

30/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS TRABALHISTAS - ABRAT
ADV.(A/S) : SÍLVIA LOPES BURMEISTER E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : FENAJUFE - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ADV.(A/S) : CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA – LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (ANAMATRA). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA

ADI 5468 / DF

ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO *SUB EXAMINE*, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S). O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE.

1) A separação dos poderes, sob o enfoque da pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais proporciona a interpretação de que a atividade de "*fixar*" – isto é, de "deliberar acerca" e "definir" – o orçamento corresponde a uma das típicas atribuições do Poder Legislativo na seara do Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º).

2) O Poder Judiciário, não obstante ostente iniciativa de encaminhamento da proposta orçamentária que lhe é própria, não interdita, do ponto de vista formal, que o controle sobre essa iniciativa constitucionalmente consagrada seja realizado, de modo

ADI 5468 / DF

autônomo, em sede parlamentar.

3) A separação de poderes, conquanto cláusula pétrea, não sofreu violação nesta ação direta (CRFB/1988, art. 2º c/c art. 60, § 4º). Primeiramente, porque a hipótese normativa impugnada (o ANEXO IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar. Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (*procedural due process of law*) foram devidamente atendidas – vale dizer: houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99).

4) O “controle material” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se verifica do excerto extraído da ementa do acórdão da ADI 4.048/DF, Rei Min Gilmar Mendes: “II – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.”

5) O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão -contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”.

6) O relatório da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, mercê de ostentar confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, não vincula, *per si*, a apreciação pelas Casas Legislativas do Parlamento Federal.

7) O abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento

ADI 5468 / DF

das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), não podem ser acolhidos quando suscitados de forma genérica, diante da ausência de impugnação específica e adequada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (*seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade*).

8) O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.

9) O abuso parlamentar não se configura, sob o ângulo da principiologia dos *subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito)*, quando imposta a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários, em decorrência de de crise econômica e fiscal.

10) O cenário de crise econômica e fiscal é exemplificado por dados ilustrativos, constantes dos autos, no sentido de que: *"Entre os programas que tiveram as suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$28,1 bilhões -acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015. Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio. Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015. A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia*

ADI 5468 / DF

para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um déficit fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões."

11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's).

12) Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.

13) A Justiça do Trabalho entendida enquanto serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do legislador e a atenção quanto ao disposto no artigo 99, §5º, da CRFB/1988 para que se avalie "*a abertura de créditos suplementares ou especiais*" durante a execução orçamentária do exercício.

14) A interpretação pluralista da Constituição implica uma interpretação que legitime a entidade postulante quando presentes a homogeneidade entre seus membros, a representatividade nacional e a pertinência temática, aspectos que se verificam, em conjunto, no caso *sub examine*, de modo a tornar apta a ANAMATRA a veicular o pleito de fiscalização abstrata de norma que limita o orçamento da justiça laboral.

15) Pedido de ação direta de inconstitucionalidade conhecido e, no mérito, julgado improcedente.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

ADI 5468 / DF

Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária iniciada em 29/06/2016, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, preliminarmente, por maioria e nos termos do voto do Relator, em reconhecer a legitimidade ativa *ad causam* da requerente e conhecer da ação, vencido o Ministro Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, vencidos os Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski (Presidente) e Rosa Weber, que o julgavam procedente. Em 30/06/2016, o Tribunal, por unanimidade, aprovou tese fixada nos seguintes termos: “*Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal*”. Ausentes, nesta assentada, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Brasília, 30 de junho de 2016.

LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) proposta pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO (ANAMATRA) em face da Lei 13.255, de 15 de fevereiro de 2016 (Lei Orçamentária Anual – LOA), quanto às disposições em que são estipuladas as dotações orçamentárias destinadas à Justiça do Trabalho (Anexo IV, da LOA/2016).

A Petição Inicial (*e-DOC 1 – Petição 3.156, de 03 de fevereiro de 2016, documento eletrônico*) impugna a medida legislativa que reduziu o orçamento inicialmente proposto ao mencionado segmento do Poder Judiciário. Em termos gerais, eis os tópicos gerais de argumentação apresentada pela ora requerente:

I) “INCONSTITUCIONALIDADE POR ABUSO DO PODER DE LEGISLAR. DESVIO DE FINALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: CORTE DO ORÇAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO TRABALHISTA MOTIVADO EM ‘RETALIAÇÃO’. FUNDAMENTAÇÃO ILÍCITA, IMORAL, DESPROPORCIONAL E DESARRAZOADA E, POR ISSO, NULA.

II) A LEGITIMAÇÃO DA ANAMATRA PARA IMPUGNAR A LEI QUE ALCANÇA APENAS A JUSTIÇA DO TRABALHO DE FORMA DIRETA E DESPROPORCIONAL EM FACE DOS DEMAIS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA DA UNIÃO.

III) A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE O STF PROCLAMAR A NULIDADE, POR INCONSTITUCIONALIDADE, DECORRENTE AO ABUSO

ADI 5468 / DF

DE PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE, E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL SUBSTANTIVO. DESVIO DE FINALIDADE DA LEI. PRECEDENTES.

IV) A EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DAS DECISÕES DA JUSTIÇA DO TRABALHO “CAUSA” AUMENTO DA RECEITA DA UNIÃO EM RAZÃO DO CUMPRIMENTO COERCITIVO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS E PREVIDENCIÁRIAS DECORRENTES DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS.

V) A EMENDA DO CONGRESSO NACIONAL, QUE IMPLICOU NO CORTE DO ORÇAMENTO DA JUSTIÇA DO TRABALHO, É INCOMPATÍVEL COM O PLANO PLURIANUAL. VEDAÇÃO DO § 3º, I, DO ART. 166 DA CF.” (PETIÇÃO INICIAL – ANAMATRA –, Petição 3.156/2016 – e-DOC 1, *documento eletrônico*, pp. 1-34)

Com o objetivo de sistematizar os principais argumentos e atos processuais nos presentes autos, passa-se a breve relato desses aspectos.

Em caráter preliminar, a ANAMATRA suscita a sua legitimação para o ajuizamento da presente ADI, com invocação da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (STF), no sentido do reconhecimento de pertinência temática para a matéria suscitada perante a Corte.

Segundo a Associação, nessa parte, a Lei 13.255/2016 seria inconstitucional por afronta ao princípio da divisão funcional de poderes (CRFB/1988, art. 2º). Argumenta que a redução do orçamento da Justiça do Trabalho foi realizada com desvio de finalidade e que, ademais, configuraria ato discriminatório, desproporcional e desarrazoado – uma espécie de “retaliação”, segundo os termos da própria exordial. Aponta violação à autonomia orçamentária do Judiciário, consignada no art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (CRFB/1988).

Ainda segundo a requerente, a Lei 13.255/2016 estaria eivada de nulidade na parte em que dispõe sobre o orçamento da Justiça do Trabalho, em razão de alegado abuso do poder de legislar.

ADI 5468 / DF

Com base no relatório apresentado pelo Deputado Federal Ricardo Barros perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), afirma-se que não ocorreu a adequada correlação orçamentária com a realidade financeira e econômica da União.

Destaca-se, outrossim, que a peça orçamentária anual estaria em desconformidade com o Plano Plurianual (PPA), estipulado para o quadriênio 2016 a 2019, com realce para a diretriz de “promoção do emprego com garantia de direitos trabalhistas e o fortalecimento das relações de trabalho”, em suposta afronta ao Inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988 (o qual imputa a necessidade de que *“as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias”*).

Em resumo, a tese central é a de que o corte orçamentário implementado, além de ilegítimo, prejudicaria a atuação desse segmento especializado da justiça federal brasileira e se requer, ao final, *verbis*:

“(...) a concessão de medida cautelar, para o fim declarar abusivo o padrão de corte orçamentário imposto somente a este ramo do Poder Judiciário da União, determinando-se à União (a) que promova em 2016 a execução de 100% da sua proposta orçamentária encaminhada originariamente pela Justiça do Trabalho, seja em relação a relação ao CUSTEIO, seja em relação ao INVESTIMENTO, ou sucessivamente (b) que promova em 2016 a execução orçamentária de CUSTEIO e INVESTIMENTO, para a Justiça do Trabalho, no mesmo parâmetro dos cortes efetuados em face dos demais órgãos do Poder Judiciário da União, ou seja, com o corte linear de 15% para o custeio e de 40% para investimentos.

Deferida a medida cautelar e ouvidos (a) o Congresso Nacional, (b) a Advocacia Geral da União e o (d) Procurador

ADI 5468 / DF

Geral da República, requer a ANAMATRA que esse eg. Supremo Tribunal Federal julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do corte orçamentário aplicado à Justiça do Trabalho pela Lei Orçamentária Anual de 2016, na forma demonstrada e para os fins reclamados no pedido de liminar, com efeito *ex tunc*.” – (PETIÇÃO INICIAL – ANAMATRA –, Petição 3.156/2016 – e-DOC 1, documento eletrônico, pp. 34/35).

Em 16 de março de 2016, diante da indiscutível plausibilidade normativa, caracterizada pela relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, determinei adoção do “rito abreviado”, nos termos do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro 1999.

Em informações datadas de 30 de março de 2016 (Petição 15.061/2016 – e-DOC 18, documento eletrônico), a Presidência da República defendeu a “constitucionalidade da Lei Orçamentária Anual de 2016, especificamente no que concerne aos valores constantes do orçamento da Justiça do Trabalho no Anexo IV da legislação orçamentária impugnada”.

A manifestação do Senado Federal (apresentado no mesmo dia 30 de março), por seu turno, também se posicionou pela improcedência da ação direta. Merece destaque, entretanto, a questão preliminar de alegada ilegitimidade ativa da ANAMATRA para a ADI (Petição 15.077/2016 – e-DOC 20, documento eletrônico).

A Advocacia-Geral da União (AGU) reiterou a já mencionada preliminar de ilegitimidade ativa da requerente, vez que representaria apenas fração – e, não, a totalidade – da categoria da magistratura, e se pronunciou, igualmente, pela constitucionalidade da 13.255/2016, pois o Parlamento teria desempenhado suas deliberações legislativas “dentro dos limites de sua competência constitucional para deliberar sobre as propostas de orçamento anual” (Petição 17.008/2016 – e-DOC 22,

ADI 5468 / DF

documento eletrônico, de 08 de abril de 2016). Eis o teor da ementa do Parecer da AGU (da lavra do então Advogado-Geral da União, José Eduardo Cardozo), *verbis*:

“Orçamento. Lei federal nº 13.255/16, na parte em que prevê os valores constantes do orçamento da Justiça do Trabalho. Preliminar. Ilegitimidade ativa da requerente. Mérito. Norma decorrente de emenda parlamentar que efetua a redução das dotações orçamentárias consignadas na proposta elaborada pela Justiça do Trabalho para o exercício financeiro de 2016. Ausência de violação aos artigos 2º; 99, §§ 1º a 4º; 165; §§ 2º e 8º; e 166, §§ 3º e 4º da Constituição. O artigo 166 da Constituição Federal confere ao Poder Legislativo competência para apreciar os projetos de lei relativos ao orçamento anual, podendo, inclusive, propor emendas aos referidos projetos, por iniciativa própria ou mediante proposta do Chefe do Poder Executivo. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pela requerente.” – (PARECER AGU, p. 1).

O Ministério Público Federal (MPF), por sua vez, apresentou manifestação pela rejeição da preliminar de ilegitimidade ativa, assim como pela improcedência da ADI. Eis a ementa do Parecer da lavra do Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros:

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO. PODER DE EMENDA DO LEGISLATIVO. REDUÇÃO DO ORÇAMENTO DA JUSTIÇA DO TRABALHO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2016 (LEI 13.255/2016). LEGITIMIDADE ATIVA DA ANAMATRA. ART. 166, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONTROLE DE ATOS LEGISLATIVOS POR DESVIO DE PODER. RAZÕES DO RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

1. A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), como entidade de classe de âmbito nacional que representa apenas fração de categoria, possui

ADI 5468 / DF

legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade para tutelar interesse exclusivo da categoria funcional que representa.

2. A Constituição da República confere ao Legislativo poder de emendar a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Presidente da República, desde que não ocorra seu desvirtuamento e sejam respeitados os requisitos fixados em seu art. 166, § 3º.

3. Fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional não vincula os parlamentares das casas legislativas, de maneira que não é possível deduzir que tenham adotado as razões apresentadas naquele documento para aprovação da lei orçamentária.

4. Não configura abuso de poder legislativo a redução do orçamento de órgãos e programas públicos em virtude de crise econômica e fiscal, ainda que alguns órgãos tenham sido mais atingidos pelo corte orçamentário.

5. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, em princípio, substituir o legislador e aferir as minúcias do orçamento, a fim de remanejar recursos orçamentários, sob pena de invadir competência do Congresso Nacional para dispor sobre a matéria (CR, art. 166, *caput*) e afrontar o princípio da divisão funcional do poder (CR, art. 2º).

6. Parecer pelo conhecimento da ação direta e pela improcedência do pedido.” – (PARECER PGR, pp. 1/2).

A Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (ABRAT – Petição 18.167/2016 – e-DOC 24, *documento eletrônico*) e a Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público (FENAJUFE – Petição 23.992/2016 – e-DOC 33, *documento eletrônico*) solicitaram ingresso no processo na qualidade de *amici curiæ*.

Em decisão datada de 17 de junho de 2016, sob os fundamentos constitucionais da pluralidade democrática da denominada “sociedade aberta dos intérpretes da Constituição” e da “razoável duração dos

ADI 5468 / DF

processos” (CRFB/1988, art. 1º, *caput* e *parágrafo único* c/c art. 5º, LXXVIII) admiti ambas as entidades. Nessa oportunidade, ressaltei o papel desses atores como colaboradores do presente processo de fiscalização abstrata de normas jurídicas, em reforço, inclusive, com as recentes tendências do “princípio da cooperação processual” (CPC/2015, art. 6º).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada aos Ministros deste Supremo Tribunal Federal, na forma da lei (art. 9º, *caput*, da Lei nº 9.868/1999).

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Considerando-se o delineamento da controvérsia pelo relatório, apresento, de maneira esquemática, a estruturação básica de meu voto, no que concerne à impugnação proposta, por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA). Eis a proposta lógico-argumentativa desta manifestação:

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ANAMATRA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA PARA A PROPOSITURA DA PRESENTE ADI: *breve análise dos requisitos objetivos e subjetivos de cabimento da presente ação direta;*

II – DA ANÁLISE DO MÉRITO DA AÇÃO DIRETA: *enfrentamento, pormenorizado, de cada uma das alegações apresentadas pela petição inicial, assim como dos argumentos constantes das peças e dos atos processuais envolvidos na apreciação e julgamento do pedido formulado; e*

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS E PARTE DISPOSITIVA: *apresentação da proposta de equacionamento constitucional quanto à impugnação ora suscitada.*

I – DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ANAMATRA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA PARA A PROPOSITURA DA PRESENTE ADI: *breve análise dos requisitos objetivos e subjetivos de cabimento da presente ação direta*

A hipótese de habilitação da entidade requerente apresenta previsão na parte final (*in fine*) do inciso IX do art. 103 do texto constitucional, na condição de “*entidade de classe de âmbito nacional*”.

ADI 5468 / DF

A rigor, a noção jurídico-constitucional de “entidade de classe de âmbito nacional” tem sido colaborativamente construída pela “sociedade aberta dos intérpretes da constituição”, na seminal dicção de PETER HÄBERLE¹.

É nesse sentido que é possível se afirmar que, nos termos da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF), o reconhecimento da legitimidade ativa *ad causam* dessa categoria específica de legitimado para provocar a fiscalização abstrata de normas depende da verificação de, pelo menos, 3 (três) fatores procedimentais, a saber:

a) no que concerne à composição da entidade postulante, como regra geral, a verificação de sua homogeneidade² (*dimensão positiva*) ou, ao revés, a ausência de hibridismo³ (*dimensão negativa*) entre seus membros integrantes, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas;

b) quanto ao elemento da representatividade da categoria, o atendimento ao requisito subjetivo de legitimação em sede de tutela coletiva (isto é, a ocorrência, ou não, de representação da “categoria” – a “entidade de classe” – em sua totalidade)⁴ e, ademais, ao requisito

1 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a Interpretação Pluralista e “Procedimental” da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

2 *Questão de Ordem na ADI 108/DF*, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), acórdão unânime (*ação direta não conhecida*), proferido em 13.04.1992, *Diário da Justiça (DJ)*, 05.06.1992; *Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ)*, volume 141, página 3.

3 *ADI 146/RS*, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Plenário do STF, acórdão majoritário (*ação direta não conhecida*, vencidos os ministros MARCO AURÉLIO, SEPÚLVEDA PERTENCE e NÉRI DA SILVEIRA), proferido em 06.05.1998, *DJ* 19.12.2002; *RTJ*, v. 139, p. 391.

4 *Medida cautelar na ADI 1.486/DF*, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Plenário do STF, acórdão unânime (*ação direta não conhecida e, em*

ADI 5468 / DF

objetivo de “legitimação nacional” (ou seja, a comprovação do “caráter nacional” pela presença efetiva de associados – pessoas físicas e/ou jurídicas, conforme o caso – em, pelo menos, 9 – nove – Unidades da Federação)⁵; e

c) pertinência temática entre os objetivos institucionais/estatutários da entidade postulante e a norma objeto da impugnação.⁶

Em conjunto, esses requisitos permitem a avaliação, caso a caso, da legitimidade ativa para a propositura da ADI. É dizer, sob a hipótese do inciso IX do art. 103 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/1988), a apreciação da legitimação ativa não se verifica de maneira apriorística.

A jurisprudência tradicional da Corte consolidou-se no sentido de não possuir legitimidade para propor ações de controle concentrado de

consequência, prejudicado o pedido de medida liminar, ausentes os ministros CARLOS VELLOSO, MARCO AURÉLIO e NÉRI DA SILVEIRA), proferido em 12.09.1996, DJ 13.12.1996.

5 Atualmente, a jurisprudência do STF consagra a observância do critério de um 1/3 – um terço –, ou mais, dos Estados e/ou Distrito Federal, por aplicação analógica dos termos do § 1º do art. 7º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP. Tal entendimento, contudo, teve suas origens no julgamento da *ADI 386/SP*, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Plenário do STF, acórdão majoritário (*ação direta não conhecida*, vencidos os ministros MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO, que dela conheciam em parte, e ainda, os Ministros CELSO DE MELLO, SEPÚLVEDA PERTENCE e CÉLIO BORJA), proferido em 04.04.1991, *DJ 28.06.1991; RTJ*, v. 136, p. 479.

6 *ADI 1.873/MG*, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Plenário do STF, acórdão majoritário (*ação direta conhecida*, vencidos os ministros NELSON JOBIM, MAURÍCIO CORRÊA, MOREIRA ALVES e CELSO DE MELLO, este último, então, na condição de Presidente da Corte), proferido em 02.09.1998, *DJ 19.09.2003*.

ADI 5468 / DF

constitucionalidade em defesa de totalidade de categoria funcional entidade que represente apenas fração dessa categoria, *salvo em situações em que haja alguma correlação específica entre a entidade e o segmento funcional específico.*⁷

A esse respeito, é relevante invocar as razões do recente julgamento da ADI 4.400/DF, para situação em que, inclusive, se negou a legitimação ativa para a Associação ora requerente. Conforme muito bem delineado pela ementa do acórdão majoritário da lavra do Ministro Marco Aurélio, *verbis*:

LEGITIMIDADE UNIVERSAL – ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS.

As associações de magistrados não gozam da legitimidade universal para o processo objetivo, devendo ser demonstrada a pertinência temática.

LEGITIMIDADE – EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA – DISCIPLINA – ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS.

As associações de magistrados não têm legitimidade ativa quanto a processo objetivo a envolver normas relativas à execução contra a Fazenda, porque ausente a pertinência temática. [ADI 4.400/DF, Redator para o acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Relator Originário Ministro AYRES BRITTO, Plenário do STF, acórdão majoritário (*ação direta extinta por ilegitimidade ativa da requerente – a ANAMATRA –, vencidos os ministros AYRES BRITTO – relator originário –, ROSA WEBER, LUIZ FUX, DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES*), proferido em 06.03.2013, *Dje* 194, 02.10.2013].

Considerando as premissas desse precedente, deve-se efetuar, *in casu*, o cotejo analítico entre a pretensão formulada em sede de fiscalização abstrata de normas e a entidade específica que a formula

7 *Medida Cautelar na ADI 4.462/TO*, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Plenário do STF, acórdão unânime (*ação direta parcialmente conhecida*), proferido em 29.06.2011, *Dje* 217, de 16.11.2011.

ADI 5468 / DF

perante esta instância concentrada.

A operação de interpretação judicial que se opera, nesta sede, é tributária da hermenêutica filosófica gadameriana. Ao apresentar a noção de *círculo hermenêutico*, o pensamento de HANS-GEORG GADAMER pode ser adaptado de modo a oferecer subsídios para que se compreenda a legitimação dos sujeitos processuais de modo mais abrangente. Isto é, a partir da obra "*Verdade e Método*", os sujeitos (e, por extensão, os *sujeitos processuais*) não somente a partir de suas qualidades subjetivas, mas, também, em profunda conexão e interrelação com o objeto específico com o qual se relaciona a pretensão⁸.

Há, aqui, fazendo menção à categoria filosófica lançada por Miguel Reale em sua clássica *Teoria Tridimensional do Direito*⁹, uma típica *relação dialética de implicação e polaridade*, por meio da qual, na avaliação da legitimação ativa para a ADI, os aspectos subjetivos e objetivos são reciprocamente constitutivos, sem que coincidam necessariamente.

Nesse sentido, cabe analisar se a ANAMATRA possui legitimação específica para a impugnação apresentada nestes autos.

A ANAMATRA, pelo fato de representar segmento da categoria da magistratura judicial nacional (a dos membros da Justiça do Trabalho) ostenta legitimidade para instaurar processo de controle objetivo de constitucionalidade quando o ato normativo – *de modo direto e específico, como verificado na presente ação direta* – envolver direitos, deveres e prerrogativas dos magistrados da Justiça do Trabalho, como neste caso.

8 GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 2ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1998

9 REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. 5ª Edição. Editora Saraiva, São Paulo, 2003.

ADI 5468 / DF

Tenho por configurada, igualmente, a pertinência temática, verificada, *in casu*, pela estreita correlação entre a norma impugnada e os objetivos institucionais da associação autora, assim como pela repercussão direta da sua aplicação quanto aos aspectos funcionais dos respectivos associados.

Está configurada, conseqüentemente, a pertinência temática e, ademais, a legitimação ativa da Associação requerente em razão de a impugnação corresponder a matéria com típico interesse da magistratura trabalhista, diante de se discutir, em última instância, a legitimidade, ou não, da alteração realizada pelo Poder Legislativo federal quanto ao orçamento referente à Justiça do Trabalho.

