

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

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO - ANAMATRA, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ/MF sob o n. 00.536.110/0001-72, representativa dos interesses dos magistrados da Justiça do Trabalho, com sede no SHS, Quadra 06, bloco E, conjunto A, salas 602 a 608, Ed. Business Center Park Brasil 21, Brasília, DF, CEP.: 70.316-000, vem, respeitosamente, por seus advogados, propor a presente **ação direta de inconstitucionalidade** (CF, art. 102, I, a), com pedido de **medida cautelar** (CF., art. 102, I, p, e Lei nº 9.868/99, art. 10º), em face de parte da Lei Federal n. 13.255/2016 (Lei Orçamentária Anual de 2016) publicada no DOU de 15.02.2016 (os valores constantes do orçamento da Justiça do Trabalho no Anexo IV), nos termos e pelos motivos que passa a expor.

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

No plano fático, assenta-se a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em precedente gravíssimo e, de tão grave, a desafiar pronta resposta desse eg. Supremo Tribunal Federal, de modo a resguardar a independência e autonomia do Poder Judiciário, inclusive para inibir que semelhante iniciativa seja estimulada em outras ocasiões e venha eventualmente a atingir o próprio Supremo Tribunal Federal ou o Tribunal Superior Eleitoral, apenas porque parlamentares (*como no caso*), não gostem do modo como se aplica o direito em determinado ramo judiciário ou pretendem forçar mudanças legislativas.

Foi precisa e declaradamente isto que se deu, em dezembro de 2015, durante a discussão do projeto de Lei Orçamentária Anual para 2016. E, desse nebuloso contexto político, emergiu um **odioso tratamento discriminatório à Justiça do Trabalho**. É o que se demonstrará adiante.

A presente ação tem por pressuposto a intangibilidade da garantia inscrita no art. 99 da Constituição Federal, na qual foi assegurado ao Poder Judiciário a autonomia administrativa e financeira, por meio das regras dispostas nos seus parágrafos e incisos a seguir transcritos:

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

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

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

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

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

§ 3º Se os órgãos referidos no § 2º não encaminharem as respectivas propostas orçamentárias dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 1º deste artigo.

§ 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.

E para evitar que ocorresse algum desvio de poder no ato legislativo pertinente à elaboração da Lei Orçamentária dispôs a Constituição Federal, no § 8º do art. 165, que ela “*não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa*”:

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

(...)

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

(...)

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

Tudo que não seja pertinente, de forma efetiva, à elaboração da lei orçamentária, vale dizer, tudo que seja estranho à previsão de receita e fixação de receita, não pode estar contido na LOA, sob pena de clara e patente inconstitucionalidade.

Pois bem. Observando rigorosamente esse rito, essa eg. Corte, os demais Tribunais Superiores e especificamente o Tribunal Superior do Trabalho elaboraram a proposta orçamentária de todos os órgãos que compõem a Justiça da União, tendo a mesma sido encaminhada pelo Presidente desse eg. STF aos demais Poderes (Executivo e Legislativo) para elaboração da Lei Orçamentária Anual de 2016, **inclusive com parecer prévio do eg. Conselho Nacional de Justiça.**

No trâmite ocorrido perante o Congresso Nacional, em especial na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, deu-se o inusitado.

Ao invés de um debate técnico, econômico e financeiro para realizar o ajuste do que haveria de ser aceito ou não, surgiu a proposta do Relator da Comissão, Deputado Ricardo Barros, de empreender dois cortes na proposta orçamentária *“da Justiça do Trabalho”* visando ao cancelamento de 50% das dotações para custeio e 90% dos recursos destinados para investimentos.

O corte, pelo corte, por razões técnicas ou econômicas ou financeiras seria possível. Nunca, porém, por retaliação à Justiça do Trabalho em razão do exercício da própria jurisdição trabalhista que, segundo juízo subjetivo do Deputado relator do PLOA, estaria a causar uma sua situação danosa para empresas e para o desenvolvimento econômico do país, assim como para os empregados, de modo que S.Exa, propôs cancelamentos de despesas de maneira substancial, *“como forma de estimular uma reflexão sobre a necessidade e urgência de tais mudanças”*.

Isso mesmo. O motivo dos cortes apresentados e ao final aprovados foi o de *“retaliação”* à Justiça do Trabalho porque ela supostamente não estaria *“julgando”* os processos com a *“isenção”* desejada pelo Deputado relator do PLOA e por alguns dos congressistas que o acompanharam nessa fundamentação, carecendo de um chamado ao *“bom senso”* para esse fim e para mudar o panorama legislativo. Veja-se o texto da justificativa apresentada pelo Deputado relator do orçamento no Congresso Nacional (Relatório Final do Projeto da Lei Orçamentária Anual):

“Estamos promovendo ajustes também nas despesas de custeio e investimento do Poder Judiciário. No caso da Justiça do Trabalho, **propomos o cancelamento de 50% das dotações para custeio e 90% dos recursos destinados para investimentos.** Tal medida se faz necessária em função da exagerada parcela de recursos destinados a essa finalidade atualmente.

