

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
- **FENAJUFE**, entidade de direito privado com registro no CNPJ sob o nº 37174.521/0001-75, com sede em Brasília - DF, na SCS, Quadra 01, Bloco "C", Edifício Antônio Venâncio da Silva, 14º Andar, CEP 70.395-900, representada por seus procuradores infra-assinados, vem, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 102, § 1º da Constituição Federal e nos dispositivos da Lei nº 9.882/99, ajuizar

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, com pedido de liminar

contra a **EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, com endereço no Palácio do Planalto, Praça dos Três

Poderes, Brasília – Distrito Federal e da **EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**, com endereço na sede do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, **em litisconsórcio** com o PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL DO BRASIL, que pode ser encontrado no Senado Federal, localizado na Praça dos Três Poderes, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

1. DOS FATOS

Na data de 06 de agosto de 2014, conforme previsto nos arts. 99, § 1º e 127, §3º da Constituição Federal, foi enviado ao Poder Executivo da União as propostas orçamentárias formuladas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União. Ocorre que, em evidente desrespeito à autonomia administrativa e financeira destes, o Projeto de Lei Orçamentária de 2015 enviado ao Congresso Nacional pelas autoridades arguidas **suprimiu indevidamente** parte significativa do orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Conforme será demonstrado, houve nítida violação ao princípio da princípio da autonomia financeira e orçamentária e consequentemente à separação dos poderes da República.

A presente arguição busca a reparação dessa violação, determinando que se faça constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2015, que será apreciado pelo Congresso Nacional, as partes suprimidas indevidamente pelas autoridades arguidas, posto que o Poder Legislativo é o único com competência constitucional para votar e alterar a proposta.

2. DO CABIMENTO DA ADPF

A violação constitucional ora contestada dá-se a preceitos constitucionais expressos tendo sido perpetrada através de ingerência indevida entre os Poderes da República. A arguição de descumprimento de preceito fundamental mostra-se o procedimento adequado ao caso, posto que nenhum outro seria capaz de alcançar o objeto pretendido.

A Lei nº 9.882/99, que regulamenta o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, prevê o princípio da aplicação subsidiária da ADPF, sendo cabível esta apenas quando não houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesão¹.

No caso em apreço não se mostra possível a utilização de qualquer outro meio de controle concentrado de constitucionalidade. A Lei Orçamentária do ano de 2015 ainda não existe no mundo jurídico, pois ainda não votada pelo Congresso Nacional. Não há, portanto, lei em sentido estrito para ser declarada inconstitucional.

Ao contrário de declarar a inconstitucionalidade da LOA do ano de 2015 por não conter parte considerável do orçamento do Poder Judiciário e do Ministério Público, busca-se resolver a questão de forma prévia, corrigindo o ato do Poder Executivo que no exercício de seu dever constitucional de submeter à apreciação do Congresso Nacional o orçamento do ano de 2015, descumpriu preceito fundamental ao suprimir

¹ Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.
§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver **qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**.

parte do conteúdo enviado pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores e Ministério Público.

Esse é o entendimento esposado por este Supremo Tribunal, ao afirmar que, ainda que existam outros meios processuais cabíveis ao pleito, a arguição é cabível quando for o único meio capaz de sanar, de forma eficaz, o direito lesado.

Neste sentido:

E M E N T A: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - AÇÃO ESPECIAL DE ÍDOLE CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) - EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIALIDADE DA PRESENTE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP. **A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir - impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental - revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional.** - A norma inscrita no art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99 - que consagra o postulado da subsidiariedade - estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição,

pressuposto negativo de admissibilidade da argüição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado. (ADPF 17 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002, DJ 14-02-2003 PP-00058 EMENT VOL-02098-01 PP-00001)

A violação perpetrada pelas autoridades arguidas poderá prejudicar sobremaneira o desenvolvimento das atividades funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público da União. A ingerência de um Poder da República em assuntos de competência privativa de outro caracteriza eminentemente violação ao disposto no art. 2º da Constituição Federal².

