



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO S.T.F.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF

1. Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA de 2012. Supressão de parte da proposta orçamentária do STF, dos Tribunais Superiores e do MPU no encaminhamento pelo Executivo.
2. Inexistência de outra medida apta a sanar a lesividade. Cabimento da ADPF.
3. Associação de pessoas jurídicas. Nova jurisprudência do STF. Representatividade integral da categoria profissional. Âmbito nacional. Pertinência temática. Legitimidade Ativa.
4. Descumprimento de preceitos fundamentais. Princípio da Separação dos Poderes. Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público. Prerrogativa de formulação de seus próprios orçamentos. Competência do Executivo limitada à consolidação das propostas autônomas. Competência exclusiva do Legislativo para apreciar o mérito das propostas. Devido processo constitucional legislativo. Jurisprudência pacífica do STF. Necessidade de fixação do alcance desses preceitos.
5. Caráter temporária da LOA. Urgência. Cabimento e necessidade da liminar.
6. Pedido sucessivo de processamento como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO.

FENAJUFE – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, com sede em Brasília - DF, na SCS, Quadra 01, Bloco "C", Edifício Antônio Venâncio da Silva, 14º Andar, CEP 70.395-900, CNPJ número 37174521/0001-75, por seus procuradores, ao final firmados (instrumento de mandato incluso), que recebem intimações na Rua General Câmara, 243, conjunto 1.002, Centro, em Porto Alegre-RS, CEP 90.010-230, vem à vem à presença de Vossa Excelência ajuizar

**Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
com pedido de liminar, urgente,
em face da**

EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA, com endereço no Palácio do Planalto, na Praça dos Três Poderes, nesta Capital Federal, e da

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, com endereço na sede do referido Ministério, localizada na Esplanada dos Ministérios, igualmente em Brasília – DF, pelos seguintes fatos e fundamentos:



1 – Síntese da controvérsia.

1.1. A arguida, como é público e notório, ao encaminhar ao Congresso Nacional o **Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2012**, deixou de contemplar parte significativa da proposta de orçamento formulada pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Ministério Público da União.

Ao fazê-lo, descumpriu preceitos fundamentais da Carta da República, atentando contra o princípio da separação dos poderes, além de prerrogativas, garantias, procedimentos e competências expressamente estabelecidas no Texto Constitucional.

1.2. A presente argüição é cabível porque inexistente outro meio processual eficaz de sanar a lesividade de tal conduta.

A ação direta de inconstitucionalidade ou de inconstitucionalidade por omissão, segundo a jurisprudência firmada pelo STF, não autoriza a expedição de ordem ou a fixação de prazo para que seja sanada a omissão na iniciativa reservada do processo legislativo.

O mandado de segurança, em matéria orçamentária, segundo também a jurisprudência histórica da Corte, está disponível ao titular da prerrogativa constitucional atingida (no caso, aos próprios Tribunais e ao MP), não porém às entidades de classe, portadoras, aqui, de simples *interesse*.

As demais ações constitucionais, como é intuitivo, não se adéquam à hipótese fática. A eventual disponibilidade das vias ordinárias, por sua vez, não podem ser consideradas como impeditivos apriorísticos do remédio da argüição (exceto se no modo incidental), segundo entende o Tribunal. Ademais, também elas se mostram insuficientes, diante do caso concreto, para corrigir a tempo e modo a lesão.

1.3. A arguinte encontra-se legitimada para a presente argüição, consoante a nova orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

Trata-se de Federação Nacional, que reúne os Sindicatos de Trabalhadores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União, em número superior a 9 (nove) unidades da Federação.

É hoje pacífica a abertura da ADI (e pois da ADPF) às entidades de classe de segundo grau, cujo caráter nacional decorra da reunião de outras pessoas jurídicas representantes da classe em âmbito mais restrito.



A arguinte preenche ainda o requisito da suficiência de representatividade, na medida em que o ato atinge a *totalidade da categoria profissional*.

Além da abrangência nacional, a Fenajufe não se restringe a uma *fração* da categoria (caso de associações de servidores ocupantes de *certos cargos* ou dos quadros de *certo ramo*), representado integralmente os servidores do Judiciário da União e MPU.

1.4. O cabimento da liminar, mesmo sem oitiva da parte contrária, decorre da letra da Lei 9.882/99, que autoriza “em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave” que “o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno” (art. 4º, §1º).

A necessidade da liminar decorre da natureza do ato atacado e do próprio *caráter transitório* das leis orçamentárias. O julgamento final da ação, portanto, não terá eficácia, devendo ser logo antecipada a tutela jurisdicional.

Cabe lembrar que, por tais razões, ainda que em sede de mandado de segurança, tem sido inúmeras as liminares concedidas neste Eg. STF diante de iguais atitudes por parte de Governadores de Estado.

2 – Cabimento da ADPF.

2.1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi introduzida pelo Constituinte de 1988, como “*uma garantia do processo-constitucional, que visa a preservar a obediência geral devida, pelos atos estatais, às regras e princípios constitucionais considerados fundamentais*”, nas palavras de ANDRÉ RAMOS TAVARES.¹

A previsão constitucional é a seguinte:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
(...)

¹ ANDRÉ RAMOS TAVARES. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. disponível em http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/andre_amos2.pdf, acesso em 16.09.2011.



§ 1.º A argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. (Transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93)

Observa DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES que “a única regra procedimental prevista na Constituição a respeito da ação de descumprimento de preceito fundamental diz respeito à competência originária do Supremo Tribunal Federal, remetendo o texto constitucional à proceduralização da lei infraconstitucional”.²

A disciplina legal do instituto tardou mais de uma década, tendo sido baixada mediante a **Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999**, que “dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal”.

2.2. A Lei 9.882/99 estabelece o princípio da subsidiariedade para o cabimento da ADPF, que somente poderá ser aforada quando não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade, conforme se lê do artigo seu artigo 4º:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver **qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**.

É bem o caso.

2.3. Conforme bem adverte o Ministro CELSO DE MELLO em conhecido voto proferido no julgamento da ADPF nº 17, o princípio da subsidiariedade deve ser aplicado **com prudência**, a fim de que este valioso instrumento de proteção dos valores básicos do sistema constitucional não seja esvaziado.

De acordo com o Min. CELSO DE MELLO, para tal efeito impõe-se considerar **diante do caso concreto** se existe meio processual realmente eficaz para sanar a lesividade discutida pelo autor, sendo que a “**a mera possibilidade de utilização de outros meios não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade**”.³

² NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações Constitucionais*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. p. 69

³ STF, Pleno, ADPF 17, decisão do Relator publicada no DJU de 28.9.2001 - Informativo 243.



Assim, apenas quando cumpridamente demonstrada a existência de outro meio processual apto a sanar a lesividade, de modo efetivo, à disposição da parte demandante e diante do caso concreto, é que se poderia falar na incidência daquela restrição:

“Como enfatizado, o princípio da subsidiariedade - que rege a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental - acha-se consagrado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que condiciona o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor. É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, **para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade.** Isso significa, portanto, que o princípio da subsidiariedade não pode - e não deve - ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República. Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição. Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização da nova ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental, causada por ato do Poder Público” (grifos nossos). Brasília, 20 de setembro de 2001. Ministro CELSO DE MELLO Relator”.⁴

Na correta observação de DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES *“já há julgados do Supremo Tribunal Federal que exigem que o instrumento processual apto a resolver a questão jurídica deve ter a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a arguição de descumprimento de preceito fundamental”*.⁵

⁴ STF, Pleno, ADPF 17, decisão do Relator publicada no DJU de 28.9.2001 - Informativo 243.

⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações Constitucionais*. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. p. 95.



2.4. Como se disse, cuida-se de ato da Presidência da República que, ao cumprir seu dever constitucional de submeter à apreciação do Congresso Nacional o Orçamento Anual de 2012, **suprime** parte da proposta orçamentária autonomamente formulada pelo STF, Tribunais Superiores e MPU.

A ofensa a preceitos fundamentais, contida no referido ato, será objeto de demonstração em item apartado.

Por ora, cumpre demonstrar que não se encontra à disposição da arguinte qualquer outra alternativa processual apta a, eficazmente, sanar a lesividade contida na conduta denunciada.

2.5. Veja-se, por exemplo, a hipótese de **ação direta de inconstitucionalidade ou de ação direta de inconstitucionalidade por omissão.**

Não se está dizendo que não caberiam as ações diretas de inconstitucionalidade pelo simples fato de se tratar de lei orçamentária. Realmente o STF já considerou como “ato concreto”, despido de normatividade e portanto insuscetível de controle concentrado. Todavia, tal entendimento já terá sido superado pela jurisprudência da Casa.⁶

Também não se está negando o cabimento de ADO, considerando-se porventura ter havido uma (parcial) omissão das arguidas no que tange à deflagração do processo legislativo que é de sua iniciativa reservada. Também estas duas questões encontram-se resolvidas na jurisprudência do STF, que entende possível a inconstitucionalidade por omissão e por omissão parcial, inclusive no que toca à deflagração do processo legislativo.

O que se afirma é que tal alternativa não se mostra apta, no caso concreto, a “sanar a lesividade” da conduta atentatória aos preceitos fundamentais.

A jurisprudência do STF está repleta de exemplos de ADOs contra omissões do Chefe do Executivo em deflagrar o processo legislativo em determinadas matérias, para cuja iniciativa a Constituição estabeleceu reserva absoluta.⁷

⁶ (...) II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (...) (STF, Pleno ADI 4048/MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ suplementar. 5. Medida cautelar deferida. (STF, Pleno, ADI 4049/MC, Rel. Min. AYRES BRITTO, DJ 08.05.2009).

⁷ O caso mais emblemático talvez seja o da omissão dos Chefes do Executivo, Federal e Estaduais, na iniciativa das leis revisão geral anual dos servidores públicos.



Ocorre que mesmo reconhecendo a inconstitucionalidade da omissão do Executivo, nesses casos, o STF vem sistematicamente recusando nas ADOs aplicação a parte final do art. 103, §3º da CF, forte na premissa de que a iniciativa do processo legislativo não constitui propriamente um “ato administrativo” e sim um “ato de poder”:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (REDAÇÃO DA EC Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998). Norma constitucional que impõe ao Presidente da República o dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores da União, prevista no dispositivo constitucional em destaque, na qualidade de titular exclusivo da competência para iniciativa da espécie, na forma prevista no art. 61, § 1º, II, a, da CF. Mora que, no caso, se tem por verificada, quanto à observância do preceito constitucional, desde junho/1999, quando transcorridos os primeiros doze meses da data da edição da referida EC nº 19/98. Não se compreende, a providência, nas atribuições de natureza administrativa do Chefe do Poder Executivo, **não havendo cogitar, por isso, da aplicação, no caso, da norma do art. 103, § 2º, in fine, que prevê a fixação de prazo para o mister.** Procedência parcial da ação”.⁸

Dizia o Relator do acórdão cima referido:

"a fixação de prazo, como se vê, só tem cabimento em se cuidando de providência a cargo de órgão administrativo, o que não se verifica no presente caso, posto não se enquadrar nas atribuições administrativas do Chefe do Executivo iniciativa que, caracterizadora de ato de Poder, desencadeia processo legislativo (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Do Processo Legislativo", p. 202)" (DJ de 18/03/02)".⁹

Assim, considerando-se que a lei orçamentária é de vigência transitória, que a falta de apontamento no Projeto de Lei impede o Legislativo de analisar por completo a proposta de orçamento do Judiciário e MPU, e que o remédio da ADI ou ADO, segundo o entendimento assente do Tribunal, não permite que se determine a prática do ato faltante, mas apenas que se declare a existência de mora, é evidente que tal alternativa não se mostra eficaz para o efeito de sanar a lesividade da infração constitucional aqui examinada.

