

EXMO. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO EG. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A **ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 34.102.228/0001-04, representativa dos interesses dos magistrados brasileiros, com sede no SCN, Quadra 2, Bloco D, Torre B, Sala 1302, Shopping Liberty Mall, Brasília-DF, CEP: 70712-903, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 00.536.110/0001-72, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça do Trabalho, com sede no SHS, Quadra 06, bloco E, conj. A, salas 602 a 608, Ed. Brasil XXI Business Center Park I, Brasília, DF, CEP.: 70.316-000, e a **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL - AJUFE**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 13.971.668/0001-28, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça Federal, com sede no SHS, Quadra 6, bloco E, conj. A, salas 1.305/1.311, Ed. Brasil XXI Business Center Park I, Brasília/DF - CEP: 70.322-915, vêm, respeitosamente, por seus advogados (docs. 1 e 2), impetrar o presente **mandado de segurança coletivo** (CF, art. 102, I, "d", art. 5º, LXIX, LXX, "b" e Lei n. 12.016/09, art. 1º e 21), com **pedido de liminar** (Lei n. 12.016/09, art. 7º, III), em face do ato comissivo da Exma. Sra. **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** e, preventivamente, também contra o **SENADO FEDERAL** e a **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, nos termos e pelos motivos a seguir deduzidos.

I – A QUESTÃO EM DEBATE: DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS MAGISTRADOS DE VER OBSERVADO O PROCESSO LEGISLATIVO NECESSÁRIO AO IMPLEMENTO DA REVISÃO GERAL ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS MINISTROS DO STF

1. A presente ação de segurança impugna o ato comissivo da Presidente da República que, ao encaminhar o projeto da lei orçamentária de 2013, excluiu da mesma uma parte da proposta apresentada por esse eg. STF, pertinente à Revisão Geral Anual dos Subsídios dos Ministros do STF.
2. Impugna, ainda, preventivamente, a apreciação e votação do referido projeto de lei pelo Congresso Nacional, uma vez que o projeto encaminhado pelo Poder Executivo revela-se manifestamente inconstitucional e ilegal, ao impedir que o Congresso Nacional venha a apreciar e votar o projeto que deveria contempla a totalidade da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Judiciário
3. Esclarecem as impetrantes que a parte da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo que foi excluída do projeto da lei orçamentária de 2013 não é uma parte que pudesse ser objeto de livre deliberação ou de apreciação discricionária por parte do Poder Executivo ou mesmo do Poder Judiciário. É uma parte que a Constituição Federal (inciso X do art. 37) e a lei federal (n. 10.331/01) consideram como obrigatória de ser submetida ao Congresso Nacional, razão pela qual o ato comissivo configura inegável ofensa ao princípio da autonomia financeira do Poder Judiciário.

II - A LEGITIMIDADE E O INTERESSE DE AGIR DAS ASSOCIAÇÕES IMPETRANTES PARA O MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

4. A associação primeira impetrante (AMB) representa a totalidade dos magistrados brasileiros, pouco importando a classe ou categoria, já a associação segunda impetrante (ANAMATRA) representa exclusivamente os magistrados da Justiça do Trabalho enquanto que a associação terceira impetrante (AJUFE) representa exclusivamente os magistrados da Justiça Federal.

5. Nos termos de seus estatutos sociais, estão autorizadas a realizar a defesa judicial de seus associados, em nome próprio ou coletivo, razão pela qual, com apoio na jurisprudência desse eg. STF, possuem legitimação para o mandado de injunção coletivo:

*“MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - (...) – IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. (...) MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de **admitir a utilização**, pelos organismos sindicais e **pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição**. Precedentes e doutrina. (MI 20/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 22.11.96)*

6. No caso sob exame, conforme será demonstrado nos capítulos seguintes, os magistrados possuem o direito líquido e certo previsto no inciso X, do art. 37, da CF, assim como na Lei n. 10.331/2001, de obter a Revisão Geral Anual, em todo mês de janeiro de cada ano.

7. No entanto, a Presidente da República, por meio de um ato ilegal, impediu que a proposta orçamentária do Poder Judiciário, que contempla a Revisão Geral Anual, venha a ser apreciada e votada regularmente pelo Congresso Nacional.

8. Logo, dúvida não pode haver quanto à possibilidade do ajuizamento do presente mandado de segurança coletivo, em face da ilegalidade já praticada pela Presidente da República e da ilegalidade a ser praticada pelo Congresso Nacional.

9. Com efeito, o art. 5º, LXX, da CF, confere representatividade a todas as entidades associativas para postulare, em nome próprio, os direitos dos seus associados, havendo, no Estatuto das impetrantes, a expressa autorização para representar judicialmente os seus associados.

10. A jurisprudência desse eg. STF, por sua vez, já pacificou o entendimento no sentido de que a autorização expressa a que se refere o art. 5º, XXI, da Constituição, para o fim de conferir legitimidade à associação na defesa judicial dos direitos dos seus associados, é a constante dos estatutos, como ficou assentado no enunciado n. 629 da Súmula dessa Corte: *“A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe de autorização destes”*.

