

26/11/2015

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 326 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBTE.(S)	: FENAJUFE - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)
EMBDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: MINISTRA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: *EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EFEITOS INFRINGENTES. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. ORÇAMENTÁRIO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2015. SUPRESSÃO, PELO PODER EXECUTIVO, DAS PROPOSTAS DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, **em receber os embargos de declaração como agravo regimental e a este negar provimento**, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, este em razão de viagem para receber o

ADPF 326 ED / DF

Colar de Honra ao Mérito Legislativo do Estado de São Paulo, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 26 de novembro de 2015.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** - Relatora

26/11/2015

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 326 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBTE.(S)	: FENAJUFE - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)
EMBDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: MINISTRA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Embargos de declaração na arguição de descumprimento de preceito fundamental opostos em 4.5.2015 pela Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Nacional e Ministério Público da União contra decisão pela qual julguei prejudicada a ação, por perda superveniente de objeto, com os seguintes fundamentos:

“16. Pelo princípio da separação dos poderes, a observância da tênue linha garantidora da independência e harmonia entre os poderes é medida fundamental para a edificação da República brasileira.

Não há indícios nos autos, menos ainda informações disponibilizadas nos sítios oficiais do Poder Legislativo e/ou do Poder Executivo, que possibilitem o reconhecimento da existência de máculas no devido processo legislativo orçamentário para o ano de 2015.

Transbordaria os limites dos princípios da proporcionalidade, da

ADPF 326 ED / DF

razoabilidade e da legalidade a suspensão do processo legislativo orçamentário levado a efeito nas Casas do Congresso Nacional, que, em 17.3.2015, aprovou o Projeto de Lei Orçamentária 2015 e o encaminhou à Presidência da República, para fins de sanção.

Desse modo, sem adentrar a relevante discussão sobre a possibilidade de o Poder Executivo efetuar cortes nas propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, tenho que as propostas originalmente apresentadas por esses órgãos, consubstanciadas no denominado Anexo V do Projeto de Lei n. 13/2014-CN, foram devidamente analisadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, muito embora não tenham sido acolhidas e aprovadas integralmente.

Os embaraços decorrentes da não aprovação das propostas orçamentárias apresentadas pelos poderes constituídos e demais órgãos que exercem funções essenciais à Justiça não são pequenos, tampouco devem ser menosprezados, ante a complexidade das consequências sociais advindas da impossibilidade de execução de projetos contemplados na proposta orçamentária original do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

Entretanto, nessa via processual, limitada ao pedido formulado pela parte, não poderia este Supremo Tribunal, ultrapassando os limites normativos típicos do controle concentrado, determinar ao Poder Executivo e ao Legislativo, nesse momento processual, obrigações que importariam em descumprimento da Constituição da República” (DJ 29.4.2015).

2. A Embargante argumenta existir obscuridade porque,

“numa análise integral da inicial da ADPF, nota-se que o objetivo da Federação arguente com a presente ação de controle concentrado é o de questionar justamente o ato em si de violação realizado pelo Poder Executivo. Desse modo, ao se utilizar apenas como parâmetro o caso do Projeto de Lei Orçamentária do ano de 2015, o que se questiona, de fato, é a atitude contrária à Constituição do envio dos Projetos editados do Judiciário e do Ministério Público da União para o orçamento anual”.

ADPF 326 ED / DF

Assevera ser “irrelevante, na prática, qual o resultado final das votações do Projeto de Lei no Congresso Nacional. É o simples não envio do projeto original do Judiciário e do Ministério Público da União que se configura, desde logo, como ato violador dos preceitos indicados”.

Afirma que “o objetivo, no caso, é que se analise se há, de fato, perda superveniente de objeto quando, na prática, já se deu a violação constitucional, não sendo esta passível de convalidação pela suposta apreciação do projeto orçamentário original por parte do Congresso Nacional”.