Para ficar apenas em um exemplo, veja-se a ementa do seguinte julgado do STF, a demonstrar que a cognição plena da ADI, em matéria orçamentária, se mostra como ineficaz diante do caráter transitório das normas dessa natureza:

⁸ STF, Pleno, ADI 2504, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJ 29.6.2001

⁹ Id. Ib.



Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 1º e 2º da Medida Provisória n. 414/2008, atual Lei n. 11.688/2008, que constitui fonte de recursos adicional para ampliação de limites operacionais do BNDES. Exaurimento da eficácia dos dispositivos atacados. Ação julgada prejudiciada.¹⁰

2.6. Prossiga-se com a hipótese do **mandado de segurança** ou, por se tratar de ente associativo, do **mandado de segurança coletivo**.

Ora, mais do que ineficaz, essa alternativa simplesmente está disponível à arguinte no caso concreto, pois para o STF as entidades de classe não têm legitimidade para impetrar ações de segurança em tais situações.

Com efeito, o STF tem se posicionado pela impossibilidade do uso do mandado de segurança visando à preservação da “garantia instrumental da autonomia financeira do Poder Judiciário” ou, ainda, na defesa de “simples interesses” e não de direitos subjetivos dos integrantes da categoria representada. Isso porque a defesa da prerrogativa constitucional da autonomia administrativa e orçamentária do Poder Judiciário (ou MP) **pertence exclusivamente aos órgãos aos quais foi deferida**, como se exemplifica:

“MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO - LIBERAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTARIOS (CF, ART. 168) - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE (ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS) - INADMISSIBILIDADE - PRERROGATIVA DE PODER - GARANTIA INSTRUMENTAL DA AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIARIO - "WRIT" COLETIVO - DEFESA DE DIREITOS E NÃO DE SIMPLES INTERESSES - ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DA ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. – O autogoverno da Magistratura tem, na autonomia do Poder Judiciário, o seu fundamento essencial, que se revela verdadeira pedra angular, suporte imprescindível a assecuração da independência político-institucional dos Juízes e dos Tribunais. O legislador constituinte, dando consequência a sua clara opção política - verdadeira decisão fundamental concernente a independência da Magistratura - instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia financeira do Poder Judiciário. A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento - ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele

¹⁰ STF, ADI 4005, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe-149, 13/08/2010



consignados -, a própria independência político-jurídica daquelas Instituições. **Essa prerrogativa de ordem jurídico-institucional, criada, de modo inovador, pela Constituição de 1988, pertence, exclusivamente, aos órgãos estatais para os quais foi deferida. O legislador constituinte, na realidade, não a partilhou e nem a estendeu aos membros e servidores integrantes dessas instituições. O exercício desse direito e, portanto, intransferível. Só poderá exercê-lo - dispondo, inclusive, de pretensão e de ação - aquele a quem se outorgou, no plano jurídico-material, a titularidade exclusiva do seu exercício. De absoluta intransmissibilidade, portanto, essa posição jurídica, que também não poderá ser invocada por terceiros, especialmente por entidades de direito privado - ainda que qualificadas como entidades de classe -, cujo âmbito de atuação não transcende a esfera dos direitos de seus próprios associados.** A qualidade para agir, no caso, só pertine a tais órgãos estatais, os quais, por seus Presidentes ou Procuradores-Gerais, estarão legitimados para postular, em juízo, a defesa daquela especial prerrogativa de índole constitucional, não sendo lícito a uma simples entidade de classe, atuando substitutivamente, deduzir, em nome próprio, pretensão jurídica que nem a ela e nem a seus associados pertence. - O mandado de segurança coletivo - que constitui, ao lado do "writ" individual, mera espécie da ação mandamental instituída pela Constituição de 1934 - destina-se, em sua precípua função jurídico-processual, a viabilizar a tutela jurisdicional de direito líquido e certo não amparável pelos remédios constitucionais do "habeas corpus" e do "habeas data". Simples interesses, que não configurem direitos, não legitimam a válida utilização do mandado de segurança coletivo.¹¹

Na ocasião, a Corte recusou legitimidade à Associação dos Magistrados do Rio de Janeiro para discutir situação ligada à execução orçamentária do Tribunal de Justiça daquele Estado.

O obstáculo, é bom que se diga, dada a sua natureza de controle objetivo de constitucionalidade, não se aplicaria à presente medida.

2.7. As demais ações ou “remédios” constitucionais não se mostram sequer adequadas ao enfrentamento da situação aqui debatida. Ação declaratória de constitucionalidade, ação popular, habeas data, mandado de injunção ou reclamação, nenhuma dessas opções se presta ao enfrentamento do ato governamental referido ao início, muito menos de modo eficaz.

¹¹ STF, Pleno, MS 21291 AgR-QO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 27-10-1995



2.8. Finalmente, uma eventual possibilidade teórica de discussão do mesmo tema pelas vias ordinárias (possibilidade ela mesma questionável diante da natureza do ato em questão), não seria obstáculo ao cabimento da presente.

Como já viu em alerta do Ministro CELSO DE MELLO na ADPF 17, “a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais [...] não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade”.¹²

No mesmo sentido, na ADPF 22, salienta o Min. GILMAR MENDES, Relator:

"13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como **aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata**. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, *a priori*, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação".¹³

2.9. A partir de uma visão convergente, LUÍS ROBERTO BARROSO propõe três critérios para admitir o cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental: (a) deve interferir na fixação do conteúdo e do alcance do preceito fundamental; (b) não pode depender da definição prévia de fatos controvertidos; (c) deve ser insuscetível de resolução através da interpretação do sistema infraconstitucional.¹⁴

É precisamente este o caso dos autos, porquanto:

a) a apreciação dos atos discutidos na presente argüição claramente interferem na fixação do conteúdo e alcance de preceitos fundamentais no que toca às competências constitucionais em matéria orçamentária e ao próprio processo legislativo constitucional, conteúdo e alcance estes que estão mesmo a reclamar um posicionamento definitivo e vinculante do STF, para que cessem os reiterados descumprimentos, nessa área;

¹² STF, Pleno, ADPF 17, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 28.9.2001 - Informativo 243.

¹³ STF, Pleno, ADPF 76, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ de 20-2-06.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.



b) os fatos são, ademais de incontrovertidos, de público conhecimento, tendo-se instaurado no País um debate público entre os Poderes da República em torno da controvérsia do orçamento de 2012;

c) a controvérsia não ser resolve mediante aplicação ou interpretação da legislação infraconstitucional, reclamando, ao contrário, definição a partir de preceitos fundamentais da Constituição, que aliás estabelece originariamente regras de competência e procedimento que concretizam os preceitos fundamentais violados.

2.10. Diga-se ainda que não se discute aqui “ato eminentemente político”, que pudesse por tal motivo ter recusado o exame pela presente via.

Para bem contrastar, veja por exemplo o caso da ADPF 1 – QO, paradigmático nesta matéria. Ali se recusou processar a Arguição contra veto aposto pelo Executivo ao sancionar certo projeto de lei, porque “*no processo legislativo, o ato de vetar (...) e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se hão de reservar à esfera de independência dos Poderes Políticos em apreço. 9. Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo - que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, - no conceito de "ato do Poder Público", para os fins do art. 1º, da Lei nº 9882/1999.*”¹⁵

Aqui, diferentemente, o ato do Poder Público é exatamente aquele que **impede** a manifestação legítima de cada um dos Poderes em matéria orçamentária: a faculdade do Judiciário e MPU apresentarem suas propostas integrais à consideração do poder competente, e a prerrogativa exclusiva do Legislativo apreciar a globalidade das pretensões orçamentárias de cada Poder!

Aqui, diferentemente, o ato de Poder Público que se questiona é aquele que **suprime** indevidamente parte da proposta orçamentária, com exacerbação da competência do Executivo e rompimento do equilíbrio (separação) entre os Poderes!

2.11. Assim, mostra-se cabível e adequado o processamento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

¹⁵ STF, Pleno, ADPF-QO 1, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ 07-11-2003.



3 – Legitimação ativa.

3.1. A FENAJUFE é entidade de classe de segundo grau e representa o conjunto dos servidores públicos civis federais dos quadros do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União em âmbito nacional, detendo aliás a prerrogativa de “representar judicial e extrajudicialmente os servidores públicos do Judiciário Federal e MPU na defesa de seus interesses, podendo atuar na condição de substituto processual” (Estatuto Social, art. 3º, IV).

Reúne as entidades sindicais de primeiro grau (sindicatos) representativos da categoria profissional nos diversos Estados e no Distrito Federal, em número superior a 9 (nove), consoante a listagem dos Sindicatos associados (documento anexo).¹⁶

Nessa medida, encontra-se legitimada para propor ação direta de inconstitucionalidade (e, pois argüição de descumprimento de preceito fundamental) em consonância com a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal.

A natureza e âmbito de representação da Fenajufe também revelam a clara pertinência temática com a presente medida.

3.2. A legitimidade para propor argüição de descumprimento de preceito fundamental, prevista no § 1º do art. 102 da Constituição da República, foi atribuída pela Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF aos mesmos legitimados para propor a ação direta de inconstitucionalidade, *verbis*:

Art. 2º Podem propor argüição de descumprimento de preceito fundamental:

I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

De acordo como artigo 103 da Constituição, a ADI e, pois, a ADPF, pode ser proposta por entidade de classe de âmbito nacional, além das confederações sindicais (redação da EC 45/2004):

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

¹⁶ Em anexo relação das entidades estaduais associadas, em dia com suas contribuições, participantes da última Reunião Plenária da Fenajufe. A relação completa das associadas encontra-se em <http://www.fenajufe.org.br/novo/we/entidades/entidades.htm>.



- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

3.3. O STF, de fato, reviu seu entendimento inicial acerca do alcance do inciso IX do artigo 103 da Constituição, passando a considerar que não apenas as “entidades nacionais” em sentido estrito, mas também aquelas cujo caráter nacional decorra da reunião de outras pessoas jurídicas representantes da classe em âmbito mais restrito, como é o caso da arguinte:

Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: "entidade de classe de âmbito nacional": compreensão da "associação de associações" de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. **O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito.** 2. **É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe.** 3. **Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das "associações de associações de classe", de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade.**¹⁷

Conforme se vê desse importante precedente, que representou radical viragem da jurisprudência do STF, não mais é necessário que à entidade de classe nacional se filiem diretamente os membros da respectiva categoria social, valendo também que o ente nacional reúna “agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito”, como é caso da arguinte.

Naquela oportunidade, o Supremo entendeu possível o ajuizamento de ADI em nome dos produtores de cachaça por parte da FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DOS PRODUTORES DE CACHAÇA DE ALAMBIQUE – FENACA.