11. Na parte que toca ao interesse de agir, também estão presentes os pressupostos de conhecimento da presente ação, pois a garantia prevista no inciso X, do art. 37, da Constituição Federal, estabelece que a titularidade da mesma pertence aos que recebem subsídios, dentre os quais se encontram os associados das impetrantes.

III – OS FATOS QUE ANTECEDEM O ATO COATOR: OS PROJETOS DE LEI EM CURSO E AS REVISÃO GERAIS ANUAIS QUE NÃO SE CONCRETIZARAM AINDA

12. A Constituição Federal de 1998 havia assegurado no inciso X do art. 37, aos servidores públicos, incluindo os agentes políticos, a garantia de uma “revisão geral da remuneração” que haveria de se dar “sempre na mesma data” “sem distinção de índices”:

“X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;”

13. Diante da garantia então existente, a “revisão geral” se daria apenas quando o legislador compreendesse necessária e possível.

14. Passado o grande período de instabilidade econômica e verificada a eficácia do plano de estabilização da moeda com a implementação do “real”, veio o legislador constituinte a modificar essa garantia para instituir uma “revisão geral anual”, como se pode ver da redação dada ao inciso X do art. 37 pela EC n. 19/98:

“X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

15. Essa garantia veio a ser regulamentada pela Lei n. 10.331/2001, nos seguintes termos:

*“Art. 1º As remunerações e os subsídios dos servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais, serão revistos, na forma do inciso X do art. 37 da Constituição, **no mês de janeiro, sem distinção de índices**, extensivos aos proventos da inatividade e às pensões.*

Art. 2ª A revisão geral anual de que trata o art. 1º observará as seguintes condições:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias;

II - definição do índice em lei específica;

III - previsão do montante da respectiva despesa e correspondentes fontes de custeio na lei orçamentária anual;

IV - comprovação da disponibilidade financeira que configure capacidade de pagamento pelo governo, preservados os compromissos relativos a investimentos e despesas continuadas nas áreas prioritárias de interesse econômico e social;

V - compatibilidade com a evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho; e

VI - atendimento aos limites para despesa com pessoal de que tratam o art. 169 da Constituição e a Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000.

~~*Art. 3º Serão deduzidos da revisão os percentuais concedidos no exercício anterior, decorrentes de reorganização ou reestruturação de cargos e carreiras, criação e majoração de gratificações ou adicionais de todas as naturezas e espécie, adiantamentos ou qualquer outra vantagem inerente aos cargos ou empregos públicos. (Revogado pela Lei n. 10.697, de 2.7.2003)*~~

Art. 4ª No prazo de trinta dias contados da vigência da lei orçamentária anual ou, se posterior, da lei específica de que trata o inciso II do art. 2º desta Lei, os Poderes farão publicar as novas tabelas de vencimentos que vigorarão no respectivo exercício.

Art. 5ª Para o exercício de 2002, o índice de revisão geral das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais será de 3,5% (três vírgula cinco por cento).

Parágrafo único. Excepcionalmente, não se aplica ao índice previsto no caput a dedução de que trata o art. 3º desta Lei.

Art. 6ª Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

16. No que se refere à remuneração da magistratura houve, também por meio da EC 19/98, a instituição do subsídio como parcela única de remuneração da magistratura (art. 93, V) e a fixação do subsídio dos Ministros do STF como teto constitucional para todos os servidores públicos (art. 37, XI).

17. No entanto, a implementação do subsídio como parcela única de remuneração dos Ministros do STF, com reflexo para toda a magistratura, somente veio a se concretizar no ano de 2005, quando editada a Lei n. 11.143, de julho de 2005, que fixou os valores de R\$ 21.500,00 a partir de 01.01.2005 e de R\$ 24.500,00 a partir de 01.01.2006, respectivamente para os anos de 2005 e 2006.

18. A partir de então, passou a ser obrigação do Supremo Tribunal Federal (a) não apenas encaminhar, anualmente, um projeto de lei fixando o valor do subsídio para o ano seguinte -- a "Revisão Geral Anual" --, (b) como, igualmente, inserir na proposta de orçamento do Poder Judiciário o valor correspondente para atender ao pagamento desses novos valores, conforme se depreende dos incisos II e III, do art. 2º da Lei n. 10.331/01.

19. E assim passou esse eg. STF a fazer. Ao final do ano de 2006 a Presidência do Tribunal encaminhou o PL n. 7.297, que visou a implementar a Revisão Geral Anual a partir de 01.01.2007, por meio do qual se daria a majoração de 5% (inflação projetada de 2006).

20. Diante da demora do Congresso Nacional em apreciar o PL n. 7.297 a Presidência desse eg. STF não enviou os projetos que deveria enviar, seja em 2007, seja em 2008. Somente veio a enviar novo projeto de lei em julho de 2009 (PL n. 5.921), mas ao fazê-lo contemplou os índices de (a) 5% da Revisão Geral Anual de 2007 (inflação de 2006), (b) 4,60% da Revisão Geral Anual de 2008 (inflação de 2007), e (c) 3,88% da Revisão Geral Anual de 2009 (inflação de 2008).