Pede sejam “recebidos e acolhidos os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para que se proceda ao saneamento da obscuridade apontada quanto à definição da perda superveniente do objeto, uma vez que explícito que a presente ADPF possui objeto mais amplo do que o delimitado na decisão ora embargada e, ainda, que a violação ocorrida não pode ser convalidada, motivo pelo qual impossível a perda do objeto constitucional debatido”.

É o relatório.

26/11/2015

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 326 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Impertinentes os embargos de declaração opostos contra decisão monocrática de relator, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: RE 491.026-ED/SP, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 21.3.2007; Rcl 4.959/SP, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 14.5.2007; RE 464.038-ED/RN, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 31.8.2007; AI 616.613-ED/RJ, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 31.8.2007; AI 594.608-ED/RS, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 17.8.2007; e RE 443.125- ED/RS, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJ 7.10.2005.

Recebo os embargos de declaração e converto-os em agravo regimental.

2. Razão jurídica não assiste à Agravante.

3. Contrariamente ao sugerido pela Agravante, a decisão proferida pela Ministra Rosa Weber no Mandado de Segurança n. 33.186/DF não se constitui em *“mera determinação de que fossem as propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário apreciadas pelo Congresso como parte integrante do PLOA 2015”*.

Conforme assentado na decisão agravada:

“Conquanto haja dúvida em relação à regularidade da representação processual e à legitimidade ativa da Autora para o ajuizamento da presente ação, como ponderado nas preliminares

ADPF 326 ED / DF

trazidas pelo Congresso Nacional, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, assim como se poderia questionar o cabimento ante a impetração de pelo menos quatro mandados de segurança versando sobre a questão jurídica aqui posta (MS 33.186/DF, MS 33.190/DF, MS 33.193/DF e MS 33.490/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber), a presente ação de descumprimento de preceito fundamental está prejudicada por perda superveniente de objeto.

10. *Constam da petição inicial da Autora os seguintes requerimentos:*

“Liminarmente, ad referendum do Tribunal Pleno, na forma do §1º do artigo 5º da Lei nº 9.882/99, seja determinado pelo eminente 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 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” (grifos no original).

Além de pedidos para ser,

“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

ADPF 326 ED / DF

(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”.

E ainda:

“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” (grifo nosso).

11. O objeto da presente ação coincide com a questão posta em debate no Mandado de Segurança n. 33.186/DF, impetrado pelo Procurador-Geral da República; no Mandado de Segurança n. 33.190/DF, impetrado pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA e pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE; e no Mandado de Segurança n. 33.193/DF, impetrado pela Defensoria Pública da União; todos de relatoria da Ministra Rosa Weber, pendentes de análise de medida liminar.

Nessas três ações mandamentais, o ato apontado coator consiste, em síntese, na consolidação e no envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária de 2015 com supressão de valores previstos nas propostas orçamentárias anteriormente estipuladas pelo Poder Judiciário (incluídos o Conselho Nacional de Justiça, o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público – MS 33.186 e MS 33.190) e pela Defensoria Pública da União (MS 33.193).

12. Em 30.10.2014, ao deferir a medida liminar no Mandado de Segurança n. 33.186/DF, a Ministra Rosa Weber assentou:

“Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Procurador-Geral da República contra ato da Presidência da República consistente na consolidação e envio ao

ADPF 326 ED / DF

Congresso Nacional da proposta orçamentária de 2015 com supressão de valores previstos nas propostas orçamentárias elaboradas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, e pelo Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

(...)

3. Ainda que o ato de instauração de processo legislativo ostente natureza eminentemente política (MS 32.582, Rel. Min. Celso de Mello), esta não tem o condão de afastar, consoante a jurisprudência tradicional desta Suprema Corte, o controle jurisdicional do ato de consolidação e envio, pela Presidência da República, do projeto de lei orçamentária anual ao Poder Legislativo. Pontuo, todavia, que o controle jurisdicional de ato político há de ser exercido, na minha ótica, com cautela e deferência a eventuais razões de ordem técnica invocadas pela autoridade que o praticou.