O reconhecimento, ou não, da legitimidade da “entidade de classe” deve ser realizado, caso a caso, a depender da pretensão constitucional objeto da medida de fiscalização abstrata de normas. Nesse sentido – e especificamente com referência à ANAMATRA – menciono, ainda, os seguintes precedentes cujo mérito já foi apreciado por este Tribunal Pleno:

a) ADI 2.885/SE, Rel. Min. Ellen Gracie (*acórdão unânime quanto a legitimidade da requerente e majoritário quanto à procedência da ação, proferido em 18/10/2006, DJ de 23/02/2007*);

b) o Agravo Regimental na ADI 3.962/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, (*acórdão unânime, negado provimento ao agravo regimental, julgado em 19/11/2014, DJe 242, de 11/12/2014*); e

c) Medida Cautelar na ADI 5.316/DF, de minha relatoria, (*acórdão majoritário quanto à concessão do pedido de medida cautelar, deferida em 21/05/2015, DJe 154, de 06/08/2015*).

Com base nesses precedentes, em sede preliminar, reconheço a legitimidade da ANAMATRA.

ADI 5468 / DF

Ademais, diante da configuração da pertinência temática quanto à pretensão jurídico-política formulada nestes autos pela requerente, conheço do pedido da ação direta de inconstitucionalidade, cujo mérito passarei a analisar a seguir.

II – DA ANÁLISE DO MÉRITO DA AÇÃO DIRETA: *Enfrentamento, pormenorizado, de cada uma das alegações apresentadas pela petição inicial, assim como dos argumentos constantes das peças e dos atos processuais envolvidos na apreciação e julgamento do pedido formulado*

SENHOR PRESIDENTE, com o objetivo de tornar ainda mais simples a compreensão deste voto, sistematizo as linhas gerais da argumentação¹⁰

10 A Petição Inicial (e-DOC 1 – Petição 3.156/2016, documento eletrônico) impugna a medida legislativa que reduziu o orçamento inicialmente proposto ao mencionado segmento do Poder Judiciário. Em termos gerais, eis os tópicos gerais de argumentação apresentada pela ora requerente:

I) “INCONSTITUCIONALIDADE POR ABUSO DO PODER DE LEGISLAR. DESVIO DE FINALIDADE DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: CORTE DO ORÇAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO TRABALHISTA MOTIVADO EM ‘RETALIAÇÃO’. FUNDAMENTAÇÃO ILÍCITA, IMORAL, DESPROPORCIONAL E DESARRAZOADA E, POR ISSO, NULA.

II) A LEGITIMAÇÃO DA ANAMATRA PARA IMPUGNAR A LEI QUE ALCANÇA APENAS A JUSTIÇA DO TRABALHO DE FORMA DIRETA E DESPROPORCIONAL EM FACE DOS DEMAIS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA DA UNIÃO.

III) A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE O STF PROCLAMAR A NULIDADE, POR INCONSTITUCIONALIDADE, DECORRENTE AO ABUSO DE PODER LEGISLATIVO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE, E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL SUBSTANTIVO. DESVIO DE FINALIDADE DA LEI. PRECEDENTES.

IV) A EFETIVA CONCRETIZAÇÃO DAS DECISÕES DA JUSTIÇA DO TRABALHO “CAUSA” AUMENTO DA RECEITA DA UNIÃO EM RAZÃO DO CUMPRIMENTO COERCITIVO DAS OBRIGAÇÕES FISCAIS E

ADI 5468 / DF

constante da inicial desta ADI (documento digital, com 35 páginas, no total). De modo direto e esquemático, enfrentarei as principais alegações, a partir de 3 (três) fundamentos lógico-operacionais, suficientes, em conjunto, para a adequada apreciação da matéria objeto deste julgamento, a seguir indicados:

II.A) FUNDAMENTO 1: *Afronta, ou não, à separação funcional dos poderes, com violação específica à autonomia orçamentária do Poder Judiciário (CRFB/1988, arts. 2º e 99);*

II.B) FUNDAMENTO 2: *Configuração, ou não, de desvio de finalidade por meio de ato legislativo alegadamente discriminatório, desproporcional e desarrazoado; E*

II.C) FUNDAMENTO 3: *Desconformidade, ou não, com o Plano Plurianual (2016 a 2019), com observância da ordem constitucional financeira (CRFB/1988, art. 166, § 3º, I).*

Acerca do PRIMEIRO FUNDAMENTO MERITÓRIO (item II.A, *acima*), cabe analisar se o ato impugnado incide, ou não, em hipótese de afronta à separação funcional dos poderes, com especial atenção para a eventual ocorrência de violação específica à autonomia orçamentária do Poder Judiciário (*no caso, quanto ao segmento da Justiça do Trabalho*).

Nesse particular, percebe-se que o texto constitucional dimensionou um arcabouço institucional que garante ao Poder Judiciário (*seja ele organizado no âmbito da União ou dos Estados*) autonomia funcional e administrativa, inclusive quanto à prerrogativa de formulação de sua própria proposta orçamentária.

PREVIDENCIÁRIAS DECORRENTES DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS.

V) A EMENDA DO CONGRESSO NACIONAL, QUE IMPLICOU NO CORTE DO ORÇAMENTO DA JUSTIÇA DO TRABALHO, É INCOMPATÍVEL COM O PLANO PLURIANUAL. VEDAÇÃO DO § 3º, I, DO ART. 166 DA CF." (PETIÇÃO INICIAL – ANAMATRA –, Petição 3.156/2016 – e-DOC 1, *documento eletrônico*, pp. 1-34)

ADI 5468 / DF

Destarte, apesar de a Constituição atribuir ao titular da Chefia do Poder Executivo a atribuição para deflagrar o processo legislativo das leis orçamentárias (art. 165, I, II e III, da CRFB/1988), a algumas instituições se atribui, em caráter excepcional, a prerrogativa de elaboração de suas próprias propostas orçamentárias, as quais devem ser encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo, apenas para consolidação da proposta orçamentária anual.

Aliás, por expressa disposição do art. 96 da CRFB/88, impõe-se a observância da “*competência privativa*” do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça, respectivamente aos Estados, quanto à proposição ao Poder Legislativo correspondente do orçamento aplicável aos segmentos de justiça que lhe forem vinculados.

Essa garantia institucional é materializada, normativamente, mediante o asseguramento da “*autonomia administrativa e financeira*” do Poder Judiciário, cuja disciplina constitucional merece transcrição integral do art. 99 (*grifos nossos*):

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

ADI 5468 / DF

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.

§ 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.

§ 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.

Com efeito, revela-se incontroverso que a autonomia orçamentária e financeira assegurada ao Poder Judiciário assegura a prerrogativa de elaborar e apresentar suas propostas orçamentárias, as quais devem, posteriormente ser encaminhadas ao Poder Executivo.

O exercício dessa autonomia, porém, está condicionado ao atendimento de 2 (dois) requisitos: *(i)* a proposta orçamentária deve ser elaborada em consonância com o que previsto na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e *(ii)* a proposta deve ser encaminhada em conformidade com a previsão do art. 99, § 2º, da CRFB/88.

Estabelecidas tais premissas orçamentárias, cabe circunscrever o objeto da discussão nestes autos. Vale esclarecer, no ponto, que não se está a discutir, aqui, a realização de ilegítimo controle pela Chefia do Poder Executivo quanto à proposta orçamentária da Justiça do Trabalho.

O thema decidendum é diverso.

Trata-se de se avaliar se a deliberação efetuada pelo Poder Legislativo federal e implementada na LOA/2016 foi, ou não, ilegítima.

ADI 5468 / DF

Em outras palavras, deve-se perquirir se a fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional é elemento suficiente para inquinar a validade da redução das dotações orçamentárias destinadas ao segmento judicial trabalhista.

Da simples pré-compreensão das funções institucionais e constitucionais que o princípio da separação funcional dos poderes (CRFB/1988, art. 2º) proporciona em nosso Estado democrático de Direito, depreende-se que a atividade de “fixar” – isto é, de “deliberar acerca” e “definir” – o orçamento corresponde a típica atribuição do Poder Legislativo.

Ainda que o texto constitucional tenha reservado (*conforme pude destacar acima*) a iniciativa do processo legislativo ao Poder Judiciário, não há vedação absoluta, pelo menos do ponto de vista formal, a que esse controle seja realizado em sede parlamentar.

A Constituição de 1988, ao reconhecer a possibilidade de o Legislativo emendar proposições de lei orçamentária, estabeleceu algumas condicionantes procedimentais gerais à atuação parlamentar, *verbis*:

“Art. 166. (...)

§ 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:

ADI 5468 / DF

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% ([...]) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (...) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do §

ADI 5468 / DF

11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até 120 (...) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – até 30 (...) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro ou até 30 (...) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV – se, até 20 de novembro ou até 30 (...) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (...) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Da leitura das disposições acima, deduz-se que a Constituição estabeleceu, inequivocamente, o Poder Legislativo como o órgão dotado de titularidade e legitimidade institucional para debater a proposta orçamentária consolidada pela Chefia do Poder Executivo, com especificação dos valores e dotações a serem destinados às múltiplas atividades estatais.

Desse modo, não há razão na alegação de violação à separação de poderes (CRFB/1988, art. 2º), em primeiro lugar, porque a hipótese

ADI 5468 / DF

normativa impugnada (o ANEXO IV da LOA/2016) constitui-se como típica manifestação do Poder Legislativo a respeito de proposição legislativa submetida à discussão parlamentar.

Em segundo lugar, na situação legislativa ora em apreço, as normas procedimentais do devido processo legislativo (*procedural due process of law*) foram devidamente atendidas – isto é, houve observância da iniciativa da proposição legislativa, em estrito respeito formal à autonomia administrativa e financeira da Justiça do Trabalho (CRFB/1988, art. 99).

Consideradas essas duas premissas e salvo maiores reflexões quanto ao abuso do poder de emenda, ou ainda da proporcionalidade (ou razoabilidade), na seara do devido processo substantivo (*as quais já endereço ao próximo tópico lógico argumentativo de meu voto*), rejeito, *in casu*, a alegação de suposta violação à divisão funcional do poder, uma vez que a autonomia orçamentária do Judiciário foi preservada.

A respeito do SEGUNDO FUNDAMENTO DO MÉRITO DESTA ADI (item II.B, *acima*), passo a uma avaliação de ordem material, mediante o enfrentamento do tema da configuração, ou não, de desvio de finalidade, ou de abuso de poder parlamentar, em razão de alegado ato legislativo discriminatório, desproporcional e desarrazoado.

Preliminarmente, destaco que a possibilidade do “*controle material*” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse sentido, é fundamental invocar o inovador precedente firmado no julgamento da Medida Cautelar na ADI 4.048/DF, no qual o Plenário desta Corte, não somente admitiu a ação direta, como apreciou os requisitos materiais e orçamentários de abertura de créditos

ADI 5468 / DF

extraordinários por meio de Medida Provisória (no caso, a MP 405, de 18 de dezembro de 2007). Eis o inteiro teor da ementa desse julgado:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I – MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III – LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º)

ADI 5468 / DF

recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008. – [*Medida Cautelar na ADI 4.048/DF*, Rel. Min. GILMAR MENDES, Plenário do STF, acórdão majoritária (*ação direta conhecida*, vencido o Ministro CEZAR PELUSO quanto ao cabimento da ADI; e, no mérito, *ADI julgada procedente*, vencidos os Ministros RICARDO LEWANDOWSKI, JOAQUIM BARBOSA, CEZAR PELUSO, ELLEN GRACIE e MENEZES DIREITO), proferido em 14.05.2008, *DJe* 157, de 21.08.2008, *RTJ* v. 206-01, pp. 232].

A admissibilidade desta impugnação, em sede de controle abstrato, de *leis orçamentárias* foi reconhecida, portanto, por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na ADI 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Essa posição foi reafirmada especificamente também quanto à possibilidade de impugnação da lei de diretrizes orçamentárias em sede de fiscalização abstrata de normas, quando da apreciação da medida cautelar na ADI 3.949/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, superando-se os precedentes até então proferidos na ADIn nº 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 19/12/2001, e na ADIn nº 2.535-

ADI 5468 / DF

MC, Rel. Min. Sepulveda Pertence, j. em 19/12/2001.

Muito embora naquela hipótese estivesse em pauta lei de abertura de crédito extraordinário, de conteúdo diverso, portanto, da Lei Orçamentária Anual ora examinada, não parece haver qualquer consequência digna de relevo, para esse fim, fundada na distinção classificatória entre os dois diplomas, já que no citado precedente operou-se a virada na tradicional jurisprudência desta Corte para assentar a plena possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

Não se desconhece, portanto, que, a partir do marco constitucional vigente e dos padrões doutrinários que a literatura especializada tem apontado como *“Paradigma da Responsabilidade Fiscal”*, este Tribunal Constitucional não tem se furtado ao dever institucional de promover o controle judicial de atos normativos de natureza orçamentária que atentem contra os dispositivos constitucionais de regência.

Tal postura interpretativa tem sido acionada em especial para situações em que o Direito Financeiro possa se afigurar, a um só tempo, como *“estatuto protetivo do cidadão-contribuinte”* e como *“ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático de Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”* (ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 3ª Ed. Rio de Janeiro: 2015)

Este, contudo, não é o caso das alegações desta ADI.

Em primeiro lugar, embora a fundamentação apresentada pelo relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional ostente, confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, tal ato, *per si*, não vincula os parlamentares das Casas Legislativas do Parlamento Federal.

ADI 5468 / DF

Ademais, diante da própria legitimidade da atuação institucional que a Constituição da República confere ao Legislativo (*primeira parte deste voto*), não é possível presumir que as razões prevaletentes para a redução orçamentária ora impugnada tenham sido exatamente tal fundamentação do relatório.

Em terceiro, as ilações realizadas pela inicial acerca do abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), foram desenvolvidas de modo genérico. Isto é, não houve a apresentação esmiuçada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (*seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade*).

A ANAMATRA sustenta que as razões expostas no relatório final ao Projeto de Lei 7/2015, da CMO do Congresso Nacional, seriam caracterizadoras da abusividade e arbitrariedade da redução do orçamento da Justiça do Trabalho. Por decorrência, o Anexo IV da LOA/2016 (*na parte em que versa orçamento da Justiça do Trabalho*) seria nulo por vício de abuso do poder legislativo.

Por definição, a noção de desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação a finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. Nas clássicas lições de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravia-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma: o ato maculado deste vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento

ADI 5468 / DF

de poder, pois o Poder Público, como de outra feita averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuítos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentindo da norma aplicanda, como o objetivo prezável e atingível pelo ato.

Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.

A teoria do desvio de poder admite não apenas controle de atos administrativos, mas também de atos legislativos e judiciais, ainda não de forma ilimitada. É cabível, portanto, em princípio, apreciar, em ação direta de inconstitucionalidade, a finalidade da lei orçamentária de 2016, na parte em que reduziu o orçamento da Justiça do Trabalho.¹¹

Especificamente a respeito do desvio de poder legislativo, CELSO ANTÔNIO assevera:

Assim como o ato administrativo está assujeitado à lei, às finalidades nela prestigiadas, a lei está sujeita à Constituição, aos desideratos ali consagrados e aos valores encarecidos neste plano superior.

Demais disto, assim como um ato administrativo não pode buscar escopo distinto do que seja específico à específica norma legal que lhe sirva de arrimo, também não pode a lei buscar objetivo diverso do que seja inerente ao específico dispositivo constitucional a que esteja atrelada a disposição legiferante expedida. Ou seja, se a Constituição habilita legislar em vista de dado escopo, a lei não pode ser produzida com traição a ele.¹²

Conforme sinaliza o pensamento de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, o recurso à denominada “Teoria do Desvio do Poder

11 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p.996.

12 MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 949.

ADI 5468 / DF

Legislativo” deve ser efetuado com moderação e prudência:

[...] Em primeiro lugar, deve demonstrar-se que existe uma profunda incongruência entre o uso do poder legislativo e os fins ou escopos fixados pela Constituição. A fixação de fins pela Constituição condiciona o uso em concreto do poder legislativo, sendo possível, em certos casos, controlar se existe ou não adequação entre os fins constitucionais e os meios utilizados para os prosseguir, e se os fins prosseguidos são radicalmente diversos dos visados pelas normas e princípios constitucionais. Nalguns casos, pretende-se confrontar a lei com ela própria, perguntando-se se existem ou não os pressupostos de facto legitimadores da edição de uma determinada disciplina legislativa, ou se o regime jurídico estabelecido por lei é ilógico, arbitrário ou contraditório. As hipóteses de vícios de mérito reconduzem-se, fundamentalmente, a duas categorias: (1) vícios de mérito porque o uso do poder legislativo no sentido de impor determinadas soluções é objectivamente inadmissível perante determinadas circunstâncias, violando-se regras e princípios constitucionais (princípio da igualdade, princípio da proibição do excesso, direitos, liberdade e garantias); (2) vícios de mérito por irrazoabilidade da lei captada através de um conjunto de manifestações (inconsequência, incoerência, ilogicidade, arbitrariedade, contraditoriedade, completo afastamento do senso comum e da consciência ético-jurídica comunitária). Na primeira hipóteses (ex.: violação do princípio da proibição do excesso). As hipóteses mais discutíveis são aquelas em que os fins da lei ou os meios utilizados são materialmente falsos. Nestes últimos casos, a falsidade material dos meios e dos fins poderá legitimar um controlo mais intenso, mas sem que o Tribunal Constitucional se possa substituir ao legislador nos juízos sobre a bondade e oportunidade das soluções político-legislativas.

Em reforço a essas conclusões é oportuna, no ponto, a transcrição do

ADI 5468 / DF

Parecer do Procurador-Geral da República, ao asseverar a legitimidade do ato impugnado, com base em referências doutrinárias e ao atual contexto de limitação financeira do Estado Brasileiro:

Por conseguinte, é incabível mutação indiscriminada, pela via das emendas parlamentares, a projeto de lei orçamentária. Deve o Legislativo negociar com o Executivo, caso vislumbre necessidade de alterar substancialmente a proposição. Não deve o Legislativo desfigurar a proposta orçamentária a ponto de impedir funcionamento de órgãos estatais e tentar direcionar-lhes ilegitimamente a atuação.

Precisamente por esses motivos é tendência no direito comparado certa limitação a emendas parlamentares em projetos de lei orçamentária. Entende-se que o tema não se pode submeter a arbítrio desmedido do Legislativo, conforme observa RICARDO LOBO TORRES:

“Assunto dos mais delicados no regime democrático é o da tramitação das emendas ao orçamento. Da mesma forma que a iniciativa da lei orçamentária é reservada ao Executivo, que só ele tem as informações e os elementos necessários a sua elaboração, também as emendas não podem ficar ao arbítrio do Legislativo. É tendência universal estabelecer algumas limitações ao poder de legislar sobre o orçamento. Na Inglaterra desde 1713 se proíbem as emendas que majorem despesas. Na França o art. 40 da Constituição chega a dizer que ‘as propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento serão rejeitadas quando sua adoção tiver por consequência uma redução dos recursos públicos ou a criação ou aumento da despesa pública’; a iniciativa dos deputados tem sido vista pela doutrina como ‘*dangereuse et parfois néfaste*’; a proibição constitucional vem sendo interpretada de forma mitigada, a permitir emendas sobre a receita, quando se indiquem os recursos que devem ser anulados ou quando se tratar de criação ou aumento de uma fonte de recurso, embora o rigor seja maior no que concerne às despesas,

ADI 5468 / DF

admitindo-se apenas as emendas supressivas de gastos; a proibição de emendas se aplica à lei de finanças do Estado, às leis das coletividades locais e à lei de financiamento da seguridade social, que todas elas cuidam de 'recurso público'.

Esse conjunto de normas visa a garantir que alterações realizadas pelo Legislativo não provoquem desvirtuamento da proposta orçamentária encaminhada pela Presidência da República. Desse modo, a despeito de admitir-se atuação parlamentar na elaboração de leis orçamentárias, esta se deve dar com responsabilidade, espírito público, autocontenção e respeito ao sistema de freios e contrapesos, de maneira a observar e concretizar o estado democrático de direito.

Por mais que a Constituição da República permita interferência parlamentar na matéria, tal competência não se pode exercer de maneira abusiva, arbitrária, desproporcional, a ponto de impedir regular funcionamento de instituições. O poder de emenda do Legislativo em qualquer proposição, inclusive nas propostas orçamentárias, deve, naturalmente, exercer-se em conformidade com a ordem constitucional, além de estar limitado pelo art. 166, § 3º, da Lei Fundamental brasileira.

Dessarte, ainda quando se realiza a avaliação de cada um dos já *subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito)*, não se configura abuso do poder legislativo a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários em decorrência de contexto de crise econômica e fiscal.

A mera possibilidade de controle da atuação parlamentar em matéria orçamentária não pode ser pressuposta, genericamente, como ilegítima. Há de se efetuar a análise, detalhada, da existência de excessos, ou não, quanto às modificações realizadas em matéria de programação orçamentária, as quais são intimamente dependentes do contexto socioeconômico do país num dado momento histórico.

ADI 5468 / DF

A título meramente exemplificativo, veja-se a seguinte notícia, veiculada 17 de dezembro de 2015 (e atualizada em 29 de janeiro de 2016), pelo sítio eletrônico do Senado Federal e intitulada “Congresso aprova Orçamento de 2016 com cortes de gastos e previsão de CPMF”:

Entre os programas que terão suas dotações reduzidas deste ano para o próximo estão o Minha Casa, Minha Vida (de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (de R\$ 4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão). Por outro lado, o Bolsa-Família, que teve sua redução defendida pelo relator, terá R\$ 28,1 bilhões – acréscimo de R\$ 1 bilhão em relação a 2015.

Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões.

Todos os três Poderes, além do Ministério Público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio.

Apenas os Ministérios da Educação e da Saúde terão mais dinheiro disponível, devido à destinação de emendas individuais de deputados e senadores. O fundo partidário também recebeu dotação extra durante a tramitação da LOA, mas será menor em 2016 do que foi em 2015.

A meta de superávit de R\$ 30,5 bilhões vale para todo o setor público nacional, incluindo estados e municípios. Para a União, a economia para pagamento da dívida deverá ser de R\$ 20 bilhões. O projeto original do Orçamento, que o Executivo entregou ao Congresso em agosto, previa um *déficit* fiscal equivalente aos mesmos R\$ 30,5 bilhões.¹³

ADI 5468 / DF

Nesse particular, acerca dos cortes que foram realizados pela LOA/2016, há de se asseverar que o impacto não se concentrou unicamente na Justiça do Trabalho, nem tampouco se limitou somente às dotações do Poder Judiciário.