21. O referido PL 5.921 tornou-se a Lei n. 12.041/09 que deferiu apenas os índices de 5,00% (inflação de 2006 da Revisão Geral de 2007) e de 3,88% (inflação de 2008 da Revisão Geral de 2009) para incidir respectivamente a partir de 01.09.2009 (5,00%) e de 01.02.2010 (3,88%). Não concedeu o índice de 4,60% da Revisão Geral Anual de 2008 (inflação de 2007).

22. Permaneceram os Ministros do STF e, portanto, todos os magistrados brasileiros, não apenas sem a Revisão Geral Anual de 2007 e 2009, de forma integral, como, também, sem a Revisão Geral Anual de 2008.

23. Veio o ano de 2010 e a Presidência desse eg. STF encaminhou no mês de agosto o Projeto de Lei n. 7.749, prevendo a Revisão Geral Anual de 2010 (inflação de 2009) e a Revisão Geral Anual de 2011 (inflação projetada para 2010), como também a Revisão Geral Anual de 2008 (inflação de 2007), que fora expurgada no processo legislativo que resultou na Lei n. 12.041/2009.

24. Por mais que o PL 7.749 estivesse contemplando a Revisão Geral Anual de 2010 e 2011, bem ainda tentando recuperar a Revisão Geral Anual de 2008, havia uma ilegalidade decorrente da data de incidência das respectivas revisões, pois de acordo com a proposta todos os índices deveriam incidir a partir de 01.01.2011 e não a partir de 1º de janeiro de cada ano, como prevê expressamente o caput do art. 1º da Lei n. 10.331/2001.

25. Posteriormente, em agosto de 2011, a Presidência do STF encaminhou o Projeto de Lei n. 2.197, com proposta de Revisão Geral Anual de 2012 (inflação projetada de 4,8% para o ano de 2011), com a ressalva de que esse novo projeto de lei não prejudicava o exame do anterior PL 7.749.

26. Finalmente, em agosto de 2012, a Presidência do STF encaminhou o Projeto de Lei n. 4360, com proposta de Revisão Geral Anual de 2013 (inflação projetada de 7,12% para o ano de 2012), também com a ressalva de que tal projeto de lei não prejudicaria o exame dos antecedentes PL 7.749/2010 e 2.197/2011.

27. Como dito anteriormente, para dar cumprimento à Revisão Geral Anual, não bastava que a Presidência desse eg. STF encaminhasse os projetos de lei visando à fixação do novo valor dos subsídios (inciso II do art. 2º da Lei n. 10.331/01).

28. Precisava, igualmente, inserir na Proposta Orçamentária do Poder Judiciário, os valores necessários e suficientes para fazer frente à Revisão Geral Anual (inciso III, do art. 2º da Lei n. 10.331/01).

29. Importa dizer que esse eg. STF tem observado e cumprido, tanto a Constituição Federal, como a Lei n. 10.331/01, pois não apenas está encaminhando anualmente os projetos de lei destinados à fixação do valor dos subsídios dos Ministros do STF em razão da Revisão Geral Anual, como também tem inserido nas propostas orçamentárias os valores necessários para fazer frente ao pagamento dos subsídios já majorados pela Revisão Geral Anual.

30. **Até o ano de 2010 o Poder Executivo, por igual, também assim o fazia, ao inserir na Proposta Orçamentaria Anual os valores apresentados pelo Poder Judiciário a título de Revisão Geral Anual**, como se pode ver, a título de exemplo, da Mensagem n. 531 encaminhada em agosto de 2010 para o Poder Legislativo contemplando a Revisão Geral Anual dos subsídios dos Ministros do STF para ser implementada em 2011, com a indicação de gastos a título de pessoal para o Poder Judiciário no valor de R\$ 26,5 bilhões (pg. 160 do Projeto):

Tabela 16		
Gastos de Pessoal e Encargos – Projeção para 2011 (em R\$ bilhões)		
Poder	PLOA-2011	Participação Relativa (%)
Legislativo	7,2	3,6
Judiciário	26,5	13,2
MPU	2,9	1,5
Executivo	163,0	81,7
Total	199,6	100,0

Esse crescimento na despesa de pessoal previsto para 2011 decorre basicamente dos seguintes fatores:

(...)

c) revisão do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, bem como os efeitos dessa alteração no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público da União;

31. **Deixou de fazer, porém, a partir de 2011**, quando enviou uma proposta orçamentária não apenas de valor inferior à do ano anterior -- na parte que toca aos gastos de pessoal, pois reduziu de 26,6 para 23,38 bilhões -- mas também sem fazer qualquer referência à proposta do Poder Judiciário com relação à Revisão Geral Anual (pg. 59):