4. Consabido que o ciclo orçamentário se desdobra nas etapas de (i) elaboração, (ii) apreciação legislativa, (iii) execução e acompanhamento, e (iv) controle e avaliação.

No âmbito da União, os Poderes e os órgãos autônomos devem, na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual, enviar suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I e II, 127, § 3º, e 134, § 2º, da Magna Carta), observados os limites e o prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (arts. 99, §§ 3º e 4º, 127, § 4º, da Constituição da República).

Recebidas as propostas orçamentárias, incumbe ao Poder Executivo consolidá-las, para envio, pela Presidência da República, do projeto de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional (arts. 84, XXIII, e 165, III, da Constituição Federal), até 31 de agosto, isto é, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, III, do ADCT).

O Poder Executivo, a seu turno, somente está constitucionalmente autorizado a promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos da União, para fins de consolidação, quando as despesas projetadas estiverem em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 4º, 127, § 5º, e 134, § 2º, da Constituição da República).

ADPF 326 ED / DF

Inexistindo incompatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, carece de amparo no ordenamento jurídico pátrio a alteração, pelo Poder Executivo, das propostas encaminhadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, ainda que sob o pretexto de promover o equilíbrio orçamentário e/ou de assegurar a obtenção de superávit primário.

Transcrevo, a propósito, ementa de precedente do Plenário desta Suprema Corte, sem grifos no original: (...)

(ADPF 307 MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 27.3.2014)

(MS 31618 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19.11.2012)

(MS 31627, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 13.11.2012)

(MS 28405, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 25.11.2009)

(MS 21855, Rel. Min. Carlos Veloso, DJ de 1º.02.1994)

5. Na espécie, a ilegítima supressão, pelo Poder Executivo, de despesas previstas nas propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público está evidenciada pelos documentos carreados aos autos. É o que se extrai do seguinte trecho da Exposição de Motivos nº 143/2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com a Mensagem Presidencial nº 251/2014:

“3. Cumpre-me ainda informar a Vossa Excelência que o Tribunal de Contas da União, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público da União encaminharam ao Poder Executivo propostas de elevação de remuneração do seu funcionalismo e de criação/provimentos de cargos e funções, objeto dos Pls nºs 7.560, de 2006, 319, de 2007; 6.613 e 6.697, de 2009; 7.429 E 7.785, de 2010; 2.201, de 2011; 5.426, 5.491, 6.218 e 6.230, de 2013; 7.717, 7.784 e 7.904, de 2014; e da PEC nº 63, de 2013, além de passivos administrativos, com impacto total de cerca de R\$ 16,9 bilhões em 2015.

4. Tais propostas, em sua maioria, não puderam ser contempladas no projeto de lei orçamentária ora encaminhado em

ADPF 326 ED / DF

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 políticas sociais, garantindo, assim, o controle da inflação e os estímulos ao investimento e ao emprego.

5. Ademais, é oportuno lembrar que o Poder Executivo, em 2012, estudou cenários prospectivos para os exercícios futuros e, dadas as condicionantes advindas das receitas projetadas e da evolução das despesas primárias obrigatórias da União, evidenciou-se um espaço fiscal que possibilitou a concessão de reajustes para todas as carreiras da União, equivalendo a 15,8% em três anos, sendo 5% ao ano no período de 2013 a 2015, os quais representam em 2015 um impacto de R\$ 11,7 bilhões, sendo R\$ 10,1 bilhões no âmbito do Poder Executivo e R\$ 1,6 bilhão para os demais Poderes, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público da União.

6. Todavia, em atendimento ao princípio republicano da separação dos Poderes, e cumprindo dever constitucional, envio, em anexo, as proposições originalmente apresentadas pelo Tribunal de Contas da União, pelo Poder Judiciário, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público da União.” (Destaque no original).