Ainda que os cortes tenham sido mais expressivos quanto aos orçamentos judiciários, as alterações e reduções também abarcaram outros setores e poderes, com repercussões em várias outras atividades, serviços públicos e políticas públicas destinadas à área social e à promoção de direitos fundamentais.

A título de mera exemplificação quanto a alguns casos da LOA/2016 – a partir dos próprios casos mencionados pela matéria acima transcrita –, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) contou com redução de cerca de 60% (*de R\$ 4 bilhões, para R\$ 1,6 bilhão*). Já no que tange ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por exemplo, houve uma redução de quase 70% (*de R\$ 14 bilhões para R\$ 4,3 bilhões*).

Para além desse paralelo da diminuição das dotações orçamentárias quanto a políticas sociais, é relevante, de outra parte, estabelecer um paralelo com relação às oscilações da realidade financeira dos órgãos do sistema de justiça brasileiro.

Nesse particular, para fins de análise das denominadas “*prognoses legislativas*” da legislação orçamentária anual, torna-se pertinente trazer os dados estatísticos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com relação à série histórica de 2009 a 2014.

As informações relativas a esse sexênio (2009-2014) foram consolidadas pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CJ) no *Relatório Justiça em Números 2015* (Ano-Base 2014). Abaixo, apresenta-se tabela com os valores correspondentes já deflacionados (em Reais – R\$)

ADI 5468 / DF

pelos Índices nacionais de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA, definido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE):

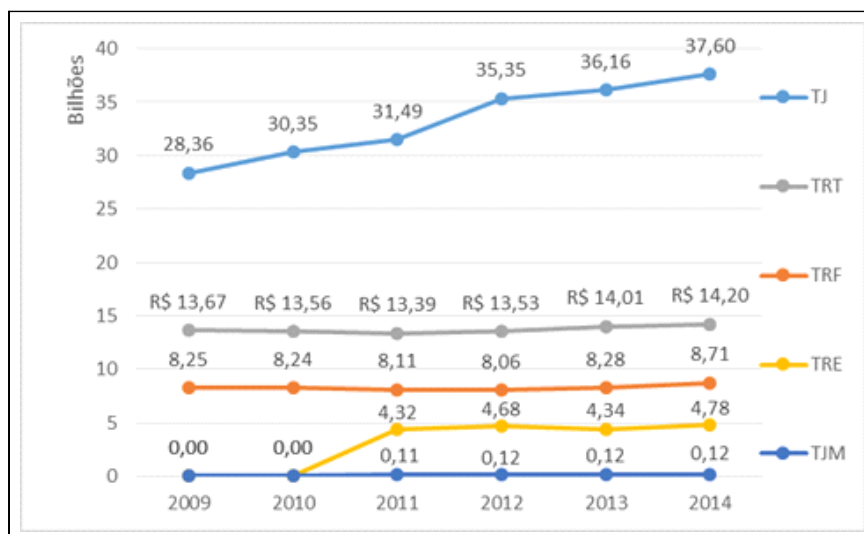
JUSTIÇA / TRIBUNAL	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ESTADUAL	28.356.372.505	30.350.788.444	31.486.640.512	35.352.085.386	36.164.681.181	37.598.870.632
FEDERAL COMUM	8.247.101.914	8.241.115.273	8.109.461.983	8.064.756.787	8.281.341.186	8.710.192.624
TRABALHO	13.667.321.611	13.558.445.856	13.390.954.435	13.531.077.537	14.008.600.413	14.203.126.022
ELEITORAL	nd	nd	4.323.877.346	4.681.534.808	4.339.505.125	4.782.707.761
MILITAR ESTADUAL	nd	nd	109.678.117	121.165.871	117.757.666	116.899.056
STM E AUDITORIAS MILITARES	nd	nd	384.704.106	400.090.889	404.798.405	416.467.581
STJ	nd	nd	1.067.317.806	1.024.236.523	1.092.613.967	1.098.489.664
TSE	nd	nd	547.875.645	565.010.722	392.253.981	646.063.521
TST	895.371.799	852.236.981	788.686.980	827.381.231	786.853.337	812.630.760

FONTE: Justiça em Números 2015, Ano-Base 2014.

Da análise dos valores acima, percebe-se que há uma sazonalidade nas dotações orçamentárias destinadas aos diversos segmentos de justiça. Com exceção da justiça estadual – cuja organização e custeio, frise-se, não é realizada pela União Federal – todos os demais segmentos da justiça organizada e mantida pelos cofres federais sofreram algumas oscilações no sexênio considerado (2009-2014).

Essas afirmações podem ser adequadamente visualizadas pelo diagrama abaixo (*derivado das informações contidas na tabela acima*):

ADI 5468 / DF



Fonte: Justiça em Números 2015, Ano-Base 2014.

De maneira estritamente descritiva, em dados exercícios financeiros, houve aumento das rubricas; em outros, diminuição, mas, sem sombra de dúvidas, com tendência de maior elevação nos anos de 2013 e 2014 – *justamente o período que antecedeu aos cortes promovidos pela LOA/2016.*

Apenas a título comparativo, percebe-se que, nesse biênio (2013/2014), tanto a Justiça Federal comum, como a Justiça do Trabalho (*uma justiça federal especializada pela matéria*), alcançaram os seus maiores valores relativos. Quanto à Justiça Eleitoral (*outra justiça federal especializada pela matéria*), o ano de 2014 foi o que registrou o maior orçamento.

A propósito, é oportuno acrescentar que, como os dados estão deflacionados pelo IPCA, nas situações em que houve aumento da despesa, a tendência é a de que o aumento desse custeio foi superior à inflação no período.

Ao apreciar essas sazonalidades orçamentárias no sexênio (2009-2014), observa-se que, mesmo com as oscilações havidas no período, a

ADI 5468 / DF

Justiça do Trabalho (*segmento de justiça federal com maior orçamento*) obteve a maior diferença absoluta do orçamento (entre 2009 e 2014, há diferença de R\$ 0,53 Bilhão, ou seja, cerca de 530 milhões de reais). A Justiça Federal comum, por seu turno, teve incremento de R\$ 0,46 Bilhão – isto é, 460 milhões de reais. A Justiça Eleitoral, por fim, considerando o período de 2011 a 2014 (*os dados relativos a 2009 a 2010 não foram informados e, por conseguinte, não constam do Relatório Justiça em Números 2015*), teve aumento na mesma ordem de 460 milhões de reais – embora tal diferencial seja mais significativo para o segmento eleitoral, uma vez que se trata do menor orçamento dentre os segmentos da Justiça Federal.

Diante da exposição estatística desses dados, observa-se que a alegação de ilegitimidade dos cortes orçamentários realizados pelo ato normativo impugnado (LOA/2016) merece ser relativizada.

A rigor, no que diz respeito ao regime tributário e financeiro brasileiro, a figura da destinação vinculada de recursos públicos a fins previamente destinados é excepcional.

Essa é uma máxima tanto no campo do direito tributário (*em que a existência de tributos vinculados, não desnatura a regra geral de que a hipótese de incidência tributária, por princípio, destina-se a hipóteses gerais de arrecadação fiscal em favor do Estado*), quanto no do direito financeiro (*em que a existência de vinculações constitucionais para a saúde e a educação, por exemplo, assim como a instituição de fundos, não desvirtuam a regra geral orçamentária*).

Dito de outro modo, como regra geral, não há falar em direito adquirido a orçamento. Essa afirmação, embora pareça categórica, há de ser ainda mais enfatizada em matéria de rubricas orçamentárias destinadas à manutenção do aparato administrativo do Estado. Isso ocorre porque a própria estabilização de um orçamento fixo, além de estar “descolada” do cenário macroeconômico do país, acaba por

ADI 5468 / DF

incentivar um regime de menor produtividade.

Conforme, salienta EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, ao tratar do tema em sua obra *“A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: Devido Processo Orçamentário e Democracia”*:

Em qualquer caso, uma execução orçamentária vinculada não equivale a um dever genérico de gastar. O montante de recursos arrecadado coativamente legitima-se pela sua destinação, cabendo a qualquer agente que lida com esses valores zelar pela máxima eficiência e economicidade na gestão do dinheiro público. A escassez dos recursos apenas corrobora essa conclusão. Sendo assim, qualquer dotação orçamentária – específica ou flexível – produz o dever de que a atividade correspondente seja realizada de forma adequada, não o dever de que os recursos sejam necessariamente exauridos.¹⁴

Para o caso das dotações de custeio e investimento para a Justiça do Trabalho, há de se considerar exatamente essa flexibilidade operacional na fixação de despesas – a qual é potencializada pelo atual quadro de crise econômica.

Esse regime flexível e instrumental é uma ferramenta normativa a serviço da Administração, mas, também, do intérprete constitucional de normas de natureza financeira – as quais derivam, *per si*, de uma dinâmica própria da materialização de programas e de políticas públicas pelo Estado brasileiro.

Nesse ponto, aludo ao pensamento conclusivo do professor MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO em artigo intitulado *“La interpretación constitucional de las leyes de presupuestos y de las ‘leyes de contenido*

14 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 306.

ADI 5468 / DF

heterogéneo”, recentemente publicada em Coletânea sobre o Direito Financeiro e a Jurisdição Constitucional.¹⁵ Ao efetuar uma avaliação sobre o direito financeiro comparado no âmbito da União Europeia, MARTÍNEZ LAGO enfatiza a primazia interpretativa que o princípio democrático deve receber em matéria orçamentária, *verbis*:

“Principio democrático y vicios de procedimiento legislativo. – El principio democrático se articula a través de un procedimiento en que opera el principio mayoritario como fórmula para la integración de voluntades concurrentes. De aquí que los vicios que puedan presentar-se em dicho procedimiento solo serán determinandes de la inconstitucionalidad de una ley si se altera sustancialmente el proceso de formación de voluntad de las Cámaras.”¹⁶

Dessarte, ainda que se discorde quanto ao mérito legislativo da decisão democraticamente adotada, o discrímen parlamentar realizado deve ser considerado, *in casu*, legítimo.

Isto é, verificada a ausência de abusividade nos cortes efetuados, a LOA/2016 é compatível com a sistemática constitucional-orçamentária vigente e, como se sustentará a seguir, diante dessa sazonalidade financeira apontada, também está em conformidade com a programação orçamentária dos últimos anos no sistema de justiça brasileiro.

Em conclusão, a alegação acerca de que a atuação parlamentar (e,

15 LAGO, Miguel Ángel Martinez. *La interpretación constitucional de las leyes de presupuestos y de las “leyes de contenido heterogéneo”*. In: GOMES, Marcus Lívio; Alves, Raquel de Andrade Vieira; e Arabi, Abhner Youssif Mota. *Direito Financeiro e jurisdição constitucional*. Curitiba: Juruá, 2016. pp. 261-321.

16 LAGO, Miguel Ángel Martinez. *La interpretación constitucional de las leyes de presupuestos y de las “leyes de contenido heterogéneo”*. *Op. Cit.*. p. 307.

ADI 5468 / DF

democraticamente, majoritária) teria sido discriminatória em relação às dotações da Justiça do Trabalho também não se sustenta.

Por fim, com respeito ao TERCEIRO – e último – FUNDAMENTO DE MÉRITO DO MEU VOTO (item II.C, *supra*), também não merecem acolhida as alegações da inicial.

Diante do atendimento dos requisitos procedimentais e substanciais do debate parlamentar acerca das dotações destinadas à Justiça do Trabalho (*os dois fundamentos anteriores deste voto*), deve-se reconhecer que a análise acerca da desconformidade, ou não, da LOA/2016 com o Plano Plurianual (PPA 2016 a 2019) não impõe, *in casu*, a atuação desta Corte Constitucional.

O sistema orçamentário inaugurado pela Constituição de 1988 estabelece o convívio harmonioso do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, norteados pela busca do planejamento e da programação da atividade financeira do Estado na Administração Pública guiada pelo *paradigma do resultado* (DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO).

A controvérsia dos autos reclama a análise do papel desempenhado pela Lei Orçamentária Anual na Constituição Federal de 1988.

Como se sabe, o sistema orçamentário constitucional estabelece o convívio harmonioso de três diplomas legislativos da mais alta significação, todos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CF, Art. 165, *caput* e incisos I a III): *(i)* o plano plurianual, *(ii)* a lei de diretrizes orçamentárias e *(iii)* a lei orçamentária anual.

O fio condutor que une teleologicamente tais atos normativos, e que inspirou o constituinte de 1988 notadamente à luz do exemplo alemão (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e*

ADI 5468 / DF

tributário, Vol. V *O orçamento na Constituição*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p. 78), consiste na busca pelo *planejamento* e pela *programação* na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do *resultado*¹⁷.

Assim, previu o constituinte, em primeiro lugar, a necessidade de edição de um Plano Plurianual (o PPA), com vigência de 4 (quatro) anos não coincidente com o mandato presidencial (ADCT, art. 35, § 2º, I), no qual devem ser estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CRFB/1988, art. 165, § 1º).

A busca pelo planejamento é concretizada, na sequência, pela edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, observando-se o prazo para devolução do respectivo projeto, pelo Legislativo, à sanção, fixado no art. 35, § 2º, II, do ADCT, tem por função precípua mas não única, ressalte-se, orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Deve, para tanto, compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, dispendo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CRFB/1988, Art. 165, § 2º). Paralelamente, também cabe à referida espécie normativa o papel enunciado pelo art. 169, § 1º, II, da Constituição, que condiciona a criação de determinadas despesas da Administração Pública à *autorização específica na lei de diretrizes*

17 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 123 e segs.

ADI 5468 / DF

orçamentárias. Foi com base nesse pano de fundo, portanto, que esta Suprema Corte assentou, no julgamento da Questão de Ordem na ADI 612/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, que a LDO *constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro* .

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101/2000, incrementou-se ainda mais o papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias, já que o art. 4º daquela lei complementar nacional definiu caber à LDO, agora integrada também pelo Anexo de Metas Fiscais e pelo Anexo de Riscos Fiscais (§§ 1º a 3º), dispor sobre equilíbrio de receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho nas hipóteses ali especificadas, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, e, por fim, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (Art. 4º, I, alíneas “a”, “b”, “e” e “f”, da LRF).

Em maior nível de concreção normativa, o complexo sistema orçamentário da Constituição de 1988 é encerrado com a Lei Orçamentária Anual (LOA) – objeto da presente ADI –, que deve compreender, sempre em consonância com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (CF, art. 165, § 7º), as vertentes do orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social (CF, art. 165, § 5º, incs. I a III), acompanhados de *demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia* (CF, art. 165, § 6º).

Considerada a tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, a tarefa de coordenação entre o PPA e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), deve ser apreciada, no âmbito da jurisdição constitucional, de modo concreto – e não a partir de alegações generalistas.

ADI 5468 / DF

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – *uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo*. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares.

Nesse particular, volto a invocar o entendimento de MARTÍNEZ LAGO acerca do sentido do papel mais contido (*self restraint*) da jurisdição constitucional em matéria financeira, *verbis*:

*“Sentido del control de constitucionalidad. – Este juicio no es de técnica legislativa, no correspondiendo al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, ni tampoco sobre los concretos aspectos que adolecerían de vicios sustanciales si no han sido suficientemente identificados por los recurrentes, ni sobre la corrección del funcionamiento de las Cámaras por comisiones legislativas permanentes o sobre la tramitación de los proyectos de ley por un procedimiento abreviado o urgente.”*¹⁸

Essa pré-compreensão normativa contempla, por óbvio, a possibilidade de controle de constitucionalidade quanto a situações graves e excepcionais em que haja típico desvio, ou abuso legislativo em relação às premissas constitucionais. O fator decisivo, a meu sentir, entretanto, é que esta não foi a situação da norma ora impugnada.

A fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional – *por mais polêmico que seja o seu conteúdo* – não compromete a

18 LAGO, Miguel Ángel Martínez. *La interpretación constitucional de las leyes de presupuestos y de las “leyes de contenido heterogéneo”*. Op. Cit.. p. 307.

ADI 5468 / DF

validade da redução legislativa, desempenhada por ambas as Casas Legislativas federais, quanto às dotações orçamentárias destinadas ao segmento judicial trabalhista para o exercício de 2016.

Não há, também quanto a essa última alegação de incompatibilidade com o PPA, qualquer fundamento constitucional decisivo que imponha a invalidação, em absoluto, da lei orçamentária já em vigor.

Por isso, nestes autos, a atuação desta Corte não se justifica.

Ademais, conforme pretendo desenvolver a seguir, a título de “*Considerações Finais*”, tal conclusão não inviabiliza que sejam efetuados ajustes nas dotações da Justiça do Trabalho ainda neste exercício financeiro.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS E PARTE DISPOSITIVA

Uma vez enfrentadas todas e cada uma das alegações formuladas nesta ação direta, a título de *obiter dicta*, teço algumas considerações finais acerca da postura institucional desta Suprema Corte ao apreciar e julgar a matéria objeto da presente ADI.

Esta ADI foi proposta em 04 de fevereiro do presente ano de 2016. Considerada a urgência e a relevância da matéria, adotei o “rito abreviado” do art. 12 da Lei 9.868/1999 e, ainda neste primeiro semestre judiciário, estou a apresentar o meu voto à apreciação deste Colegiado.

O aspecto que desejo enfatizar é o de que, diante do corrente cenário da denominada “crise” (não somente em sua dimensão econômica, ou política, mas também institucional, administrativa e financeira do Estado Brasileiro), o Supremo Tribunal Federal deve adotar postura institucional consentânea com o primado da proteção judicial efetiva (CRFB/1988, art. 5º XXXV).

ADI 5468 / DF

Nesse particular, seja como medida de salvaguarda da noção de segurança jurídica, seja enquanto alternativa para a realização do imperativo de razoável duração do processo (CRFB/1988, art. 5º, LXXVIII), a atuação do STF deve ser não apenas “eficiente”, da perspectiva administrativa, ou ainda “correta”, do ponto de vista jurídico-constitucional. Exige-se ainda mais: além de eficiência e de correção jurisdicional, o Tribunal deve desempenhar a tarefa institucional de estabilização de expectativas normativas e sociais de modo altivo quanto ao equacionamento constitucional tempestivo dos conflitos submetidos nesta instância.

O desempenho legítimo da jurisdição constitucional impõe que esta Corte também esteja atenta às singularidades institucionais do aparato estatal brasileiro, o qual se estrutura a partir de premissas mínimas de programação orçamentária (*cuja referência não é somente anual, mas plurianual*).

Revela-se, também, importante alguma sensibilidade institucional quanto à necessidade de que os serviços públicos e funções estatais típicas possam ser desempenhados com regularidade, continuidade e adequação, em consonância com as demandas sociais e institucionais submetidas a esta Corte judicial de cúpula.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos em meu voto, **julgo improcedente** o pedido formulado nos presentes autos, devendo ser considerada constitucional a Lei Federal 13.255, de 15 de fevereiro de 2016 (Lei Orçamentária Anual – LOA), em especial quanto às disposições em que são estipuladas as dotações orçamentárias destinadas à Justiça do Trabalho (Anexo IV, da LOA/2016).

Não obstante a parte dispositiva acima enunciada, apresento como proposta adicional a esse provimento jurisdicional declaratório, que este STF lance mão da alternativa do “*apelo ao Legislador*”, para que se

ADI 5468 / DF

notifique o Congresso Nacional, acerca da premência e da relevância de que as dotações orçamentárias previstas para o corrente exercício financeiro de 2016, conforme a sistemática indicada pelo § 5º do art. 99 da CRFB/1988).¹⁹

O objetivo é o de sinalizar ao Poder Legislativo federal acerca da observância da conveniência e da oportunidade das dotações ora vigentes possam ser eventualmente suplementadas, para fins de manutenção da regularidade das atividades básicas de prestação adequada e eficiente da atividade jurisdicional na seara trabalhista – *um serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania (CRFB/1988, art. 1º, caput, incisos I e II) para a materialização do direito fundamental do acesso à Justiça.*

É como voto.

19 Dispõe, o § 5º do art. 99 da CRFB/1988, que: *“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.”*

29/06/2016**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, imaginei estivesse ouvindo defensores, a uma só voz, do Poder Público, e não representantes de associações de classe. O que se discute na espécie? Ante os percentuais, imagino que o orçamento da Justiça do Trabalho tenha seguido para o conglobamento, considerada a apresentação ao Legislativo, com muita gordura, isso presentes as reduções implementadas – e a viúva parece não estar bem financeiramente – pelo Congresso.

As associações de classe – repito – não têm, ao contrário, por exemplo, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, do Procurador-Geral da República, dos partidos políticos, legitimação universal. O critério a se observar, sob o ângulo da pertinência temática, é único. Diz respeito ao interesse direto da categoria congregada. O que se impugna? A Lei Orçamentária, a qual viabiliza o funcionamento de instituições. Não se ataca diploma que possa ser visto como a beneficiar integrantes de associação. Assim tenho decidido até aqui, e pelo que me lembro – talvez a memória, aproximando-se do que seria a expulsória, e já não é mais a expulsória, esteja a falhar –, o Tribunal tem exigido elo maior entre a matéria versada no ato abstrato autônomo e os interesses dos representados pela associação.

Peço vênia ao Relator para assentar a ilegitimidade.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, sem embargo da divergência suscitada pelo ilustre Ministro Marco Aurélio, gostaria de, com a devida vênia, averbar que estou acompanhando o eminente Relator.

Nada obstante ter precisamente haurido de julgamento desse Plenário que as associações efetivamente não são portadoras de uma legitimidade universal, o critério de filtragem dessa legitimidade está centrado na pertinência temática, e o que se debate nesta ação direta de inconstitucionalidade - e aqui não vai nenhum juízo de valor, até porque não está em discussão o mérito, está em discussão o tema da preliminar da legitimidade -, diz respeito a uma dimensão de natureza orçamentária que pertine aos integrantes da Associação.

Portanto, entendo preenchido o requisito da pertinência temática, e pedindo vênia à douta divergência, estou acompanhando o eminente Relator.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, também eu, pedindo vênia à divergência, não teria dúvida de que a ANAMATRA é uma entidade de classe de âmbito nacional. Inclusive, há demonstração nos autos de que ela se encontra constituída em mais de nove estados. E, por diversas vezes, já temos admitido a atuação da ANAMATRA, aqui, para propor ações diretas.

Portanto, a questão que remanesceria seria a de saber se há pertinência temática. Penso que a Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho tem representatividade adequada e todo interesse legítimo de discutir a legitimidade constitucional ou não de um corte drástico no orçamento da Justiça do Trabalho.

De modo que, também eu, pedindo vênia, não teria dúvida em assentar o direito de propositura nesse caso.