¹⁷ STF, ADI 3153 AgR, Rel. Ac. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 09.09.2005



3.4. Esse entendimento tem sido reiterado em vários outros julgamentos da Corte, onde se reconheceu por exemplo a legitimação da das ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP:

I. ADIn: legitimidade ativa: "entidade de classe de âmbito nacional" (art. 103, IX, CF): Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP 1. Ao julgar, a ADIn 3153-AgR, 12.08.04, Pertence, Inf STF 356, o plenário do Supremo Tribunal abandonou o entendimento que excluía as entidades de classe de segundo grau - as chamadas "associações de associações" - do rol dos legitimados à ação direta. 2. De qualquer sorte, no novo estatuto da CONAMP - agora Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - a qualidade de "associados efetivos" ficou adstrita às pessoas físicas integrantes da categoria, - o que bastaria a satisfazer a antiga jurisprudência restritiva. II. ADIn: pertinência temática. Presença da relação de pertinência temática entre a finalidade institucional da entidade requerente e a questão constitucional objeto da ação direta, que diz com a demarcação entre as atribuições de segmentos do Ministério Público da União - o Federal e o do Distrito Federal. III. ADIn: possibilidade jurídica, dado que a organização e as funções institucionais do Ministério Público têm assento constitucional. IV. Atribuições do Ministério Público: matéria não sujeita à reserva absoluta de lei complementar: improcedência da alegação de inconstitucionalidade formal do art. 66, caput e § 1º, do Código Civil (L. 10.406, de 10.1.2002).¹⁸

Também para a CONFEDERAÇÃO CONFEDERACAO DAS ASSOCIACOES DE MICROEMPRESAS DO BRASIL o STF já admitiu a legitimidade para ajuizar ADI:

I. ADIn: legitimidade ativa: "entidade de classe de âmbito nacional" (art. 103, IX, CF): compreensão da "associação de associações" de classe. Ao julgar, a ADIn 3153-AgR, 12.08.04, Pertence, Inf STF 356, o plenário do Supremo Tribunal abandonou o entendimento que excluía as entidades de classe de segundo grau - as chamadas "associações de associações" - do rol dos legitimados à ação direta. II. ADIn: pertinência temática. Presença da relação de pertinência temática, pois o pagamento da contribuição criada pela norma impugnada incide sobre as empresas cujos interesses, a teor do seu ato constitutivo, a requerente se destina a defender. III. ADIn: não conhecimento quanto ao parâmetro do art. 150, § 1º, da Constituição, ante a alteração superveniente do dispositivo ditada pela EC 42/03. IV. ADIn: L. 7.689/88, que instituiu contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, resultante da transformação em lei

¹⁸ STF, Pleno, ADI 2794, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 30-03-2007.



da Medida Provisória 22, de 1988. 1. Não conhecimento, quanto ao art. 8º, dada a invalidade do dispositivo, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal, em processo de controle difuso (RE 146.733), e cujos efeitos foram suspensos pelo Senado Federal, por meio da Resolução 11/1995. 2. Procedência da arguição de inconstitucionalidade do artigo 9º, por incompatibilidade com os artigos 195 da Constituição e 56, do ADCT/88, que, não obstante já declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 150.764, 16.12.92, M. Aurélio (DJ 2.4.93), teve o processo de suspensão do dispositivo arquivado, no Senado Federal, que, assim, se negou a emprestar efeitos erga omnes à decisão proferida na via difusa do controle de normas. 3. Improcedência das alegações de inconstitucionalidade formal e material do restante da mesma lei, que foram rebatidas, à exaustão, pelo Supremo Tribunal, nos julgamentos dos RREE 146.733 e 150.764, ambos recebidos pela alínea b do permissivo constitucional, que devolve ao STF o conhecimento de toda a questão da constitucionalidade da lei.¹⁹

3.5. Note-se, ainda, que no âmbito do servidores públicos civis do PJU e do MPU, a Fenajufe se qualifica bem provavelmente como a única entidade de classe a preencher o requisito da **suficiência de representatividade**, considerando-se a abrangência do ato impugnado.

Com efeito, salvo engano, a FENAJUFE apresenta-se como única entidade nacional nessa seara que **não** se (des)qualifica por representar apenas *fração* da categoria profissional, como é o caso das associações de representação dos detentores de *certos cargos* ou dos integrantes dos quadros funcionais de *certo ramo* do Poder Judiciário ou do MPU.

Dito de outro modo, a FENAJUFE é a única entidade nacional, de segundo grau, que nesse campo se qualifica **sim** como representativa da totalidade das categorias profissionais representadas: servidores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União.

Essa outra exigência tem sido reiteradamente aplicada por este Tribunal, conforme se vê, a título exemplificativo, da seguinte decisão monocrática do Min. DIAS TOFFOLI:

“Decido.

A Constituição de 1988, nos termos do art. 103, IX, reconheceu legitimidade ativa às entidades de classe de âmbito nacional para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Segundo a jurisprudência da Corte, figuram como requisitos qualificativos de tais entidades, para fins de acesso ao controle

¹⁹ STF, Pleno, ADI 15, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 31-08-2007



abstrato de normas, (i) a delimitação subjetiva da associação, que deve representar categoria delimitada ou delimitável de pessoas físicas ou jurídicas, sendo vedada a heterogeneidade de composição (**ADI** nº 4.230/RJ-AgR, de minha relatoria); (ii) o caráter nacional, configurada com a comprovação da presença de associados em ao menos nove Estados da Federação (**ADI** nº 108/DF-QO, Ministro Celso de Mello, DJ de 5/6/92); e (iii) a vinculação temática entre os objetivos institucionais da postulante e a norma objeto de sindicância.

Além dessas condicionantes, foi alçada ainda outra, de caráter mais concreto, caracterizada pela suficiência ou não de representatividade da associação postulante, em razão da maior ou menor abrangência do ato questionado, a refletir o interesse de toda ou parte da categoria. **Com efeito, a jurisprudência da Corte não tem admitido a legitimidade ativa de associação que representa apenas fração ou parcela da categoria profissional, quando o ato impugnado repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe.**

Nessas hipóteses de carência de representatividade, quando a associação requerente, em nome de parcela da categoria, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo que diz respeito a toda a coletividade da classe, tem-se posicionado o Supremo Tribunal no sentido da ausência legitimidade ativa.²⁰

3.6. Não é demais registrar que a Federação arguinte tem atuado perante este Eg. STF, como representante da categoria profissional, em variadas ações e procedimentos de **controle concentrado de constitucionalidade**, na qualidade de interessado ou *amicus curiae*.

É o caso da **ADI 2.321**, que tratava do pagamento das diferenças de URV de março de 1994 aos servidores do Poder Judiciário e MPU, tendo por Relator o Ministro CELSO DE MELLO e da **ADI 2323**, de mesmo objeto e Relatoria do Min. AYRES BRITTO; da **ADI 3.104**, Relatora a Min. CARMEN LÚCIA, que tratava das regras de transição da aposentadoria dos servidores públicos, proferindo-se sustentação oral em Plenário; das **ADIs 3.172, 3.184 e 3.133**, com parcial coincidência de objeto, e da Relatoria também da Min. CARMEN LÚCIA; **ADI 3.460**, onde se discutiu o conceito de atividade jurídica para fins de ingresso na carreira do Ministério Público, Relator o Min. AYRES BRITTO; da **ADC 12**, sobre o poder regulamentar do CNJ e as regras contra o nepotismo, Relator o Min. AYRES BRITTO; da **ADI 2.135**, que versava sobre a reforma administrativa, sendo Relator o Min. NERI DA SILVEIRA; da **ADI 4.355**, sobre a jornada de trabalho dos servidores do Poder Judiciário, da Relatoria do Min. CELSO DE MELLO; **ADI 4.598**, em que se discute a regulamentação do CNJ sobre o expediente dos órgãos do Judiciário; do **RERG 565.089**, em que se debate o direito dos servidores públicos a uma

²⁰ STF, adi 4473, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 08/09/2011.



indenização pela omissão estatal em editar a lei anual de revisão geral prevista do art. 37, X, da CR, sendo Relator o Min. MARCO AURÉLIO e onde já também realizada sustentação oral; do **RERG 579.431**, Relator o Min. MARCO AURÉLIO, sobre a incidência de juros sobre precatórios e requisições de pequeno valor, entre outros procedimentos.

3.7. Assim como ocorre nos diversos precedentes acima citados, é certa a existência de **pertinência temática** entre a natureza ou âmbito de representação da arguinte, e seus objetivos sociais, com objeto da presente arguição.

O objeto desta arguição diz com a escorreita observância do devido processo constitucional legislativo, a divisão constitucional das competências em matéria de orçamento e de iniciativa legislativa em matéria orçamentária e, ainda, com autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e do MPU, tudo a influenciar diretamente, senão a condicionar, a possibilidade de satisfação das reposições ou dos acréscimos remuneratórios previstos em Projetos de Lei direcionados à categoria profissional (servidores do MPU e PJU), que é (integralmente) representada pela arguinte.

Como já se afirmou, às entidades sindicais de qualquer grau, assim como às entidades associativas comuns de segundo grau, é facultada a defesa, em juízo ou fora dele, dos direitos e interesses dos seus membro, o que evidencia claramente a legitimidade teórica para agir. E o descumprimento de preceitos fundamentais, no caso, atinge claramente direitos ou interesses da categoria, circunstância que concretiza a legitimação ativa.

3.8. Advirta-se, finalmente, que o fato de se denominar **Federação** sindical e não “confederação” não pode retirar da arguinte a legitimidade para o ajuizamento.

Tal conclusão representaria um paradoxo incompatível com o sistema constitucional.

Como ninguém ignora, os sindicatos são entes associativos de natureza especial, dotados de representatividade claramente *superior* às associações civis comuns, tanto que a própria Constituição lhes outorga prerrogativas também especiais (caso da substituição processual, por exemplo).

Assim, se às associações civis comuns que se reúnem em uma entidade nacional qualquer, se permite suscitar o controle de constitucionalidade via ADI, ADO e ADPF, não faz qualquer sentido – após a alteração da jurisprudência do STF nessa matéria – recusar igual legitimação para as entidades nacionais de



trabalhadores que – como a Fenajufe – são compostas por mais de 9 (nove) entidades locais, de âmbito estadual.

3.9. Certa, pois, a legitimação ativa da arguinte.

4 – Os fatos.

4.1. É de conhecimento geral da Nação que tramitam no Congresso Nacional projetos de lei tendentes à revisão dos subsídios da Magistratura e do Ministério Público (PL 7.749/2010), bem como à recomposição das tabelas remuneratórias dos servidores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União (PL 6.613/2009 e PL 6.697/2009), além do pagamento do chamado “adicional de qualificação” para os servidores ocupantes de cargos de nível médio dos quadros do PJU (PL 319/2007).

É público e notório também que, em razão disso, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Ministério Público da União encaminharam ao Poder Executivo suas propostas orçamentárias para o ano de 2012 contendo a previsão de verbas para pagamento de tais aumentos ou reajustes remuneratórios.

É igualmente por todos sabido que a Excelentíssima Senhora Presidenta da República, escudada pela Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento, Orçamento e Finanças, ao proceder à consolidação da proposta orçamentária do próprio Poder Executivo com as propostas autônomas encaminhadas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo, descumprindo com suas obrigações constitucionais, dela **suprimiram** as verbas destinadas ao custeio daqueles gastos, razão pela qual se propõe a presente arguição.

4.2. Dado o interesse especialíssimo da arguinte e seus representados, cabe referir de modo específico que em dezembro de 2009 o Presidente do Supremo Tribunal Federal encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei visando à revisão do Plano de Cargos e Salários dos servidores do Poder Judiciário Federal previsto na Lei 11.416/2006, que na Câmara foi cadastrado como Projeto de Lei nº 6613/2009 (cópia anexa).



Do mesmo modo, cumpre lembrar que na mesma época, o Procurador-Geral da República enviou ao Legislativo Federal Projeto de Lei no mesmo sentido, alterando o Plano de Cargos e Salários dos servidores do Ministério Público da União baixado pela Lei 11.416/2006, e que tramita como Projeto de Lei nº 6697/2009 (cópia anexa).

Segundo se pode ler das Justificativas dos mencionados projetos, visam eles corrigir defasagens e estabelecer política de valorização do quadro funcional, providência essenciais para o bom desempenho das missões institucionais do Judiciário e MPU. Como se sabe, os vencimentos das carreiras dos seus servidores apresentam defasagens, geradas pelo transcurso do tempo e também na comparação com outras carreiras públicas, deixando de refletir com a devida fidelidade o grau de importância e responsabilidade de seu desempenho.