Não obstante ponderáveis os argumentos apresentados pela autoridade coatora, porquanto tecnicamente orientados à elaboração de um projeto de lei orçamentária fiscalmente responsável, respeitada a meta de superávit primário, tenho, neste primeiro olhar, por carente de legitimidade constitucional a modificação empreendida nas propostas encaminhadas pelo Poder Judiciário, Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

Destaco, a propósito do tema, que até a presente data – 30 de outubro de 2014 –, ainda se encontra pendente de análise pelo Legislativo o projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2015. Dentro desse contexto, na ausência de lei de diretrizes orçamentárias aprovada e em vigor, afigura-se despida de respaldo constitucional a atuação do Poder Executivo na adequação das propostas orçamentárias que lhe foram enviadas para consolidação.

ADPF 326 ED / DF

Tampouco se extrai, da exposição de motivos integrada à mensagem presidencial, concreta e precisa indicação de que as propostas enviadas pelo Poder Judiciário e demais órgãos autônomos estejam, em si mesmas, e não quando consideradas no contexto geral das despesas totais projetadas pela União – à luz dos princípios da unidade e da universalidade orçamentária –, em descompasso com a lei de responsabilidade fiscal.

Nessa linha, frente ao fumus boni juris e ao evidente periculum in mora, impõe-se o deferimento de liminar que assegure ao Poder Legislativo o conhecimento irrestrito das propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, como integrantes do projeto de lei orçamentária anual de 2015.

Não me parece razoável, entretanto, em juízo de delibação, o pretendido reconhecimento da nulidade da mensagem presidencial que encaminhou o projeto de lei orçamentária anual, com comando de envio de nova proposição legislativa pela autoridade coatora, uma vez (i) já ultrapassado o prazo previsto no art. 35, § 2º, III, do ADCT; (ii) admitida pelo texto constitucional medida menos gravosa, qual seja, a modificação do projeto de lei orçamentária, “enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta” (art. 166, § 5º, da Magna Carta); e (iii) já encaminhadas as propostas originais do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público ao Congresso Nacional, ainda que de forma inadequada, como meros anexos ao projeto de lei orçamentária anual.

Nessa perspectiva, e observados os precedentes desta Suprema Corte anteriormente aludidos, entendo mais consentâneo o deferimento de tutela de urgência que assegure o conhecimento, pelo Poder Legislativo, para deliberação, das propostas orçamentárias originais, como integrantes, repito – e não como meros anexos – do projeto de lei orçamentária anual de 2015.

Tal providência, a meu juízo, é a que melhor se ajusta o princípio da proporcionalidade – na perspectiva da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito –, enquanto

ADPF 326 ED / DF

assegura o devido processo legislativo orçamentário, reduz o risco de lacuna orçamentária quanto ao exercício financeiro de 2015 ao contribuir para a solução mais célere da controvérsia, e preserva a autonomia do Poder Judiciário, nele incluído o Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público. É do Congresso Nacional o papel de árbitro da cizânia, pois, ao examinar, em perspectiva global, as pretensões de despesas dos Poderes e órgãos autônomos da União, exercerá o protagonismo que lhe é inerente na definição das prioridades.

De mais a mais, enfatizo que eventual comando para nova consolidação das propostas, por parte da autoridade coatora, não poderia redundar em inversão na equação, desta feita com ofensa à autonomia orçamentária e financeira do Poder Executivo. Tampouco este pode ser compelido a reduzir suas expectativas de despesa, para acomodar as pretensões de gastos deduzidas pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

O quadro de desencontro das receitas estimadas com as previsões globais de despesas, exacerbado, ou quiçá provocado, pela ausência de tempestiva aprovação da lei de diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária anual de 2015, desautoriza atuação do Poder Executivo na adequação das propostas dos demais Poderes e órgãos autônomos. O equilíbrio orçamentário e o compromisso com a geração de resultados primários positivos há de ser objeto de debate no âmbito do Poder Legislativo, ao qual incumbirá, v.g., deliberar acerca da anulação das despesas que, em juízo de valoração política, sejam havidas por menos relevantes, em cotejo com as demais, e/ou pela necessidade de reestimativa de receitas, se verificado erro ou omissão de ordem técnica ou legal (art. 12, § 1º, da LC nº 101/2000).

Relembro que, concluída a fase de apreciação legislativa e submetido o projeto de lei orçamentária anual à Presidência da República, caso vislumbrada ausência de equilíbrio entre despesas e receitas ou a impossibilidade de geração de resultado primário compatível com a redução da dívida pública em relação ao PIB, ou, ainda, outro óbice de natureza política ou jurídica, há a possibilidade de veto total ou parcial ao projeto de lei orçamentária anual,

ADPF 326 ED / DF

assegurada, em qualquer caso, submissão ao Congresso Nacional, para manutenção ou rejeição do veto presidencial.

Registro, por fim, inviável, na minha compreensão, o deferimento de liminar para ordenar à autoridade coatora que se abstenha de proceder ao decote das propostas orçamentárias futuramente enviadas. Não há como antever o procedimento a ser adotado pela Presidência da República nos próximos ciclos orçamentários, e, a depender do que contido nas lei de diretrizes para a elaboração e execução das vindouras leis orçamentárias anuais, eventuais adequações empreendidas pelo Executivo poderão estar revestidas de legitimidade constitucional.

6. Ante o exposto, com respaldo no poder geral de cautela e no princípio constitucional da proporcionalidade, defiro o pedido de medida liminar, para assegurar que as propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, anexas à Mensagem Presidencial nº 251/2014, sejam apreciadas pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual de 2015” (DJ 4.11.2014, grifos nossos).

Na mesma data e pelos mesmos fundamentos, a Ministra Rosa Weber deferiu a medida liminar no Mandado de Segurança n. 33.193/DF, “para assegurar que a proposta orçamentária original encaminhada pela impetrante [Defensoria Pública da União], anexa à Mensagem Presidencial nº 251/2014, seja apreciada pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual de 2015”.

13. Em 26.2.2015, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal – SINDJUS/DF impetrou o Mandado de Segurança n. 33.490/DF, argumentando que, a despeito da medida liminar deferida no Mandado de Segurança n. 33.186/DF,

“o texto do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – Projeto de Lei nº 13, de 2014-CN (PLOA 2015) –, revela que as propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Judiciário e pelo MPU, anexas à Mensagem

ADPF 326 ED / DF

Presidencial nº 251/2014, não tiveram oportunidade de ser apreciadas pelo Congresso Nacional, tal como se constassem da proposta orçamentária compilada pelo Poder Executivo”.

Em 11.3.2015, ao apreciar a Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 33.490/DF, a Ministra Rosa Weber decidiu:

“1. De início, ante a iminência da votação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei orçamentária anual de 2015, devidamente demonstrada pelo impetrante, impõe-se, sob pena de protrair o exame do pedido de medida liminar para momento posterior ao perecimento do direito, indeferir o pedido de dilação de prazo deduzido pela Advocacia-Geral da União.

2. Em juízo perfunctório, sem avançar maiores considerações acerca da legitimidade do ente sindical impetrante para buscar a concessão de ordem mandamental voltada ao respeito do devido processo legislativo e/ou à defesa de prerrogativas institucionais do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, anoto não me parecer evidenciado, pela documentação juntada com a petição inicial, descumprimento da medida liminar deferida no MS 33186, por meio da qual, na linha dos precedentes desta Suprema Corte, assegurei a apreciação, pelo Congresso Nacional, como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual de 2015, das propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, anexas à Mensagem Presidencial nº 251/2014.