Dessa forma, em face do princípio da subsidiariedade e de ser o único instrumento processual cabível para a resolução do problema posto, resta incontestável o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

3. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

A Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União é entidade sindical de segundo grau e representa o conjunto dos servidores públicos civis federais do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União em âmbito nacional.

Conforme previsão estatutária a FENEJUFE detém 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).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de afirmar a legitimidade de associação de associações para o ajuizamento de ação direita de constitucionalidade³ e, portanto, conforme art. 2º, inciso I da Lei 9.882/90, são também legitimadas para a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A Federação arguinte representa toda a categoria de servidores da Justiça Federal e do Ministério Público e, conforme previsão estatutária, tem por objetivo a defesa dos interesses e reivindicações de seus filiados nos planos econômico, político, social e cultural (art. 2º, I) e ainda, o apoio de todas as iniciativas e lutas dos trabalhadores e do movimento popular que visem a melhoria e a elevação das condições de vida do povo brasileiro (art. 2º, VII).

O ato presidencial de suprimir da proposta de orçamento parte considerável relativa ao Poder Judiciário e ao Ministério Público fere a livre atuação dos Poderes da República e desmerece a luta dos trabalhadores diretamente prejudicados. Diz-se isso porque os valores suprimidos são relativos a projetos de lei que, se aprovados, importam em melhorias e garantias para os servidores do Judiciário e do Ministério Público. Clara, pois, a **legitimidade** para figurar no pólo ativo da demanda.

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

Por outro lado a **pertinência temática** também é evidente, quando a violação a preceito fundamental (a independência dos poderes constante do art. 2º da Constituição) interfere em direito de classe de servidores públicos, qual seja, ver o orçamento relativo a projeto de lei que impacta em seus subsídios que tramita perante o Congresso Nacional ser apreciado por este.

A arguiente é entidade de representação nacional (tem como filiados 31 sindicatos da categoria, espalhados por todo o território nacional) possuindo evidente pertinência temática pois busca a defesa dos interesses de servidores que são diretamente atingidos pelo ato ilegal praticado pelo Poder Executivo e pelo regular processamento do processo legislativo constitucional.

Neste sentido a doutrina do Prof. Hely Lopes Meirelles, afirmando a legitimidade e a pertinência temática de associações para ajuizar ADPF para a defesa de “ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular”⁴. Entidade de representação nacional é, **portanto, legitimada e tem interesse** para a propositura de ação que busque a aplicação dos princípios e regras constitucionais da forma como positivados.

³ STF, ADI 3153 AgR, Rel. Ac. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 09.09.2005

⁴ “No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará – pelo menos de forma direta – sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. A exceção mais expressiva reside, talvez, na possibilidade de o Procurador-Geral da República, como previsto expressamente no texto legal, ou qualquer outro ente legitimado, propor a arguição de descumprimento a pedido de terceiro interessado, tendo em vista a proteção de situação específica. Ainda assim o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.” MEIRELLES, Hely Lopes, MENDES, Gilmar Ferreira e WALD, Arnoldo. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 35 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p.638-639.

Demonstradas, portanto, a legitimidade ativa da Federação e a pertinência ao tema para o ajuizamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

4. DA VIOLAÇÃO DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS

No caso em tela há o descumprimento dos seguintes preceitos fundamentais que serão analisados em sequência: 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.

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 dispõe que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, consagrando a “teoria dos freios e contrapesos”, de modo a existir um controle recíproco entre os três poderes.

Em face dessa independência, o artigo 99 da Constituição Federal assegurou ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira, nos termos a seguir:

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, 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)

Essa autonomia financeira e administrativa concedida representa uma verdadeira condição de independência entre os Poderes.

Nota-se que o Constituinte teve a cautela de elencar explicitamente a prerrogativa dos órgãos superiores do Poder Judiciário em elaborar a própria proposta orçamentária anual. Portanto, “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”⁵, nas lições de Gilmar Ferreira Mendes.

Desse modo, ante a natureza do tema e sua relevância, o Executivo não pode ingerir-se contra o procedimento que explana autonomia orçamentária, tendo em vista que sua tarefa está adstrita a unificar as propostas orçamentárias anuais em um só projeto de lei, não havendo competência para alterar as diretrizes apresentadas pelo Judiciário.

A Constituição não deixa margens para essa discricionariedade do Executivo. Sendo assim, não há a possibilidade desse Poder incluir ou suprimir elementos e cláusulas da proposta do Poder

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mârtires Coelho, Paulo Gustavo Gonçalves Branco. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008. p. 934.

Judiciário, salvo o §4º do artigo 99. Este elenca a hipótese em que somente será cabível a ingerência do Poder Executivo, se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo aos limites das diretrizes orçamentárias, podendo fazer os “ajustes necessários”.

Assim sendo, caso o Poder Judiciário não ultrapasse os limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo não poderá realizar qualquer interferência no mérito e na quantificação das propostas encaminhadas pelo Poder Judiciário.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado às propostas orçamentárias anuais realizadas pelo Ministério Público da União, tendo em vista o teor do artigo 127 da Constituição, a seguir:

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 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)

Aqui há a expressa capacidade do Ministério Público em elaborar de maneira autônoma e independente sua proposta orçamentária, sem ser alvo de ingerência do Poder Executivo, salvo situação citada anteriormente aplicada ao Poder Judiciário.

Em suma, o Poder Executivo deve limitar-se, nos termos do artigo 84, inciso XXIII, da Constituição, a enviar ao Congresso Nacional a consolidação das propostas orçamentárias, *verbis*:

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;

Apreciação das propostas orçamentárias, por sua vez, é de competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme o 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 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:

dotações para pessoal e seus encargos;
serviço da dívida;

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

III - sejam relacionadas:

com a correção de erros ou omissões; ou
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 voto, 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.

Assim, fica evidente que o Presidente da República tem a competência privativa de enviar ao Congresso Nacional as propostas de orçamento, enquanto este tem, por sua vez, a competência de apreciar o orçamento anual.

A lei orçamentária anual, no quis diz respeito ao Poder Judiciário e o Ministério Público da União, não pode ser alterada pelo Presidente da República, sendo de sua competência, tão somente, o envio das diversas propostas orçamentárias consolidadas por ele em um único projeto. Este procedimento foi absolutamente desrespeitado pelas arguidas.

Além do mais, o Poder Executivo agiu em desconformidade com o art. 165, inciso III, §5º, inciso I, e o §6º, da Constituição, ao retirar do Projeto de Lei Orçamentária Anual o orçamento condizente ao Poder Judiciário e o MPU:

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

III - os orçamentos anuais.

§ 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;

§ 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.

José Carlos Oliveira soluciona qualquer dúvida quanto à possibilidade de o Executivo interferir nas propostas de outros Poderes:

Cumpre 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.⁶

Como visto, o PLOA de 2015 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.

Em virtude da conduta realizada pelas representantes do Poder Executivo, nota-se um desrespeito ao devido processo legislativo apontado no texto constitucional, tornando-se possível o controle jurisdicional. Assim, caberá ao Supremo Tribunal Federal, mediante provocação, o controle do devido Processo Legislativo Orçamentário.

A proposta orçamentária de 2015 e seus textos anexos devem obediência à Constituição, desde a iniciativa do Poder Executivo, até as propostas orçamentárias autônomas do Poder Judiciário e do MPU, havendo, portanto, um limite constitucional, passível de controle pelo Supremo Tribunal Federal.

A fixação das bases orçamentárias relativas à Lei Orçamentária Anual de 2015 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. 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

⁶ CARVALHO, José Carlos Oliveira de. Orçamento público: teoria e questões atuais comentadas. São Paulo: Campus, 2007. p. 87.

Orçamentárias (CF, arts. 99, § 1º, e 127, § 3º), sendo, a partir desse momento, competência exclusiva do Poder Legislativo aprovar ou não as despesas orçadas.

Situação de interferência que já ocorreu, reiteradas vezes, tanto no âmbito federal, quanto estadual, havendo inúmeros precedentes nesta Corte quanto à discussão ora trazida. Neles ficou firmado o entendimento de que o Chefe do Executivo deve, tão somente, consolidar a proposta orçamentária, sem quaisquer cortes.

Na AO nº 1482, o Relator, Ministro Marco Aurélio, ressaltou que desde 1989, em face do primeiro projeto orçamentário sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Supremo afastou a possibilidade de o Executivo ingerir-se contra o orçamento remetido pelo Poder Judiciário para compor a proposta orçamentária da União. Assim, uma vez enviado, deve ser incorporado ao projeto de lei orçamentária. É o que se segue:

**JUDICIÁRIO - PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA -
CONSOLIDAÇÃO PELO EXECUTIVO -
IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO POR ESTE
ÚLTIMO - PRECEDENTES DO SUPREMO -
LIMINAR DEFERIDA.**

“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, tomado 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.”⁷

Reforça esse entendimento o Ministro Eros Grau em AO de número 1491 de sua relatoria. Destacou a solução análoga em decisões monocráticas em sede de mandado de segurança, reforçando a posição já pacificada no Supremo Tribunal Federal quanto à indevida interferência do Poder Executivo na proposta orçamentária encaminhada pelo poder 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,

⁷ STF, Pleno AO 1482, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 01-10-2007.

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 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.”⁸

É a mesma fundamentação utilizada pelo Ministro Marco Aurélio no MS nº 28.405, em razão da ingerência de Poder Executivo Estadual:

DECISÃO: PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA – CONSOLIDAÇÃO – PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO – SEPARAÇÃO – DOUTRINA DO SUPREMO. MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR DEFERIDA. (...). Requer o deferimento de medida acauteladora no sentido de ordenar-se à autoridade impetrada que promova a imediata

⁸ STF, Pleno, AO 1491, Rel. Min. EROS GRAU, decisão monocrática, DJ 04/12/2007

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. Ao fim, 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. (...). 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. Constatata-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.⁹

Assim, para além da clareza do texto constitucional, a reiterada jurisprudências da Corte torna evidente a impossibilidade de ingerência do Poder Executivo sobre o projeto orçamentário enviado pelo Poder Judiciário.

⁹ STF, Pleno, MS 28405, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, decisão monocrática, DJ 25/11/2009

5. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR

A concessão de medida liminar em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra expressa previsão na Lei 9.882/99:

Art. 5º - O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição 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.

Para a concessão da medida liminar, a lei exige, portanto, a ocorrência de “extrema urgência ou lesão grave”.

A grave lesão decorre da própria questão trazida ao crivo do Tribunal. É que em não havendo medida judicial imediata o próprio arranjo constitucional o Estado Brasileiro estará vulnera, tendo consequências maiores que o próprio impacto remuneratório que a indevida ingerência do Executivo poderá trazer às categorias representadas pelo arguente.

Por outro lado, a urgência decorre da natureza transitória e temporal das leis orçamentárias, que possuem prazo de vigência determinado, em respeito à anualidade prevista no art. 2º, da Lei nº 4230/64. Transitória tendo em vista que os orçamentos valerão somente

durante um exercício financeiro que é compreendido entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, nos termos do artigo 34 da Lei. Assim sendo, se o julgamento do feito ultrapassar o lapso temporal do exercício financeiro, não terá eficácia.

Ainda que em sede de Mandado de Segurança, este egrégio Tribunal reconheceu a urgência e consequentemente as liminares em casos semelhantes de ingerência do Poder Executivo nos orçamentos enviados pelo Poder Judiciário:

Decisão: Trata-se de **mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado em face do Presidente da República e outros**, em que se objetiva sanar a omissão perpetrada pelas dignas Autoridades apontadas, determinando a integral inclusão no PL 28/2011-CN a proposta orçamentária do Judiciário Federal, contida na Mensagem 58/2011, do STF e dos demais Tribunais e Órgãos do Poder Judiciário Federal nos seguintes documentos: STJ 766/GP, TST-GD.GSET-GP 269/2011, STM 205/RSTM, TSE 3331/SOF/GP; CNJ MENSAGEM 2/GP, CFJ OFÍCIO/PR 2011013826 e TJDFT OFÍCIO GPR 28826/20112011, nos termos da Constituição Federal da República de 1988, deixando assentada a impossibilidade de alteração da proposta orçamentária do Poder Judiciário Federal pelo Poder Executivo, preservando o direito líquido e certo de ter a sua proposta orçamentária encaminhada e analisada pelo Congresso Nacional. Houve proferido nos seguintes termos: Considerando a documentação anexada na presente data pela Presidência da República, **oficie-se às Mesas das Casas do Congresso Nacional para que apreciem a proposta de orçamento do Poder Judiciário, anexas à Mensagem nº 355/2011, oficialmente elaborada, como integrante do projeto de lei que Estima a receita e fixa a**

despesa da União para o exercício financeiro de 2012.

(MS 30896, Rel. Min. LUIZ FUX, decisão monocrática, DJ 31/01/2013)

Dessa forma, a medida liminar é necessária para que o Projeto de lei Orçamentária de 2015 inclua a integralidade do orçamento dos órgãos do Poder Judiciário da União, bem como o do Ministério Público da União, **que é o que se requer**. Sendo assim, as propostas orçamentárias poderão ser apreciadas pelo Congresso Nacional a quem é atribuída a competência para interferir no Projeto Orçamentário.

6. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer:

Liminarmente, ad referendum do Tribunal Pleno, na forma do §1º do artigo 5º da Lei nº 9.882/99¹⁰, seja determinado pelo eminentíssimo Relator às arguidas que procedam à imediata complementação do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2015 (Projeto de Lei nº 13/2014-CN, objeto da Mensagem nº 251/2014), 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

¹⁰ Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de **medida liminar** na arguição 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.

Congresso Nacional, fazendo por este meio cessar o descumprimento dos preceitos fundamentais aqui discutidos.

Também liminarmente, seja determinada a suspensão do trâmite legislativo do PLOA de 2015 (Projeto de Lei nº 13/2014-CN), até que as arguidas 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;

Sejam intimadas as arguidas para manifestarem-se, bem assim dada ciência ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República e, ao final, acolhida e julgada procedente a presente arguição, declarando-se a ocorrência de descumprimento de preceitos fundamentais pelas arguidas e tornando-se definitiva a medida liminar com a apresentação do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2015 (Projeto de Lei nº 13/2014, objeto da Mensagem nº 251/2014) contemplando a proposta apresentada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público da União, inclusive no que toca ao atendimento das despesas concernentes aos Projetos de Lei 7.920/2014 (plano de carreira dos servidores); 5.426/2013 (reajuste para cargos em comissão) e 7.917/2014 (recomposição do subsídio da magistratura judicial), e os valores destinados ao pagamento de saldo da Parcela Autônoma de Equivalência (PAE) e de juros de quintos, e receitas correspondentes, para que restem devidamente apreciados pelo Congresso Nacional, tudo na forma da Constituição da República;

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 2015, nos moldes acima descritos;

Requer, por fim, que as publicações sejam feitas no nome do advogado **CEZAR BRITTO, OAB/DF 32.147.**

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

Espera deferimento.

Brasília/DF, 8 de setembro de 2014.

CEZAR BRITTO
OAB/DF 32.147

RODRIGO MESQUITA
OAB/DF 41.509

ANDREIA MENDES
OAB/DF 13.211-E

DIOGO MESQUITA PÓVOA
Estagiário de Advocacia