São conhecidas as preocupações com a evasão de servidores dos quadros do MPU e Judiciário. Muitas vezes os candidatos aprovados deixam até mesmo de tomar posse, em função da defasagem salarial verificada no contraste com outras carreiras. Estima-se que em vários níveis, a remuneração atual dos servidores do quadro seja em média 80% menor do que servidores de outras carreiras públicas que exercem funções semelhantes. Isso tem causado um índice de evasão superior a 20% no âmbito desta instituição, gerando uma série de prejuízos para a administração e para os cidadãos que buscam um serviço de excelência.

Isso ocorre também em parte porque em sua atual redação, o Plano de Cargos e Salários repôs as perdas verificadas apenas até o ano de 2006. Considerando-se que a implantação dos padrões salariais foi diferida no tempo, em parcelas anuais, quando completou-se a aplicação, as novas tabelas também já se mostravam defasadas.

Ao perder servidores para carreiras mais atrativas, o Ministério Público e o Poder Judiciário perdem em conhecimento, em estratégias e em agilidade. Com isso, compromete-se o melhor desempenho de suas atribuições, que certamente são favorecidas pela presença de um corpo funcional melhor treinado e especializado no correr dos anos.

4.3. Não é demais referir que a repercussão financeira de todas essas proposições legislativas foi devidamente explicitada nos correspondentes Projetos de Lei e, neles, foram cumpridamente observados os limites constitucionais e legais, notadamente os fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que aliás jamais foi objeto de questionamento.



4.4. Assim, para exemplificar, vejam-se os documentos pertinentes às propostas orçamentárias dos diversos órgãos do Poder Judiciário da União, que tratam de incluir nas respectivas proposições para o ano de 2012 os acréscimos necessários à cobertura de tais despesas, tendo sido devidamente encaminhados mediante mensagens ou ofícios à Presidência da República: Mensagem nº 58, de 04 de agosto de 2011, do Supremo Tribunal Federal; Ofício STJ nº 766/GP, de 15 de agosto de 2011, do Superior Tribunal de Justiça; Ofício TST-GC.GSET-GP nº 269/2011, de 15 de agosto de 2011, do Tribunal Superior do Trabalho; Ofício STM nº 205/RSTM, de 15 de agosto de 2011, do Superior Tribunal Militar; Ofício TSE 3331/SOF/GP, de 10 de agosto de 2011, do Tribunal Superior Eleitoral; Mensagem nº 2/GP, de 09 de agosto de 2011, do Conselho Nacional de Justiça; Ofício PR nº 2011013826, de 15 de agosto de 2011, do Conselho da Justiça Federal; Ofício GPR nº 28826/2011, de 15 de agosto de 2011, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios; Ofício nº 72/2011/Presi/CNMP, de 17 de agosto de 2011, do Conselho Nacional do Ministério Público; Ofício PGR/GAB nº 1.014, de 18 de agosto de 2011 da Procuradoria Geral da República (cópias em anexo).

4.5. Não obstante, ao proceder à consolidação da proposta orçamentária, que lhes compete, as argüidas deixaram de incluir no Projeto de Lei Orçamentária de 2012 os recursos necessários para fazer frente ao impacto financeiro dos mencionados projetos de lei, em especial, do ponto de vista dos servidores, dos PLs nºs 6.613/2009 e 6.697/2009, além do PL 319/2007, sem falar do PL 7.749/2010, que versa sobre os subsídios da Magistratura e MP.

Com efeito, a Mensagem nº 344, de 31 de agosto de 2011, da Presidência da República, mediante a qual se encaminha ao Congresso Nacional o PLOA de 2012, **suprime** indevidamente das propostas orçamentárias do Judiciário e Ministério Público da União os mencionados valores.

Tanto é assim que, em 2 de setembro de 2011, a Exma. Sra. Presidenta da República remete ao Congresso a Mensagem nº 355, que **explicita** a ocorrência da mencionada supressão (cópia anexa):

MENSAGEM Nº 355

Senhores Membros do Congresso Nacional, venho dar conhecimento a V. Ex^{as} de que o Poder Judiciário e o Ministério Público Federal encaminharam ao Poder Executivo proposta de elevação de salários do seu funcionalismo com impacto total de R\$7,7 bilhões em 2012. Essas propostas estão anexas e não puderam ser contempladas no projeto de lei que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012”.

2 – As propostas, que ora remeto, não foram incluídas na peça orçamentária de 2012, em primeiro lugar, em função de



um quadro de incerteza econômica mundial, onde é indispensável que o Brasil mantenha uma realidade fiscal responsável que lhe permita lidar com sucesso com eventuais situações de crise.

3 – Há possibilidade de agravamento na situação econômica internacional em 2012, com risco de recessão em economias avançadas e forte volatilidade nos preços dos ativos financeiros.

Várias economias enfrentam problemas justamente por sua situação fiscal, com alto endividamento e déficit públicos.

4 – Nesse cenário, é importante que o Brasil mantenha sua trajetória de equilíbrio fiscal, com geração de resultados primários compatíveis com a redução da dívida pública em relação ao PIB, bem como com o controle da inflação e o estímulo ao investimento e ao emprego. Um aumento excessivo na despesa primária do Governo central traria insegurança e incerteza sobre a evolução da economia brasileira em um contexto internacional já adverso.

5 – É necessário que este esforço seja compartilhado por todos os Poderes da República.

Cabe ressaltar que o Poder Executivo já adota uma política de moderação no crescimento de suas despesas de pessoal, de modo a privilegiar a execução de investimentos e de programas sociais em seu orçamento. A inclusão de propostas grandes de reestruturação para o funcionalismo federal prejudicaria a efetiva implementação de políticas públicas essenciais como as da saúde, educação e redução da miséria.

Todavia, em respeito ao princípio republicano da separação dos Poderes e cumprindo dever constitucional, submeto à elevada apreciação deste Congresso nacional as proposições anexas. (cópia anexa – destacamos).

4.6. É consabido que, não tendo àquela altura se iniciado a apreciação do PLOA pelo Congresso, a arguida poderia valer-se da faculdade prevista no artigo 166, §5º da Constituição, para o efeito de alterar sua proposição e nela incluir a totalidade dos valores orçados pelo Poder Judiciário e MPU.

Não obstante, em flagrante desrespeito à **autonomia orçamentária do Poder Judiciário e do Ministério Público**, e também com ofensa à **prerrogativa exclusiva do Congresso** de apreciar e votar as propostas orçamentárias (autônomas) de todos os Poderes e do MPU, a arguida preferiu persistir em sua conduta omissiva.



4.7. Ratificando a recusa da primeira arguida em proceder ao devido encaminhamento da proposta orçamentária completa do PJU e MPU, a segunda arguida, a Exma. Sra. Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, em pronunciamento perante a Comissão Mista de Orçamento, asseverou que sequer “está nos planos do Executivo enviar uma mensagem modificativa ao Projeto orçamentário”, como se pode ler no sítio da Câmara dos Deputados na internet (cópia anexa).²¹

14/09/2011 20:37

ORÇAMENTO: GOVERNO NÃO PLANEJA MODIFICAR PROJETO PARA INCLUIR REAJUSTES

A ministra do Planejamento, Miriam Belchior, disse nesta quarta-feira que não está nos planos do Executivo enviar uma mensagem modificativa ao projeto orçamentário (PLN 28/11) prevendo o reajuste da cúpula e dos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União (MPU). O reajuste reivindicado pelas duas categorias gera uma despesa de R\$ 7,7 bilhões e não está contemplado na proposta.

Em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento, para falar sobre o próximo Orçamento e o projeto do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (PLN 29/11), Miriam Belchior afirmou disse que a avaliação do governo é de que o curso ainda incerto da crise econômica mundial exige cautela fiscal, com controle dos gastos e foco nos investimentos públicos. “O País está mais sólido do que em 2008, quando a crise começou. Mas o momento exige cautela. E o Orçamento foi feito dentro desta lógica”, disse.

A resposta da ministra foi dada a um questionamento feito pelo relator-geral da proposta orçamentária, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP). Dois dias após o envio da proposta ao Congresso, no último dia 2, o governo, pressionado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), encaminhou à Comissão Mista de Orçamento uma mensagem informando aos parlamentares a demanda dos servidores e da cúpula do Judiciário e do MPU, mas sem se comprometer em atendê-la. Hoje, a ministra confirmou a posição do governo.²²

4.8. Assim, muito embora em um primeiro momento a Mensagem nº 355 até houvesse emprestado a aparência de retificação do PLOA de 2012, para o efeito de incluir a totalidade da previsão orçamentária do Judiciário e MPU, suprimindo a omissão das argüidas na proposta original, os fatos vieram a

²¹ Disponível em <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias>, acesso em 17.09.2011.

²² A manifestação integral da Ministra MIRIAM BELCHIOR perante a Comissão Mista de Orçamento está disponível em áudio e vídeo na página da Câmara na internet: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/webcamara/ao-vivo/transmissoes-do-dia/videoArquivo?codSessao=00019410>.



confirmar não apenas a **persistência na omissão** como, para assombro da Nação, uma assumida **decisão de nela persistir!**

4.9. Não é demais registrar que o próprio Congresso Nacional, por suas assessorias e por seus membros, tem manifestado por igual sua convicção na persistência da recusa de Suas Excelências em fazer cumprir a Constituição e submeter integralmente ao Legislativo as proposições orçamentárias do Judiciário e Ministério Público.

Nesse sentido, pode-se ler no **Informativo Conjunto das Consultorias de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal sobre PL nº 28/2011-CN** a conclusão dos setores técnicos de ambas as Casas Congressuais, sinteticamente, que o Anexo V da mensagem original do Executivo não contemplou diversas reivindicações de aumento dos servidores em tramitação no Congresso e bem assim o aumento dos subsídios da Magistratura e MPU, não sendo corrigida tal ausência mediante a Mensagem 355 (cópia anexa):

INFORMATIVO CONJUNTO

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Principais aspectos, parâmetros fiscais e econômicos e resumo das despesas do Projeto de Lei Orçamentária para 2012 – PL nº 28/2011-CN (Mensagem nº 344/2011-CN e 86/2011, na Origem)

Por exigência da Constituição Federal e da LDO, o Poder Executivo apresenta o Anexo V, que discrimina a autorização para os aumentos e alterações na legislação de pessoal no decorrer de 2012, resultando em um montante adicional de R\$ 3,6 bilhões nas despesas com pessoal (R\$ 6,4 bilhões anualizados). Os valores referentes a substituições de terceirizados não foram considerados nesse cálculo, pois os recursos orçamentários para o provimento de cargos efetivos mediante a substituição de pessoal terceirizado originam-se de remanejamento de "Outras Despesas Correntes e de Capital" para "Pessoal e Encargos Sociais", não implicando acréscimo de despesas. O referido anexo contempla os seguintes valores:

- a) criação e/ou provimentos de cargos, empregos e funções, bem como admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título: R\$ 1,9 bilhão para 2012 (impacto anualizado de R\$ 3,7 bilhões), com a criação de 140.300 cargos e o provimento, admissão ou contratação de 57.159 servidores;
- b) alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração: R\$ 1,7 bilhão para 2012 (R\$ 2,7 bilhões anualizados).



O Anexo V deixou de contemplar uma série de reivindicações de aumento de remuneração de servidores públicos em processo de negociação e cujas proposições já se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados. Tampouco foram alocados recursos para o aumento do teto constitucional solicitado pelo STF e o MPU.

O Poder Executivo encaminhou, no dia 2 de setembro de 2011, mensagem ao Congresso Nacional, na qual apresenta a proposta original de orçamento elaborada pelo Poder Judiciário e o MPU. **Esclarece, na nova mensagem, que essa proposta original não foi integralmente incorporada ao PLOA 2012**, havendo sido reduzida, pelo montante de R\$ 7,7 bilhões, em rubricas relacionadas a pessoal e encargos sociais.

4.10. Os fatos acima narrados revelam, de parte das argüidas, claro descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição, que serão a seguir analisados.

5 – Da violação a preceitos fundamentais.

5.1. Nem a Constituição nem a Lei 9.882/99 conceituam os “preceitos fundamentais” que autorizam a argüição de descumprimento perante o Supremo Tribunal Federal.

Conforme anotava GILBERTO SCHÄFER, “*esse conceito, por ser aberto e indeterminado, deverá ser preenchido pelo STF, ou seja, o Supremo deverá definir o que entende por preceito, qual o seu conteúdo normativo, se são apenas regras ou também princípios, e o que dá o caráter de ‘fundamentalidade’ aos preceitos*”.²³

Há, todavia, como anota mesmo autor, com apoio em THOMAS DA ROSA BUSTAMANTE, relativo consenso em que “*entre os preceitos, devem estar as normas que constituem o núcleo fundamental essencial do Estado de Direito Brasileiro, devendo necessariamente ser englobados os princípios contidos no título I, bem como nas garantias do art. 60 da CF, não sendo difícil reconhecer diferenças entre as normas que formam o edifício constitucional*”.²⁴

²³ SCHAFFER, Gilberto. Argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF): possibilidades interpretativas. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2203>>. Acesso em: 16 set. 2011.

²⁴ Id. Ib.



5.2. Por outro lado, consoante ROBERTO MENDES MANDELLI JÚNIOR, entre outros, para a idéia de "descumprimento" na ADPF são aplicáveis as mesmas tipologias empregadas à caracterização da "inconstitucionalidade" na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Assim, não é demais assinalar que, naquilo em que aqui mais interessa no caso concreto, será sempre possível falar-se em descumprimento por ação ou por omissão, em sentido formal ou material, de abrangência total ou parcial.²⁵

5.3. Há, no caso, descumprimento de preceitos fundamentais, a seguir sumariamente elencados e que serão analisados no capítulo subsequente:

a) o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), fundamento do Estado Democrático;

b) a garantia, decorrente do princípio da separação dos poderes, de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 99, *caput* e art. 96) e do Ministério Público (art. 127, §§2º e 3º),

c) a prerrogativa expressa a eles conferida de elaboração de suas propostas orçamentárias (Poder Judiciário, art. 99, §1º; Ministério Público, art. 127, §3º);

d) a competência exclusiva do Congresso Nacional na apreciação dos projetos de lei relativos ao orçamento anual (art. 166), ou, dito de outro modo, das pretensões orçamentária (autônomas) de cada Poder ou órgão titular de autonomia nesse campo;

e) os limites de competência do Poder Executivo na matéria (art. 165, art. 166 e parágrafos e art. 84, XXIII), por seu extravasamento, ao pretender apreciar o mérito das propostas orçamentárias (autônomas) formuladas pelo Poder Judiciário e MP;

f) o devido processo constitucional em matéria de legislação orçamentária (arts. 84, 165 e 166 da CF), pela frustração ao encaminhamento das propostas autônomas em sua inteireza e pelo impedimento à sua devida apreciação pelo Poder Legislativo.

²⁵ MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: em defesa do Estado Social Democrático de Direito. In: TAVARES, A. R.; ROTHENBURG, W. C. (Orgs.). Aspectos atuais de constitucionalidade no Brasil: recurso extraordinário e arguição de descumprimento de preceito fundamental. Rio de Janeiro: Forense, 2003. pp. 223-243



6 – Dos preceitos fundamentais violados.

6.1. É sabido que a Constituição Federal, em seu art. 2º, dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. A Lei Maior consagrou a teoria dos freios e contrapesos, criando um sistema de controle recíproco entre os três poderes.

Na redação do art. 2º:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

ALEXANDRE DE MORAES, citando MONTESQUIEU, refere que essa divisão é necessária para haja equilíbrio entre os poderes, sendo que, para formar-se um governo moderado, dentro de um Estado Democrático de Direito, *“precisa-se combinar os poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar um poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a outro.”*²⁶

JOSÉ AFONSO DA SILVA sintetiza essa necessária divisão ou separação de poderes, baseada na *especialização funcional*²⁷ e na *independência orgânica*²⁸ de cada órgão, na premissa de que as funções de cada órgão *“só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que aliás integra o mecanismo) para evitar distorções e desmandos.”*²⁹

6.2. Por outro lado, em razão mesmo da independência entre os Poderes, é que a Constituição Federal de 1988 assegurou ao Poder Judiciário **autonomia administrativa e financeira.**

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

²⁶ MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. São Paulo: Atlas, 2007. P. 137.

²⁷ Significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 109).

²⁸ Significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 109).

²⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 111.



A autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário, já foi dito, representa uma verdadeira condição de independência entre os Poderes, até porque ao Judiciário compete apreciar os atos dos demais poderes constituídos, como destaca, entre outros JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“Aos órgãos jurisdicionais, consoante vimos, incumbe a solução dos conflitos de interesses, aplicando a lei aos casos concretos, inclusive contra o governo e a administração. Essa elevada missão, que interfere com a liberdade humana e se destina a tutelar os direitos subjetivos, só poderia ser confiada a um poder de Estado, distinto do Legislativo e do Executivo, que fosse cercado de garantias constitucionais de independência.

Essas garantias assim se discriminam: (1) *garantias institucionais*, as que protegem o Poder Judiciário como um todo, e que se desdobram em *garantias de autonomia orgânico-administrativa e financeira*; (2) *garantias funcionais ou de órgãos*, que asseguram a independência e a imparcialidade dos membros do Poder Judiciário, previstas, aliás, tanto em razão do próprio titular mas em favor ainda da própria instituição.”³⁰

6.3. Como decorrência incidível ou expressão mesma da autonomia administrativa e financeira, o Constituinte teve o cuidado de fazer constar como prerrogativa explícita dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário a de **elaborar a sua própria proposta orçamentária anual**.

Como acima, a relevância do tema, e certamente a repulsa ao vezo histórico da interferência do Executivo sobre os demais Poderes, fez com que o procedimento que expressa tal autonomia orçamentária fosse objeto de minudente regramento nos parágrafos segundo a quinto do **art. 99 da CF**:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º - Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º - O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;

II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará,

³⁰ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2007. P. 588.



para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 4º Se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 5º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Não há dúvida portanto sobre o conteúdo e o alcance dessa garantia. A propósito, assinala GILMAR FERREIRA MENDES:

“A autonomia administrativa e financeira materializa-se também na outorga aos tribunais do poder de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.”³¹

A autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário também se expressa na Constituição no **artigo 96**, *verbis*:

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

- a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;
- c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;

³¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008. p. 934.



II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) 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;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

III - aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral.

6.4. As normas constitucionais em análise indicam que a tarefa do Executivo restringe-se pois à *unificação* da proposta orçamentária anual em um só projeto de lei, não lhe outorgando, porém, qualquer competência para alterar o mérito da proposição apresentada pelo Judiciário.

Pela redação do dispositivo constitucional, não há qualquer margem de discricionariedade do Poder Executivo em incluir ou suprimir itens ou valores na proposta do Poder Judiciário.

Tanto assim que a Constituição é expressa ao atribuir ao Executivo uma única hipótese, claramente vinculada, de alterar pontualmente a proposição recebida do Judiciário. Consoante o §4º do art. 99, isso somente será admissível quando *“as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas **em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º**”*, hipótese em que *“o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual” (§4º)*.

Assim, desde que a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Judiciário esteja dentro dos limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica vedada qualquer ingerência do Executivo sobre o mérito ou a quantificação de tal proposta.

6.5. Assinale-se, por oportuno, que igual raciocínio se aplica á proposta orçamentária anual **do Ministério Público da União**, também afetada pela conduta das argüidas, à vista do que dispõe o artigo 127 e parágrafos da Constituição.

Também aqui, além de expressar a garantia e a prerrogativa, o legislador constituinte estabeleceu procedimentos que visam



precisamente evitar a tentação de interferência do Executivo na proposição orçamentária do Ministério Público:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º - Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (redação com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Comentando a autonomia administrativa conferida pelo Constituinte ao Ministério Público, diz PEDRO LENZA:

“9.2.6.1.2. Autonomia administrativa

Prevista no art. 127, §2º, a autonomia administrativa consiste na capacidade de direção de si próprio, autogestão, auto-administração, um governo de si. Assim, o Ministério Público poderá, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder



Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira, enfim, sua organização e funcionamento.”³²

Já sobre a autonomia financeira, que compreende e se expressa na capacidade de elaborar autonomamente sua proposta orçamentária, refere o mesmo doutrinador:

“9.2.6.1.3. Autonomia financeira

Estabelecida no art. 127, §3º, ao Ministério Público assegurou-se a capacidade de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, podendo, autonomamente, administrar os recursos que lhe forem destinados.

Assim como fixado para a magistratura e já estudado (art. 99, §§3º, 4º e 5º), a EC n. 45/2004 regulamentou o procedimento de encaminhamento da proposta orçamentária do Ministério Público e solução em caso de inércia. Proibiu, outrossim, a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais (art. 127, §§4º, 5º e 6º).”³³

6.6. Ademais, como já foi brevemente mencionado, a prerrogativa de apreciação das propostas orçamentárias **é exclusiva do Congresso Nacional**, nos termos também do **artigo 166** da Constituição:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais **serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional**, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma

³² LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. São Paulo: Método, 2007.11 ed. p.591-592.

³³ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. São Paulo: Método, 2007.11 ed. p.592.



regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

O procedimento, privativo do Congresso, é assim descrito na doutrina de RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA:

“Os projetos serão apreciados ‘pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum’ (art. 166, caput, da CF).

A apreciação incumbirá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados (art. 166, § 1º, da CF).

De posse do projeto, incumbirá a tal Comissão mista ‘examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República’ (art. 166, § 1º, I, da CF). Da mesma forma, incumbirá à Comissão ‘examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a



fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58' (art. 166, § 1º, II, da CF).”³⁴

JÚNIOR: No mesmo sentido, leciona FERNANDO LIMA GAMA

“O projeto de lei orçamentária, depois de consolidado pelo Poder Executivo, deve ser remetido ao Congresso Nacional. Lá ele será apreciado pela Comissão Mista Permanente de Orçamento composta de deputados e senadores, prevista no art. 166 da CF/1988. Essa comissão tem a função de examinar e emitir parecer sobre o projeto, bem como acompanhar e fiscalizar o orçamento.

O projeto de lei orçamentária, assim como as emendas propostas ao projeto após parecer da comissão mista permanente, será apreciada pelo Plenário das duas casas do Congresso Nacional.”³⁵

6.7. Também o **art. 84, XXIII, da CF88**, indica que a competência do Chefe do Poder Executivo restringe-se ao “envio” para o Congresso Nacional das propostas de orçamento previstas na Constituição:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

O conteúdo da lei orçamentária anual, no que tange ao Poder Judiciário e ao MPU, portanto, não poderia ter sido alterado pela Presidenta da República, de forma unilateral, excedendo a atribuição constitucional de simples envio das diversas proposições autônomas, agora consolidadas em um único projeto.

6.8. Do mesmo modo, os procedimentos e competências próprios do **processo legislativo** acabam por ser frustradas pelo agir das argúidas.

Além de tudo quanto já foi apontado, ao exacerbar a atribuição de mera “consolidação” que detinha, retirando do PLOA de 2012 a inteireza do orçamento fiscal referente ao Poder Judiciário e MPU, o Executivo agiu

³⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 398.

³⁵ GAMA JÚNIOR, Fernando Lima. Fundamentos de orçamento público e direito financeiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 64.



em contrariedade ao que dispõe a Constituição em seu art. 165, em especial no inc. III, no § 5º, I, e no § 6º:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 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.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente **aos Poderes da União**, seus fundos, **órgãos e entidades** da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:



I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

Segundo JOSÉ CARLOS OLIVEIRA DE CARVALHO, no tocante à disciplina constitucional do processo legislativo-orçamentário:

“Cumprê ressaltar que todas as propostas serão elaboradas pelos respectivos Poderes com observância da LDO e do PPA. Nesse sentido, havia dúvidas quanto à possibilidade de o Executivo interferir nas propostas dos outros Poderes. Em julgado do STF, restou evidenciada, dada a autonomia financeiro-orçamentária de cada ente, a impossibilidade de o Executivo interferir nas propostas a ele enviadas.”³⁶

O magistério de TATHIANE PISCITELLI não destoa:

“Ainda que, em todos os casos, a iniciativa seja do Poder Executivo, deve-se notar que, tendo-se em vista a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, a este competirá o encaminhamento de proposta orçamentária reativa a seus interesses, a qual será objeto de análise pelo Congresso Nacional juntamente com a proposta do Executivo. Essa exigência está prevista no artigo 99, §§ 1º e 2º, da Constituição.

Sendo assim, uma vez consolidada a proposta, ela será encaminhada para análise conjunta das duas Casas do Congresso Nacional, que a fará por meio de uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados.”³⁷

6.9. Como visto, o PLOA de 2012 enviado ao Poder Legislativo não contempla no anexo V a parte do orçamento do Judiciário e MPU destinada ao reajuste ou revisão remuneratória dos servidores, Magistrados e Membros do MP..

Uma tal conduta representa, por igual, desrespeito ao devido processo legislativo, que também tem assento constitucional.

Tal situação atrai a idéia de **jurisdição constitucional**, valendo neste ponto observar o Parecer do Ministério Público Federal na ADI

³⁶ CARVALHO, José Carlos Oliveira de. Orçamento público: teoria e questões atuais comentadas. São Paulo: Campus, 2007. p. 87.

³⁷ PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro esquematizado. São Paulo: Método, 2011. p. 41.



737/DF, da lavra do então Procurador da República e hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, GILMAR FERREIRA MENDES:

“A submissão dessas posições a regras jurídicas opera um fenômeno de transmutação, convertendo situações tradicionalmente consideradas de natureza política em situações jurídicas. Tem-se, pois, a juridicização do processo decisório, acentuando-se a tensão entre direito e política (Cf. Krebs Walter, Freiheitsschutz durch Grundrechte, JURA, p. 617 (625), 1998. Observe-se que, embora tais decisões estejam vinculadas juridicamente, é certo que a sua efetivação está submetida, dentre outras condicionantes, à reserva do financeiramente possível (...). Neste sentido, reconheceu a Corte Constitucional alemã, (...) que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à reserva do possível...)”³⁸

Neste sentido, o ato da administração não respeitou (ou observou) o **devido procedimento legislativo constitucional**, tornando-se passível de controle jurisdicional.

É, como dito, competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o Processo Legislativo que tem como objeto o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos anuais (STF, ADI 2.247). Portanto, com fundamento no princípio constitucional da separação dos poderes, o controle da atividade legislativa do Executivo pode ser exercido, mediante provocação, pelo Poder Judiciário.

Assim, cabe à jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal a delicada tarefa de controle do devido Processo Legislativo Orçamentário, adequando-o à principiologia e à normatividade constitucionais.

A conformidade da proposta orçamentária de 2012 e da integralidade dos seus anexos com as regras e princípios da Constituição, inclusive no que toca à iniciativa do Executivo e suas condicionantes (as propostas orçamentárias autônomas dos Poderes e do MPU), constitui claro limite constitucional a atuação das argüidas, e são também por si passíveis de controle pelo STF.

Ora, a fixação das bases orçamentárias relativas à LOA de 2012 foi objeto de prévia discussão entre representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Federal, da Procuradoria Geral da República e do Tribunal de Contas da União.

³⁸ MENDES. Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. Revista Jurídica Virtual. Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_14/direitos_fund.htm. Acesso em 15.09.2011.



Os Tribunais e o Ministério Público elaboraram suas propostas orçamentárias anuais dentro dos limites estipulados com os Poderes Executivo e Legislativo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, arts. 99, § 1º, e 127, § 3º). Daí por diante, cabe exclusivamente ao Poder Legislativo aprovar ou não as despesas orçadas, como assinala LUIZ EMYGDIO FRANCO DA ROSA JÚNIOR:

“O *aspecto político* reside no fato de funcionar através do orçamento ‘o jogo de harmonias e interdependência dos Poderes, especialmente nos regimes presidenciais’. O Poder Legislativo autoriza recursos e despesas à administração, corporificada no Poder Executivo (...).”³⁹

Com efeito, cumpridas pelo MPU e PJU as exigências constitucionais, estando suas propostas dentro dos limites constitucionais e legais, impõe-se à Chefe do Executivo o seu integral encaminhamento ao Congresso Nacional para avaliação, conforme normatiza a Constituição da República.

Como já se disse, somente no caso de desacordo do envio da proposta orçamentária com os limites estipulados na LDO, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

Assim, **não é dado ao Poder Executivo** o corte prévio da despesa do Poder Judiciário ou MPU. O ato de governo aqui restringe o exercício da alçada do Poder Legislativo no tocante ao conhecimento integral da Proposta Orçamentária da República, expressa por cada um dos seus Poderes.

6.10. Na hipótese dos autos, porém, como igualmente já se disse, não foi o que aconteceu.

Apesar de as propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União conter previsão de recursos para atender aos impactos financeiros decorrentes dos **Projetos de Lei nº 319/2007**, nº **6.613/2009** e nº **6.697/2009** (respectivamente tendentes à satisfação do “adicional de qualificação” e à recomposição das tabelas remuneratórias dos servidores do PJU e MPU), além do **PL nº 7.749/2010** (que trata da revisão dos subsídios dos Magistrados e membros do Ministério Público), o Poder Executivo, unilateralmente e ao arrepio de preceitos fundamentais da Constituição, acima delineados, houve por bem suprimir parte dessas proposições no encaminhamento do PLOA 2012.

³⁹ LUIZ EMYGDIO FRANCO DA ROSA JÚNIOR Manual de direito financeiro e tributário, 20 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 68.



6.11. A situação tampouco é nova.

Ainda que menos no Plano Federal, mas muito frequentemente nos Estados, as tentativas de intromissão do Executivo nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário já renderam inúmeros precedentes no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Em todos afirmou-se, categoricamente, que ao Chefe do Poder Executivo **compete exclusivamente a consolidação da proposta orçamentária, observando, conforme apresentada, a alusiva ao Judiciário, sem quaisquer apodamentos ou cortes.**

É o que se passará a demonstrar no próximo capítulo.

7 – Precedentes do STF.

7.1. São inúmeros os precedente do Supremo Tribunal Federal, a confirmar as assertivas do arguinte.

7.2. Ao apreciar a **AO nº 1482**, o eminente Ministro MARCO AURÉLIO, Relator, ressalta que já em 1989, quando em face do primeiro processo de elaboração orçamentária sob a égide da Constituição de 1988, o STF rechaçou a tentativa do Executivo de alterar o que remetido pelo Poder Judiciário para compor a proposta orçamentária da União.

Ficou desde então assentado que incumbe aos Tribunais, nos termos do art. 99, §2º, da CF88, aprovar os respectivos orçamentos, que, uma vez enviados ao Executivo, **haverão de ser incorporados ao projeto de lei orçamentária, da forma em que aprovados, in verbis:**

“É mesmo incompreensível que, ante entendimento do Supremo, caminhe-se, na órbita de um certo poder do Estado - o Executivo -, em direção diametralmente oposta. O quadro revelado mostra-se emblemático. O Judiciário, como lhe cabia fazer, encaminhou ao Executivo a proposta orçamentária para 2008. Pois bem, em face da política governamental em curso - sempre momentânea e isolada considerado certo mandato -, o Executivo, na via direta, procedeu à redução, tomando de empréstimo valor menor e o consolidando para submissão ao Legislativo.



Já em 1989, diante de tentativa do Poder Executivo de alterar o que remetido pelo Judiciário Federal para compor a proposta orçamentária da União, o Supremo pronunciou-se, sob a presidência do ministro Néri da Silveira, no sentido da impossibilidade da prática, ficando assentado que incumbe aos Tribunais de que trata o artigo 99, § 2º, da Lei Maior da República aprovar os respectivos orçamentos, que, enviados ao Poder Executivo, haverão de ser incorporados ao projeto de lei orçamentária, da forma em que aprovados.”⁴⁰

7.3. Já na AO nº 1491, cujo Relator foi o Min. EROS GRAU, destaca-se a solução de casos análogos ao presente através de decisões monocráticas em sede de mandado de segurança, o que mais reforça a posição pacífica do STF quanto à impropriedade de interferência do Executivo na proposta orçamentária do Judiciário:

“14. O Supremo Tribunal Federal entende, desde o primeiro processo de elaboração orçamentária sob a Constituição de 1988, que incumbe aos Tribunais de que trata o art. 99, § 2º, do Texto Constitucional, aprovar seus respectivos orçamentos, os quais, remetidos ao Poder Executivo, devem ser incorporados ao Projeto da Lei Orçamentária, nos próprios termos em que aprovados. 15. Não cabe ao Chefe do Poder Executivo de Estado-membro, unilateralmente, efetuar cortes na proposta orçamentária do Poder Judiciário. 16. Nesse sentido as seguintes decisões monocráticas: MS n. 23.277, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 26.11.98; MS n. 22.390, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 25.6.97; MS n. 22.685, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 19.12.96; MS n. 23.783, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 11.10.00; MS n. 23.589, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 11.2.00; MS n. 24.380, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 23.10.02; e AO n. 1.482, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 1.10.07. Ante o exposto, defiro a medida liminar requerida, para que o Governador do Estado do Tocantins proceda ao aditamento à proposta orçamentária para o exercício de 2008, bem assim para determinar à Mesa da Assembléia Legislativa daquele Estado-membro a suspensão do processo legislativo atinente ao projeto da lei orçamentária até o efetivo encaminhamento da proposta do Tribunal de Justiça. Comunique-se, com urgência, ao Chefe do Poder Executivo estadual o teor desta decisão, a fim de que seja providenciada a imediata remessa da proposta orçamentária originalmente aprovada pelo Poder Judiciário estadual à Assembléia Legislativa. Comunique-se, com urgência, ao Presidente da

⁴⁰ STF, Pleno AO 1482, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 01-10-2007.



Assembléia Legislativa, remetendo-se-lhe cópia desta decisão. Solicitem-se informações às autoridades impetradas, no prazo do art. 1º, "a", da Lei n. 4.348/64."⁴¹

7.4. Ainda como exemplo, pode-se mencionar a decisão adotada no **MS 28.405**, da Relatoria do Min. MARCO AURÉLIO, *in verbis*:

DECISÃO: PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDAÇÃO – PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO – SEPARAÇÃO – DOCTRINA DO SUPREMO. MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR DEFERIDA. 1. Nas informações prestadas, a Assessoria bem retratou as balizas subjetivas e objetivas deste mandado de segurança: O Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas busca a concessão de segurança no sentido de determinar ao Governador do Estado de Alagoas que proceda ao ajuste da proposta de lei orçamentária, referente ao ano de 2010, enviada à Assembléia Legislativa mediante a Mensagem nº 47/2009, publicada em 17 de setembro de 2009 (folha 37 a 40). Diz, inicialmente, da competência do Supremo para julgar o processo, a teor do artigo 102, inciso I, alínea “n”, da Constituição da República, tendo em conta a impossibilidade de o impetrante postular perante si mesmo. Cita como precedente da matéria, entre outros, o acórdão formalizado no Mandado de Segurança nº 21.450/MT, relator Ministro Octavio Gallotti, publicado no Diário da Justiça de 5 de junho de 2002. Alude às autonomias administrativa e financeira do Poder Judiciário para demonstrar a legitimidade ativa, o interesse e a capacidade processual na impetração. No mérito, alega ofensa à independência dos Poderes, porquanto a autoridade impetrada teria remetido ao Poder Legislativo proposta de lei orçamentária para o ano de 2010 contendo provisão de valores para o Poder Judiciário estadual em descompasso com a aprovada e enviada pelo Tribunal de Justiça alagoano (folha 18 a 36). Aponta, mediante quadro comparativo (folha 41), a diferença de 25,95% a menor entre o orçamento apresentado e o encaminhado pelo Governo alagoano para a aprovação legislativa, somando o total de R\$ 68.422.956,50 (sessenta e oito milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, novecentos e cinquenta e seis reais e cinquenta centavos). Afirma tratar-se de questão semelhante à versada na Ação Originária nº 1.482/RS, da relatoria de Vossa Excelência, cuja liminar foi deferida mediante decisão publicada no Diário da Justiça de 1º de outubro de 2007. Sob o ângulo do risco, aponta a iminência de aprovação da lei orçamentária para o ano de 2010 em descompasso com as demandas do Poder Judiciário estadual para o período. Requer o deferimento de medida acauteladora no sentido de ordenar-se à autoridade impetrada que promova

⁴¹ STF, Pleno, AO 1491, Rel. Min. EROS GRAU, decisão monocrática, DJ 04/12/2007



a imediata devolução do mencionado projeto de lei orçamentária, visando a adequá-lo à proposta remetida pelo Tribunal de Justiça, e abstenha-se de proceder a nova remessa à Assembléia Legislativa sem a referida correção. Alfim, pleiteia a concessão da ordem para compelir o Governador do Estado a fazer constar da proposição orçamentária a proposta integral apresentada pelo impetrante relativamente ao ano de 2010. O processo está concluso a Vossa Excelência para o exame do pedido de liminar. 2. **Há muito tempo, o Supremo fixou competir ao Poder Executivo a consolidação da proposta orçamentária, observando, conforme apresentada, a alusiva ao Judiciário. Cumpre ao Legislativo, em fase subsequente, apreciá-la.** É incompreensível que o Executivo, mesmo diante de pronunciamentos do órgão máximo da Justiça brasileira, insista, a partir de política governamental distorcida, porque conflitante com a Constituição Federal, em certa óptica e invada campo no qual o Judiciário goza de autonomia. Constata-se, realmente, a quadra vivenciada. Impõe-se a correção de rumos. Impõe-se o respeito às regras estabelecidas por aqueles que personificam o Estado/gênero. 3. Defiro a medida acauteladora para que o Estado de Alagoas, de posse da lei orçamentária, implemente nova consolidação - presentes os orçamentos do Executivo e do Judiciário -, levando em conta a proposta aprovada e encaminhada pelo Tribunal de Justiça. 4. Colham o parecer do Procurador-Geral da República. 5. Publiquem.⁴²

7.5. Dessarte, à vista da jurisprudência iterativa do STF, a infringência aos preceitos constitucionais objeto da arguição é por demais evidente.

8 – Manifestações administrativas do STF. Antevisão da conduta inconstitucional.

8.1. Por incrível que possa parecer, as eminentes autoridades do Executivo, ora argüidas, foram **expressa e previamente alertadas** quanto à necessidade de observância dos preceitos constitucionais acima referidos, referentemente às propostas orçamentárias autônomas.,

⁴² STF, Pleno, MS 28405, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, decisão monocrática, DJ 25/11/2009



Também foram, logo a seguir, devidamente **admoestadas** do equívoco de sua conduta, e como que exortadas a cumprir os preceitos constitucionais, porém em vão.

8.2. Com efeito, coube ao próprio Supremo Tribunal Federal lembrar – outra vez – que não caberia ao Poder Executivo imiscuir-se na proposta orçamentária do Judiciário.

Essa advertência ficou grafada na própria **Ata da 3ª Sessão Administrativa do STF**, realizada em **03.08.2011**, na qual se aprovou o orçamento para 2012, *in verbis*:

“ATA DA TERCEIRA SESSÃO ADMINISTRATIVA, REALIZADA EM 3 DE AGOSTO DE 2011. Às 18 horas e 20 minutos, reuniu-se o Supremo Tribunal Federal, em Sessão Administrativa, presentes o Senhor Presidente, Ministro Cezar Peluso, os senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Sobre os assuntos da pauta, deliberou o Colegiado: **1) Processo nº 345.322** – aprovar, por unanimidade, a proposta orçamentária para o exercício de 2012, no montante de R\$ 614.073.346,00, a ser encaminhada ao Poder Executivo para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual. **A Corte reiterou o decidido na Sessão Administrativa de 2 de agosto de 1989 e reafirmado na Sessão Administrativa de 4 de agosto de 1999, nas quais, interpretando o disposto nos arts. 99 e parágrafos, 84, inciso XXIII, 165, inciso III, e parágrafos 5º, inciso I, e 6º, 166 e parágrafos, todos da Constituição Federal de 1988, referentes à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, assentou que as propostas orçamentárias dos Tribunais devem, nos mesmos moldes de sua formulação, ser integralmente incorporadas pelo Poder Executivo ao Projeto de Lei Orçamentária Anual que será enviado ao Congresso Nacional.”** (doc. anexo).

8.3. Ainda, como se sabe, igual alerta, retratando a posição tantas vezes reafirmada pelo STF, foi aposto pelo eminente Presidente da Corte, Ministro Cezar Peluso, ao enviar à Presidência da República a **Mensagem nº 58** através da qual encaminhou a proposta orçamentária da Corte para 2012, *in verbis*:

“5. Tomo, por fim, a liberdade de relembrar que a proposta deverá, nos mesmos termos em que foi formulada, ser inteiramente incorporada ao projeto de lei orçamentária anual para exercício de 2012, consoante o entendimento que, firmado por esta Corte na Sessão Administrativa de 2 de agosto de 1989, reafirmado na



Sessão Administrativa de 4 de agosto de 1999 e, agora, reiterado na Sessão Administrativa de 3 de agosto de 2011, assentou a competência constitucional exclusiva do Poder Legislativo para deliberação final sobre as propostas orçamentárias encaminhadas pelos tribunais.” (doc. anexo).

8.4. Como é notório, também depois do Executivo Federal remeter ao Congresso a sua Mensagem nº 344, de 31 de agosto de 2011, com o PLOA de 2012, em vários pronunciamentos das autoridades do Poder Judiciário, notadamente do eminente Presidente do Supremo Tribunal Federal, foi proferido igual admoestação, no sentido da necessidade de se preservarem as atribuições constitucionais próprias de cada Poder em matéria orçamentária.

8.5. Ainda, como se sabe, depois dessa (falta de) complementação e dos pronunciamentos do Executivo no sentido de persistir na desobediência da Constituição, o eminente Presidente do STF remete à Presidência da República a Mensagem nº 62 (cópia anexa), como que numa última exortação, até aqui porém infrutífera:

Tendo em vista o teor da Mensagem nº 355, enviada pela Presidência da República aos membros do Congresso Nacional, no dia 2 de setembro de 2011 (cópia anexa), **tenho a honra de solicitar a Vossa Excelência que informe a esta Corte se será, ou não, encaminhada, por essa Presidência, Mensagem modificativa à de nº 344/2011, que resultou na de nº 86/2011-CN, e acompanhada de Projeto de Lei modificativo ao de nº 28/2011-CN (PLOA2012), para incorporar as despesas previstas pelos órgãos do Poder Judiciário da União, nas respectivas propostas orçamentárias, para o exercício de 2012, visando à recomposição dos subsídios dos magistrados e da remuneração dos servidores do Poder Judiciário da União, bem assim à criação do Adicional de Qualificação para os Técnicos Judiciários graduados, de que tratam, respectivamente, os Projetos de Lei nºs 7.749/2010, 6.613/2009 e 319/2007. (destacamos)**

8.6. **A conclusão a que se chega, portanto, é de que existe de parte do Poder Executivo, mediante as dignas autoridades argüidas, mais do que um fortuito descumprimento dos preceitos fundamentais estudados.**

Existe sim uma firme e consciente decisão de não cumpri-los e de prosseguir descumprindo-os, a exigir a pronta correção por parte do Judiciário, único apto a fazer cessar o desrespeito à Constituição.



9 – Da liminar.

9.1. Cabível e necessária a concessão de liminar, já por decisão do eminente Relator desta argüição, *ad referendum* do Plenário, como autoriza a lei e como requer a situação ora debatida.

9.2. A concessão de medida liminar em sede de Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra expressa previsão da **Lei 9.882/99**, segundo a qual:

“Art. 5º - O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na argüição de descumprimento de preceito fundamental”.

A referida lei possibilita, mais, que a medida liminar seja concedida monocraticamente, *ad referendum* do Tribunal Pleno, bastando, para isso, a ocorrência de “extrema urgência ou perigo de lesão grave” :

“Art. 5º - (...)

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º, §1º).

9.3. A hipótese dos autos é daquelas que necessitam da concessão da medida liminar por ato do Relator, nos termos da lei, pois o caso é efetivamente de extrema urgência.

A necessidade da liminar decorre da **natureza do ato atacado**, do próprio **caráter transitório das leis orçamentárias**. Como é notório, a Lei Orçamentária Anual possui prazo de vigência determinado, sendo que o art. 2º, da Lei nº 4.320/64 consagra o chamado *princípio da anualidade ou periodicidade*.

Ora, se orçamentos valerão para somente um exercício financeiro que, atualmente, compreende o intervalo de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, nos termos do art. 34 da mesma e se, por outro lado, a tramitação do feito de ordinário ultrapassa largamente esse lapso de tempo, o julgamento final da ação não terá eficácia se não concedida desde logo a liminar.

9.4. Cabe lembrar que, por essas mesmas razões, ainda que em sede de mandado de segurança, têm sido inúmeras as liminares concedidas



neste Eg. STF diante de iguais atitudes por parte de Governadores de Estado, valendo exemplificar:

“Defiro a liminar. Certo, dos precedentes invocados nenhum chegou à decisão colegiada do Tribunal: são, todos, decisões concessivas de liminar (MS 21.855, 15.12.93, Carlos Velloso; MS 22.404, 22.11.95, Moreira Alves; MS 22.390, 7.11.95, Carlos Velloso; MS 22.685, 13.12.96, Carlos Velloso). Fundou-se, no entanto, a afirmação da plausibilidade do pedido na doutrina firmada pelo Tribunal, em sede administrativa, desde o primeiro processo de elaboração orçamentária sob a Constituição.”⁴³

“2. Há muito tempo, o Supremo fixou competir ao Poder Executivo a consolidação da proposta orçamentária, observando, conforme apresentada, a alusiva ao Judiciário. Cumpre ao Legislativo, em fase subsequente, apreciá-la. É incompreensível que o Executivo, mesmo diante de pronunciamentos do órgão máximo da Justiça brasileira, insista, a partir de política governamental distorcida, porque conflitante com a Constituição Federal, em certa óptica e invada campo no qual o Judiciário goza de autonomia. Constata-se, realmente, a quadra vivenciada. Impõe-se a correção de rumos. Impõe-se o respeito às regras estabelecidas por aqueles que personificam o Estado/gênero. 3. Defiro a medida acauteladora para que o Estado de Alagoas, de posse da lei orçamentária, implemente nova consolidação - presentes os orçamentos do Executivo e do Judiciário -, levando em conta a proposta aprovada e encaminhada pelo Tribunal de Justiça.”⁴⁴

“7. Decido. 8. A matéria não é nova no Supremo Tribunal Federal. O eminente Ministro CARLOS VELLOSO, em caso similar, entendeu que “ao Tribunal de Justiça, na forma do disposto no artigo 99, §§ 1º e 2º, II, da Constituição Federal, cabe aprovar a proposta orçamentária do Poder Judiciário do Estado, que será remetida ao Chefe do Poder Executivo, a fim de ser incorporada, nos próprios termos em que aprovada, ao projeto de lei orçamentária da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Este não poderá, de forma unilateral, efetuar cortes na proposta orçamentária do Poder Judiciário. O que poderá fazer é solicitar à Assembléia Legislativa que o faça, dado que o Poder Legislativo é, em linha de princípio e observada a regra da razoabilidade, quem autoriza receitas e despesas” (MS nº 22.685, medida liminar, DJ de 19.12.96). No mesmo sentido: MS nº 22.390, CARLOS VELLOSO, DJ de 25.06.97; MS nº 23.277, SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 26.11.98, dentre outros. 8. Ante o exposto, defiro a medida liminar requerida. 9. Comunique-se ao Chefe do Poder Executivo Estadual o teor desta decisão, a fim de que seja providenciada a imediata remessa da proposta orçamentária originalmente aprovada pelo

⁴³ STF, MS 23277, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, decisão monocrática, DJ 26/11/1998.

⁴⁴ STF, MS 28405, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, decisão monocrática, DJ 25/11/2009.



Pleno do Poder Judiciário Estadual à Assembléia Legislativa, para que essa a considere no processo legislativo orçamentário referente ao exercício financeiro do ano de 2001. 10. Oficie-se, também, ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembléia Legislativa, remetendo-lhe cópia desta decisão.”⁴⁵

9.5. A urgência excepcional, por outro lado, encontra justificativa no estreito Cronograma do PLOA 2012, veiculado pela Mensagem 886/2011 do Congresso Nacional, que fixa os seguintes prazos:

MENSAGEM Nº 86/2011-CN
(Nº 344/2011, NA ORIGEM)

Presidente: Senador VITAL DO RÊGO (PMDB/PB)

Relator-Geral: Deputado ARLINDO CHINAGLIA (PT/SP)

Relator da Receita: Senador ACIR GURGACZ (PDT/RO)

1º/09/2011

- | | |
|--|------------------|
| 01. Leitura em sessão do Senado Federal | 1º/09 |
| 02. Publicação e distribuição de avulsos..... | até 06/09 |
| 03. Realização de audiências públicas | até 06/10 |
| 04. Apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas ao Projeto..... | de 07/09 a 21/09 |
| 05. Publicação e distribuição de avulsos das emendas à receita e de renúncia de receitas. | até 24/09 |
| 06. Apresentação, publicação e distribuição do Relatório da Receita | até 11/10 |
| 07. Votação do Relatório da Receita e suas emendas | até 14/10 |
| 08. Apresentação, Publicação e Distribuição do Relatório Preliminar | até 19/10 |
| 09. Apresentação de emendas ao Relatório Preliminar | de 20 a 22/10 |
| 10. Votação do Relatório Preliminar e suas emendas | até 25/10 |
| 11. Apresentação de emendas ao Projeto de Lei | de 26/10 a 04/11 |
| 12. Publicação e distribuição de avulsos das emendas * | até 09/11 |
| 13. Apresentação, Publicação, distribuição e votação dos Relatórios Setoriais | até 28/11 |
| 14. Apresentação, publicação, distribuição e votação do Relatório do Relator-Geral | até 15/12 |
| 15. Encaminhamento do Parecer da CMO à Mesa do CN | até 20/12 |
| 16. Implantação das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração de Autógrafos | até 22/12 |

(*) Parágrafo 2º, art. 166 da Constituição Federal

Como se percebe, a primeira votação na Comissão Mista ocorrerá até o dia 14 do mês vindouro, sendo todavia antecedida dos mais variados procedimentos preparatórios, eles próprios indispensáveis para o correto desempenho da função legislativa, incluindo a “publicação e distribuição de avulsos”, a “realização de audiências públicas”, a “apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas ao Projeto”, a “publicação e distribuição de avulsos das emendas à receita e de renúncia de receitas”, a “apresentação, publicação e distribuição do Relatório da Receita”, cada um deles consumindo também considerável período de tempo.

⁴⁵ STF, MS 23783-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 11/10/2000.



Ademais, o prazo acima mencionado é o prazo máximo fixado para votação, que, com eventual abreviamento das etapas preparatórias, poderá então ocorrer em momento ainda mais próximo.

9.6. Necessário, portanto, o deferimento da medida liminar requerida, *ad referendum* do Tribunal Pleno, para que a violação apontada seja de pronto sanada, de forma que seja submetida, já na primeira votação, a integralidade da proposta orçamentária atinente ao Poder Judiciário, na forma como originariamente encaminhada ao poder Executivo.

9.7. A providência antecipatória, portanto, consiste em determinar que as argüidas encaminhem ao Congresso Nacional a devida complementação ao PLOA de 2012 (PL 28/2011 – CN), nele inserindo a integralidade do orçamento dos órgãos do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União, notadamente, no Anexo V, a parte referente ao atendimento das previsões de reajuste ou revisão remuneratória, acima referidas, a fim de que sejam tais propostas orçamentárias devidamente apreciadas, em sua integralidade, pelo Congresso Nacional, em conformidade com o que determina a Constituição da República.

Cabível, por igual, que se determine a suspensão do trâmite do processo legislativo tendente à apreciação e votação do PLOA de 2012, até que sejam corrigidas suas desconformidades com os preceitos constitucionais.

10 – Pleito sucessivo: processamento como ADO.

A não se entender possível o processamento da presente como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, pretende a autora que seja ela processada como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

Embora se entenda que o meio *realmente apto* a sanar a lesividade do ato de Poder Público aqui combatido seja o da ADPF, tendo em vista a persistência de controvérsias sobre tal remédio, e considerando (a) que a legitimação ativa obedece a requisitos coincidentes e (b) que é evidente a inconstitucionalidade das condutas (sob esta ótica, omissivas) aqui combatidas, deverá ser recebida a presente como ADO.



11 – Requerimentos.

DIANTE DO EXPOSTO, requer:

a) liminarmente, *ad referendum* do Tribunal Pleno, na forma do §1º do artigo 5º da Lei nº 9.882/99⁴⁶, seja pelo eminente Relator determinado às argüidas que procedam à imediata complementação do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2012 (Projeto de Lei nº 28/2011-CN, objeto da Mensagem nº 344/2011), para o efeito de nela incluir a totalidade da previsão orçamentária concernente aos órgãos do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União, no tocante às despesas e às correspondentes receitas, em ordem a permitir a sua apreciação pelo Congresso Nacional, fazendo por este meio cessar o descumprimento dos preceitos fundamentais aqui discutidos;

b) também liminarmente, seja determinada a suspensão do trâmite legislativo do PLOA de 2012 (Projeto de Lei nº 28/2011-CN), até que as argüidas providenciem a adequação do referido projeto aos ditames constitucionais, nos termos acima referidos, disso se comunicando o eminente Presidente do Congresso Nacional, no edifício-sede do Poder Legislativo, com endereço na Praça dos Três Poderes, nesta Capital Federal;

c) sejam a seguir solicitadas as informações das argüidas, como de estilo;

d) sejam instados a se manifestar, os órgãos interessados, a saber: o Supremo Tribunal Federal-STF, o Superior Tribunal de Justiça-STJ; o Tribunal Superior do Trabalho-TST; o Superior Tribunal Militar-STM; o Tribunal Superior Eleitoral-TSE; o Conselho Nacional de Justiça-CNJ; o Conselho da Justiça Federal-CJF; e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT, nas pessoas de seus Presidentes, além do Ministério Público da União-MPU, na pessoa do Procurador-Geral da República, e do CNMP, por seu Presidente;

e) seja ao final acolhida e julgada procedente a presente argüição, declarando-se a ocorrência de descumprimento de preceitos fundamentais pelas argüidas e tornando-se definitiva a medida liminar, para o efeito de que reste complementado o Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2012 (Projeto de Lei nº 28/2011-CN, objeto da Mensagem nº 344/2011), com a inclusão da totalidade da previsão orçamentária concernente aos órgãos do Poder Judiciário, inclusive no que toca ao atendimento das despesas concernentes aos Projetos de

⁴⁶ Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de **medida liminar** na argüição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º **Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.**



Lei nº 319/2007, nº 6.613/2009 e nº 6.697/2009 (respectivamente tendentes à satisfação do “adicional de qualificação” e à recomposição das tabelas remuneratórias dos servidores do PJU e MPU), além do PL nº 7.749/2010 (que trata da revisão dos subsídios dos Magistrados e membros do Ministério Público), e receitas correspondentes, para que restem devidamente apreciados pelo Congresso Nacional, tudo na forma da Constituição da República;

f) sucessivamente, entendendo-se incabível o processamento da presente como ADPF, seja ela recebida e processada como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, apreciando-se sob o rito da ADO todos os pedidos acima formulados, inclusive o pedido de liminar e o pleito final de suprimento da omissão das arguidas quanto à correta deflagração do processo legislativo orçamentário de 2012, nos moldes acima descritos;

REQUER, também, seja cadastrado para fins de expedição das notificações o advogado **Pedro Maurício Pita Machado** (inscrição principal na OAB/RS sob o número 24.372 e na OAB/DF sob o número 29.543), com endereço na Rua General Câmara, 243, conj. 1002, em Porto Alegre-RS, CEP 90.010-230.

ATRIBUI à causa o valor de **R\$ 1.000,00** (hum mil reais), para efeitos fiscais.

Pede Deferimento.

Brasília, 19 de setembro de 2009.

P.p.
Pedro Maurício Pita Machado
OAB RS 24.372 - SC 12.391-A - DF 29.543

P.p.
Renata Von Hoonholtz Trindade
OAB RS 74.432

P.p.
Luciano Carvalho da Cunha
OAB RS 36.327 - SC 13.780-A.

P.p.
Fabiano Nobre Zimmer
OAB RS 71.175

C:\Users\Pedro Pita\Documents\FENAJUFE\INICIAIS\MI REVISÃO GERAL 2009\MI - REVISÃO GERAL fenajufe - revisado - set 09.doc



DOCUMENTOS ANEXADOS

1. Procuração.
2. Termo de posse. Ata de Eleição. Estatuto Social.
3. Relação de entidades filiadas à Fenajufe.
4. Projeto de Lei 7749/2010.
5. Projeto de Lei 6613/2009.
6. PL 6697/2009.
7. PL 319/2007.
8. Ata da 3ª Sessão Administrativa do STF.
9. Mensagem nº 58 do STF.
10. Ofício 766 do STJ.
11. Ofício 269 do TST.
12. Ofício 205 do STM.
13. Ofício 3331 do TSE.
14. Mensagem 2 do CNJ.
15. Ofício 2011013826 do CJF.
16. Ofício 28826 do TJDFT.
17. Ofício do CNMP.
18. Ofício 1014 da PGR.
19. PLOA de 2012 (PL 28/2011-CN) objeto da Mensagem n. 344 da P.R.
20. Mensagem nº 355 da Presidência da República.
21. Manifestação da Ministra do Planejamento em Audiência Pública.
22. Mensagem nº 62 do STF.
23. Informativo Conjunto das Assessorias Técnicas da Câmara e Senado.
24. Cronograma de tramitação do PLOA 2012 (PL 28/2011-CN).