É como voto, Presidente.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/PRELIMINAR

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu também, da mesma forma, pedindo vênua ao eminente Ministro Marco Aurélio, assento a legitimidade *ad causam* ativa da Anamatra, que, a meu juízo, preenche sim os requisitos definidos na jurisprudência desta Suprema Corte para este reconhecimento, considerando não só o seu caráter nacional, mas o tema que está em discussão e que diz com a Lei Orçamentária e os reflexos do corte imposto a esse segmento do Poder Judiciário.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**VOTO S/PRELIMINAR**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, tive muitas dúvidas quanto a isso, quanto à pertinência temática, num primeiro momento, porque nós temos decidido aqui que estas diferenças vêm sendo feitas segundo o objeto de cada ação direta. Então, nós já tivemos algumas ações, ajuizadas pela ANAMATRA, que não foram admitidas. Neste caso, o que se comprova é que os juízes, que são representados pela Associação Nacional dos Magistrados, preocupam-se exatamente com algo que é próprio dessa Associação, que é a viabilidade do próprio Poder Judiciário, por eles integrado. É esta a razão pela qual, embora tenha tido, em outras ocasiões, e possa ainda haver situações em que essa mesma entidade compareça, e fazendo coincidir o meu pensamento com o do Ministro Marco Aurélio - que acho que tem sido prevalecente no Tribunal -, de que não há ausência de se perquirir a pertinência temática, porque, aqui, não é como a Ordem dos Advogados, que tem legitimidade ampla, neste caso, eu reconheço a coerência entre o que postulado e o conjunto daqueles que são representados por essa Associação, e, com as vênias do Ministro Marco Aurélio, supero, neste caso, a questão da legitimidade e acompanho o Ministro Relator.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

V O T O
(s/ preliminar)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Também entendo, com toda vênia, que a ANAMATRA, por preencher os requisitos estabelecidos na jurisprudência desta Suprema Corte, dispõe de legitimidade ativa “*ad causam*” para fazer instaurar este processo objetivo de controle normativo abstrato.

É nesse sentido que voto.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/ PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Também peço vênias para discordar do eminente Ministro Marco Aurélio.

Assento que se trata de uma entidade de âmbito nacional, como foi ressaltado pelo Ministro Barroso, com representação em várias unidades da Federação. Embora não tenha legitimidade universal – como foi bem colocado pelo Ministro Marco Aurélio –, entendo que há clara pertinência temática no caso para que se empreste a esta associação a legitimidade *ad causam*. É inegável que o corte drástico – diga-se "drástico" e absolutamente desproporcional em relação a outros ramos da judicatura – prejudica, sim, a prestação do serviço essencial à população que os magistrados do trabalho prestam exatamente à cidadania, que é a jurisdição. As instituições, como regra, o próprio Estado, são ficções jurídicas que integram. Essas instituições são pessoas, e essas pessoas se congregam, evidentemente, em associações que representam os seus interesses. Neste caso, os seus interesses estão claramente afetados.

Portanto, peço vênias para afastar a preliminar e reconhecer a legitimidade *ad causam* da associação.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhor Presidente, eminentes Pares, cumprimento o eminente Relator, o Ministro Luiz Fux, pelo alentado e acutíssimo voto que, como de praxe, Sua Excelência brindou este Colegiado. Cumprimento os ilustres advogados que aqui ocuparam a tribuna e de modo especial, Senhor Presidente, cumprimento a briosa magistratura do trabalho que, no Brasil pós 1988, teve o zio de levar a cabo e a efeito as garantias e conquistas constitucionais e exerceu, e tem exercido, um papel de relevo no cenário da prestação jurisdicional no Brasil.

Quanto à matéria de mérito posta nesta ação direta de inconstitucionalidade, eu já houvera preparado, Senhor Presidente, uma declaração de voto de pouco mais de duas dezenas de páginas e eis que venho a ter o conhecimento do voto do eminente Relator exatamente ao início desta assentada. Serei muito breve ao sintetizar esta declaração de voto para assentar o meu posicionamento em relação a esta matéria, e irei juntar ao feito este voto que trago por escrito.

Pontuo três aspectos fundamentais. O primeiro deles deriva de duas questões que foram suscitadas no voto do eminente Relator e que decorrem, inclusive, de um ponto específico que consta à pg. 32, item VI, da própria inicial desta demanda, quando a proponente, em suas próprias palavras, assevera:

“A leitura desta petição inicial revela que não há, em princípio, alguma norma a ser impugnada na LOA de 2016. O que está sendo impugnado são os valores que passaram a ser atribuídos à Justiça do Trabalho, no anexo IV da LOA, em substituição aos valores contidos no projeto da LOA.”

ADI 5468 / DF

Esta afirmação vem ao encontro de duas observações também colhidas e explicitadas pelo eminente Relator. A primeira delas, precisamente no item XI da síntese do, como já disse, acutíssimo voto do eminente Ministro Luiz Fux, onde assentou que a jurisdição constitucional não detém capacidade institucional e não pode empreender, no controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o planejamento plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias. E, no que diz respeito a um dos fundamentos que circunscrevem o mérito da pretensão inicial, já no voto, também à pg. 17, neste ponto específico, o eminente Ministro Luiz Fux se refere a ilações realizadas pela inicial acerca do abuso do poder de emenda e as caracteriza como desenvolvidas de modo genérico.

Estou pontuando isso para dizer que, num primeiro momento, estas circunstâncias, com a devida vênia, podem beirar até mesmo o eventual não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade - como disse, com a devida vênia -, eis que aqui está veiculada uma controvérsia, disso não há dúvida. Esta controvérsia tem feitiço constitucional, mas faz emergir, diante do que acabo de pontuar, eventual dúvida sobre a aptidão desta controvérsia constitucional de instaurar uma via própria de controle de índole objetiva da constitucionalidade neste Colegiado.

Nada obstante esse primeiro ponto, entendo que o eminente Relator conheceu da ação, examinou o mérito e assim propôs o seu desate e, sem embargo de fazer esse registro, estou acompanhando a via escolhida de apreciação de matéria de fundo pelo eminente Relator, e deixando de lado essa eventual discussão sobre o conhecimento ou não conhecimento. Esse era o primeiro ponto que faço apenas à guisa de registro, Senhor Presidente.

O segundo, que está também em nossa declaração de voto, procura também enfrentar, tal como o fez com a maestria de praxe o eminente Ministro Luiz Fux, a questão das funções próprias do parlamento como *locus* da democracia deliberativa sobre as demandas e as questões de natureza orçamentária.

É evidente que se pode deferir a jurisdição constitucional, em

ADI 5468 / DF

determinadas hipóteses, algumas tarefas contramajoritárias que podem inclusive anular ou tornar ineficaz algumas escolhas alocativas no plano do orçamento. Agora, isso pressupõe uma filtragem que leve em conta alguma dimensão que esteja na seara de uma ilegalidade de índole constitucional, que o trâmite da proposta de orçamento tenha recebido na ambiência do parlamento. E como o eminente Ministro-Relator bem pontuou, não sobressai que tenha havido essa circunstância ou essa caracterização, sem embargo de um conjunto de afirmações que podem ser colhidas e que merecem, obviamente, serem refutadas, até, na dimensão da expressão que o eminente Relator utilizou no voto que propõe a este Colegiado, são ideologicamente enviesadas, para utilizar a expressão de Sua Excelência.

Portanto, sem embargo de rejeitar-se, que haja qualquer direcionamento à Justiça do Trabalho, em sede de juízo de valor depreciativo ou negativo, que não se pode e não se deve aceitar, não vejo todavia, no trâmite que se passou, a possibilidade de haurir daí uma inconstitucionalidade ou uma ilegalidade em seara da tramitação do orçamento.

E, por último, Senhor Presidente, entendo que é salutar e merece todos os elogios, como já disse, a briosa altivez da magistratura do trabalho de trazer ao debate essa questão, que é, ao mesmo tempo, grave e relevante, e que diz respeito à prestação jurisdicional célere e razoável, porque muito se demanda do Poder Judiciário no Brasil, e, nessa hora, se esta Corte também faz deferência ao parlamento, é preciso que se veja essas circunstâncias em via de mão dupla. O parlamento também há de fazer deferência às legítimas necessidades da prestação jurisdicional.

Por isso que a conclusão do eminente Relator, sem embargo de julgar improcedente a pretensão que está estampada na peça inaugural, subscreve essa técnica de realizar um direcionamento de apelo ao legislador que, a rigor, veicula uma postura que me parece também adequada e correta na hipótese.

Com essas razões - como disse, Senhor Presidente, irei juntar a declaração de voto -, e enaltecendo a iniciativa da Associação Nacional

ADI 5468 / DF

dos Magistrados da Justiça do Trabalho, peço vênua para, acompanhando o eminente Relator, julgar improcedente a ação.

É como voto.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (ANAMATRA), em face dos valores constantes do orçamento da Justiça do Trabalho no Anexo IV da Lei Federal 13.255/2016, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016.

A Requerente sustenta, em síntese, que houve afronta ao princípio da separação dos poderes, em decorrência de abuso do poder de legislar no curso do processo legislativo, pois o cancelamento de dotação teria se dado em suposta retaliação ao regular exercício da jurisdição.

Alega, ainda, que a efetiva concretização das decisões da Justiça do Trabalho gera aumento de receita para a União.

Ademais, afirma que a emenda parlamentar veiculadora do corte orçamentário é incompatível com o Plano Plurianual vigente.

Pugna, por fim, a declaração de abusividade do *“padrão de corte orçamentário imposto somente a este ramo do Poder Judiciário da União, determinando-se à União (a) que promova em 2016 a execução de 100% da sua proposta orçamentária encaminhada originariamente pela Justiça do Trabalho, seja em relação ao CUSTEIO, seja em relação ao INVESTIMENTO, ou sucessivamente (b) que promova em 2016 a execução orçamentária de CUSTEIO e INVESTIMENTO, para a Justiça do Trabalho, no mesmo parâmetro dos cortes efetuado em face dos demais órgãos do Poder Judiciário da União, ou seja, com corte linear de 15% para o custeio e de 40% para investimentos”*.

O Congresso Nacional e a Presidência da República prestaram as devidas informações.

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República opinaram pela improcedência da demanda.

No mais, adoto o percuciente relatório lançado pelo e. Ministro

ADI 5468 / DF

Relator Luiz Fux.

De saída, declaro meu voto no sentido da improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade pelas razões as quais passo a expor.

Em termos metodológicos, subparto minhas considerações em três eixos de raciocínio: a separação dos poderes em matéria de elaboração do orçamento público; o desvio de finalidade na função legislativa; e a compatibilidade entre a LOA e o PPA.

SEPARAÇÃO DOS PODERES EM MATÉRIA DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em relação à separação dos poderes, transcrevem-se os dispositivos constitucionais relevantes ao deslinde da causa:

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

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

ADI 5468 / DF

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;

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;

§ 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.

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

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

ADI 5468 / DF

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:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

Do arcabouço constitucional, percebe-se que a fixação das despesas públicas devidas ao aparato estatal é um processo dialógico iniciado com a estipulação em conjunto dos limites orçamentários atribuídos a cada Poder e órgão dotado de autonomia financeira no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias, normalmente sob a forma de percentual da Receita Corrente Líquida.

Posto o limite de gastos públicos, compete a cada tribunal elaborar suas próprias propostas por meio das instâncias decisórias administrativamente competentes. Após isso, na estrutura federal,

ADI 5468 / DF

compete o encaminhamento da proposta por parte dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores ao Poder Executivo.

Por possuir a iniciativa privativa do projeto de lei orçamentária anual, cabe ao Chefe do Poder Executivo consolidar as propostas tal como apresentadas na forma prevista pela Lei 4.320/64, em hercúleo esforço de sistematização de informações e estimativas técnicas, atualmente concentrados na Secretaria do Orçamento Federal, órgão do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento.

Nos estritos limites interpretativos da normatividade constitucional, extrai-se que o Poder Executivo só pode tomar iniciativas unilaterais em relação à proposta orçamentária dos Poderes e órgãos dotados de autonomia orçamentária nas seguintes hipóteses: (i) não encaminhamento tempestivo da proposta; ou (ii) desacordo com os limites conjuntamente estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ressalta-se que a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não constatados esses casos excepcionais, a não consolidação das propostas como apresentadas consiste em omissão do Poder Executivo ao não tomar providência administrativa que lhe compete.

Vejam-se, *inter alia*, os seguintes julgados: ADI 5.287, de relatoria do Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno; MS 33.186, de relatoria da Ministra Rosa Weber, DJe 06.05.2015; e ADPF-MC 330, de relatoria do Ministro Celso de Mello, DJe 04.03.2015.

Após o envio do projeto de lei, compete ao Parlamento apreciá-lo na forma do regimento comum e das duas casas legislativas, sendo a condução inicial do processo orçamentário levado a efeito por uma Comissão Mista de caráter permanente, a CMO, a qual na prática é a principal instância deliberativa e decisória acerca do conteúdo do orçamento público, uma vez ser incumbida de emitir parecer sobre projetos de leis orçamentárias, concentrar o processo de votação das emendas e acompanhar a execução orçamentária.

Por fim, impende ao Plenário do Congresso Nacional votar a proposta de LOA e respectivo parecer emitido pela Comissão Mista, como etapa derradeira do processo legislativo.

ADI 5468 / DF

Na qualidade de lei ordinária, compete ao Chefe do Poder Executivo promulgá-la, após a sanção ou vetos cabíveis. A partir disso, instaura-se a fase de execução do ciclo orçamentário.

Desse expediente argumentativo, conclui-se que o Poder Constituinte atribuiu ao Congresso Nacional a qualidade de *locus* político para a formação democrática de decisões acerca do orçamento público

Nesse sentido caminha a jurisprudência do STF, como se infere do assentado na ADPF-MC-Ref 307, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27.03.2014, assim ementada:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. Referendo. Ato do Poder Executivo do Estado da Paraíba. Redução, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014 encaminhado pelo Governador do Estado da Paraíba à Assembleia Legislativa, da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado. Cabimento da ADPF (...) Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA.** A inserção da Defensoria Pública em capítulo destinado à proposta orçamentária do Poder Executivo, juntamente com as Secretarias de Estado, constitui desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira.” (grifos nossos)

Do mesmo modo, a doutrina constitucional e financeira majoritária articula pela valorização da discussão pública canalizada no processo legislativa no momento de definição das prioridades governamentais, tendo em conta que *“as decisões sobre quais direitos – de que forma – cabem*

ADI 5468 / DF

proteger e acerca de quanta riqueza social deve se investir deveriam estar sujeitas à crítica e ao debate público constantes em processos de deliberação democrática.” (Tradução livre. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Trad. Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012, p. 248).

Nas palavras do ilustre Professor Titular de Direito Financeiro da USP Heleno Taveira Torres, o ideal democrático condiciona a atividade financeira do Estado, porquanto a observância ao procedimento democrático se revela fonte de legitimidade permanente dos atos públicos. Assim, há uma complementaridade entre o Estado fiscal e a espacialidade participativa da esfera pública, *“ao facilitar e compor interesses, no todo ou parte conflitantes quanto à forma de aplicação dos recursos, escolhas dos gastos públicos ou controle da atividade financeira.”* (TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: RT, 2014, p. 138)

Por sua vez, o e. Ministro Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça argumentam por uma concepção do orçamento público como ambiente de realização da democracia deliberativa no âmbito das finanças públicas, uma vez que o Parlamento é o fórum público para a composição de interesses conflitantes decorrentes da dinâmica do pluralismo político. (BARROSO, Luís Roberto; MENDONÇA, Eduardo. *O Sistema Constitucional Orçamentário*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Financeiro*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 262-267)

Ante essa densidade democrática, compete ao Poder Judiciário responsabilidade institucional no exercício de sua função contramajoritária, ao influir e, por vezes, anular escolhas alocativas democraticamente tomadas e informadas por uma concepção de justiça distributiva própria.

Nessa linha de raciocínio, parece ser a presente demanda típico caso de deferência ao Poder Legislativo, por força da legalidade orçamentária. Isso porque não há assento constitucional para que uma decisão do Estado-Juiz exija a alteração de um orçamento público

ADI 5468 / DF

constitucionalmente adequado para satisfação de suposto direito a uma dotação orçamentária.

Recorre-se, a propósito, ao escólio doutrinário de Harrison Ferreira Leite:

“Quando se fala que o orçamento não é justiciável, num primeiro momento, significa dizer que a lei orçamentária, se constitucional, não pode ser alterada para atender decisão judicial. Efeito inverso: não pode ser cumprida determinada decisão se, para esse fim, tiver de se alterar o orçamento (...) O orçamento é lei e como tal deve ser cumprido nos moldes aprovados pelo Legislativo. Permitir a sua alteração por individuais decisões judiciais significa, dentre outras coisas, alterar a própria lei. E o Judiciário não altera lei.” (LEITE, Harrison Ferreira. *A Autoridade da Lei Orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, pp. 176-177)

Pela ausência de função típica legislativa e em decorrência do princípio da legalidade, a Súmula Vinculante 37 do STF assim dispõe: *“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”*

Por essa mesma razão, é impossível ao Poder Judiciário conceder isenção fiscal com fundamento no princípio da isonomia. Veja-se o seguinte precedente:

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO. PNEUS. BENEFÍCIO FISCAL. REDUÇÃO DE 40% DO VALOR DEVIDO NAS OPERAÇÕES REALIZADAS POR MONTADORAS. PEDIDO DE EXTENSÃO A EMPRESA DA ÁREA DE REPOSIÇÃO DE PNEUMÁTICOS POR QUEBRA DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. LEI FEDERAL 10.182/2001. CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 37 E 150, II). CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL (ART. 111). Sob o pretexto de tornar efetivo o princípio da isonomia tributária, não pode o Poder Judiciário estender benefício fiscal sem que haja previsão

ADI 5468 / DF

legal específica. No caso em exame, a eventual conclusão pela inconstitucionalidade do critério que se entende indevidamente restritivo conduziria à inaplicabilidade integral do benefício fiscal. A extensão do benefício àqueles que não foram expressamente contemplados não poderia ser utilizada para restaurar a igualdade de condições tida por desequilibrada. Precedentes. Recurso extraordinário provido.” (RE 405579, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe 04.08.2011)

Desse modo, reputa-se não haver amparo constitucional para a satisfação de quaisquer dos pedidos deduzidos pela Requerente, isto é, determinar à União que promova a execução de 100%, ou qualquer outro percentual distinto do constante na LOA de 2016, da proposta orçamentária encaminhada pela Justiça do Trabalho.

Cumpre-se, ainda, afirmar que essa preocupação não é inédita no âmbito do Plenário desta Suprema Corte, como se depreende de interessante debate levado a efeito no julgamento da ADI-MC 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, entre o e. Ministro Presidente Ricardo Lewandowski e os Ministros Joaquim Barbosa e Cezar Peluso acerca da inviabilidade institucional do Poder judicante substituir-se ao Parlamento e realizar exame verticalizado de opções políticas feitas na forma de rubricas orçamentárias.

Nesse sentido, peço vênias para transcrever o precitado debate:

“O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

– Ministro Carlos Britto, Vossa Excelência me permite uma observação? Essa observação nasce de uma perplexidade que tive quando proferi o meu voto contrariamente ao que enunciado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, aliás, brilhante.

Lembro-me da leitura que foi feita da peça legislativa atacada, então, essa peça era acompanhada por um vastíssimo catálogo das rubricas orçamentárias, com relação às quais era aberto o crédito extraordinário.

ADI 5468 / DF

Naquele momento, a mim, pareceu-me que várias delas tinham um nítido caráter emergencial, a exemplo de algumas situações que tratavam da saúde pública.

Então, imaginei que talvez fosse o caso até de fazermos um exame verticalizado de cada uma dessas rubricas e dizer o que seria emergencial e o que não seria, e, talvez, deferirmos a cautelar em parte.

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA – Com isso nós nos substituiríamos ao Congresso Nacional. O Congresso não faz o seu papel, e nós vamos fazê-lo?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Penso que a Corte tem de se pôr uma questão prévia. É saber se podemos, ou não – modificando, portanto, jurisprudência aturada da Corte –, examinar a existência dos requisitos de urgência e relevância. Porque, se podemos, vamos examiná-la em todos os casos; se não podemos, não vamos examinar em nenhum. Aqui, não pode ser como aquela história do relógio: às vezes, é de ouro; às vezes, não é.

Ou temos jurisdição para examinar sempre a existência, ou não, dos requisitos de relevância e urgência, ou não a temos nunca. Por que em alguns casos teríamos, e, noutros, não?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI – Aí, Ministro, teremos de pagar o preço, examinar uma a uma das rubricas.”

Eventual acolhimento da tese de abuso do poder de legislar culminaria na nulidade da lei impugnada, ainda que parcial, gerando a necessidade de nova deliberação e aprovação pelo titular da lei orçamentária, o Parlamento.

Nesse sentido, as alegações de discriminação, se procedentes, não levariam à solução de equidade com base na isonomia pretendida, por força expressa da legalidade orçamentária, assim como ausência de competência constitucional deste Supremo Tribunal Federal para tal mister.

ADI 5468 / DF

O DESVIO DE FINALIDADE NA ATIVIDADE LEGISLATIVA

Passa-se ao exame de suposto abuso do poder de legislar.

A Requerente aponta para um abuso do poder legiferante, ao fundamento de afronta aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, moralidade e devido processo legal em sua dimensão substantiva.

Nesses termos, a diferenciação entre a proposta orçamentária apresentada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho ao Poder Executivo e a LOA aprovada pelo Congresso Nacional consistiria em retaliação ao regular exercício da jurisdição trabalhista, uma vez que esse juízo político-orçamentário não se fundaria na realidade financeira da União e buscaria fim reprovável, isto é, a redução da capacidade judicial para tratar a litigância trabalhista.

Por outro lado, é certo não ser novidade a possibilidade de aferição de desvio de finalidade no âmbito de controle jurisdicional de atos públicos.

A esse respeito, dá-se conta que no RE 18.331, de relatoria do Ministro Orisombo Nonato, julgado em 21 de setembro de 1951, o Supremo Tribunal Federal fez uso da teoria do desvio de poder para entender pela irrazoabilidade do aumento de imposto de licença sobre cabines de banho por parte do Município de Santos.

Igualmente, pelo menos desde 1967, a partir do RMS 16.912, esta Corte entende ser possível a aplicação da teoria do desvio de poder em exame da constitucionalidade de atos legislativos, como se depreende da manifestação do i. Ministro Prado Kelly.

Na esfera do controle abstrato de constitucionalidade, encontra-se lúcido referencial acerca da aplicabilidade da teoria do desvio de poder ao plano das atividades normativas do Estado nos exaurientes votos do Ministro decano Celso de Mello.

Veja-se, a propósito, excerto da ementa da ADI-MC 1.407, de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 24.11.200:

“VEDAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS APENAS

ADI 5468 / DF

NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS - PROIBIÇÃO LEGAL QUE NÃO SE REVELA ARBITRÁRIA OU IRRAZOÁVEL - RESPEITO À CLÁUSULA DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.”

Cito também a ADI-MC 2.667, também de relatoria do Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 12.03.2004, assim ementada:

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE. - As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados

ADI 5468 / DF

do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law". Lei Distrital que, no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade. A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS. - A exigência de razoabilidade - que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas - atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar."

No campo doutrinário, a figura do desvio do poder legislativo também é plenamente aceita, seja no plano comparado (v.g. Santi Romano), seja no plano interno (v.g. Miguel Reale, Fábio Konder Comparato, Celso Bandeira de Mello, Adilson Dallari).

A esse respeito, convém transcrever esclarecedor trecho de obra doutrinária do professor Catedrático da UERJ Caio Tácito, intitulada "Desvio de Poder Legislativo":

"Entendemos, em suma, que a validade da norma de lei, ato emanado do Legislativo, igualmente se vincula à observância da finalidade contida na norma constitucional que fundamenta o poder de legislar.

O abuso do poder legislativo, quando excepcionalmente caracterizado, pelo exame dos motivos, é vício especial de

ADI 5468 / DF

inconstitucionalidade da lei pelo divórcio entre o endereço real da norma atributiva da competência e o uso ilícito que a coloca a serviço de interesse incompatível com a sua legítima destinação.”

A despeito de ser admissível a tese da sindicabilidade do desvio de finalidade em seara judicial, não se verifica esse grave vício de formação de ato estatal no particular.

A esse respeito, subscreve-se o douto parecer do *Parquet* federal:

“Nesse panorama complexo, em que é indiscutível o enorme relevo da Justiça do Trabalho como braço da jurisdição na realização de direitos fundamentais, entre eles os direitos sociais, a Procuradoria-Geral da República não verifica, na lei em análise, vício de nulidade por abuso de poder legislativo.

A despeito de profundamente equivocado e reprovável o argumento de que o corte orçamentário da Justiça do Trabalho poderia ser necessário para incentivar a redução de litígios trabalhistas, o relatório geral do projeto de lei do Congresso Nacional 7, de 2015, a proposta de lei orçamentária para 2016, traz outras razões para justificar a redução do orçamento: valor alto de recursos destinados atualmente e crise econômico-fiscal do país.

Dado igualmente relevante é o de que ajustes foram realizados nas propostas de orçamento do Legislativo, do Ministério Público e dos demais ramos do Judiciário, embora, é verdade, em percentuais distintos. Seja como for, não é possível afirmar acima de dúvida que houve incongruência, contradição e arbitrariedade na redução do orçamento da Justiça do Trabalho, na medida que outras instituições e diversos programas da maior relevância foram atingidos por medidas semelhantes, com a finalidade de reduzir despesa pública.

De fato, o corte do orçamento da Justiça do Trabalho foi mais intenso do que os efetuados no de outros órgãos. Enquanto o corte médio do Judiciário e do Legislativo ficou em 15% para o Judiciário e o Legislativo e em 7,5% para o

ADI 5468 / DF

Ministério Público da União, aprovou-se cancelamento de 29% dos recursos de custeio da Justiça do Trabalho. O corte das previsões de investimento ficou na média de 40%, ao passo que para a Justiça do Trabalho a redução chegou a 90%. Sem embargo, não cabe, em princípio, ao Supremo Tribunal Federal substituir o legislador e aferir as minúcias do orçamento, a fim de remanejar recursos orçamentários, sob pena de invadir competência do Congresso Nacional para dispor sobre a matéria (CR, art. 166, *caput*) e afrontar o princípio da divisão funcional de poder (CR, art. 2º).”

Noutra banda, soa teratológico imaginar que ambas as casas do Congresso Nacional foram capturadas pelas percepções de mundo do Relator-Geral do projeto de LOA para o exercício financeiro de 2016, sobretudo com o objetivo espúrio de inviabilizar institucionalmente a Justiça do Trabalho.

Nesse sentido, é irretocável a opinião técnica do Procurador-Geral da República, ao assim argumentar:

“3. Fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional não vincula os parlamentares das casas legislativas, de maneira que não é possível deduzir que tenham adotado as razões apresentadas naquele documento para aprovação da lei orçamentária.

4. Não configura abuso de poder legislativo a redução do orçamento de órgãos e programas públicos em virtude de crise econômica e fiscal, ainda que alguns órgãos tenham sido mais atingidos pelo corte orçamentário.”

De fato, basta uma rápida análise da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, que dispõe sobre a CMO e a tramitação dos projetos de leis orçamentárias, para tornar acima de qualquer dúvida a referida impossibilidade.

A CMO compõe-se de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30

ADI 5468 / DF

(trinta) Deputados) e 10 (dez) senadores, com igual número de suplentes, indicados pelos líderes partidários, observado o critério da proporcionalidade partidária. Ademais, possui 1 (um) Presidente e 3 (três) Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato fixo anual.

No trâmite da lei orçamentária anual, além do Relator do projeto designado, alternadamente, dentre representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo pertencer ao mesmo partido ou bloco parlamentar do Presidente, há um Relator próprio para a receita pública, assim como 16 (dezesesseis) Relatores setoriais, os quais são responsáveis pela elaboração de parecer sobre a programação das despesas públicas referentes a áreas temáticas, sendo uma dessas relatorias voltadas especificamente para a *“Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores”*, nos termos do art. 26, XVI, da Res. 1/20066-CN, com redação dada pela Res. 3/2015-CN.

Após essas designações marcadas pela especialização e pluralismo partidário, começa-se o processo orçamentário propriamente dito. Segundo o professor Eduardo Mendonça, pode-se dividi-lo, para fins didáticos, em quatro fases sucessivas: i) audiências públicas e avaliação da receita; ii) aprovação do parecer preliminar; iii) deliberação setorial; e iv) deliberação final. (MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitutucionalização das finanças Públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 30).

No presente caso, torna-se relevante a fase de deliberação final, assim descrita pelo supracitado constitucionalista:

“Com isso se encerra a fase setorial, que funciona como um primeiro filtro das propostas de emenda e fornece subsídios para o esforço final de sistematização, a cargo do relator-geral (...) Superado esse ‘incidente’, passa-se à fase final de deliberação. Nesse momento, cabe ao relator-geral elaborar seu relatório final, propondo ajustes para conciliar as diferentes propostas parciais. Adicionalmente, o relator-geral pode propor as próprias emendas, que também seguirão para análise na Comissão de Admissibilidade. Ao término desse longo ciclo, o

ADI 5468 / DF

relatório final do relator-geral é discutido e votado no Plenário da CMO” (Ibid., pp. 33-34)

Especificamente sobre as emendas parlamentares, pode-se dividi-las de acordo com dois critérios: o órgão de origem (relator, comissão e bancada e individual) e o objeto (remanejamento, apropriação e cancelamento).

No particular, importam as emendas parlamentares de Relator, tendo como objeto o remanejamento (criação de dotações ou reforço das já existentes, com o conseqüente cancelamento de outras dotações com o fito de identificar o lastro financeiro para o novo gasto) e cancelamento (anulação total ou parcial de de dotações, sem transferência de recursos) de alocação orçamentária. Aliás, transcreve-se os dispositivos regimentais pertinentes da resolução precitada:

“Art. 143. As modificações introduzidas pelos Relatores aos projetos de lei em tramitação na CMO dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares.

Art. 145. As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos dos Pareceres Preliminares.”

Além disso, o relatório preliminar limita a possibilidade de emenda

ADI 5468 / DF

parlamentar por parte dos Relatores nas fases de deliberações setorial e final, por força do art. 52, II, “a”, da Res. 1/2006-CN, *in verbis*: “Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes: II - Parte Especial, que conterà, no mínimo: a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto”.

Visto isso, percebe-se que a atuação dos relatores setoriais e do relator-geral do projeto de LOA limita-se a apresentar emendas no sentido de cancelamento ou remanejamento da programação da despesa pública.

Nesse sentido, a atuação das relatorias é pouco ligada à discricionariedade política para tomada de decisões financeiras, mas sim ao saneamento do projeto e sistematização das propostas de emenda apresentadas por bancadas, comissões e parlamentares individuais, à luz dos princípios orçamentários da unidade, exclusividade e clareza.

Ante essas razões, não apresenta qualquer plausibilidade jurídica a alegação de que o Relator-Geral da PLOA para o exercício financeiro de 2016 teria intentado e obtido êxito em “manipular” 513 deputados e 81 senadores para “retaliar” ou “discriminar” a elogiosa altivez da Justiça do Trabalho, por intermédio do orçamento público, tendo em conta a própria complexidade e as salvaguardas normativas relativas ao devido processo orçamentário.

COMPATIBILIDADE ENTRE A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E O
PLANO PLURIANUAL

De plano, reproduzem-se os artigos constitucionais relevantes ao deslinde da controvérsia jurídica:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

ADI 5468 / DF

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

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

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

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.”

Assim sendo, extrai-se que o plano plurianual tem por incumbência a definição do planejamento das atividades governamentais de médio-longo prazo, tendo em vista eventuais instabilidades decorrentes da anualidade orçamentária. Trata-se, em síntese, de um desdobramento necessário do instituto do “Orçamento-programa” no qual o governante expressa seu plano de governo em termos jurídico-financeiros dentro de uma política de Estado.

Por conseguinte, para além da falta de articulação argumentativa com aptidão para infirmar a presunção de constitucionalidade da lei impugnada, não se extrai do arcabouço jurídico elemento que abone a pretensão da Requerente de inviabilizar ajuste supressivo na programação de despesas públicas de capital, ao fundamento de situação econômica desfavorável, marcada por queda na arrecadação de receitas e níveis excessivos de endividamento público.

ADI 5468 / DF

Isso porque é da própria teleologia do PPA a busca ao equilíbrio orçamentário e à sustentabilidade financeira do Estado Fiscal, à luz dos princípios do planejamento, controle e transparência em seara de finanças públicas.

Logo, também não assiste razão à Requerente nesse ponto.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto pela improcedência da ação.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, também eu trouxe um voto escrito, que vou juntar, do qual pretendo ler apenas a ementa, não sem antes cumprimentar o eminente Ministro Luiz Fux pelo voto que, a meu ver, enfrentou com proficiência as questões constitucionais, não pouco complexas envolvidas aqui.

Eu entendo que é possível, é cabível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra lei orçamentária, e acho que, em certos contextos, até ela pode ser acolhida. Houve um caso em que o Ministro Celso de Mello foi Relator, naquela altura era uma ADPF, em que se discutia, salvo engano meu, uma drástica redução no orçamento da saúde. E aí era uma ADPF, acho que 45, e ela acabou prejudicada porque o governo voltou atrás e emendou a proposta orçamentária, mas num caso interessante que foi um voto de não conhecimento de prejuízo, mas que se tornou célebre pela fundamentação, em que se discutia questões complexas como, por exemplo, a vedação do retrocesso, voto histórico e emblemático do Ministro Celso de Mello. Portanto, em certos casos de evidente retrocesso ou em certos de casos de inviabilização do desempenho de uma função constitucional, eu, certamente, acho que se pode acolher o pedido.

Mas, aqui, Presidente, e muito brevemente, eu leio os itens da minha ementa, que não destoam da do Ministro Luiz Fux, mas já que tive o trabalho e estão formuladas de uma maneira ligeiramente diferente, eu vou lê-las.

Primeiro: Os poderes e os órgãos aos quais a Constituição Federal reconhece o poder de proporem seus próprios orçamentos não possuem, apenas por essa razão, o direito ao valor integral proposto, uma vez que eles podem sofrer ajustes pelo Executivo, na fase de elaboração da proposta, e controle pelo Legislativo, na fase de apreciação legislativa. Portanto, e essa é a primeira ideia que consta do voto do Relator, o fato de que o Poder Judiciário tem a prerrogativa de formular o seu próprio

ADI 5468 / DF

orçamento não significa que tem o direito de receber tudo o que pediu. Na vida a gente pede o quanto quer e recebe o quanto pode, portanto, também, aqui, estou de acordo com Sua Excelência o Ministro Luiz Fux .

Segundo: A Constituição Federal confere ao Poder Legislativo a prerrogativa de emendar propostas de leis orçamentárias anuais encaminhadas pelo Presidente da República, desde que atendidas as condições previstas em seu artigo 166, § 3º e 4º, que prevê, por exemplo, que a previsão de uma despesa tem que vir acompanhada da indicação da receita. No processo legislativo das leis orçamentárias, a fase de apreciação legislativa é o momento constitucionalmente correto para o debate de possíveis alterações no projeto de lei orçamentária. Portanto a minha segunda proposição, também alinhada com o Relator, é que é fora de dúvida que este é um papel do Poder Legislativo. Essa talvez seja uma das mais importantes competências do Poder Legislativo: aprovar o orçamento e debater o orçamento. Eu, como tenho afirmado em outras instâncias, acho até que esta é uma instância negligenciada na democracia brasileira. Na maior parte das democracias do mundo, o momento da elaboração do orçamento é o momento do grande debate público, em que você vai definir quanto vai para a educação, quanto vai para a saúde, quanto vai para fazer estrada, quanto vai para o Poder Judiciário, quanto vai para a publicidade institucional. Este é um não debate no Brasil. A gente discute extensamente a judicialização, que é a ponta final, mas a gente discute pouco o momento politicamente mais grave, que é momento em que se fazem as grandes escolhas de um país, às vezes as escolhas trágicas e às vezes as grandes definições ideológicas de onde se vai colocar o dinheiro.

A minha terceira proposição é que, no processo legislativo de elaboração das leis orçamentárias, a fundamentação constante do relatório final da comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização do Congresso não vincula os parlamentares das Casas Legislativas, que apreciam em sessão conjunta e plenária as propostas de emendas formuladas. Portanto não há como se exigir uma vinculação aos pronunciamentos da comissão que, como o nome sugere, é um

ADI 5468 / DF

pronunciamento de natureza informativa e consultiva.

Quarto e penúltimo: Não configura abuso do Poder Legislativo a redução das propostas orçamentárias consolidadas em projetos de leis orçamentárias anuais ainda que alguns órgãos ou poderes tenham sofrido, em suas respectivas propostas, maior redução em comparação as de outros. Aqui eu gostaria de fazer três breves observações: em primeiro lugar, a queixa apresentada na ação, ela é totalmente fundada no sentido de que houve um tratamento evidentemente discriminatório em relação à Justiça do Trabalho; só sofreu essa redução drástica o orçamento da Justiça do Trabalho e não o orçamento das outras Justiças especializadas. Portanto, essa é uma queixa legítima, embora, a meu ver, seja uma queixa política, que não consegue ser veiculada como uma pretensão judicial.

Em segundo lugar, eu também considero fundada a queixa quanto às manifestações do Relator que revelam um juízo - digamos - político, negativo e desfavorável em relação à Justiça do Trabalho, que Sua Excelência, evidentemente, tem o direito de formular, mas que a Justiça do Trabalho tem todo o direito de não se conformar. Portanto, eu, como todos os demais, acho que a Justiça do Trabalho presta um serviço valioso ao País. Acho que o cidadão mais humilde, quando ele diz: "Eu vou procurar os meus direitos", geralmente, ele está se referindo à Justiça do Trabalho. De modo que eu acho que ela tem um papel muito importante. Até, por acaso, eu tive hoje lá, em um evento hoje mais cedo, e acho que a Justiça do Trabalho merece todo o respeito. Eu ainda comentava: A Justiça do Trabalho deve ser protetiva do empregado, nunca parcial, porque quem julga nunca deve ser parcial. Mas o papel de proteger quem precisa ser protegido é um papel importante na vida, com proporcionalidade e moderação, como tudo.

E terceiro, e por último, Ministro Fux, eu pedi do meu gabinete que se verificasse se o orçamento, este que foi reduzido, se ele ficava inferior ao do ano anterior, porque essa podia ser uma referência importante: se você corta sem que a receita tenha caído drasticamente, se você corta drasticamente o orçamento de um órgão, talvez essa possa ser uma questão problemática do ponto de vista constitucional. Mas a informação

ADI 5468 / DF

que eu obtive é que não foi isso que aconteceu, não houve uma redução em relação ao ano anterior, o que houve foi um corte expressivo daquilo que foi acrescido ao orçamento do ano anterior.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Nas páginas 24, 25, 26 e 27, que eu pulei, há gráficos, há números do CNJ, mas eu entendi que, como nós não temos capacidade institucional, elaborarmos essa matemática aqui seria mais complicado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É porque eu tive um caso que envolvia a Defensoria Pública do Paraná, se eu não me engano, mas ali, em lugar de encaminhar o orçamento da Defensoria, o Governador encaminhou, sem ouvi-la, num valor fixo e muito inferior ao do ano anterior. Então, ali havia um conjunto de problemas, que aqui não se manifestaram.

Portanto, a queixa é legítima, mas acho que é uma queixa de natureza política e não uma queixa judicializável.

De modo, Presidente, que eu, porque sempre faço nos meus votos, assentei uma tese, que mais arruma as minhas próprias ideias, mas, evidentemente, se os Colegas estiverem de acordo, eu acho que sempre ajuda a se entender o que exatamente foi decidido. Portanto, a minha tese, e concluindo, é a seguinte, Presidente:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da Administração Pública, emendando projetos de leis orçamentárias quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e 4º da Constituição Federal.

Com essas breves considerações, Presidente, eu estou endossando a posição do eminente Relator, cumprimentando-o, mais uma vez, pelo voto e julgando improcedente o pedido.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto é a Lei nº 13.255, de 15.02.2016, Lei Orçamentária Anual da União, em que se questiona emendas realizadas, pelo Congresso Nacional, no projeto que lhe deu origem, precisamente no orçamento da Justiça do Trabalho. Como informa a requerente, por meio de tais emendas, foram realizados cortes de 90% para “investimentos” e de 20%, para “custeio”.

2. As alegações principais são a de que (i) tais cortes se deram em retaliação à Justiça do Trabalho e a de que, (ii) comparados aos cortes realizados em orçamentos de outros Poderes, órgãos autônomos e demais esferas do Poder Judiciário da União, os cortes sofridos no orçamento da Justiça do Trabalho se revelam discriminatórios, posto que bem abaixo da média.

3. Além disso, sustenta a requerente que o Congresso Nacional, ao aprovar emenda parlamentar reduzindo a proposta orçamentária da Justiça do Trabalho originalmente apresentada para o exercício financeiro de 2016, teria comprometido a constitucionalidade da Lei nº 13.255/2016, violando as normas constitucionais que dispõem sobre a separação de poderes (art. 2º), a autonomia orçamentária do Poder Judiciário (art. 99, §§ 1º a 4º), bem como as que disciplinam o processo legislativo próprio das leis orçamentárias (arts. 165, §§ 2º e 8º; e 166, §§ 3º e 4º).

4. O caso, portanto, exige a compreensão do desenho constitucional traçado pelo constituinte quanto à elaboração das leis orçamentárias nacionais, em particular, no que concerne às leis orçamentárias anuais. A seguir, breve resumo do processo legislativo das três principais fases do processo legislativo das leis orçamentárias anuais, quais sejam: (i) elaboração do projeto pelo Poder Executivo; (ii)

ADI 5468 / DF

apreciação do projeto pelo Congresso Nacional; e (iii) sanção ou veto do Presidente da República.

5. Na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual, no âmbito da União, os Poderes e os órgãos autônomos devem enviar suas propostas orçamentárias ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I e II, 127, § 3º, e 134, § 2º, CF), observados os limites e o prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias (arts. 99, §§ 3º e 4º, 127, § 4º, CF). No que tange especificamente ao Poder Judiciário, dispõe a Constituição que os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (art. 99, § 1º, CF). Após elaboradas, devem as propostas ser encaminhadas ao Poder Executivo (art. 99, § 2º, I, CF). Se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deve o Poder Executivo proceder aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual (arts. 99, § 4º, CF). Uma vez consolidadas as propostas, o Presidente da República enviará o projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional (arts. 84, XXIII, e 165, III, CF), até o dia 31 de agosto do ano anterior, ou seja, quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (art. 35, § 2º, III, do ADCT), dando início à segunda fase do processo legislativo da lei orçamentária anual. Poderá o Presidente da República enviar mensagem ao Congresso Nacional propondo modificação nos projetos de leis relativos ao orçamento anual, enquanto não iniciada a votação, na Comissão de Orçamento, da parte cuja alteração é proposta (art. 165, § 5º, CF).

6. Enviado o projeto ao Legislativo, deve ele ser apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (art. 166, *caput*, CF). Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos (art. 166, § 1º, CF). No Congresso Nacional, as emendas serão apresentadas na Comissão Mista de Planejamento, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, § 2º, CF).

ADI 5468 / DF

Entretanto, as emendas que modifiquem o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Presidente da República somente podem ser aprovadas se (i) forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e desde que (ii) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre as matérias tratadas no art. 166, § 3º, II, *a*, *b* e *c*, da Constituição. Tais emendas também não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (art. 166, § 4º, CF).

7. Em conformidade com as normas comuns do processo legislativo ordinário (art. 166, § 7º, CF), concluída a votação no Congresso Nacional, o projeto deverá ser enviado ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará (art. 66, *caput*, CF). Evidentemente, se o Presidente da República o vetar no todo ou em parte, caberá ao Congresso Nacional apreciar o veto (art. 66, §§ 4º e 5º, CF).

8. O processo legislativo de elaboração das leis orçamentárias anuais, embora siga, em linhas gerais, as regras próprias do processo legislativo ordinário, apresenta algumas peculiaridades. A primeira delas, e que importa para o caso dos autos, é a de que é o Congresso Nacional, e não as Casas Legislativas separadamente, que deliberam sobre as leis orçamentárias. E, como se percebe, o constituinte conferiu aos parlamentares amplo poder de emenda em matéria orçamentária, ressaltando o conjunto de restrições previsto no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição. Nesse sentido, qualquer previsão de despesa está, em princípio, sujeita à anulação por decisão discricionária do Congresso Nacional, excluídas apenas as já mencionadas (pagamento de pessoal, serviços da dívida e transferências constitucionais de receitas tributárias). Admite-se, também, livre remanejamento dos recursos. Em princípio, está vedada apenas a criação de despesas desacompanhada da anulação de outra. Portanto, compete ao Congresso Nacional apreciar as propostas de orçamento anual, o que pode resultar, inclusive, na alteração do projeto encaminhado pelo Presidente da República, desde que atendidas as condições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição.

9. No caso dos autos, a requerente se insurge contra a Lei nº

ADI 5468 / DF

13.255 (Lei Orçamentária Anual de 2016), de 15.02.2016, na parte em que prevê o orçamento da Justiça do Trabalho, especificamente quanto aos valores constantes do seu Anexo IV, resultantes da redução decorrente de emendas sofridas no Congresso Nacional. Para tanto, alega a inconstitucionalidade da lei, por entender ter ocorrido tratamento discriminatório em relação à Justiça do Trabalho, assim como violação aos arts. 2º, 99, §§ 1º a 4º; 165, §§ 2º e 8º; e 166, §§ 3º e 4º, todos da Constituição. Nenhuma das alegações prospera.

10. Em primeiro lugar, não há que se falar em violação ao princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição. É que, como exposto anteriormente, a própria Constituição Federal atribuiu ao Congresso Nacional, portanto, ao Poder Legislativo, a competência para alterar os projetos de leis orçamentárias anuais encaminhadas pelo Poder Executivo. Negar essa prerrogativa do Legislativo equivaleria a violar a separação de poderes. Portanto, trata-se de uma competência legítima do Poder Legislativo.

11. Em segundo lugar, a alegação de violação aos arts. 99, §§ 1º a 4º, que dispõem sobre a autonomia orçamentária do Poder Judiciário, também não prospera. Em nenhum momento, houve impedimento de o Poder Judiciário elaborar, dentro dos limites impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, sua própria proposta orçamentária. No entanto, o fato de o Poder Judiciário ter o poder de enviar sua proposta orçamentária não significa que tem ele o direito de ela ser aprovada sem alterações, e isto por duas razões. Primeiro, porque, conforme disciplina o próprio art. 99, § 4º, se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo com os limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, deverá o Poder Executivo proceder aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. Segundo, porque a Constituição Federal atribuiu ao Poder Legislativo, na segunda fase do processo legislativo das leis orçamentárias anuais, a prerrogativa de alterar receitas e despesas previstas no projeto encaminhado pelo Presidente da República, reduzindo ou aumentando dotações. Portanto, os Poderes e os órgãos aos quais a Constituição Federal reconhece o

ADI 5468 / DF

poder de proporem seus próprios orçamentos não possuem, apenas por essa razão, o direito ao valor integral proposto, uma vez que eles podem sofrer ajustes pelo Executivo, na fase de elaboração da proposta, e controle pelo Legislativo, na fase de apreciação legislativa.

12. Em terceiro lugar, também não prospera a alegada violação ao art. 166, §§ 3º e 4º, e isso por uma simples razão: a requerente não demonstrou a suposta contrariedade da lei impugnada com o Plano Plurianual ou com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, limitando-se, ao contrário, a afirmar que a redução dos seus recursos pelo Congresso Nacional inviabilizaria a execução de diretrizes previstas nesses diplomas. Portanto, a incompatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias impedidas por essas normas constitucionais não restou comprovada.

13. Por fim, cumpre analisar a alegação de tratamento político-legislativo discriminatório. A prova apontada pela requerente é a opinião exposta pelo Deputado Ricardo Barros, relator do Projeto de Lei Orçamentária, no relatório geral apresentado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional. No entanto, é preciso considerar que, ainda que as opiniões do referido parlamentar sejam criticáveis e até mesmo injustas, não é possível inferir que os parlamentares do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional tenham adotado as mesmas razões ao aprovar as reduções no orçamento da Justiça do Trabalho. Tanto é verdade que o corte de 50% das cotações de custeio proposto pelo Deputado Ricardo Barros não foi acolhido, tendo sido aprovada redução de apenas 20%. Em síntese, uma vez que o relatório apresentado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) não é vinculante, é impossível concluir ou mesmo presumir que todos os demais parlamentares do Congresso Nacional aderiram aos fundamentos e motivações do relator.

14. Ressalte-se, ademais, que a fundamentação constante do relatório final do Deputado Ricardo Barros aponta também outras razões, tais como a existência de excesso de recursos destinados à Justiça do

ADI 5468 / DF

Trabalho e atuais restrições fiscais. Além disso, outros órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, assim como o Ministério Público também sofreram cortes nas programações para investimentos e custeio. O relator também salienta ser “imperioso contar com a compreensão e contribuição de todos os órgãos na busca do equilíbrio fiscal”.

15. De qualquer modo, no processo legislativo de elaboração das leis orçamentárias, a fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional não vincula os parlamentares das Casas Legislativas, que apreciam, em sessão conjunta e plenária, as propostas de emendas formuladas. Além disso, não configura abuso do Poder Legislativo a redução das propostas orçamentárias consolidadas em projetos de leis orçamentárias anuais, ainda que alguns órgãos ou Poderes tenham sofrido, em suas propostas, maior redução em comparação às de outros.

16. Salvo em situações graves e excepcionais, não deve o Poder Judiciário interferir na função relevante do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública. Penso que a situação descrita nos autos não autoriza essa Corte a corrigir ou a impor obrigação àquele Poder constitucionalmente legitimado a aprovar emendas às leis orçamentárias anuais, quando atendidas as condições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição.

17. Diante do exposto, julgo improcedente o pedido formulado, para declarar constitucional a Lei nº 13.255 (Lei Orçamentária Anual de 2016), de 15.02.2016, na parte em que prevê o orçamento da Justiça do Trabalho.

18. Proponho a seguinte tese: *“Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função legislativa do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal.”*

É como voto.

ADI 5468 / DF

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, eu começo fazendo o registro da minha alegria de ter ouvido as sustentações orais proferidas da tribuna, que, para mim, soaram como vozes vindas de uma floresta onde habitei por trinta anos, em que ainda habito no meu coração, e de um período da minha vida de que tenho o maior orgulho. Essas vozes vindas dessa mesma floresta me deram uma enorme alegria interior. Saúdo o Ministro Luiz Fux com seu voto que reflete a mesma compreensão jurídica, na ótica constitucional, a que cheguei. Não só a partir da compreensão de que cabe de fato ao Poder Legislativo a definição de orçamento, mas também porque não consegui, com os dados que examinei, concluir por tratamento discriminatório, considerados os valores absolutos que compõem o orçamento e que foram disciplinados. Eu até, diante da informação fática trazida pelo Ministro Luís Roberto, cogitei de pedir vista regimental, Senhor Presidente, mas parece que não há dúvida de que o decréscimo constatado se fez naquilo que representaria um acréscimo para este ano. Ou seja, não houve redução dos valores anteriores. E, como todos os dados apresentados da Tribuna foram expressos em percentual, e por óbvio o reflexo percentual, no caso, é resultado direto daqueles valores que foram propostos pela própria Justiça do Trabalho, fico, pelo menos em um primeiro momento, impossibilitada de concluir no sentido de um tratamento, de fato, discriminatório. Esse tratamento discriminatório decorreria na verdade de uma fundamentação, com todo o respeito, absolutamente equivocada de quem? Do Relator, na origem, que tem uma compreensão, do meu ponto de vista, totalmente distorcida do Direito do Trabalho. Desconhece que o Direito do Trabalho é um direito, em si, protetivo, informado por um princípio maior, que é o princípio da proteção do trabalhador. Então, não é a Justiça do Trabalho que é protetiva, a Justiça do trabalho aplica um direito informado pelo princípio maior da proteção, e que hoje tem

ADI 5468 / DF

assento constitucional, nos próprios fundamentos da República, como aqui lembrado da Tribuna, e por isso, até, vou me excusar de repisá-los. Fiquei com esta dificuldade, em termos fáticos. Não sei se Vossa Excelência, Senhor Presidente, se manifestou anteriormente, se vai trazer alguns dados, talvez, colhidos...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Sim, se Vossa Excelência me permitir, eu acabo de verificar, aqui, que o próprio TST divulgou um dado que impressiona muito, e que foi reproduzido no G1, dizendo que, em 2015, o número de processos trabalhistas teve um incremento de 12,3%. Portanto, é um incremento muito considerável. Um outro dado que eu queria trazer aos eminentes Pares – e que me chocou, eu que acompanhei todo o processo orçamentário – foi que, com relação ao custeio, não obstante esse aumento muito impressionante do número de processos que, aliás, é generalizado também na Justiça de um modo geral, a Justiça do Trabalho teve um corte de 30% no que diz respeito ao custeio, ao passo que os demais ramos tiveram, em média, um corte de 15%. Eu estou recebendo esses dados, recebi agora, de forma atualizada do meu pessoal que lida, aqui, com o orçamento.

No que tange aos investimentos, a Justiça do Trabalho teve um corte de 90%, ao passo que os demais tiveram um corte de 40%. Só para se ter uma comparação, o MP teve um corte de apenas 7,5%, no que diz respeito ao custeio, e alguma coisa equivalente no que tange aos investimentos também.

Outro dado que me parece extremamente importante, todos sabem que, nos últimos anos, e esse dado já se mostrava com muita clareza no início de 2015, o desemprego chegou, agora, no primeiro trimestre que se encerrou em maio, em 11,2%, atingindo onze milhões e quatrocentas mil pessoas. Quer dizer, é um índice extremamente impressionante. São dados do IBGE. E, com relação ao trimestre correspondente do ano anterior de 2015, nós tivemos um incremento de 40,3% do desemprego.

Portanto, neste momento de crise econômica, sobretudo em se tratando de um incremento na taxa de desemprego que afeta os mais

ADI 5468 / DF

humildes, nós impormos um corte no orçamento da Justiça do Trabalho desta envergadura, sobretudo considerando os argumentos que foram veiculados pelo Relator do Orçamento, dirigidos, especialmente, esses argumentos, para a Justiça do Trabalho, parece que, em princípio, há algo que, não diria inconstitucional, mas, pelo menos, algo que não é salutar, considerado o quadro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, pela ordem.

Eu só não quero passar a ideia de que eu fui...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu não estou adiantando meu voto, apenas trazendo objetivamente alguns dados.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Não quero passar a ideia que eu fui infenso a algumas realidades e tampouco quero defender isso, porque, na verdade, por impossibilidade jurídica, nós não temos essa aptidão constitucional para interferir nessa matéria. Quisera eu poder, digamos assim, cancelar essa pretensão. Mas eu não passei de passagem sobre os números.

Na página 25, em diante, eu noticio o incremento de bilhões no sexênio de 2009 a 2014. Enfim, eu não quero defender nada contra a Justiça do Trabalho. Só quero dizer que eu não lavrei um voto sem observar números anteriores, tanto que o último item da minha ementa é esse apelo. Eu vou só repetir que é para não parecer que eu estou aqui de verdugo nessa história. Pelo contrário, eu concluí meu voto lamentavelmente julgando improcedente.

A Justiça do Trabalho, por serviço público estratégico e de típica concreção da soberania e da cidadania, para materialização do Direito fundamental do acesso à Justiça, mercê de se defrontar com severo corte orçamentário, deve merecer a sensibilidade do voto.

Então, claro que o Legislador vai chegar à conclusão de que, às duras penas, é que se fez isso, diante da impossibilidade constitucional.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Ministro Fux, o apoio que Vossa Excelência recebe de

ADI 5468 / DF

seus Pares demonstra o acerto jurídico de suas ponderações. Não há dúvida nenhuma. Nós estamos, aqui, num campo metajurídico, claramente.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Ministro Fux, me permite? Eu só queria reforçar que acompanho a compreensão de Vossa Excelência no que tange, em ação de controle de constitucionalidade, ao primeiro e ao terceiro fundamentos.

Quanto ao segundo fundamento é que eu precisaria de uma melhor explicitação. E o voto de Vossa Excelência traz essa explicitação. Mas eu só o recebi agora. Então, como Vossa Excelência não o leu na íntegra, não tive tempo de fazer o exame, aqui, de todos esses dados fáticos. Vossa Excelência está trazendo os números, inclusive tendo como fonte o Justiça em Números 2015, ano-base 2014.

Apenas para a formação do meu convencimento, porque entendo que se, de fato, abandonados os números... A relação percentual - eu ouvi dito da tribuna - foi de 50% o corte com relação a custeio, depois reduzido para 30%, e de 90% nos investimentos. Mas, ouvi, também, que o corte seria de 20% para os outros segmentos. Agora, o Ministro Lewandowski esclarece que está em 15% a redução imposta aos outros órgãos, aos outros segmentos do Poder Judiciário.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Isto. Média de 15%, inclusive do Supremo.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - A se entender configurada a finalidade, expressa de uma maneira, a meu juízo, absolutamente infeliz e equivocada quanto à razão do *discrímen*, eu teria que concluir sim no sentido de uma afronta constitucional. E, aí, seria a única brecha, porque, com relação às outras premissas do voto de Vossa Excelência, acompanho totalmente. Gostaria muito de ouvir, e já ouvi os dados dos Ministros Lewandowski e Gilmar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ouvi, com atenção, o voto do ministro Fux - e gostaria de cumprimentá-lo pela manifestação. Realmente, há questões complexas. Agora, o corte, a rigor, incide sobre

ADI 5468 / DF

investimento, e é onde pode incidir de maneira mais efetiva, flagrante, porque há despesas praticamente incomprimíveis e essa, inclusive, é uma de nossas realidades, como, por exemplo, despesa de pessoal. Então, é evidente que essas despesas com magistrados, com os servidores efetivos, ela não pode ser comprimível. Já vivemos essa realidade e temos vivido isso no Eleitoral. Vossa Excelência, também o ministro Toffoli, todos nós, a ministra Cármen, sabemos a questão das horas extras, que são uma realidade. Precisamos operar com as horas extras, tendo em vista as limitações e a necessidade, especialmente, em período eleitoral, mas temos que fazer *aggiornamento*, porque temos que nos adaptar a essa realidade. Não podemos esquecer, também, da queda do PIB, é inequívoco, estamos falando de queda de 3%, 4%, em anos continuados, e queda da arrecadação. Ainda hoje, ouvia o professor Samuel Pessoa chamando a atenção que, ainda que o Brasil retome o crescimento nos moldes anteriores, não vai haver o aumento simétrico em termos de arrecadação; teremos que fazer muito mais esforço para voltar a essa realidade. Agora, a discussão pontual sobre se deve incidir aqui ou acolá o maior corte... Tenho, por exemplo, dados do CNJ - apenas para iluminar. Quanto a custo médio de processo, em 2013 - são os dados que temos: custo médio de processo, era de 2.369. A Justiça estadual conseguiu os melhores resultados, um custo de 1.795; na Justiça Federal, os gastos de processos foram de 2.063; a Justiça do Trabalho apresentou valor mais elevado, 3.250.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Vossa Excelência me permite um rapidíssimo aparte? Aí que reside um grande ponto – digamos assim – de controvérsia, que merece ser destacado. A Justiça do Trabalho, atendendo à determinação do CNJ, praticamente está rodando, de forma integral, no novo PJE – Processo Judicial Eletrônico, o que demanda investimentos pesadíssimos. É por isso que, se falamos que as verbas relativas a custeio são – digamos assim – fixas e não podem ser, de forma nenhuma, reduzidas, no caso da

ADI 5468 / DF

Justiça do Trabalho, quando se corta pesadamente no investimento, se coarcta toda a expansão do PJE. Então, a Justiça do Trabalho, a meu ver, deve ser congratulada por esse esforço que está fazendo, e isso pode ter refletido mesmo o custo do processo, porque, quando se investe no PJE, que é um investimento caro, o custo relativamente ao processo, pelo menos numa primeira fase, tende a subir. Recentemente tive que fazer um socorro urgente ao TST para que ele não paralisasse suas atividades, no que diz respeito ao PJE, transferindo uma verba emergencialmente do CNJ para aquele ramo da Justiça do Trabalho.

Apenas esse dado, Ministro, mas sem querer confrontá-lo, evidentemente. São números que devem ser analisados. Do ponto de vista constitucional, manifesto também as minhas dúvidas, mas este processo que se desenvolveu no Congresso Nacional em prejuízo flagrante da Justiça do Trabalho realmente impressiona.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas, só para deixar claro - e isso já foi dito no voto do Relator e o ministro Barroso, também, referiu esse ponto -, qual seria o critério para justificarmos? Qual será o critério? Vamos adotar o critério da simetria dos cortes? E vamos mandar devolver? E vamos indicar, também, qual vai ser a fonte para alimentar? Vamos nos lembrar da decisão do precatório, em que tomamos aquela decisão e estamos aí, ainda, perdidos.

Veja, qual seria a solução, não é? Porque aqui vale o voto de desconfiança construtivo - os alemães gostam muito disso: quem quiser solucionar o problema, dê a solução, indique a solução, porque dar palpite é fácil. Então, vamos indicar onde, porque o orçamento está fechado, estamos vendo, inclusive, um déficit de 170 bilhões anunciado, como estimado - ainda hoje, ouvi o ministro Meirelles reafirmar que esse é, de fato, o número -, portanto, vamos indicar de onde que o governo vai retirar, porque ele terá que fazer o corte em algum lugar. Essa é a dificuldade.

ADI 5468 / DF

Agora, claro! Essa é uma negociação - e o ministro Fux focou isso e, agora, o ministro Barroso falou - de índole política. A Justiça do Trabalho terá que abrir um diálogo com - e o Judiciário, como um todo - o Governo, como fizemos no âmbito da Justiça Eleitoral. Os cortes implementados, no âmbito da Justiça Eleitoral, afetavam a realização das eleições. O ministro Toffoli chegou a chamar a atenção para isso, e depois eu dei sequência a essas reclamações. E pedimos algo mais, e obtivemos menos. E estamos fazendo ajustes, por exemplo, estamos reduzindo o número de mesários, estamos reduzindo a refeição dos mesários. Em suma, não precisa de falar disso, mas para nos ajustarmos a essa realidade. Portanto, isso faz parte um pouco desse esforço.

Quem tem acompanhado a situação da Grécia, de Portugal - Portugal construiu, inclusive, um fundamento, vamos chamar quase metajurídico, que é o "estado de exceção financeira", para fazer redução de salários, inclusive de magistrados.

Quem não acredita no limite do financeiramente possível, brinque de operar segundo o cartão de crédito e o cheque especial. Então, é esse o problema! Quer dizer, claro que incomoda. Mas investimento, evidente que tem que ser retardado, se não houver essa possibilidade, pois há despesas que sabemos insuprimíveis. Então, esta é a realidade.

Infelizmente, estamos chegando a uma fase de incômodo, de desconforto. Saímos da zona de conforto. De fato, encerrou a fase dos recursos ilimitados, de abrir o caixa e gastar. Alguns países fizeram, por exemplo, enxugamento da Justiça - alguns países na Europa fizeram enxugamento da Justiça. Infelizmente, vamos ter que discutir isso. Ao invés de expandir varas - e eu discuti isso no CNJ -, vamos ter que enxugar varas, usando processo eletrônico. Em suma, isso vai ter que ser discutido, repensar o modelo.

ADI 5468 / DF

Eu vejo o estudo, por exemplo, desse professor, que tem sido muito publicado, Professor da Universidade do Rio Grande do Sul, chamando atenção: nós já temos o Judiciário mais caro do mundo - 1,2; 1,3 do PIB. Isso vai ter que ser discutido. E, seguramente, os ramos maiores vão certamente ter que responder. Agora, claro, para soluções emergenciais e para recomposição, como essa eventualmente do Projeto Judicial Eletrônico, ou nosso caso aí com as urnas eletrônicas e tudo mais, tem que se buscar soluções especiais.

Agora, não há como fazermos uma intervenção, sob pena de falarmos para a parede. Porque como que nós vamos executar esse julgado? Determinar que o Governo coloque no orçamento, ao Congresso - que é disso que se trata -, coloque, no orçamento, mais alguns bilhões para a Justiça do Trabalho. Qual vai ser o oficial de justiça que vai executar? E vai buscar os recursos de onde? Tem que ter cuidado com o que se pede, pois pode ser atendido e ficar mais infeliz. Vimos isso com a OAB e os precatórios. Conseguimos devolver uma bola quadrada para o sistema e estamos aí batendo cabeça até hoje.

Aqui nós estamos... Eu sou um defensor claro, desde o começo, bati em obras doutrinárias, pela possibilidade de o Tribunal não admitir o exame de orçamento, da Lei Orçamentária. Defendi isso de forma forte, enfática, porque é uma lei sensível e se ficar sem controle, sequer poderemos indicar para o futuro. Porém, eu não imaginava que pudéssemos consertar a Lei Orçamentária e mandando supri-la de alguma forma, porque imaginava que nós poderíamos sinalizar para o futuro. Dizer: "Se ajusta, faça adaptações". Como fizemos aqui, Presidente, no caso do contingenciamento do Fundo Penitenciário, Vossa Excelência, inclusive, trouxe essa proposta, porque, realmente, ali se revelou absurdo, diante da miséria do sistema penitenciário, o contingenciamento sistemático. Mas me parece que nós estamos tendo uma oportunidade de ouro. O tema colocado - o pano de fundo - nem é tão difícil assim, já se percebeu, mas é um tema muito importante para

ADI 5468 / DF

nós discutirmos, tendo em vista as premissas assentadas no voto do ministro Fux para mostrar, também, os limites de nossa ação. Quer dizer, se nós decidíssemos hoje dizer que a linha de corte deveria ser de 15, 20, 30%, pelos critérios - não nos esqueçamos que o Congresso tem uma assessoria bastante sofisticada nessa área e se debruça sobre aquilo que eles costumam chamar de eventuais excessos, gorduras e fazem as devidas alocações -, mas, se nós decidíssemos devolver o problema dizendo "o corte tem que ser apenas de 15% ou de 20% ou seja lá o que for", certamente nós vamos ter, daqui a pouco, eles nos perguntando "e, agora, me ensina da onde que eu tiro esses recursos". "Eu corto da Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre?" E aí o Ministério Público vai entrar com uma ação, porque a saúde, também, é incomprimível. "Ou eu corto do Colégio Pedro II?" Em suma, é preciso saber de que problema estamos falando. É isso que precisa.

Por isso que me parece, e o Relator sinalizou bem, ele não está dizendo que a Justiça do Trabalho não precisa de recursos, o que está dizendo é que o caminho é outro, quer dizer, isso se faz. E o exemplo está com a Justiça Eleitoral que encaminhou e insistiu, por quê? Porque, de fato, não conseguia, podemos fazer conta: precisávamos de 90 mil urnas, a fabricação estava em andamento, já encomendadas e eram necessárias para reposição do sistema hoje. E obtivemos. Menos do que pedimos, mas é o que se consegue dentro do ajuste que se pode fazer. Então me parece que esse é o debate que nós temos que ...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Vossa Excelência, me permite, Ministro Gilmar? No momento da votação final da Lei Orçamentária Anual, o relator, do conjunto do orçamento da Justiça Eleitoral, no qual está contido o Fundo Partidário, tirou 300 milhões de operações da Justiça Eleitoral e jogou para o Fundo Partidário, incrementando, então, esse fundo.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

ADI 5468 / DF

(PRESIDENTE) - Ministro Toffoli, interessadamente, quer dizer, esse corte tão desproporcional com relação à Justiça Eleitoral, tendo em conta os demais ramos da Justiça, talvez demonstre uma vontade política no sentido de, realmente, encaminhar-se para essa sugestão dada pelo Ministro Gilmar e, eventualmente, fechar varas do trabalho e talvez coarctar direitos sociais, que é uma política que vem se anunciando nesse sentido. Quer dizer, diminuir drasticamente a Justiça do Trabalho, remeter os conflitos trabalhistas para uma solução extrajudicial, quer dizer, esta me parece a tendência. Inclusive o tom utilizado pelo eminente relator do orçamento que mostra que houve, no caso, uma atitude claramente discriminatória com relação à Justiça do Trabalho, tendo em conta as demais.

Isso preocupa. Eu não sei como resolver isto. O Ministro Gilmar está colocando um problema muito sério, que não compete ao Poder Judiciário ficar entrando nas minudências do Poder Judiciário. Nós não temos esse quadro completo. Podemos, como diz Sua Excelência, receber uma bola redonda, nem tão redonda assim, e devolver outra quadrada, mas é preciso dizer com todas as letras que a Justiça do Trabalho está sendo discriminada e essa discriminação se dá num contexto em que se fala abertamente na flexibilização dos direitos sociais e na remessa das disputas trabalhistas para uma solução privada. Apenas isso.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, só uma observação de cunho vivencial, experiência. A ANAMATRA é uma entidade muito bem articulada, já a recebemos várias vezes, e sempre formula pretensões legítimas. Eu acho que nós estamos dando muita importância a uma manifestação de um parlamentar, manifestação essa que se anula pela própria bastardia da origem. De sorte que essas expressões que ele utilizou - e que eu entendi, completamente, enviesadas - não devem ser nem fontes de inspiração para nada, porque eu não acredito que, num Congresso Nacional, uma voz isolada dessas, tão desarrazoada, possa ter contaminado todo mundo. Eu acho que a verdade é que - eu sou vice-presidente do Tribunal Superior Eleitoral - nós não temos outra saída a não ser o diálogo político,

ADI 5468 / DF

porque infelizmente a jurisdição constitucional tem seus limites. Esse é o problema.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Essa é a premissa, né? O controle constitucional.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Ninguém termina um voto dizendo que lamentavelmente julga improcedente.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Na verdade, Presidente, eu precisaria uma explicitação maior de dados, embora comungue com as premissas que nortearam o voto do Ministro Luiz Fux. Mas agora, durante os debates, tive tempo de fazer a leitura de alguns parágrafos do voto de Sua Excelência que enfrentam exatamente essa questão onde residia a minha dúvida, que diz com relação aos aspectos fáticos. E vejo que Sua Excelência enfrentou e, na verdade, afastou. Diz Sua Excelência:

“Ainda que se discorde quanto ao mérito legislativo da decisão democraticamente adotada, o *discrímen* parlamentar realizado deve ser considerado em caso legítimo, isto é, verificada a ausência de abusividade nos cortes efetuados, a LOA de 2016 é compatível com a sistemática constitucional orçamentária vigente, e como se sustentará a seguir, diante dessa sazonalidade financeira apontada, também está em conformidade com a programação orçamentária dos últimos anos no sistema de justiça brasileiro. Em conclusão, a alegação acerca de que a atuação parlamentar, e democraticamente majoritária, teria sido discriminatória em relação às dotações da Justiça do Trabalho também não se sustenta”.

É a conclusão do voto do Ministro Fux após a análise desses levantamentos que Sua Excelência terminou não lendo do voto escrito.

Então, Senhor Presidente, com base nesses aspectos fáticos, eu continuo fazendo o registro de que os índices percentuais, na verdade, estão vinculados aos valores absolutos que foram apresentados. Não teria condições de aqui me opor à conclusão proposta.

Então, louvando-me nesses dados, eu vou acompanhar o eminente Relator, entendendo inviável o controle nesta ação.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, gostaria de inicialmente louvar as sustentações orais. São peças que demonstram apego a, nem diria valores, mas à crença rigorosamente no que foi defendido por todas as partes. Mas também não tenho como, Presidente, deixar de acompanhar o Relator.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Também eu, Presidente, como já me manifestei nos debates, entendo que Sua Excelência o Relator trouxe um voto extremamente bem fundamentado.

Antes de destacar alguns aspectos relevantes desse debate e reiterar algumas considerações que fiz - não tive condições de participar do julgamento inicial em relação à preliminar, a legitimidade da associação, eu entendo que o Tribunal agiu bem ao fazê-lo. E tenho até a impressão de que devemos caminhar no sentido de uma recompreensão desta competência.

É compreensível que o Supremo Tribunal Federal, naquele momento pós-aprovação da Constituição de 88, tenha adotado uma jurisprudência defensiva em relação a esse tema. Mas acabou por fechar essa compreensão num modelo de associação de caráter, vamos chamar assim, laboral-econômico ou corporativo. Então, podemos ter associações, hoje, de variada índole com características nacionais e que podem bem exercer essa função, na linha do que o Relator sustentou, de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição.

Por outro lado, sabemos bem que, em geral, a provocação da ADI, ao invés de nos sobrecarregar, de alguma forma até nos alivia, porque permite decisões em processo objetivo que terão, afinal, o efeito vinculante, de modo que, a mim, me parece que deveríamos até mesmo avançar para tirar esse caráter meramente corporativo ou econômico das confederações sindicais e de entidade de classe, compreender aqui no sentido mais amplo.

ADI 5468 / DF

Em relação ao tema, devo dizer, primeiro - o ministro Fachin até ressaltou esse aspecto -, que é uma grande vitória da cidadania poder fazer a verificação da legitimidade das decisões orçamentárias, até porque, quando discutimos, por exemplo, a realização de direitos sociais, é impossível avançar se não se puder fazer algum tipo de consideração sobre esses aspectos, pelo menos uma censura para posteriores deliberações que certamente ocorrerão. Veja que seria até mesmo impossível cumprir a Constituição naquilo em que ela é expressa - a exigência de alocação de recursos para saúde ou educação - se nós não pudéssemos fazer a verificação da Lei Orçamentária. É evidente que existem dificuldades práticas. O ministro Fux, dada a diligência - e ele conseguiu cumprir o art. 12 da Lei nº 9.868, porque esse era o desejo, ministro Barroso, da Comissão em que nós elaboramos o art. 12: que elegêssemos a fórmula abreviada e conseguíssemos julgar tempestivamente. O que tem acontecido, inclusive em meu Gabinete, infelizmente, é que optamos pela fórmula do art. 12 e não conseguimos mais voltar ao processo, portanto, Sua Excelência conseguiu fazer com que o pronunciamento fosse útil, quer dizer, decidiu. Porque os casos de lei orçamentária, em geral, nós vamos discutir e já atestamos o prejuízo, por conta do vencimento do exercício financeiro, e Vossa Excelência conseguiu, neste caso também, ser exemplar.

A questão, realmente, é delicada quanto a esse debate relativo à alocação porque, sobretudo, fechado o orçamento, vamos ter que discutir a existência de reservas, que sejam passíveis de serem alocadas, ou eventual contingenciamento em uma dada área para alocação em outra finalidade. Veja: aqui é uma eleição política, não político-partidária, mas no sentido das grandes decisões em termos de poder, é disso que se cuida. Então, nesse sentido, me parece que o próprio pleito já envolveria essa dificuldade. Até poderíamos sinalizar para o futuro "novo orçamento deverá contemplar tal ou qual realidade, fazer cortes lineares e simétricos, e tudo mais", mas com difícil impacto na realidade atual.

ADI 5468 / DF

Por outro lado, e esse é um dado que, infelizmente, vamos ter que discutir sem dúvida nenhuma, e veja: nem é preciso suprimir direitos, porque há muitas fórmulas de fazer o direito efetivo. Nós mesmos, aqui, assumimos uma realidade, que é a impossibilidade de decidir recursos extraordinários de maneira individual e caminhamos para o modelo da repercussão geral e buscamos, então, emprestar efetividade. Quando fazemos isso, obviamente que estamos buscando efetivar direitos, se possível, sem decisões judiciais individualizadas ou singularizadas. O mote há de ser, tanto quanto possível, realizar direitos, se necessário, com a intervenção judicial. Um dos graves problemas que temos é essa judicialização excessiva, quando falamos de cem milhões de processos. Hoje, por exemplo, não é necessário ter uma vara, eu vi com a experiência do Rio Grande do Sul que, em alguns casos, realmente, é uma vanguarda, no país, por exemplo, com esses totens que eles colocam em algumas prefeituras, para que as pessoas possam protocolar pedidos, usando do processo eletrônico. A Justiça Federal já o faz bem. Não precisa haver ali um juiz, porque, se possível, depois o juiz poderá voltar para fazer audiência dos juizados especiais, ou ali estar. Mas é possível hoje protocolar uma ação, graças ao processo eletrônico, de qualquer local longínquo, desde que estejamos aparelhados para tal. Portanto, a proteção judicial pode ser efetiva nessas condições. A Justiça Federal, por exemplo, do Rio Grande do Sul tem feito isso.

A mim, parece-me que vamos ter que travar essas discussões, racionalizar nosso afazer. Porque, claro, o aparato judiciário é caro; e não é só caro aqui, é caro em todo mundo. Agora, vamos ter que discutir isso, inclusive, o modelo expansionista. Mas, do mesmo modo, vamos ter que discutir, queiramos ou não. Por quê? Porque, infelizmente, não é uma realidade metafísica a ideia do limite do financeiramente possível. Ele existe para os cidadãos e, também, para o Estado; e nós estamos vivendo isso.

ADI 5468 / DF

Então, a mim, parece-me que, também por conta disso, foi extremamente importante a pauta e o julgamento deste caso hoje, porque acredito que, de alguma forma, ele é uma advertência para todos nós, que temos a obrigação de manter um modelo com alguma funcionalidade.

Claro que a decisão que Vossa Excelência encaminhou, e que estamos adotando e referendando, não consolida, não legitima - do ponto de vista político - os cortes implementados ou feitos; nem deslegitima pleitos da Justiça do Trabalho no sentido de uma recomposição adequada. Vossa Excelência já bem o disse, e o exemplo da Justiça Eleitoral o ressalta. Vossa Excelência participou desse esforço.

De modo que eu gostaria de fazer essas considerações.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ministro Gilmar, Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Por favor.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Apenas para trazer uma experiência, Presidente, que, exatamente na linha do que põe o Ministro Gilmar, é uma tentativa de repensar modelos que sejam compatíveis com as demandas. Por exemplo, para a instalação das chamadas "varas especializadas de combate à violência doméstica", que são mais caras do que uma vara comum, decidiu-se que unir-se-iam os serviços de secretaria, para que houvesse mais varas, a jurisdição fosse prestada mais depressa - porque essas não podem esperar -, de tal maneira que atendessem mais gente, com um único valor, que se tem para uma única vara.

E, às vezes, nós estamos tendo em alguns lugares, como no Rio de

ADI 5468 / DF

Janeiro, quatro varas sendo atendidas por um conglomerado de pessoas, exatamente para, com aquele orçamento, cumprir-se a demanda. Porque essa, por exemplo, é uma vara mais cara e de jurisdição quase imediata .

Acho que Vossa Excelência tem toda razão. Há de se repensar de toda forma. Sem embargo, acompanho o Relator, até porque não há jeito lamentavelmente, como ele disse, porque há uma série de questões que poderiam ser postas. Mas apenas para dizer que é necessário e é possível repensar, não tenho dúvida.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Só para colocar de forma correta, o nome desse aparato técnico que se usa no Rio Grande do Sul é "protocolos avançados", que se colocam, inclusive, em prefeituras, setores comunitários; e as pessoas podem ir lá protocolar sua petição e ter seu processo em curso. Depois, se for necessário, faz-se mutirão e tudo mais.

Em suma, há formas de agir em relação a esse tema. Certamente, isso vai exigir de nós imaginação institucional.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, certamente, a esta altura, não pelo voto isolado na preliminar, mas pelos votos quanto à matéria de fundo, a Associação dos Magistrados Brasileiros não ajuizará ação direta de inconstitucionalidade, visando impugnar a Lei Orçamentária, no que o Supremo sofreu cortes no orçamento projetado, encaminhado, para consolidação, ao Executivo.

Subscrevo o que foi dito pelos Colegas, especialmente pelo ministro Gilmar Mendes, quanto à delicadeza do tema. Antes de tecer considerações sobre o ocorrido, lanço duas premissas: jamais, nesses trinta e sete anos de atuação em colegiado, fiz questão de formar em uma corrente ou noutra, na majoritária ou minoritária, e nem sempre fico vencido, e vencido de forma isolada.

Presidente, atuou o Executivo? Na via direta, pelo menos, não, mas reconheço que tem bancada no Congresso Nacional. A atuação deve ter sido indireta, mas não formal direta. Houve a atuação dos representantes do povo brasileiro, os 513 Deputados Federais, e dos representantes dos Estados, os Senadores da República, sopesando o orçamento, sopesando conta muito importante, consideradas receita e despesa. Procederam a cortes. É possível, a esta altura, substituir, tendo em vista arroubo de retórica, como houve nas sustentações da tribuna, o pronunciamento dos citados representantes? O pronunciamento do Congresso Nacional quanto à aprovação da Lei Orçamentária? A resposta mostra-se desenganadamente negativa. Não tenho nem como concluir, a não ser que potencialize o princípio da razoabilidade, pelo conflito, apontando o dispositivo da Carta de 1988, da lei orçamentária, com esse documento maior.

A separação dos Poderes, no que a Constituição Federal revela estar a República alicerçada em três Poderes, harmônicos e independentes, não é absoluta, porque vem-nos da própria Carta sistema que também alcança esse princípio da independência dos Poderes, o de freios e contrapesos.

ADI 5468 / DF

Não cabe potencializar ideias próprias, a isonomia, o tratamento igualitário, quanto a cortes, porque há projetos de orçamento e projetos de orçamento, e nem sempre se tem presente a realidade. Às vezes potencializa-se objetivo a ser alcançado e atropela-se, até mesmo, parâmetros financeiros.

Houve corte maior relativamente ao orçamento da Justiça do Trabalho, que integrei, com muita honra, durante vários anos, mas esse corte gera a presunção – não fiz o cotejo tendo em conta o orçamento pretérito e o atual – da razoabilidade, consideradas as receitas.

Em síntese, Presidente, há a dificuldade de apreciar-se, no processo objetivo, a harmonia ou não da lei orçamentária com a Lei Fundamental. O que houve foi uma opção política normativa, e por quem a podia implementar – sem rasgar, evidentemente, o Diploma Maior – o Congresso Nacional.

Acompanho o Relator.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Não obstante o notável e primoroso voto **proferido**, *com o brilho de sempre*, pelo eminente Ministro LUIZ FUX, **peço vênia** a Sua Excelência e a todos os Juízes que o acompanharam, *para julgar procedente* a presente ação direta, **por vislumbrar** a ocorrência, *na espécie*, de **evidente abuso de poder** do Congresso Nacional **na elaboração** da Lei Orçamentária Anual (Lei nº 13.255/2016), **na parte em que estipula** as dotações orçamentárias destinadas à Justiça do Trabalho (**Anexo IV** de referido diploma legislativo).

As razões invocadas pela ANAMATRA, **autora** da presente ação direta, **demonstraram**, *objetivamente*, que o Congresso Nacional **incidiu em claro desvio de finalidade** quando promoveu **abusiva redução da dotação orçamentária** da Justiça do Trabalho, **fazendo-o**, *de modo arbitrário*, **em caráter de retaliação** pelas decisões legitimamente proferidas *por essa importantíssima instituição da República* no estrito exercício de sua competência jurisdicional.

O texto que o Deputado Ricardo Barros, Relator do projeto de lei orçamentária anual, **apresentou** à Comissão Mista do Congresso Nacional **constitui** a prova mais eloquente **de que a drástica redução** por ele proposta **e acolhida** pelo Poder Legislativo (50% das dotações para custeio e 90% dos recursos destinados a investimentos) **traduziu nítida e inaceitável manifestação de intolerância** em relação à Justiça do Trabalho, **impondo-lhe cortes inéditos e gravosos**, **especialmente se comparados com o corte linear médio de 15%** para custeio (**e não** de 29%) **e de 40%** para fins de investimentos (**e não** de 90%) **incidente** sobre os demais órgãos do Poder Judiciário.

ADI 5468 / DF

Daí a afirmação da autora da presente ação direta de que o comportamento desse Relator, que se refletiu no texto da Lei Orçamentária Anual, representou “um tratamento político-legislativo escancaradamente discriminatório à Justiça do Trabalho como forma de ‘enquadrá-la’ e de adverti-la acerca dos supostos ‘excessos’ de seus julgados em detrimento do patronato brasileiro”.

Tenho para mim que a conduta institucional do Poder Legislativo da União, no contexto ora em exame, caracterizou típica (e lamentável) hipótese de atuação abusiva do Congresso Nacional, que agiu de modo irrazoável e desproporcional em relação a esse ramo especializado do Poder Judiciário da União: a Justiça do Trabalho.

Leis irrazoáveis, veiculadoras de conteúdo arbitrário, que afetam e comprometem a atuação de instituições da República, negando-lhes recursos mínimos e necessários à sua própria existência e regular funcionamento, qualificam-se, negativamente, como diplomas legislativos **inconstitucionais**, especialmente quando tendem a impor, de modo totalmente ilegítimo, **um estado de submissão financeiro-orçamentária** a um dos Poderes do Estado, como ocorre na espécie, **eis que** a Justiça do Trabalho, **com dotações orçamentárias reduzidíssimas**, não terá condições de exercer, em plenitude, a atividade jurisdicional, **o que impedirá o acesso, a ela, de milhões** de hipossuficientes, **cujos direitos sociais deixarão, em face do anômalo quadro gerado por tão perversa legislação, de ser restaurados e respeitados**.

Os fundamentos que venho de expor **põem em evidência**, segundo penso, **a falta** de atendimento, **por parte** do legislador, **de padrões mínimos de razoabilidade**, a cuja observância estão sujeitos, **sem exceção**, todos os atos estatais, **notadamente** aqueles que emanam do Poder Legislativo.

ADI 5468 / DF

Não se pode desconhecer que as normas legais **devem** observar, quanto ao seu conteúdo, *critérios de razoabilidade*, em estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, **pois**, como se sabe, **todas** as normas emanadas do Poder Público, *inclusive os seus atos legislativos*, **devem ajustar-se** à cláusula que consagra, *em sua dimensão material*, o princípio do “*substantive due process of law*” (CF, art. 5º, LIV), **eis que**, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade **qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais** (RTJ 160/140-145 – **ADI 1.063/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), *consoante tem proclamado a jurisprudência* do Supremo Tribunal Federal (**RTJ 176/578-580**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**).

A ausência, no diploma legislativo em questão, do necessário coeficiente mínimo de razoabilidade **põe em evidência** a grave questão pertinente **ao abuso da função de legislar**.

É por esse motivo que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal – **tendo presente** a norma inscrita no art. 5º, LIV da Constituição da República – **vem advertindo** que a cláusula do “*due process of law*” **também** deve ser entendida *em sua dimensão material*, **de tal modo** que essa perspectiva de análise **propicie** ao intérprete, *sempre com apoio na Carta Política*, a identificação, em nosso sistema jurídico, de um decisivo fator obstativo **que deslegitime**, no plano de nossa Lei Fundamental, a edição *de quaisquer atos legislativos* **revestidos** de conteúdo arbitrário **ou irrazoável**.

Desse modo, cabe não desconhecer que esta Suprema Corte **já firmou** o entendimento **de que transgride o princípio do devido processo legal** (CF, art. 5º, LIV), **quando analisado** na perspectiva de sua projeção material (“*substantive due process of law*”), a regra legal que veicula, em seu conteúdo, prescrição normativa qualificada **pela nota da irrazoabilidade**.

ADI 5468 / DF

Isso significa, portanto, tratando-se do tema ora em análise, que o **princípio da proporcionalidade** qualifica-se – *enquanto coeficiente de aferição da razoabilidade dos atos estatais* (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 56/57, itens ns. 18/19, 4ª ed., 1993, Malheiros; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 46, item n. 3.3, 2ª ed., 1995, Malheiros) – **como postulado básico de contenção dos eventuais excessos do Poder Público.**

Essa é a razão pela qual a doutrina, **após destacar a ampla incidência** desse postulado sobre os múltiplos aspectos em que se desenvolve a atuação do Estado – **inclusive sobre a atividade estatal de produção normativa** – **adverte** que o princípio da proporcionalidade, **essencial à racionalidade** do Estado Democrático de Direito **e imprescindível** à tutela mesma das liberdades fundamentais, **proíbe** o excesso **e veda** o arbítrio do Poder, **extraíndo** a sua justificação dogmática **de diversas** cláusulas constitucionais, **notadamente** daquela que veicula, *em sua dimensão substantiva ou material, a garantia do “due process of law”* (RAQUEL DENIZE STUMM, “Princípio da Proporcionalidade no Direito Constitucional Brasileiro”, p. 159/170, 1995, Livraria do Advogado Editora; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Direitos Humanos Fundamentais”, p. 111/112, item n. 14, 1995, Saraiva; PAULO BONAVIDES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 352/355, item n. 11, 4ª ed., 1993, Malheiros; GILMAR FERREIRA MENDES, “Controle de Constitucionalidade - Aspectos Jurídicos e Políticos”, p. 38/54, 1990, Saraiva; SUZANA DE TOLEDO BARROS, “O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais”, 2ª ed., 2000, Brasília Jurídica, v.g.).

Como **precedentemente** enfatizado, o princípio da proporcionalidade **visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício** das funções que lhe são inerentes, **notadamente no desempenho das atividades de caráter legislativo.**

ADI 5468 / DF

Impende advertir, desse modo, **considerada a essencialidade** de tal princípio, **que todos os atos** emanados do Poder Público, ***inclusive as leis por ele editadas***, **devem ajustar-se** à cláusula que consagra, ***em sua dimensão material***, o princípio do “*substantive due process of law*”.

A essência do “*substantive due process of law*” **reside na necessidade** de proteger os direitos, as liberdades e as prerrogativas das pessoas e instituições ***contra qualquer modalidade de legislação que se revele opressiva ou destituída do necessário coeficiente de razoabilidade***.

Isso significa, dentro da perspectiva ***da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado***, **que este não dispõe** de competência para legislar ***ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão*** dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí a advertência de CAIO TÁCITO (RDP 100/11-12) que, **ao relembrar** a lição pioneira de SANTI ROMANO, **destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe** o reconhecimento de que, ***mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se*** em estrita relação de harmonia com o interesse público e com a própria Constituição.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **bem por isso**, como já referido, **tem censurado** a validade jurídica de atos estatais, que, ***desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam*** prescrições ***que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando*** agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas e às prerrogativas das instituições da República, **como**

ADI 5468 / DF

a Justiça do Trabalho (**ADI 1.063/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 1.158/AM**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

“TODOS OS ATOS EMANADOS DO PODER PÚBLICO ESTÃO NECESSARIAMENTE SUJEITOS, PARA EFEITO DE SUA VALIDADE MATERIAL, À INDECLINÁVEL OBSERVÂNCIA DE PADRÕES MÍNIMOS DE RAZOABILIDADE.

– As normas legais *devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do ‘substantive due process of law’.* Lei Distrital que, *no caso, não observa padrões mínimos de razoabilidade.*

A EXIGÊNCIA DE RAZOABILIDADE QUALIFICA-SE COMO PARÂMETRO DE AFERIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ATOS ESTATAIS.

– *A exigência de razoabilidade – que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas – atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais.*

APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO.

– *A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à*

ADI 5468 / DF

instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.”

(ADI 2.667-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Em uma palavra, Senhor Presidente: **o veto judicial** à parte ora impugnada nesta sede de controle normativo abstrato, **com a consequente declaração de sua inconstitucionalidade, terá a virtude de inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, ao mesmo tempo em que enfatizará a noção de que a prerrogativa de legislar** outorgada ao Estado **constitui** atribuição jurídica **essencialmente limitada, ainda** que o momento de abstrata instauração normativa **possa repousar** em juízo meramente político **ou** discricionário do legislador.

Não constitui demasia lembrar que o desvio de finalidade – que tenho por caracterizado no caso ora em julgamento, **em que se registrou evidente manipulação abusiva** da legislação orçamentária, **utilizada como um inqualificável instrumento de dominação e de subjugação** da Justiça do Trabalho – **configura vício apto a contaminar a validade jurídica** do ato legislativo em questão, *no ponto objeto da presente controvérsia, inquinando-o* de nulidade, **tal como adverte** o magistério doutrinário (HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 176, item n. 1.2.2, 42ª ed., 2016, Malheiros; FERNANDA MARINELA, “Direito Administrativo”, p. 341/342, item n. 3.5, 10ª ed., 2016; MÁRCIO PESTANA, “Direito Administrativo Brasileiro”, p. 273, item n. 9.4.5, 2ª ed., 2010, Campus Jurídico; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 203/204, item n. 5.1.4, 9ª ed., 2008, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Direito Administrativo”, p. 216/217, item n. 7.7.4, 25ª ed., 2012, Atlas; MARÇAL JUSTEN FILHO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 431/434, item n. 7.15.4.5, 11ª ed., 2015, RT; EDIMUR FERREIRA DE FARIA, “Curso de Direito Administrativo Positivo”, p. 263/264, item n. 7.4, 6ª ed., 2007, Del Rey; DIOGENES GASPARINI, “Direito Administrativo”, p. 44/45, item n. 4, 1989, Saraiva; CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, “Curso de Direito Administrativo”, p. 410, item n. 46, 29ª ed., 2012, Malheiros;

ADI 5468 / DF

RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, “Direito Administrativo: Parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração”, p. 383/389, item n. 2.5, 2008, Juspodivm, v.g.).

A configuração desse grave vício jurídico, que recai sobre um dos elementos constitutivos do ato estatal, pressupõe a intenção deliberada – por parte do agente e/ou do órgão do Estado, que pode até mesmo ser o próprio legislador – de atingir objetivo vedado pela ordem jurídica ou divorciado do interesse público (JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “Manual de Direito Administrativo”, p. 118/119, item n. 5, 25ª ed., 2012, Atlas).

Sem recursos orçamentários mínimos, arbitrariamente negados à Justiça do Trabalho pelo Congresso Nacional, esse órgão do Poder Judiciário não terá condições de regular funcionamento, comprometendo, por efeito consequencial, a própria integridade dos direitos sociais que a ordem positiva consagra em favor da classe trabalhadora, que ficará, assim, impedida de ter acesso à jurisdição trabalhista e de ver restaurado o império da lei.

O fato irrecusável, Senhor Presidente, é que, com os cortes ora impugnados, frustram-se as possibilidades de realização, no âmbito da Justiça do Trabalho, de direitos essenciais da classe trabalhadora.

É que de nada valerão os direitos e garantias fundamentais se estes, desrespeitados por terceiros (como os empregadores), deixarem de contar com o suporte e com o apoio da atuação jurisdicional dos magistrados e Tribunais do Trabalho.

Os efeitos prejudiciais resultantes dos cortes orçamentários projetar-se-ão, desse modo, para além da esfera orgânica da Justiça do Trabalho, atingindo, por via reflexa, porém de maneira igualmente nociva, o universo dos trabalhadores brasileiros, cujos direitos e garantias de índole

ADI 5468 / DF

social **transformar-se-ão**, em decorrência da atuação arbitrária e irrazoável do Congresso Nacional, em expectativas injustamente fraudadas pelo comportamento inconsequente do Poder Legislativo da União.

E a razão, como ninguém o ignora, é muito simples: **sem** a proteção jurisdicional da Justiça do Trabalho, cuja atuação permite materializar e conferir efetividade real aos direitos sociais, **os trabalhadores serão postos à margem do próprio sistema jurídico, frustrados** em sua pretensão de amparo **por parte** do Estado-Juiz.

Há, ainda, segundo penso, **um outro aspecto** de extremo relevo que me permite reconhecer a inconstitucionalidade das disposições da Lei nº 13.255/2016, **na parte em que foram estipuladas (e abusivamente reduzidas)** as dotações orçamentárias destinadas à Justiça do Trabalho (**Anexo IV** da Lei Orçamentária Anual), **comprometendo gravemente**, como anteriormente enfatizado, **o princípio da proteção judicial efetiva e o consequente acesso da classe trabalhadora** a esse ramo especializado do Poder Judiciário da União, **o que produzirá inaceitável efeito perverso em detrimento** dos trabalhadores, **que ficarão impossibilitados** de ver preservados os direitos e garantias sociais **de que são titulares**.

Refiro-me, por isso mesmo, ao postulado que veda o retrocesso social cuja incidência impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão **ou** pela formação social em que ele vive, **consoante adverte autorizado magistério doutrinário** (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “**Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**”, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “**Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**”, p. 40, 2002, Fabris Editor; INGO W. SARLET, “**Algumas considerações**

ADI 5468 / DF

em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”).

Lapidar, sob todos os aspectos, o magistério de J. J. GOMES CANOTILHO, cuja lição, a propósito do tema, estimula reflexões por ele a seguir expostas (“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/321, item n. 3, 1998, Almedina):

“O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social.

A *idéia* aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. **Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...). De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de**

ADI 5468 / DF

conformação do legislador nas leis sociais, *as eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da actividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas ('lei da segurança social', 'lei do subsídio de desemprego', 'lei do serviço de saúde') deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.* (grifei)

Impende ter presente, no ponto, ante a pertinência de seu "dictum", **julgado do Tribunal Constitucional português (Acórdão nº 39/84)** que, **ao invocar a cláusula da proibição do retrocesso, reconheceu a inconstitucionalidade** de ato estatal **que revogara garantias já conquistadas em tema de direitos de natureza social, vindo a proferir decisão assim resumida** pelo ilustre Relator da causa, **Conselheiro VITAL MOREIRA**, em douto voto **de que extraio o seguinte fragmento ("Acórdãos do Tribunal Constitucional"**, vol. 3/95-131, **117-118**, 1984, Imprensa Nacional, Lisboa):

"Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais, concretas e determinadas, que lhe estão cometidas, isso só poderá ser objecto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa, e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura constitucional já se coloca no plano da própria inconstitucionalidade por acção.

Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa – a criação de uma certa instituição, uma determinada alteração na ordem jurídica –, então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a protecção directa da

ADI 5468 / DF

Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. (...) Se o fizesse, incorreria em violação positiva (...) da Constituição.

.....
Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de fazer, sobretudo de criar certas instituições públicas (sistema escolar, sistema de segurança social, etc.). Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua existência, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a não aboli-los uma vez criados.

Quer isto dizer que, a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixar de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.

Este enfoque dos direitos sociais faz hoje parte integrante da concepção deles a teoria constitucional, mesmo lá onde é escasso o elenco constitucional de direitos sociais e onde, portanto, eles têm de ser extraídos de cláusulas gerais, como a cláusula do 'Estado social'." (grifei)

Cabe recordar, finalmente, a propósito do postulado que veda o retrocesso social, a incisiva observação que fez o eminente Ministro AYRES BRITTO, na sessão de 26/05/2004, por ocasião do julgamento da ADI 3.128/DF, oportunidade em que Sua Excelência, ao discorrer sobre a finalidade inerente às cláusulas pétreas, acentuou que estas, "(...) na Constituição de 1988, não cumprem uma função conservadora, mas, sim, impeditiva de retrocesso, ou seja, garantem o progresso (...)", advertindo,

ADI 5468 / DF

em conclusão de seu pensamento, que “*O progresso então obtido é preciso ser salvaguardado*” (grifei).

É tempo de concluir o meu voto, Senhor Presidente. **E, ao fazê-lo, peço vênia – considerados os fundamentos ora expostos – para julgar integralmente procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É o meu voto.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, não é para fazer nenhuma intervenção quanto ao voto de nosso Decano, que é sempre brilhante, sempre uma lição para todos nós, mas apenas para reafirmar o que eu dissera antes, no sentido de que a ANAMATRA sempre foi muito eficiente - e, diga-se de passagem, capitaneada sempre pelo doutor Pavie, que é incansável lutador.

Eu verifico aqui uma notícia recentíssima de que o CNJ emitiu parecer favorável para um suplemento bastante expressivo o qual está sendo encaminhado junto com uma lei que prevê abertura de crédito suplementar para a Justiça do Trabalho. Então, como é uma notícia bem recente, dos males, o menor.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu queria também começar louvando o brilhantíssimo voto do Ministro Fux e, realmente, senti-me tentado, num primeiro momento, intelectualmente, a sufragar essa belíssima peça doutrinária e jurisprudencial. Mas, depois das discussões travadas aqui em Plenário e após ouvir as brilhantes sustentações orais, tanto por parte da União quanto por parte dos representantes da ANAMATRA, e sobretudo depois de ouvir atentamente esse substancioso voto do nosso Decano, em que pese a dificuldade e a sensibilidade de questionar esta questão, que é realmente muito delicada - como é que nós aqui, em face do princípio da separação de Poderes, podemos interferir numa manifestação dos representantes da soberania popular -, eu vejo, em primeiro lugar, na esteira daquilo que disse o Ministro Celso de Mello, que o constituinte teve uma particular preocupação com a preservação da autonomia dos Poderes do Estado. Sua Excelência fez referência ao art. 168 da nossa Carta Magna, que impõe o repasse dos duodécimos aos Poderes, sobretudo ao Poder Judiciário, sob pena, enfim, de sanções gravíssimas.

De outra parte, também, a nossa Constituição previu alguns instrumentos extremamente incisivos para garantir a autonomia dos Poderes, sobretudo do Poder Judiciário, porque é desse que nós estamos tratando aqui, quando o art. 34 do texto constitucional prevê a possibilidade de uma intervenção da União nos estados para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes.

De outra feita, também, se nós lermos com atenção o art. 85 da Lei Maior, nós verificaremos que constitui crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre exercício dos Poderes, e,

ADI 5468 / DF

aqui, no caso, do Poder Judiciário.

Nós estamos, na espécie, a meu ver, como ressaltou muito bem o nosso Decano, diante de um atentado ao funcionamento, senão do Poder Judiciário como um todo, de uma importante parcela do Poder Judiciário, que é exatamente um dos seus ramos mais prestigiosos, que é a Justiça do Trabalho. E aí, como também disse o nosso Decano, nós estamos frustrando, primeiramente, a possibilidade da concretização daqueles direitos fundamentais listados no art. 7º da Constituição e, também, o pleno, livre exercício das competências que são assinaladas à Justiça do Trabalho nos artigos 111 e seguintes da nossa Constituição. Portanto, aí eu vejo um conflito já direto com dois dispositivos constitucionais, pelo menos, com relação ao desate da discussão que se teve no Congresso Nacional relativamente à lei orçamentária que ora está vigorando.

A intervenção do Supremo Tribunal Federal em matéria orçamentária não é nova. Nós temos - é verdade que ainda tateando muitas vezes no escuro virtual do mundo jurídico - procurado corrigir distorções relativamente aos orçamentos, seja da União seja dos estados, quando eles atentam frontalmente contra alguns princípios constitucionais. Eu me refiro, por exemplo, a uma magistral decisão do Ministro Toffoli na Medida Cautelar na ADPF 307, em que Sua Excelência assentou na ementa com todas as letras - claro que a situação era diferente desta que nós examinamos, mas, no fundo, tem uma relação - no item 4:

"4. São inconstitucionais as medidas que resultem em subordinação da Defensoria Pública ao Poder Executivo, por implicarem violação da autonomia funcional e administrativa da instituição".

Aí Vossa Excelência cita vários precedentes desta Corte no mesmo sentido, dizendo:

ADI 5468 / DF

"Nos termos do art. 134, § 2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias".

Eu penso que esse raciocínio vale também para o Congresso Nacional. Não pode o Congresso Nacional - e o Congresso Nacional, repetindo o que sempre diz o Ministro-Decano, "pode muito mas não pode tudo" - afrontar, por exemplo, como no caso que ora examinamos, a autonomia do Poder Judiciário, sobretudo a partir de uma motivação que, a meu ver, se mostra absolutamente inidônea, como já foi ressaltado.

Consta aqui da peça inicial, subscrita por nobilíssimos advogados em nome da ANAMATRA, que o excelentíssimo Deputado, relator do orçamento, para justificar os cortes impostos à Justiça do Trabalho, em média superior ao dobro dos cortes suportados por outros ramos do Poder, consigna que isto se fez para instar a magistratura do trabalho a "refletir sobre os entendimentos que alegadamente praticaria contra o patronato."

Vejam Vossas Excelências como é que nós reagiríamos se sofrêssemos um corte no orçamento do Supremo Tribunal Federal, por parte do Congresso Nacional, se este alegasse, para fazê-lo, um inconformismo com as nossas decisões em matéria constitucional. Isto seria claramente inaceitável.

Então, nós estamos aqui, para também subsidiar o argumento de nosso eminente Decano, diante de um claro desvio de finalidade legislativa. Nós temos um vício evidente na motivação que levou os senhores parlamentares a promoverem este corte absolutamente irrazoável e desproporcional relativamente aos outros ramos do Poder. Portanto, dentro desta linha de raciocínio e sem querer me alongar mais, mas reconhecendo a dificuldade da matéria que nós enfrentamos, mas que não é nova porque já discutimos essa possibilidade de intervirmos

ADI 5468 / DF

em matéria orçamentária, sobretudo quando se procedem a cortes que inviabilizem a atuação de determinadas instituições essenciais no que diz respeito à prestação dos serviços públicos, nós temos, sim, estabelecido limites a esta autonomia que tem evidentemente o Poder Legislativo para pronunciar-se nesta magna matéria.

Eu, então, também pedindo vênias, mas compreendendo todas as razões dos Ministros que me precederam, vou acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Celso de Mello, nosso Decano, sufragando integralmente suas judiciosíssimas palavras, sublinhando - e eu tenho notícias disso - que a Justiça do Trabalho ficará inviabilizada, a partir do segundo semestre deste ano, se prevalecerem estes cortes. Eu julgo procedente a ação, dando a mesma solução que Sua Excelência à matéria.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**RETIFICAÇÃO DE VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, julgamos há algumas sessões o *Habeas Corpus* 118.533, em que se discutia a natureza hedionda ou não do crime de tráfico privilegiado. Eu proferi o meu voto divergindo da eminente Ministra-Relatora, acompanhei a divergência aberta pelo Ministro Fachin, e, depois dos nossos amplos debates, o Ministro Fachin pediu vista e trouxe um novo voto com reajuste de posição, acompanhando a eminente Relatora, e eu prontamente, melhor refletindo, alterei o meu voto e passei também a acompanhar a eminente Relatora.

Aqui, Senhor Presidente, eu disse, com todas as letras, que, a meu juízo, não haveria condições de julgar procedente a ação pelo primeiro e pelo terceiro fundamentos, mas que tinha dúvidas, em função, inclusive, da análise dos dados fáticos sobre os quais não tinha me debruçado, pela absoluta falta de tempo de fazê-lo com maior cuidado e minúcia, aguardando o voto do Ministro Luiz Fux, de que tive conhecimento hoje, quando Sua Excelência passou o voto escrito e o proferiu de forma resumida oralmente. Em função dos debates, achei que a matéria estava esclarecida, mas, diante da aula que nos deu o Ministro Celso de Mello e por concordar, na íntegra, com os fundamentos e as premissas fáticas todas e as teses jurídicas de Sua Excelência, agora corroboradas por Vossa Excelência – também entendendo viável, da ótica constitucional, assim concluir –, eu não tenho como não reajustar o meu voto. Confesso que ainda tenho alguma dúvida com relação ao acolhimento do pedido – o primeiro ou o sucessivo –, mas, se Vossas Excelências assim propõem, eu reajusto o meu voto e acompanho no sentido da procedência da ação.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Presidente, reajustar o voto depois do voto do Decano não é reajuste, é arrependimento eficaz.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Eu corriji a minha

ADI 5468 / DF

miopia, pelo visto.

29/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA
ADV.(A/S)	: ALBERTO PAVIE RIBEIRO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS TRABALHISTAS - ABRAT
ADV.(A/S)	: SÍLVIA LOPES BURMEISTER E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	: FENAJUFE - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: CEZAR BRITTO E OUTRO(A/S)

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, eu não vou mudar o voto, vou me manter acompanhando o Relator, mas eu não poderia deixar de registrar o belíssimo, profundo, qualificado e histórico voto com que nos brindou o eminente Min. **Celso de Mello**, nosso querido decano.

Realmente estamos aqui a discutir algo que nos parece - e o Relator assim o destacou - ainda contornável por meio das vias políticas e ordinárias, embora se possa, realmente, aventar a ideia de, no futuro, haver uma retaliação em relação a outro Poder, haver algum tipo de legislação desarrazoada que, minando os recursos financeiros necessários, vise a esvaziar um Poder ou uma instituição.

Então, o voto de Sua Excelência, Min. **Celso**, acompanhado pelo eminente Presidente e, agora, pela Ministra **Rosa Weber**, realmente, qualifica esta tarde de hoje e fica como um aviso, um sinal de amarelo para vermelho, dos limites de atuação do legislador no que diz respeito à

ADI 5468 / DF

questão orçamentário-financeira.

Cumprimento Vossas Excelências, em especial o nosso Decano, pelo
brilhaníssimo voto com que nos brindou nesta tarde!

30/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL

PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados, estudantes que nos visitam.

Senhor Presidente, eu tinha elaborado algumas teses, mas o Ministro Barroso fez uma síntese. Então, a tese proposta por Sua Excelência, que eu aprovei, é a seguinte - Ministro Barroso, só verifique se eu estou sendo fiel à sua sugestão:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da Administração Pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal.

Eu tenho ela aqui já digitada. De ontem para hoje, aperfeiçoou-a, Ministro Barroso?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Está perfeito. Por mim, eu estou confortável com essa tese.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Então, essa é a tese.

30/06/2016

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468 DISTRITO FEDERAL**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, apenas para registro, eu fiquei preocupado com esse assunto ontem e fui novamente ver a questão do orçamento da Justiça do Trabalho, e confirmei, uma vez mais, que o orçamento para 2016 excedia o de 2015. Portanto, não houve redução orçamentária, o que me deixou muito mais confortável em acompanhar o Ministro Luiz Fux.

A informação já constava de um dos quadros do voto do Ministro Fux, apenas por brevidade ele não havia lido. Mas essa preocupação eu tive, porque há precedentes históricos - o Subprocurador-geral Doutor Odin lembrava - em que, às vezes, em retaliação a um determinado órgão, no plano estadual, corta-se em 30%, 40% o orçamento, e aí eu acho que há um problema a ser discutido. Mas aqui não aconteceu nada disso, portanto, fiquei muito confortável com a decisão que produzimos.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Neste caso, Ministro, a minha intervenção foi no seguinte sentido: é que realmente a Justiça do Trabalho, comparando com os outros ramos da Justiça, teve um corte de mais de 50%. Então, por exemplo, todas as justiças tiveram em média um corte de 15% no custeio e de 40% no investimento, ao passo que a Justiça do Trabalho teve 30% de corte no custeio e 90% de corte no investimento. E isto sob o fundamento de que a Justiça do Trabalho deveria refletir, porque estaria dando decisões favoráveis ao patronato. Isto, pelo menos para mim, se afigurou claramente uma retaliação a esse ramo do Poder Judiciário e, a meu ver, com todo o respeito pela reflexão que Vossa Excelência fez, isso se mostrava inadmissível no caso, na espécie.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Vossa Excelência tem toda razão. A justificativa era criticável, mas do exame que fiz... É porque a Justiça do Trabalho, neste ano, tinha apresentado um orçamento - 2,3 bilhões acima do ano anterior. Portanto, parte do que foi cortado, foi do que havia sido acrescentado, e era o maior orçamento do

ADI 5468 / DF

Poder Judiciário.

Eu tive a preocupação porque eu, tal como todos os demais, não gostaria de afetar negativamente a Justiça do Trabalho, que serve ao País com a importância e a qualidade que tem. Eu só trouxe esses números para dizer que acho que nós não estamos nem cometendo uma injustiça, nem inviabilizando a Justiça do Trabalho.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Há controvérsias. Mas, de qualquer maneira, respeito a posição de Vossa Excelência e o cuidado que teve em reconfirmar os dados que já tinha obtido durante o julgamento.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.468

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (07077/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS TRABALHISTAS - ABRAT

ADV.(A/S) : SÍLVIA LOPES BURMEISTER (29353/RS) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : FENAJUFE - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

ADV.(A/S) : CEZAR BRITTO (32147/DF) E OUTRO(A/S)

Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* da requerente e conheceu da ação, vencido o Ministro Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, vencidos os Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski (Presidente) e Rosa Weber, que o julgavam procedente. Em seguida, o Tribunal, por falta de *quorum*, deliberou fixar tese na próxima assentada. Falaram, pela requerente Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro; pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso; pelo *amicus curiae* Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas - ABRAT o Dr. Roberto Parahyba, e, pelo *amicus curiae* FENAJUFE - Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União, o Dr. Cezar Britto. Ausente, justificadamente, o Ministro Teori Zavascki. Plenário, 29.06.2016.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, aprovou tese fixada nos seguintes termos: "Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal". Ausentes, nesta assentada, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 30.06.2016.

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

Subprocurador-Geral da República, Dr. Odim Brandão Ferreira.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário