



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 502-76.2013.6.00.0000 – CLASSE 26 –
BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Luciana Lóssio
Interessado: Tribunal Superior Eleitoral

PROCESSO ADMINISTRATIVO. JUSTIÇA ELEITORAL.
SERVIDOR. PROPOSTA. GRATIFICAÇÃO ELEITORAL
(GRAEL). POSSIBILIDADE JURÍDICA E
ORÇAMENTÁRIA. PROJEITO DE LEI. CNJ.
CONGRESSO NACIONAL. ENCAMINHAMENTO.

Havendo possibilidade jurídica e orçamentária para a
implantação integral da Gratificação Eleitoral (GRAEL),
incluindo os servidores ativos e inativos e, ainda,
mantendo-se o pagamento de outras gratificações, nos
termos dos pareceres dos órgãos técnicos desta Corte,
o anteprojeto de lei deve ser encaminhado ao Conselho
Nacional de Justiça e ao Congresso Nacional para
análise.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por
unanimidade, em deferir o encaminhamento de anteprojeto de lei, nos termos
do voto da relatora.

Brasília, 25 de junho de 2014.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luciana Lóssio', written over a horizontal line.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhora Presidente, cuida-se de requerimento formulado pelos servidores do Tribunal Superior Eleitoral para encaminhamento de anteprojeto de lei ao Congresso Nacional que dispõe sobre a criação da Gratificação Eleitoral (GRAEL).

Apresentam minuta de projeto de lei à fl. 3 e a correspondente justificção baseada na função específica que cabe à Justiça Eleitoral de gerir e executar as eleições.

Para tanto, relacionam competências adicionais que estão a cargo dos servidores para a realização desse mister, tais como julgamento de contas de campanha e de partido político, logística das urnas eletrônicas, concepção e manutenção dos sistemas de processamento eleitoral, implementação de biometria para identificação do eleitor, capacitação de mesários, registro de candidaturas.

Aduzem que os servidores possuem limitação aos direitos políticos e ao exercício da cidadania, por não poderem ser filiados a partidos políticos, tampouco exercer atividade partidária.

Sustentam que a gratificação é ferramenta gerencial para a Administração aprimorar a produtividade e reduzir gastos com serviço extraordinário, bem como para valorizar a qualidade dos trabalhos prestados à sociedade, mantendo em seu quadro pessoal especializado e de alto nível.

Informação da Secretaria de Gestão de Pessoas às fls. 10-12.

Pareceres da Assessoria Jurídica (ASJUR) às fls. 13-17 e 18-23.

Informação da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOF) às fls. 27-32.

Manifestação do Diretor-Geral às fls. 34-35.

É o relatório.



VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhora Presidente, há possibilidade jurídica e orçamentária para o encaminhamento do anteprojeto de lei ao Congresso Nacional para votação.

A Constituição Federal, em seu art. 96, II, *b*, autoriza os tribunais superiores encaminharem proposição ao Poder Legislativo sobre *“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”*. (Destaquei)

Por outro lado, as normas relativas às despesas com pessoal ativo e inativo estão previstas em seu art. 169 e no art. 76 da Lei nº 12.708/2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.

O art. 169 da Constituição prescreve:

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.

Por sua vez, o art. 76 da Lei nº 12.708/2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013, assim prevê:



Art. 76. Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, 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 discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2013, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposta dos servidores desta Justiça Especializada – inicialmente ofertada com valores e parâmetros distintos –, após análise dos aspectos jurídico e orçamentário pelos órgãos técnicos deste Tribunal Superior, foi apresentada novamente com as adequações sugeridas e originou o presente processo administrativo.

Assim, de acordo com a minuta do atual anteprojeto de lei, a Gratificação Eleitoral é devida aos servidores efetivos ativos e inativos, calculada mediante a aplicação do fator de 0,35 (trinta e cinco centésimos) sobre o vencimento básico do último nível de carreira do cargo do servidor e está incluída no orçamento da Justiça Eleitoral.

A Assessoria Jurídica manifestou-se pela possibilidade jurídica do projeto de lei, porém, ressaltou tratar-se de gratificação de natureza *propter laborem*, adotada para compensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais, razão pela qual entende não ser incorporável aos proventos nem extensível aos inativos e pensionistas, salvo por expressa liberalidade do legislador, em reconhecimento ao trabalho já prestado pelos servidores aposentados e, ainda, para manutenção da vantagem aos que irão aposentar-se.

O parecer jurídico contém, ainda, ponderação a respeito da impossibilidade da percepção da GRAEL conjuntamente com outras gratificações, sejam aquelas criadas por motivos distintos, como a Gratificação de Atividade de Segurança (GAS), sejam as recebidas pelo exercício de função de confiança ou cargo comissionado.

Por outro lado, a Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOF), após a realização de cálculos e projeções

incidentes na dotação consignada à Justiça Eleitoral, pugna pela possibilidade de criação da GRAEL sob o ponto de vista orçamentário.

A informação da SOF noticiou intenção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de revisão dos limites atuais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para gastos com pessoal, a fim de viabilizar limite específico àquele Conselho, o que acarretaria redução dos valores atualmente destinados à Justiça Eleitoral.

Entretanto, mesmo considerando a possível restrição decorrente de limitação pela LRF e, ainda, de outros projetos de lei referentes à criação de cargos e funções no âmbito desta Justiça Especializada, esclareceu que a Justiça Eleitoral tem capacidade para absorver o impacto com a implantação integral da GRAEL, incluindo os servidores ativos, inativos e pensionistas e, também, mantendo o pagamento concomitante com outras gratificações.

Ante o exposto, considerando a possibilidade jurídica e orçamentária da proposta, nos termos dos pareceres técnicos supramencionados, voto pelo encaminhamento do anteprojeto de lei ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para emissão de parecer prévio, nos termos do art. 74, IV, da Lei nº 12.708/2012¹, e posteriormente ao Congresso Nacional, para discussão.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhora Presidente, peço vista dos autos.

¹ Lei nº 12.708/2012.

Art. 74. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

[...]

IV – parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

EXTRATO DA ATA

PA nº 502-76.2013.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral.

Decisão: Após o voto da Ministra Luciana Lóssio, deferindo o encaminhamento de anteprojeto de lei, pediu vista o Ministro Marco Aurélio.

Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 14.11.2013.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (presidente):
Senhores Ministros, a Assessoria prestou as seguintes informações:

Vossa Excelência pediu vista do processo administrativo, no qual se discute o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional para a criação de gratificação eleitoral.

No requerimento de folhas 2 a 7, subscrito por três servidores do Tribunal Superior Eleitoral, argumenta-se que a aludida gratificação constituir-se-ia em ferramenta gerencial para o aprimoramento da produtividade e da qualidade dos serviços prestados pela Administração, possibilitando política mais restritiva em relação à prestação de serviço extraordinário na Justiça Eleitoral, reduzindo custos e mantendo a excelência e a qualidade dos trabalhos. Acompanha-o minuta de projeto de lei, com a devida justificação.

A Ministra Cármen Lúcia, Presidente do Tribunal à época, determinou a autuação e a livre distribuição (folha 2), sendo a Ministra Luciana Lóssio sorteada para a relatoria (folha 8). Remetido o processo à Diretoria-Geral, nos termos do artigo 1º da Instrução Normativa/TSE nº 2/2010², o Doutor Anderson Vidal Corrêa decidiu enviá-lo à Secretaria de Gestão de Pessoas e à Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral (folha 9).

A Secretaria de Gestão de Pessoas apontou a necessidade de observar-se o contido no artigo 169, § 1º, da Constituição Federal³ e na cabeça do artigo 76 da Lei nº 12.708/2012⁴ quanto ao aumento da despesa com pessoal, sugerindo o encaminhamento do processo à Secretaria de Orçamento, Planejamento, Finanças e Contabilidade, para manifestação. Assinalou também a necessidade de remessa da

² Art. 1º Os processos de competência originária, autuados nas classes 12ª, 24ª sobre matéria administrativa, 26ª e 44ª, após a distribuição, serão remetidos ao Diretor-Geral da Secretaria, para instrução.

§ 1º Os processos autuados na classe 10ª serão remetidos, após a distribuição, à Assessoria Especial.

§ 2º Instruído o feito, os autos serão devolvidos à Secretaria Judiciária, para conclusão ao relator.

³ 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.

⁴ Art. 76. Para fins de atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, 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 discriminativo específico da Lei Orçamentária de 2013, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

proposta ao Conselho Nacional de Justiça, para parecer, consoante o disposto no artigo 74 da citada Lei⁵ (folhas 10 a 12).

A Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral, às folhas 13 a 17, pronunciou-se a favor da criação da gratificação, sujeita ao crivo de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Aduziu ser da competência do Tribunal Superior Eleitoral a proposição de projeto de lei sobre a estrutura remuneratória dos servidores desta Justiça Especializada, na forma do artigo 96, inciso II, alínea b, da Carta da República. Ponderou ser a gratificação, nos moldes propostos, decorrente das condições excepcionais da prestação do serviço, portanto não sendo incorporada aos proventos nem estendida aos inativos e pensionistas, salvo expressa autorização legal. Nesse sentido, destacou a impossibilidade da percepção com outras gratificações, como as decorrentes de atividades de segurança ou de cargo ou função comissionada. Assinalou serem necessários ajustes redacionais na minuta do projeto de Lei.

A Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade, às folhas 27 a 31, informou haver margem de crescimento de R\$ 2.023.000.000,00 (dois bilhões e vinte e três milhões de reais) para despesa com pessoal, já considerada a redução do limite disponível para o Conselho Nacional de Justiça, conforme diretriz acordada em maio de 2013. Acrescentou ser de R\$550.116.819,00 (quinhentos e cinquenta milhões, cento e dezesseis mil, oitocentos e dezenove reais) o impacto orçamentário da proposta – caso conferida a gratificação a pensionistas e servidores ativos e inativos – ou de R\$294.294.668,82 (duzentos e noventa e quatro milhões, duzentos e noventa e quatro mil e seiscentos e sessenta e oito reais e oitenta e dois centavos) – caso se entenda pela não incorporação aos proventos ou cumulação com outras gratificações. Disse depender a inclusão dos valores na proposta orçamentária do envio do projeto de lei até a data limite estabelecida no artigo 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não estando o montante previsto para 2014.

O então Diretor-Geral, Doutor Anderson Vidal Corrêa, reiterando as razões anteriormente apresentadas, submeteu o processo à Ministra Luciana Lóssio (folhas 34 e 35).

⁵ Art. 74. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

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

II - simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;

III - manifestação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e

IV - parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

§ 1º Não se aplica o disposto no inciso IV do *caput* aos projetos de lei referentes exclusivamente aos órgãos Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público Federal e Conselho Nacional do Ministério Público.

§ 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.

§ 3º Excetua-se do disposto neste artigo a transformação de cargos que, justificadamente, não implique aumento de despesa.

Na sessão de 14 de novembro de 2013, Vossa Excelência pediu vista, após manifestação da Relatora pelo encaminhamento do anteprojeto de lei ao Conselho Nacional de Justiça, para emissão de parecer prévio, e, posteriormente, ao Congresso Nacional. Vindo o processo, Vossa Excelência determinou a remessa ao novo Diretor-Geral, para pronunciar-se.

O Doutor Athayde Fontoura Filho, às folhas 39 a 41, rememora o trâmite processual. Ressalta haver sido modificada, na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014, a redação do dispositivo alusivo à colheita do parecer do Conselho Nacional de Justiça, agora previsto no artigo 79, inciso IV⁶. Assevera atualmente necessário estar o projeto de lei acompanhado do parecer ou da comprovação da respectiva solicitação, sendo possível o envio concomitante ao citado órgão e ao Congresso Nacional.

O processo retornou a este Gabinete, acompanhado das notas de julgamento, do relatório e do voto escrito da Ministra Luciana Lóssio.

A teor do disposto no artigo 74, inciso IV, da Lei nº 12.708/2012, projeto de lei que implique aumento de gastos com pessoal e encargos sociais, incluído o Judiciário, deve ser acompanhado de manifestação do Conselho Nacional de Justiça. Por isso a Relatora pronunciou-se no sentido da remessa do processo ao aludido Conselho.

Muito embora a coordenação da Justiça Eleitoral caiba a este Tribunal, presidido por Ministro do Supremo, o caso não diz respeito a tal fenômeno, mas a requisito de encaminhamento de projeto ao Poder Legislativo.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA:
Senhor Presidente, peço vista dos autos.



⁶ Art. 79. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhados de:

(...)

IV - parecer ou comprovação de solicitação de parecer sobre o atendimento aos requisitos deste artigo, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição Federal, tratando-se, respectivamente, de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

EXTRATO DA ATA

PA nº 502-76.2013.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral.

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio, acompanhando a relatora, antecipou pedido de vista o Ministro João Otávio de Noronha.

Presidência do Ministro Marco Aurélio. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Dias Toffoli, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão. Ausente o Ministro Gilmar Mendes.

SESSÃO DE 6.5.2014.



VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA:
Senhor Presidente, acompanho o voto da eminente relatora.



EXTRATO DA ATA

PA nº 502-76.2013.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Interessado: Tribunal Superior Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deferiu o encaminhamento de anteprojeto de lei, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão. Ausentes os Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux.

SESSÃO DE 25.6.2014.