3. Enfatizo, por pertinente, que a medida liminar deferida no MS 33186 não importou, nem poderia, sob pena de violação do princípio da separação de Poderes, em comando, ao Legislativo, para aprovação das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público da União tais como encaminhadas, cingindo-se a assegurar a apreciação das aludidas propostas, como integrantes, não meros anexos, do projeto de lei orçamentária anual de 2015.

4. A teor dos documentos juntados pelo impetrante, no relatório final acolhido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, houve indicativo de aprovação, pelo Plenário do Congresso Nacional, do Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária

ADPF 326 ED / DF

Anual de 2015 na forma de substitutivo.

Examinado o item II do referenciado substitutivo, constato que este contempla, no tocante ao Judiciário e ao Ministério Público da União, dotações originalmente incluídas nas respectivas propostas orçamentárias (a exemplo das necessárias à implementação de gratificação por exercício cumulativo de jurisdição e ao reajuste dos subsídios da magistratura e dos membros do Ministério Público), objeto de decote quando da consolidação empreendida pelo Poder Executivo.

5. Nesse cenário, entendo que a documentação apresentada parece evidenciar a apreciação das propostas orçamentárias originais do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, ainda que não acatadas em sua integralidade no relatório final aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, pendendo, ainda, de exame pelo Plenário do Congresso Nacional, dentro do normal e devido processo legislativo orçamentário.

Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar.

Notifique-se a autoridade dita coatora do conteúdo da inicial, a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste informações (art. 7º, I, da Lei 12.016/2009).

Decorrido o prazo para informações, abra-se vista para manifestação da Procuradoria-Geral da República (art. 12 da Lei 12.016/2009)” (DJ 17.3.2015, grifos nossos).

14. A argumentação da Autora, pautada no receio de as medidas tomadas pela Presidente da República, no ponto no qual suprimidas do Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2015 (Mensagem n. 251/2014) as propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, prejudicarem os respectivos associados, 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”, não demonstra o alegado descumprimento de preceito fundamental.

15. A insatisfação da Autora, traduzida no pedido de cautelar e de mérito, para determinar-se ao Poder Executivo “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

ADPF 326 ED / DF

apresentada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público da União para que restem devidamente apreciados pelo Congresso Nacional, tudo na forma da Constituição da República”, foi atendida pela decisão liminar da Ministra Rosa Weber no Mandado de Segurança n. 33.186/DF, em cujos termos foi

“assegura[do] que as propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, anexas à Mensagem Presidencial nº 251/2014, sejam apreciadas pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual de 2015” (DJ 4.11.2014).

16. Pelo princípio da separação dos poderes, a observância da tênue linha garantidora da independência e harmonia entre os poderes é medida fundamental para a edificação da República brasileira.

Não há indícios nos autos, menos ainda informações disponibilizadas nos sítios oficiais do Poder Legislativo e/ou do Poder Executivo, que possibilitem o reconhecimento da existência de máculas no devido processo legislativo orçamentário para o ano de 2015.

Transbordaria os limites dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da legalidade a suspensão do processo legislativo orçamentário levado a efeito nas Casas do Congresso Nacional, que, em 17.3.2015, aprovou o Projeto de Lei Orçamentária 2015 e o encaminhou à Presidência da República, para fins de sanção.

Desse modo, sem adentrar a relevante discussão sobre a possibilidade de o Poder Executivo efetuar cortes nas propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, tenho que as propostas originalmente apresentadas por esses órgãos, consubstanciadas no denominado Anexo V do Projeto de Lei n. 13/2014-CN, foram devidamente analisadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, muito embora não tenham sido acolhidas e aprovadas integralmente.

Os embaraços decorrentes da não aprovação das propostas orçamentárias apresentadas pelos poderes constituídos e demais órgãos que exercem funções essenciais à Justiça não são pequenos, tampouco devem ser menosprezados, ante a complexidade das consequências

ADPF 326 ED / DF

sociais advindas da impossibilidade de execução de projetos contemplados na proposta orçamentária original do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

Entretanto, nessa via processual, limitada ao pedido formulado pela parte, não poderia este Supremo Tribunal, ultrapassando os limites normativos típicos do controle concentrado, determinar ao Poder Executivo e ao Legislativo, nesse momento processual, obrigações que importariam em descumprimento da Constituição da República.

17. Em situação análoga à vertente, o Ministro Roberto Barroso julgou prejudicada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 240/DF:

“Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido liminar, em que se pretende incluir no projeto de lei orçamentária de 2012 a proposta orçamentária integral do Poder Judiciário e do Ministério Público da União para o referido ano.

Os autos foram distribuídos por prevenção ao Min. Joaquim Barbosa, relator originário do feito, por prevenção com a ADO 18.

A Presidenta da República e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo não conhecimento da ação, e, no mérito, pela improcedência do pedido. O Presidente do Congresso não se manifestou.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo conhecimento da ação, e, no mérito, pela procedência do pedido, no sentido de se “exortar a Presidenta da República a incorporar, na proposta orçamentária de 2013, as propostas do Judiciário e do MPU, salvo se ocorrente quaisquer das hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º do art. 99 da CR”.

O relator originário foi por mim substituído.

É o relatório. Decido.

A questão em exame foi trazida ao conhecimento desta Corte por meio do MS 30896, relatado pelo Min. Luiz Fux, que determinou monocraticamente às Mesas do Congresso Nacional que “apreciem a proposta de orçamento do Poder Judiciário, anexas à Mensagem nº 355/2011, oficialmente elaborada, como integrante do projeto de lei

ADPF 326 ED / DF

que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012”.

À vista da efetiva votação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012 pelo Congresso Nacional, o Min. Luiz Fux extinguiu monocraticamente o referido mandado de segurança, por perda superveniente de objeto. Idêntica providência foi por mim adotada na ADO 18.

A mesma solução deve ser aplicada ao presente caso.

Diante do exposto, com base no art. 267, VI, do CPC, e do art. 21, IX, do RI/STF, julgo extinta a presente ação, sem resolução de mérito, por perda de objeto, prejudicadas as demais questões pendentes”.

Em casos análogos, este Supremo Tribunal assentou o prejuízo da ação de controle concentrado: ADI 4.593/CE, Relator o Ministro Luiz Fux, decisão monocrática, DJ 4.9.2013; ADI 4.502/AL, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 23.11.2012; ADI 3.949/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, decisão monocrática, DJ 1º.6.2010; ADI 2.562/AL, Relator o Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJ 12.2.2010.

18. Pelo exposto, julgo prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, por perda superveniente de objeto (art. 21, inc. IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)” (DJ 29.4.2015, grifos nossos).

O pedido formulado nesta ação foi atendido pela Ministra Rosa Weber ao deferir a liminar no Mandado de Segurança n. 33.186/DF, posteriormente julgado prejudicado em 30.4.2015 (DJ 6.5.2015). Dada a coincidência dos objetos desta Arguição com o daquele Mandado de Segurança, dúvidas não remanescem quanto à prejudicialidade da presente ação, nos termos da jurisprudência deste Supremo Tribunal.

A definição de formas de atuação dos Poderes constituídos em matérias relacionadas com aspectos políticos próprios do sistema de freios e contrapesos não é compatível com os limites objetivos próprios das ações de controle abstrato.

ADPF 326 ED / DF

6. Os argumentos da Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

7. Pelo exposto, **voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental.**

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**EMB.DECL. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
326**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

EMBTE.(S) : FENAJUFE - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO
JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

ADV.(A/S) : CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)

EMBDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBDO.(A/S) : MINISTRA DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, recebeu os embargos de declaração como agravo regimental e a este negou provimento. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, este em razão de viagem para receber o Colar de Honra ao Mérito Legislativo do Estado de São Paulo, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 26.11.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário