possível afirmar que a Lei 13.317/2016 previu efeitos retroativos a junho e julho de 2016 no que se refere à implementação parcial do vencimento básico e da GAJ (artigos 2º e 3º) e efeitos retroativos de abril a julho de 2016 para o reajuste de cargos em comissão (artigo 4º).

Portanto, a Lei 13.317/2016, **que é posterior à LDO/2016**, trata apenas do cumprimento do disposto na Lei Orçamentária Anual de 2016, que autorizou a utilização dos recursos lá especificados para o pagamento dos reajustes dos servidores públicos da União, tal como fez a Lei 13.317/2016.

Ademais, o artigo 99, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias autorizou a concessão do reajuste do Poder Judiciário, **restando também cumprido o inciso II do § 1º do artigo 169 da Constituição**⁶:

Art. 99. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo parágrafo, **ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016**, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 2º O anexo a que se refere o caput **conterá autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação tenha sido iniciada no Congresso Nacional até a data da publicação desta Lei** e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas: [...] [grifou-se]

Ou seja, apesar de o art. 98, § 2º, LDO/2016 ter previsto que não seriam concedidos reajustes retroativos, o próprio artigo 99 tratou de autorizar o reajuste, com os recursos existentes, conforme o Anexo V da LOA/2016.

Isso porque tal vedação à retroatividade feita pelo mencionado dispositivo está, em verdade, relacionada ao planejamento orçamentário, o que se não é a hipótese do reajuste da Lei 13.317/2016, que se encontra amparado na previsão

⁶ Constituição Federal: "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.

dos recursos da Lei Orçamentária Anual.

Assim, não é aplicável para o reajuste do Judiciário o artigo 98, § 2º, da LDO/2016, que deve tutelar apenas a situação de leis que importem em aumento de despesas sem a previsão expressa quanto a seus efeitos financeiros.

No entanto, a Portaria Conjunta nº 1/2016, equivocadamente entendeu que o disposto no § 2º do artigo 98 da LDO/2016 seria um óbice para o pagamento retroativo previsto na Lei 13.317/2016, ultrapassando seus limites de regulamentação e ignorando o cumprimento do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

Ressalta-se que situação idêntica ocorreu no ano de 2015, no que se refere ao reajuste do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, realizado pela Lei 13.091/2015. Frise-se que **a lei foi publicada e entrou em vigor no dia 13/1/2015, mas produziu efeitos retroativos ao dia 1º do mesmo mês**⁷. No ano de 2015, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.080/2015)⁸ continha dispositivo com o mesmo teor do art. 98, § 2º, da LDO/2016.

No entanto, naquele caso, não foi impedida a retroatividade do reajuste da magistratura - e nem mesmo deveria - não subsistindo quaisquer razões orçamentárias que justifiquem a limitação perpetrada pela Portaria Conjunta nº 1/2016.

Logo, a vedação aos efeitos retroativos previstos na Lei 13.317/2016 não merece prosperar, justamente porque foram concedidos com base em prévia dotação orçamentária (Anexo V da LOA/2016) e mediante autorização expressa da própria LDO/2016 (art. 99), levando-se em consideração, ainda, o reajuste da magistratura ocorrido no ano de 2015.

Trata-se, portanto, da defesa de interesse ou direito coletivo⁹ da

⁷ Lei 13.091/2015: " Art. 1º subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, observado o disposto no art. 4º desta Lei, será de R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais) a contar de 1º de janeiro de 2015. [...] Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

⁸ LDO/2015: "Art. 92. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de: [...] § 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."

⁹ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando "todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido" ou em razão "de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária", conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: "Em relação aos interesses

categoria sintetizada nas entidades autoras ou, pelo menos, de interesse ou direito de parte da mesma categoria;¹⁰ senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores interessados, porque “decorrentes de origem comum”,¹¹ hipóteses que, indistintamente, alcançam legitimidade ativa extraordinária aos sindicatos, porquanto pleiteiam, em nome próprio, direito alheio, assim autorizado por lei (artigo 18 do Código de Processo Civil¹²).

A exigida autorização legislada vem da Constituição da República, cujo artigo 8º, III, atribui aos sindicatos “a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”, tal que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada”.¹³

Outrossim, no que tange às associações, ressalta-se, igualmente, que se trata da defesa de interesse ou direito coletivo¹⁴ da categoria ou, pelo menos, de

coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.

¹⁰ A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimação para o mandato de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

¹¹ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais [...], o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

¹² Código de Processo Civil: “Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.”

¹³ “[...] **O Plenário do Supremo Tribunal Federal deu interpretação ao art. 8º, III, da Constituição e decidiu que os sindicatos têm legitimidade processual para atuar na defesa de todos e quaisquer direitos subjetivos individuais e coletivos dos integrantes da categoria por ele representada.** [...]” (STF, Primeira Turma, AgReg-RE 197029/SP, Ministro Ricardo Lewandowski, j. 13/12/2006, DJ 16/02/2007, p. 40)

¹⁴ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, II, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de um interesse ou direito coletivo quando “*todos os co-titulares dos direitos mantêm relações jurídicas ou vínculos jurídicos formais com a parte contrária, ou seja, a parte contra a qual se dirige a pretensão ou o pedido*” ou em razão “*de uma relação jurídica base que une os sujeitos entre si, de modo a fazer com que eles integrem grupo, classe ou categoria diferenciada de pessoas determinadas ou determináveis com interesses convergentes sobre o mesmo bem indivisível (jurídica ou faticamente), independente de manterem ou não vínculo jurídico com a parte contrária*”, conforme leciona Alcides A. Munhoz da Cunha (Evolução das Ações Coletivas no Brasil. Revista de Processo, n. 77, 1995, p. 229). Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71), explica sobre a indivisibilidade dos bens sobre os quais convergem os interesses coletivos: “*Em relação aos interesses coletivos, a indivisibilidade dos bens é percebida no âmbito interno, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base ou por um vínculo jurídico; todavia externamente, o grupo, categoria ou*

interesse ou direito de parte da mesma categoria¹⁵; senão, de direitos individuais homogêneos dos servidores associados, porque “decorrentes de origem comum”¹⁶, o que autoriza as entidades a pleitearem em seu nome, direito alheio, conforme autoriza o artigo 5º, XXI, da Constituição da República¹⁷, e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça¹⁸.

2. DISCUSSÃO DO OBJETO

A Constituição Federal, na atual redação de seu artigo 169, § 1º, prevê o seguinte:

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;

classe de pessoas, ou seja, o ente coletivo, poderá partir o bem, exteriorizando o interesse da coletividade.”

¹⁵ A possibilidade de proteção coletiva dos direitos e interesses de parte da categoria representada pela entidade de classe é afirmada na Súmula 630 do Supremo Tribunal Federal: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

¹⁶ Em atenção ao artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078, de 1990, está-se diante de direitos individuais homogêneos, quando um direito eminentemente individual foi erigido à categoria de interesses metaindividuais meramente para fins de tutela coletiva. A transindividualidade do direito individual homogêneo é legal ou artificial. Pode-se dizer “acidentalmente coletivos” os direitos individuais homogêneos, porquanto os sujeitos são perfeitamente identificados ou identificáveis e a união entre aqueles coletivamente tutelados decorrerá de uma situação fática de origem comum a todos. Pedro Lenza (Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo, RT, 2003, p. 71) entende que os interesses individuais homogêneos “*caracterizam-se por sua divisibilidade plena, na medida em que, além de serem os sujeitos determinados, não existe, por regra, qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando-os*”; ao passo que Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor comentado, 7. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 813) posiciona-se em sentido contrário: “*Isso significa, no campo do direito processual, que, antes das liquidações e execuções individuais (...), o bem jurídico objeto de tutela ainda é tratado de forma indivisível, aplicando-se a toda a coletividade, de maneira uniforme, a sentença de procedência ou improcedência.*”

¹⁷ Constituição da República: “Art.5º: [...] XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;”

¹⁸ Ainda que evidenciado o permissivo legal da atuação de entidade associativa como substituta processual, na defesa de direitos/interesses coletivos ou individuais de seus filiados, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou favoravelmente à substituição processual por associações de classe: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ASSOCIAÇÃO DE CLASSE. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. ART. 46, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. INAPLICABILIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. 1. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firmado no sentido de que as entidades de classe, quando postularem direitos individuais de seus associados, atuam na condição de substituto processual. 2. Tratando-se de substituição processual, não se admite a limitação do número de associados, uma vez que a disposição contida no parágrafo único do art. 46 do CPC se aplica tão-somente às hipóteses de litisconsórcio facultativo. 3. Recurso especial conhecido e provido. (STJ, REsp 545.716/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, 5ª Turma, DJ 06.11.2006)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [grifou-se]

Depreende-se da conjugação dos dispositivos constitucionais acima colacionados que dois são os requisitos para que seja concedida vantagem ou aumento de remuneração aos servidores públicos, quais sejam: **(i) existência de prévia dotação orçamentária e (ii) autorização específica na LDO.**

Por conta do disposto no artigo 98, § 2º, da LDO, em conjugação com o inciso II do § 1º do artigo 169 da Constituição, este Tribunal, ao editar a Portaria Conjunta nº 1/2016, entendeu não ser possível a concessão de reajustes remuneratórios (vencimento básico, GAJ e CC) retroativos aos servidores públicos do Poder Judiciário da União. Veja-se o que dispõe o mencionado artigo da Lei 13.242/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016):

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

§ 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.

Embora possa parecer em uma leitura descuidada e descontextualizada, o § 2º do artigo 98 não configura óbice para que seja concedido o reajuste retroativo previsto na Lei 13.317/2016, porquanto não só a LDO/2016, em seu dispositivo imediatamente posterior (art. 99), como também a LOA/2016 consubstanciam o preenchimento dos requisitos consagrados nos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição.

Com a devida vênia, o entendimento do Supremo Tribunal Federal não merece prosperar, porquanto a **existência de prévia dotação orçamentária** (inciso I do § 1º do art. 169 da CF/88) restou comprovada mediante a publicação da LOA/2016, com os recursos previstos para a execução do Projeto de Lei nº 2.648/2015, que resultou na Lei 13.317/2016.

Veja-se a autorização constante no Anexo V da Lei Orçamentária Anual de 2016, cujos trechos são a seguir reproduzidos:

**ANEXO V
AUTORIZAÇÕES ESPECÍFICAS DE QUE TRATA O ART. 169, § 1º,
INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO, E O ART. 99 DA LDO-2016,
RELATIVAS A DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
PARA
2016**

II. ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE

REMUNERAÇÃO:

2. Poder Judiciário

2.2. PL nº 2.648, de 2015 - Plano de Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário

2.2.1. Reajuste do Vencimento Básico em 12% e aumento do percentual da Gratificação Judiciária - GAJ, de 90% para 140%, a ser implementado em quatro anos (2016 a 2019), em oito parcelas, a ocorrerem a partir de 1º de janeiro e 1º de julho de cada exercício

2.2.2. Reajuste dos cargos em comissão CJ-2 a CJ-4 em 25% e CJ-1 em 16%

2.2.3. Extensão do Adicional de Qualificação aos Técnicos Judiciários portadores de diploma de curso superior

Conforme já referido, a LOA/2016 previu um montante de R\$ 1.597.375.564,00 (um bilhão, quinhentos e noventa e sete milhões, trezentos e setenta e cinco mil, quinhentos e sessenta e quatro reais) para a execução do Projeto de Lei nº 2.648/2015 (atual Lei 13.317/2016).

Assim, é irrefutável a existência de prévia dotação orçamentária para fazer frente aos reajustes da Lei 13.317/2016 – inclusive, com incidência retroativa – , sendo observado, portanto, o inciso I do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal.

Ora, se não existissem recursos financeiros e autorização orçamentária, a Lei 13.317/2016 não teria, em seus artigos 2º, 3º e 4º, fixado a eficácia retroativamente à sua entrada em vigor.

Além disso, a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias autorizou a concessão do reajuste aos servidores do Poder Judiciário da União, restando cumprido também o inciso II do § 1º do art. 169 da CF/88 (**autorização específica na LDO**) nos termos de seu artigo 99, *caput*, e § 2º:

Art. 99. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 2º O anexo a que se refere o **caput** conterà **autorização somente quando amparada por proposição, cuja tramitação tenha sido iniciada no Congresso Nacional até a data da publicação desta Lei** e terá os limites orçamentários correspondentes discriminados, por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as respectivas: [...] [grifou-se]

Ou seja, trata o artigo 99 de verdadeira autorização orçamentária da

LDO, conforme exige o inciso II do § 1º do artigo 169 da Magna Carta. O dispositivo da LDO/2016 autoriza o reajuste do Judiciário no montante constante em anexo específico da LOA (Anexo V).

Vê-se que o requisito elencado pelo § 2º restou cumprido, *in casu*, pois o PL nº 2.648/2015 (que resultou na Lei 13.317/2016) teve início em **14 de agosto de 2015**, e a LDO somente foi publicada em **31 de dezembro de 2015**. Tal situação é comprovada pelo andamento no *site* do Congresso Nacional do projeto de lei em questão:

Tramitação ▾

Cadastrar para acompanhamento

Obs.: o andamento da proposição fora desta Casa Legislativa não é tratado pelo sistema, devendo ser consultado nos órgãos respectivos.

Data ▾	Andamento
14/08/2015	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) <ul style="list-style-type: none">Recebida a Mensagem nº 46/2015 do Supremo Tribunal Federal, que submete à deliberação das Egrégias Casas do Congresso Nacional, nos termos do art. 96, II, b, da Constituição Federal, o Projeto de Lei de revisão do Plano de Carreira dos Servidores do Poder Judiciário da União, mediante alteração da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006. Inteiro teor.
14/08/2015	PLENÁRIO (PLEN) <ul style="list-style-type: none">Apresentação do Projeto de Lei n. 2648/2015, pelo Supremo Tribunal Federal, que: "Altera dispositivos da Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União e dá outras providências". Inteiro teor.

Portanto, a autorização específica a que se refere o inciso II do § 1º do artigo 169 da Constituição Federal consubstanciou-se na redação do artigo 99 da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em outros termos, houve a expressa autorização pela LDO/2016 para a concessão dos reajustes operados pela Lei 13.317/2016. Tais reajustes, por sua vez, foram concedidos levando-se em consideração a dotação prevista na LOA/2016.

Assim, não pode ser equivocadamente aplicado o § 2º do artigo 98 da LDO/2016 em contrariedade ao dispositivo subsequente (art. 99, § 2º), que autorizou as despesas com pessoal relativas à concessão de vantagens e aumentos remuneratórios, desde que a proposição tenha tido sua tramitação iniciada no Congresso Nacional até a data da publicação da LDO/2016.

Conforme visto, o impulso legislativo ocorrera no dia 14/08/2015, enquanto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi publicada somente no dia 31/12/2015. Assim, deve a Lei 13.317/2016, objeto de conversão do PL nº 2.648/2015, ser aplicada sem qualquer restrição quanto à eficácia, porquanto sempre esteve amparada pela existência de prévia dotação orçamentária (Anexos V da LOA/2016) e pela autorização específica constante na LDO (art. 99, § 2º).

Ademais, a própria LOA/2016, bem como a Lei 13.317/2016 podem ser entendidas como autorização específica para a concessão dos reajustes e devem prevalecer sobre o disposto no § 2º do art. 98 da LDO/2016.

 

Isso porque não se pode olvidar que a Lei 13.317/2016 (assim como a LOA/2016) é **superveniente** à Lei de Diretrizes Orçamentárias, prevalecendo, portanto, suas **disposições específicas**, as quais retroagem seus efeitos a junho (vencimento básico e GAJ) e a abril (cargos em comissão) de 2016. Ou seja, **se não houvesse recursos ou existisse algum impedimento orçamentário para que os reajustes fossem alcançados de forma retroativa aos servidores públicos do PJU, a Lei 13.317/2016 não os concederia.**

Nesse contexto, impõe-se a conclusão de que o § 2º do artigo 98 da LDO/2016 nada mais é senão um dispositivo que pretende impedir que projetos de leis e medidas provisórias que importem em aumento de gastos com pessoal e sejam omissos quanto à produção de efeitos financeiros retroajam à data anterior à entrada em vigor.

Tal hipótese, como restou cristalino, não é o caso da Lei 13.317/2016, a qual fora editada **com existência de prévia dotação orçamentária e determinou expressamente o início de sua eficácia financeira**, inclusive prevendo efeitos retroativos, não devendo ser obstaculizada pela previsão genérica de lei anterior.

Somado a tal fato, importante ressaltar que **ao Poder Judiciário não foi imposta pela LDO/2016 a restrição específica aplicada ao pessoal do Poder Executivo**, cujos reajustes remuneratórios e as alterações estruturais de carreiras que resultem em aumento de despesa somente puderam ter vigência e irradiar seus efeitos a partir de 1º de agosto de 2016:

Art. 99 [...]

§ 13. **No Poder Executivo**, os aumentos de remuneração ou alterações de estruturas de carreiras que acarretem aumento de despesa **somente poderão ter vigência, e produzir efeitos financeiros, a partir de 1º de agosto de 2016.** [grifou-se]

Com efeito, **não há na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 restrição específica quanto ao início da produção de efeitos financeiros de leis que impliquem em aumento de remuneração ou concessão de vantagens aos servidores públicos do PJU.** Pelo contrário, somente há a previsão genérica do artigo 98, § 2º, que não deve ser aplicada, porquanto, conforme visto, foi ultrapassada pela existência de dotação orçamentária (LOA/2016), bem como pela autorização específica contida no artigo 99, § 2º, da LDO/2016.

Não fosse suficiente, merece realce a situação semelhante ocorrida no ano de 2015 com o reajuste do subsídio de Ministro de STF. A Lei 13.091/2015, que majorou o valor do subsídio dos ministros desta Corte **previu efeitos retroativos**

ao 1º dia do mês de janeiro daquele ano, **mesmo tendo sido publicada e iniciado sua vigência somente a partir do dia 13 de janeiro de 2015:**

Art. 1º subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, observado o disposto no art. 4º desta Lei, será de R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais) a **contar de 1º de janeiro de 2015.**

[...]

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Fica revogado o inciso III do art. 1º da Lei no 12.771, de 28 de dezembro de 2012.

Brasília, 12 de janeiro de 2015; 194º da Independência e 127º da República.
[grifou-se]

A LDO/2015 (Lei 13.080/2015) continha exatamente a mesma restrição imposta pelo § 2º do artigo 98 da LDO/2016, em seu artigo 92, § 2º, *in verbis*:

Art. 92. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

[...]

§ 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.

Ora, se ao reajuste do subsídio dos ministros desta Egrégia Corte não se entendeu pelo impedimento da retroatividade, tal medida não pode penalizar o reajuste operado pela Lei 13.317/2016 na remuneração dos servidores públicos federais.

Obviamente, o pagamento integral e de forma retroativa do subsídio dos ministros somente foi efetivado em virtude de previsão na LOA do ano de 2015, não devendo ser obstado o pagamento do reajuste da Lei 13.317/2016 aos substituídos, justamente porque também se está diante de situação com previsão de recursos orçamentários.

Ademais, a limitação da eficácia da Lei 13.317/2016, tal como seus termos preveem, macula até mesmo, ainda que em segundo plano, o **princípio da segurança jurídica**. Isso porque a limitação imposta pela Portaria Conjunta nº 1/2016 mitigou um direito previsto em lei, direito este que os destinatários da norma – os servidores do Poder Judiciário da União – tinham plena confiança de que se concretizaria plenamente.

Conforme Canotilho¹⁹, os princípios da segurança jurídica e da

¹⁹ Conforme o constitucionalista português, “a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto

proteção da confiança são elementos constitutivos do Estado de Direito, indispensáveis à estabilidade das relações sociais e à realização do próprio Direito. Para o jurista lusitano, a segurança jurídica e a proteção da confiança – que reunidos formam o princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo – são postulados de observância obrigatória perante os atos do Poder Público.

Isso porque tais atos devem conter “fiabilidade, racionalidade e transparência”, de forma que em relação a eles “o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos de seus próprios atos”.²⁰ Assim, ao limitar os efeitos financeiros de um direito criado pela Lei 13.317/2016, a Portaria Conjunta nº 1/2016 violou a segurança jurídica que amparava a categoria.

Por todos os motivos expostos, deve-se a garantir a eficácia plena da Lei 13.317/2016, em seus exatos termos, com o pagamento a partir do dia 1º de junho de 2016.

3. REQUERIMENTOS

Ante o exposto, em favor de toda a categoria, requer seja o presente requerimento recebido e acolhido para o pagamento da remuneração de Julho com incidência dos índices previstos na Lei 13.317/2016 sobre todo o período, bem como o pagamento das diferenças relativas ao mês de Junho, uma vez que o marco temporal previsto para início dos efeitos financeiros na lei é expressamente 1º de junho de 2016.

Belo Horizonte, 5 de setembro de 2016.

Alan da Costa Macedo
Coordenador-Geral do SITRAEMG

Alexandre Magnus Melo Martins
Coordenador-Geral do SITRAEMG

Igor Yagelovic
Coordenador-Geral do SITRAEMG

a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da confiança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos” (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 252).

²⁰ Ibid., op. cit., p. 252. Assim, por força do princípio da segurança jurídica, considerado em sentido amplo, arremata Canotilho que o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus atos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas, decorrem os efeitos jurídicos previstos e prescritos pelo ordenamento jurídico.