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS – 2012

O orçamento para o exercício de 2012 prevê gastos da ordem de R\$ 203,24 bilhões no pagamento de pessoal ativo, inativos, pensionistas da União, encargos sociais e sentenças judiciais, inclusive precatórios e requisições de pequeno valor, o que representa crescimento de 1,8% em relação à projeção atual destas despesas para o exercício de 2011, no montante de R\$ 199,6 bilhões. Os gastos do Poder Legislativo representam 3,54% do total; do Poder Judiciário, 11,5%; do Ministério Público da União (MPU), 1,49%; e do Poder Executivo, 83,47%, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 13		
Gastos de Pessoal e Encargos – Projeção para 2012 - R\$ bilhões		
Poder	PLOA-2012	Participação Relativa (%)
Legislativo	7,19	3,54
Judiciário	23,38	11,50
MPU	3,02	1,49
Executivo	169,65	83,47
Total	203,24	100,00

Esse crescimento na despesa de pessoal previsto para 2012 decorre da recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado, como segurança pública, infraestrutura, saúde, educação, formulação de políticas públicas e gestão governamental, no valor de R\$ 1,47 bilhão, bem como da expansão dos quadros de pessoal no âmbito do Poder Judiciário e do MPU, no valor de R\$ 0,50 bilhão; da continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras e redesenho dos sistemas de remuneração do Poder Executivo, no valor de R\$ 1,66 bilhão.

A despesa total com pessoal e encargos sociais projetada para 2012 do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União (TCU), representa 1,16% da receita corrente líquida estimada para o exercício; a do Poder Judiciário representa 3,78%; a do Poder Executivo, 27,42%

e a do MPU, 0,49%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 32,85% da receita corrente líquida prevista para 2012. Nessas condições, os limites globais apontados na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, bem como nos ditames do Art. 169 da Constituição Federal, estão obedecidos, mesmo sem computar as deduções aos referidos limites permitidas pela citada Lei Complementar.

32. Somente após a grave advertência feita pelo então Presidente do STF sobre a afronta ao Poder Judiciário, praticada pelo Poder Executivo, é que a Presidente da República resolveu encaminhar um “adendo” ou “aditivo” ao Projeto de Lei Orçamentária de 2012 por meio da Mensagem n. 355, nos seguintes termos:

MENSAGEM Nº 355/2011

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.

33. Conquanto tivesse sido encaminhada a proposta orçamentária do Poder Judiciário de forma “destacada” ou “separada” da Proposta Orçamentária Anual, acabou a mesma por ser objeto de exame e consideração pelo Congresso Nacional como se pode ver do seguinte trecho do Relatório da Comissão de Orçamento:

VI – TÓPICOS ESPECIAIS

1. ALTERAÇÕES DE GASTOS COM PESSOAL (...)

Também não foram incluídas no Anexo V do PLOA 2012 as diversas proposições legislativas que criam ou aumentam despesas com pessoal e se encontram em tramitação no Congresso Nacional. São exemplos de proposições nesse sentido os PLs nºs 7.749/2010 e 2.197/2011, relativos aos subsídios da Magistratura, e PLs nºs 7.753/2010 e 2.198/2011 relativos aos subsídios do Ministério Público da União – MPU, assim como os PLs nºs 6.613/2009, 6.697/2009 e 2.199/2011, destinados à reestruturação de carreiras no âmbito do Poder Judiciário e do MPU. O impacto orçamentário-financeiro estimado da reestruturação dessas carreiras corresponde, segundo os próprios projetos de lei, a R\$ 7,7 bilhões em 2012.

O Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 355/2011, de 02.09.2011, encaminhou os pleitos do Poder Judiciário e do MPU, os quais, todavia, não apontaram os recursos necessários para fazer frente às novas despesas. (...)

O atendimento dos pleitos por parte do Congresso Nacional exige a identificação de recursos ou o cancelamento de despesas de outras áreas, observado o devido processo orçamentário regulado pela Resolução nº 1, de 2006-CN (vide Parecer Preliminar). Vale salientar que a alocação dos recursos limitados é disputada por diversas demandas, a exemplo daquelas relativas a investimentos públicos e gastos sociais (salário mínimo, benefícios previdenciários, plano Brasil sem Miséria, etc). (...)

Porém, diante do recrudescimento da crise econômica internacional, configurando um quadro de incerteza que enseja cautela na aprovação de medidas que redundem na expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado, não houve avanço nas negociações. Dessa forma, não foi possível chegar a um acordo que viabilizasse o atendimento das emendas apresentadas com a finalidade de alocar recursos para atender os diversos projetos de lei que versam sobre alterações de gastos com pessoal.

E coube, finalmente, a essa relatoria cumprir com o que foi anunciado desde o início dos trabalhos. Ou seja, diante da falta de acordo, não foi possível o atendimento das demandas de aumentos de gastos com pessoal de nenhum dos Poderes e MPU.

34. O Relatório da Comissão de Orçamento tratou os "pleito(s) do Poder Judiciário e do MPU", encaminhados pela Mensagem n. 355/2011, como se fosse uma emenda parlamentar -- ao afirmar que "não apontaram os recursos necessários para fazer frente às novas despesas" -- e não como se fosse parte integrante do projeto de lei orçamentária, o que levou sua recusa pelo Congresso Nacional.

IV – O ATO COATOR DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA: EXCLUSÃO DO PROJETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE PARTE DA PROPOSTA DO PODER JUDICIÁRIO PERTINENTE À REVISÃO GERAL ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS MINISTROS DO STF

35. **Agora, no ano de 2012, mais uma vez o Poder Executivo recusou-se a inserir na Proposta da Lei Orçamentária Anual a parte da Proposta de Orçamento do Poder Judiciário pertinente à Revisão Geral Anual dos subsídios dos Ministros do STF.**

36. Por meio da Mensagem n. 387, de 30 de agosto de 2012, a Presidente da República encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária de 2013 com os esclarecimentos dados pela **Ministra do Planejamento, no qual esta última afirma que não incluiu a Proposta do Poder Judiciário pertinente à Revisão Geral Anual**, mas que, para dar “*atendimento ao princípio republicano da separação dos Poderes*” enviava “*as proposições originalmente apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União.*”. Senão vejamos os termos da Exposição de Motivos n. 00201/2012:

“Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submeto à consideração de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013”, no valor global de R\$ 2.250.868.084.933,00 (...).

2. Esclareço, por oportuno, que o referido Projeto está em conformidade com a legislação vigente aplicável à matéria, em especial, a Lei n. 13.708, de 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013-LDO-2013, e com o disposto no art. 5º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3. Cumpre-me ainda dar conhecimento a Vossa Excelência de que o Poder Judiciário e o Ministério Público da União encaminharam ao Poder Executivo propostas de elevação de salários do seu funcionalismo com impacto total de R\$ 8,3 bilhões em 2013.

*4. Tais propostas, discutidas com representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público em clima de grande harmonia e respeito, não puderam ser contempladas integralmente no projeto de lei orçamentária ora encaminhado, **em razão do cenário econômico atual**, no qual o Brasil necessita manter um **quadro de responsabilidade fiscal que permita continuar gerando resultados primários compatíveis com a redução na dívida pública em relação ao PIB** e com a execução de investimentos e de políticas públicas essenciais, garantindo, assim, o controle da inflação e os estímulos ao investimento e ao emprego.*

*5. Neste sentido, o Poder Executivo estudou cenários prospectivos para os próximos anos e, dadas as **condicionantes advindas das receitas projetadas e da evolução natural das despesas obrigatórias da União**, chegou a um espaço fiscal que indica a possibilidade de reajuste para as carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público da União similar ao negociado com as carreiras do Poder Executivo, equivalendo a 15,8% em três anos, sendo 5% ao ano no período de 2013 a 2015. Estes reajustes representam um impacto de R\$ 1,1 bilhão em 2013.*

6. Todavia, em atendimento ao princípio republicano da separação dos Poderes, e cumprindo dever constitucional, envio, em anexo, as proposições originalmente apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União.”

37. Os fundamentos apresentados, conforme demonstrarão as impetrantes nos itens seguintes ou se mostram contrários à lei ou são economicamente falsos, d.v.

38. Consta, porém, do Projeto de Lei Orçamentária o seguinte quadro, com a indicação do valor projetado de R\$ 25,04 bilhões a título de gastos de pessoal do Poder Judiciário:

"PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

O orçamento para o exercício de 2013 prevê gastos da ordem de R\$ 225,98 bilhões no pagamento de pessoal ativo, inativos, pensionistas da União, encargos sociais e sentenças judiciais, inclusive precatórios e requisições de pequeno valor, o que representa crescimento de 11,19% em relação a estas despesas para o exercício de 2012, conforme a Lei no 12.595, de 19 de janeiro de 2012, Lei Orçamentária Anual de 2012, LOA 2012, no montante de R\$ 203,24 bilhões.

Do total, os gastos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo representam, respectivamente, 3,65%, 11,08% e 83,79% e do MPU, 1,48%, conforme demonstrado na Tabela 12:

Tabela 12		
Gastos de Pessoal e Encargos – Projeção para 2013 - R\$ bilhões		
Poder	PLQA-2013	Participação Relativa (%)
Legislativo	8,25	3,65
Judiciário	25,04	11,08
Executivo	189,35	83,79
MPU	3,34	1,48
Total	225,98	100,00

Esse crescimento na despesa de pessoal previsto para 2013 decorre basicamente da recomposição da força de trabalho do Poder Executivo nas áreas de atuação estratégica do Estado, como segurança pública, infraestrutura, saúde, educação, formulação de políticas públicas e gestão governamental, bem como da expansão dos quadros de pessoal no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário e do MPU e da continuidade do processo de estruturação e reestruturação de carreiras e redesenho dos sistemas de remuneração no âmbito da Administração Pública Federal.

A despesa total com pessoal e encargos sociais projetada para 2013 do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União - TCU, representa 1,23% da receita corrente líquida estimada para o exercício; a do Poder Judiciário representa 3,72%; a do Poder Executivo, 28,12%; e a do MPU, 0,50%. O total que se projeta para a despesa de pessoal da União equivale, portanto, a 33,57% da receita corrente líquida prevista para 2013. Nessas condições, os limites globais apontados na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, LRF, bem como nos ditames do art. 169 da Constituição, estão obedecidos, mesmo sem computar as deduções aos referidos limites permitidas pela citada LRF."

39. **Essa é que é a Proposta da Lei Orçamentária**, sem consignar ou considerar a parte da proposta do Orçamento do Poder Judiciário que contempla a Revisão Geral Anual.

40. E aí está a grave violação ao **direito líquido e certo dos magistrados de ter seus subsídios revisados anualmente** nos termos do inc. X do art. 37 da CF.

41. Com efeito, **quando o Poder Executivo deixa de inserir no Projeto de Lei Orçamentária a proposta do Poder Judiciário**, ele acaba por **impedir que o Poder Legislativo venha a exercer a sua função legislativa de forma adequada na formação do Orçamento da União, mediante a votação do Projeto encaminhado**.

42. Tanto é assim que diante de vício assemelhado ocorrido no envio do Projeto da Lei Orçamentária de 2012 o Congresso Nacional examinou a proposta do Poder Judiciário como se fosse uma emenda e não como se fosse parte integrante do Projeto de Lei, o que causou o dano que somente será passível de reparação com o julgamento procedente de um mandado de injunção e posterior liquidação da indenização.

43. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei n. 1.708/12), o Poder Executivo não detém qualquer poder de veto às propostas do Poder Judiciário, cumprindo-lhe apenas promover a "CONSOLIDAÇÃO" da Proposta Orçamentária do Poder Judiciário no Projeto de Lei Orçamentária, como se pode ver do art. 22:

*"Art. 22. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, até 15 de agosto de 2012, suas respectivas propostas orçamentárias, **para fins de consolidação** do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, observadas as disposições desta Lei."*

44. Acresce que, conforme afirmaram anteriormente, os fundamentos apresentados pela **Ministra do Planejamento** na EM n. 201/2012, encampados pela Presidente da República, no sentido de que *"o referido Projeto está em conformidade com a legislação aplicável à matéria, em especial a Lei n. 12.708, de 17 de agosto de 2012, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – LDO – 2012, e com o disposto no art. 5º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF"* ou se mostram contrários à lei ou decorrem de premissas inexistentes, d.v.

45. Realmente, ao contrário do que afirmou a Ministra do Planejamento e encampou a Presidente da República, o Projeto da Lei Orçamentária NÃO está em conformidade com a legislação aplicável.

46. Basta ver que na LDO n. 12.708/12 -- pertinente ao orçamento de 2013 -- constou expressamente a autorização para a implementação da Revisão Geral Anual, como se pode ver dos artigos 75 e 78:

Art. 75. Fica autorizada a inclusão de recursos no projeto de lei orçamentária, com vistas ao atendimento do reajuste, a ser definido em lei específica, dos subsídios e da remuneração dos agentes públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do MPU.

Art. 78. Fica autorizada, nos termos da Lei n. 10.331, de 18 de dezembro de 2001, a revisão geral das remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores ativos e inativos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União, das autarquias e fundações públicas federais, cujo percentual será definido em lei específica.

47. Descumpriu, igualmente, as LDOs de 2012 (Lei n. 12.464/11) e 2013 (Lei n. 12.708/12) no ponto em que elas determinaram que a proposta de orçamento “tomasse como base de projeção do limite de suas propostas” ... “a despesa com a folha de pagamento vigente” no ano anterior. Senão vejamos:

Lei n. 12.464/11:

Art. 73. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o MPU terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2012, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2011, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 78, 80 e 81 desta Lei, ou outro limite que vier a ser estabelecido por legislação superveniente.

Lei n. 12.708/12:

Art. 70. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2013, relativo a pessoal e encargos sociais, a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2012, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 76, 78 e 79, ou outro limite.

48. Ora, se na Lei Orçamentaria de 2011 a despesa de pessoal do Poder Judiciário era de R\$ 26,6 bilhões -- tendo sido reduzida ilegalmente na Lei Orçamentaria de 2012 para R\$ 23,38 bilhões -- dúvida não pode haver que a despesa de pessoal agora projetada para 2013, no valor de R\$ 25,04 bilhões está violando a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

49. Afinal, a mera atualização do valor de R\$ 26,6 bilhões pelos índices de 4,8 (inflação de 2011) e de 7,12% (inflação projetada para 2012) já ampliaria o valor para R\$ 27,88 bilhões (na LOA de 2012) e para 29,86 bilhões (na LOA de 2013).

50. É dizer: utilizando apenas o valor “base” determinado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 e para 2013 já estaria garantido um orçamento para pagamento de pessoal do Poder Judiciário no valor de R\$ 29,86 bilhões, ou seja, R\$ 4,82 bilhões acima da proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

51. O que se pode depreender, portanto, é que a Presidente da República está descumprimento tanto esses dispositivos da lei federal, como, principalmente, o artigo 99 da Constituição Federal, que assegura ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira.

52. Com efeito, de acordo com o § 1º do art. 99 da CF *“os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”*.

53. Acresce que, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 99 da Constituição Federal somente é dado ao Poder Executivo adotar duas condutas em face do Poder Judiciário: (a) diante do encaminhamento da proposta orçamentária “fora do prazo legal”, adotar a proposta orçamentária do ano anterior, e (b) proceder *“os ajustes necessários” ... “se as propostas orçamentárias de que trata este artigo forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na forma do § 1º”*.

54. Pois bem. Nos anos de 2011 e 2012 não se verificou a elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário *“conjuntamente com os demais Poderes”*.

55. O Poder Executivo não tem aceitado de forma integral a proposta orçamentária do Poder Judiciário, ao recusar a consolidação, na “proposta orçamentária anual”, de parte da proposta encaminhada pelo Poder Judiciário, especialmente a pertinente às verbas destinadas ao pagamento de pessoal.

56. É dizer: diante de uma proposta orçamentária que contempla a Revisão Geral Anual o Poder Executivo, ao invés de observar a regra do § 4º do art. 99 da CF - que limita sua atuação para integrar a proposta do Poder Judiciário na Proposta Orçamentária Anual --, tem dado o tratamento previsto no § 3º, de considerar os valores constantes da proposta orçamentária do ano anterior (sem Revisão Geral), como se o Poder Judiciário tivesse apresentado a proposta fora do prazo.

57. Ocorre que, tanto em 2011 como em 2012, o Poder Executivo apresentou uma justificativa de natureza econômica irreal ou inexistente -- que fatos públicos e notórios são capazes de atestar -- como igualmente contrária ao comando constitucional, que determina a implementação de uma Revisão Geral Anual.

58. Afirmou a Presidente da República a existência de (a) um cenário econômico desfavorável, (b) necessidade de observar uma responsabilidade fiscal que permita continuar gerando resultados primários compatíveis com a redução da dívida pública, e (c) a necessidade de promover a execução de políticas públicas essenciais, para garantir o controle da inflação e os estímulos ao investimento e ao emprego.

59. Nenhum desses argumentos constitui óbice à necessidade de a Presidente da República observar a lei e a Constituição Federal para impedir a concretização do direito dos magistrados à Revisão Geral Anual dos subsídios dos Ministros do STF.

60. Veja-se, por exemplo, que o TCU reconheceu em processo de sua competência ter ocorrido grande aumento da “arrecadação da receita” entre os anos de 2004 e 2011 :

Arrecadação da Receita

O Tribunal de Contas da União (TCU) acompanhou, ao longo do ano de 2011, a arrecadação das receitas primárias (não financeiras) do governo federal. Observou, ainda, a reestimativa dos parâmetros macroeconômicos e de realização dessas receitas, feita bimestralmente pelo Poder Executivo. Ao final do primeiro semestre do exercício, constatou-se que a meta de arrecadação não seria atingida, caso prevalecesse a tendência de realização da receita à época.

A arrecadação alcançou o percentual de 23,92% do Produto Interno Bruto (PIB) apurado no exercício. Divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esse percentual ficou 0,71 ponto percentual abaixo da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2011. Apesar de o desempenho ter ficado abaixo do previsto em lei, o superávit primário do governo central foi 18,2% superior ao apurado no mesmo período em 2010.

Ao final do exercício de 2011, o Brasil registrou R\$ 1.029.613 milhões em arrecadação líquida das receitas correntes, representando aumento de 8,61% relativo ao montante alcançado no ano anterior. Conforme mostrado no gráfico a seguir, a receita corrente total, corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), manteve em 2011 a trajetória de crescimento observada nos últimos anos.

Em que pese o crescimento da economia entre 2010 e 2011, a carga tributária aumentou de 33,71% para 35,88% em relação ao PIB.

Gráfico 1: Evolução da carga tributária (% do PIB) – 2000 a 2011

(...)

As receitas de contribuições continuaram sendo a maior fonte de arrecadação entre os itens da receita corrente, representando 52,98% do total arrecadado no ano, com um crescimento real de 7,73% em relação ao ano anterior.

Quanto à receita tributária, a arrecadação real no ano de 2011 foi superior em 12,83% à de 2010. O gráfico 2 apresenta o comportamento das modalidades de receita tributária no período de 2004 a 2011, com valores corrigidos pelo IPCA.

(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2011/fichas/3_1_ArrecadacaoReceita.pdf)

61. Não é só. Constitui fato público e notório que diversas carreiras de estado -- servidores do Banco Central, do Itamaraty, da Polícia Federal, da ABIN -- receberam nos últimos anos majorações de seus subsídios em níveis muito superiores ao da inflação. Se tivesse o Governo Federal implementado a Revisão Geral Anual para os servidores públicos, os índices da revisão seriam certamente inferiores aos que foram concedidos para essas carreiras.

62. Então, o que se tem por evidenciado, é que **o Poder Executivo está privilegiando os seus servidores em detrimento dos magistrados e dos servidores do Poder Judiciário, mas, o que é grave, é que assim está fazendo de forma ilegal e inconstitucional.**

63. Afinal, ao impedir que a parte do orçamento do Poder Judiciário pertinente à Revisão Geral Anual seja inserida no Projeto da Lei Orçamentária, o Poder Executivo adota uma conduta flagrantemente ilegal, por meio de ato comissivo e não de ato omissivo.

64. Em um só ato a Presidente da República violou: (a) o caput e o § 3º do art. 99 da CF, (b) o inciso X do art. 37 da CF, (c) os art. 1º, caput, e 2º, e os incisos I a IV, da Lei n. 10.331/2001, (d) os artigos 22, 75 e 78 da LDO n. 12.708/12, (e) os artigos 73 da LDO 12.464/11 e 70 da LDO 12.708/12.

65. Trata-se, pois, de um festival de inconstitucionalidades e de ilegalidades, que não pode subsistir, d.v., razão pela qual não poderá o Congresso Nacional apreciar e votar a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, até que esse vício seja sanado.

V – PEDIDO DE LIMINAR PARA SUSPENDER O ATO COATOR (PROJETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2013) SOB PENA DE INEFICÁCIA DA MEDIDA A SER DEFERIDA AO FINAL DO PROCESSO

66. O projeto da lei orçamentária de 2013 (PL n. 24/2012-CN) encaminhado pelo Poder Executivo -- sem contemplar a proposta do Poder Judiciário pertinente à Revisão Geral Anual -- padece de um vício manifesto de inconstitucionalidade e de ilegalidade que inviabiliza o seu regular exame e votação pelo Poder Legislativo.

67. A mera informação dada ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo da parte da proposta do Poder Judiciário que o Poder Executivo recusou inserir no projeto da lei orçamentária, mediante envio apartado da proposta completa do Poder Judiciário, macula o próprio projeto da lei orçamentária com um vício insanável.

68. Diante desse quadro, capaz de causar grave lesão de difícil reparação aos magistrados, cumpre às impetrantes apresentar dois pedidos de liminar, alternativos, em face das autoridades apontadas como coatoras: (a) um primeiro, para determinar a suspensão do processo legislativo em curso perante o Congresso Nacional de forma a impedir o exame e a votação do projeto da lei orçamentária de 2013, até o julgamento final do presente *writ* (b) um segundo para compelir a Presidente da República a reenviar a proposta da lei orçamentária de 2013 contemplando, no seu texto, e não de forma destacada ou separada, a integralidade da proposta orçamentária do Poder Judiciário.

69. O deferimento do primeiro pedido propiciará, certamente, à Presidente da República promover, desde logo, o reenvio do projeto da lei orçamentária, contemplando a proposta integral do Poder Judiciário, sem ter de aguardar o julgamento de mérito do presente *writ*.

70. A hipótese é realmente a prevista no inciso III, do art. 7º, da Lei n. 12.016/09, para que seja suspenso o ato coator -- o projeto da lei orçamentária de 2013 -- uma vez que há fundamento relevante de que pode resultar a ineficácia da presente ação, caso seja ao final deferida.

71. Requerem, pois, as impetrantes, se digne o em. Ministro designado relator de **deferir o presente pedido de liminar**, (a) seja para **determinar a suspensão do processo legislativo (PL n. 24/2012-CN) em curso perante o Congresso Nacional** de forma a impedir o exame e a votação do projeto da lei orçamentária de 2013, até o julgamento final do presente *writ* (b) seja para, **alternativamente, determinar à Presidente da República que reenvie a proposta da lei orçamentária de 2013 contemplando a integralidade da proposta orçamentária do Poder Judiciário.**

VI - PEDIDO

72. Como o presente mandado de segurança é de natureza coletiva, deverão as autoridades coatoras -- Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal -- serem ouvidas, previamente, nos termos do § 2º do art. 22 da Lei n. 12.016/09, no prazo de 72 horas, para falar sobre o pedido de liminar.

73. Ouvidas as autoridades coatoras, deferido o pedido de liminar e notificadas da decisão, deverá ser intimado o PGR para oferecer parecer.

74. Ao final requerem as impetrantes que essa eg. Corte defira a ordem para o fim de impedir o Congresso Nacional de apreciar e votar a proposta de lei orçamentária de 2013 (PL n. 24/2012-CN) que foi enviada pela Presidente da República, bem ainda para impor à Presidente da República a obrigação de encaminhar a proposta de lei orçamentária de 2013 com a integralidade da proposta encaminhada pelo Poder Judiciário, quando então o Congresso Nacional poderá apreciar e votar a nova proposta.

75. Atribuem as impetrantes, à presente causa, o valor de R\$ 1.000,00.

Brasília, 17 de setembro de 2012.

P.p.

P.p.

PEDRO GORDILHO
(OAB-DF, n. 138)

(AMB-Anamatra-Ajufe-STF-MS-Orçamento)


ALBERTO PAVIE RIBEIRO
(OAB-DF, nº 7.077)