Na proposta para 2016 o conjunto de órgãos que integram a justiça do trabalho prevê gastos de R\$ 17,8 bilhões, sendo mais de 80% dos recursos destinados ao pagamento dos mais de 50 mil funcionários, o que demanda a cada ano a implantação de mais varas, e mais instalações.

As regras atuais estimulam a judicialização dos conflitos trabalhistas, na medida em que são extremamente condescendentes com o trabalhador. Atualmente, **mesmo um profissional graduado e pós-graduado, com elevada remuneração, é considerado hipossuficiente na Justiça do Trabalho. Pode alegar que desconhecia seus direitos e era explorado e a Justiça tende a aceitar sua argumentação.**

Algumas medidas são essenciais para modernizar essa relação, tais como: sucumbência proporcional; justiça gratuita só com a assistência sindical; e limite de indenização de 12 vezes o último salário. Atualmente as causas são apresentadas com valores completamente desproporcionais.

Outra regra que precisa ser ajustada refere-se à possibilidade de reapresentação do pedido por parte do trabalhador, mesmo que não compareça à audiência, dentro de dois anos. De outra parte, a ausência do empregador, normalmente tem consequências graves com possível condenação à revelia. **Entendemos que o próprio prazo de dois anos é excessivo, uma vez que estimula o ex-empregado, que já havia recebido sua rescisão, a buscar ganhos adicionais diante de dificuldades financeiras.**

Além disso é **importante coibir a possibilidade de venda de causa, estabelecer que o acordo no sindicato tem que valer como quitação, ampliar a arbitragem e mediação com quitação, e definir que os honorários periciais, quando houver a condenação, têm que ser pagos pelo empregado.**

Cabe refletir que a situação existente em 1943, quando foi instituída a Consolidação das Leis do Trabalho, em que havia um elevado percentual de trabalhadores analfabetos, já não ocorre mais, o que torna urgente o envolvimento da sociedade num debate sobre a modernização dessas

normas, onde deverão exercer papel essencial a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho, o Conselho Nacional de Justiça, a Associação de Magistrados do Brasil e o próprio Tribunal Superior do Trabalho.

É fundamental diminuir a demanda de litígios na justiça trabalhista. Dados do Conselho Superior da Justiça do Trabalho mostram que, em 2014, as diferentes instâncias receberam 3.544.839 de processos, dos quais 3.396.691 foram julgados, restando um resíduo de 1.576.425 processos. Em 2015, até o presente momento, já foram recebidos 3.156.221 processos, havendo um resíduo de ações não julgadas de 2.044.756. **Sem a revisão e reforma dessa legislação, continuaremos alimentando esse ciclo em que há cada vez mais demandas,** que exigem cada vez mais magistrados e servidores, que necessitam de cada vez mais instalações e equipamentos, tendo um custo exorbitante para o País.

Tais medidas implicam alterações na legislação, mas é preciso que seja dado início a esse debate imediatamente. A situação atual é danosa às empresas e ao nosso desenvolvimento econômico, o que acarreta prejuízos aos empregados também.

Nesse sentido, **estamos propondo cancelamentos de despesas de maneira substancial, como forma de estimular uma reflexão sobre a necessidade e urgência de tais mudanças. O objetivo final é melhorar a justiça do trabalho, tornando-a menos onerosa e mais eficiente, justa e igualitária.**

Outros órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, assim como o Ministério Público também estão tendo cortes nas programações para investimentos e custeio da máquina administrativa. Considerando as atuais restrições fiscais, é imperioso contar com a compreensão e contribuição de todos os órgãos na busca do equilíbrio fiscal.

No caso do Judiciário e do Legislativo, o corte médio ficou em 15% das dotações para custeio. Já o Ministério Público da União, considerando o papel fundamental que tem desempenhado nos recentes escândalos de corrupção, teve cortes de apenas 7,5% das dotações para custeio, como forma de não prejudicar o andamento de seus trabalhos, especialmente no que diz respeito às atividades relacionadas à Operação Lava Jato. **Nesses órgãos o corte médio nas previsões de investimentos ficou em 40%.**

(Relatório e voto apresentados na continuação da 15ª Sessão Extraordinária realizada no dia 14/12/2015 – págs. 18 e 19)

Essa proposta, prevendo o cancelamento de 50% das dotações para “custeio” e de 90% dos recursos destinados para “investimentos” da Justiça do Trabalho foi reduzida PARCIALMENTE no texto final, pois constou um corte de “custeio” de 20% (ou, a rigor, de 29%, porque inseriu no cálculo do custeio — e nos respectivos cortes — despesas obrigatórias como auxílio-saúde, auxílio-alimentação e auxílio-moradia, que não estavam contemplados no primeiro corte proposto) e MANTEVE o corte de 90% para “investimentos”.

A discriminação com a Justiça do Trabalho foi clara e manifesta, uma vez que, **quanto ao Poder Legislativo e aos demais órgãos da Justiça da União**, o Congresso Nacional, a partir da proposta do Deputado relator do PLOA, que opera com grande concentração de poder dirigente na elaboração da peça, promoveu um corte “linear” médio de 15% para “custeio” (e não de 29%) e de 40% de “investimentos” (e não de 90%), exceto para o Ministério Público, que teve corte menor ainda (7,5%), alegadamente para “preservar” a plenitude das diligências na Operação Lava Jato.

A fundamentação por ele exposta não dá margem a qualquer dúvida:

“Outros órgãos do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, assim como o Ministério Público também estão tendo cortes nas programações para investimentos e custeio da máquina administrativa. Considerando as atuais restrições fiscais, é imperioso contar com a compreensão e contribuição de todos os órgãos na busca do equilíbrio fiscal.

No caso do Judiciário e do Legislativo, o corte médio ficou em 15% das dotações para custeio. Já o Ministério Público da União, considerando o papel fundamental que tem desempenhado nos recentes escândalos de corrupção, teve cortes de apenas 7,5% das dotações para custeio, como forma de não prejudicar o andamento de seus trabalhos, especialmente no que diz respeito ao às atividades relacionadas à Operação Lava Jato. Nesses órgão (sic) o corte médio nas previsões de investimentos ficou em 40%.”

Conferiu-se, portanto, 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.

Algo como uma *chantagem institucional*, explicitada — e registrada em texto — como nunca antes se vira na história da República.

Disso advirá, inclusive, agressivos cortes em Tecnologia da Informação, idôneos a comprometer os esforços de universalização do Processo Judicial Eletrônico (PJe/JT), que sabidamente caminha a passos largos no Judiciário trabalhista.

A questão que se coloca, repita-se, não é sobre a impossibilidade de se promoverem tais cortes, mas sim quanto à torpe justificativa para promovê-los de forma diferenciada dos demais cortes levados a efeito para os outros órgãos do Poder Judiciário da União.

Pelo espírito da lei ao final aprovada, tendo em vista o relatório que a fundamentou, as regras atuais da Justiça do Trabalho *estimulariam “a judicialização dos conflitos trabalhistas, na medida em que são extremamente condescendentes com o trabalhador”*. Por isso seria necessário promover-se, com a participação da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, do Conselho Nacional de Justiça, da Associação dos Magistrados Brasileiros e do próprio Tribunal Superior do Trabalho, trabalhos no sentido de apoiar medidas legislativas tendentes a alterar esta situação. Sem a revisão da legislação, o ciclo de elevação da judicialização das demandas trabalhistas continuaria a ser alimentado, a exigir mais magistrados, servidores, instalações e equipamentos, com custo exorbitante para o País. A partir dessa “premissa”, o relator termina por desfechar a mais desatinada das equações: *restringa-se o orçamento da Justiça do Trabalho e, com isto, reduzir-se-á a litigiosidade trabalhista (!)*. Culpa a janela pela paisagem; e, para recompor a paisagem ao seu próprio gosto, delibera “quebrar” — punir — a janela.

Tais vezes são explícitos em diversas passagens do relatório. Veja-se:

“(…) a atual legislação trabalhista estimula a judicialização dos conflitos, na medida em que é condescendente com o trabalhador (…)”;

“(…)mesmo um profissional esclarecido, com elevada remuneração, é incorretamente considerado hipossuficiente na Justiça do Trabalho, podendo alegar que desconhecia seus direitos, que era explorado e a Justiça tende a aceitar sua argumentação (…)”:

“(…) deve haver modernização das regras legais para prever sucumbência proporcional, justiça gratuita só com a assistência sindical e limite de indenização de 12 vezes o último salário”.

A essas seguem-se outras tantas generalizações e lugares-comuns, muito próprias de políticas discriminatórias, como a de que *“atualmente as causas são apresentadas com valores completamente desproporcionais”*, ou de que há “excesso” de prazo prescricional, o que estimularia o ex-empregado, que já havia recebido sua rescisão, a buscar, segundo diz, *“ganhos adicionais”* diante de dificuldades financeiras. Pretende, finalmente, definir que os honorários periciais, quando houver a condenação, sejam pagos pelo empregado. Para todas essas “mazelas”, um único remédio: a inanição orçamentária da Justiça do Trabalho.

E, por fim, nessa mesma toada afirmou :

*“Nesse sentido, estamos propondo cancelamentos de despesas de maneira substancial, **como forma de estimular uma reflexão sobre a necessidade e urgência de tais mudanças**”.*

Trata-se de discurso voltado para forçar a revisão de interpretações que competem exclusivamente aos juízes e às cortes trabalhistas. Foi esse, afinal, o único ou principal motivo pelo qual se promoveu o cancelamento substancial de despesas da Justiça do Trabalho, discriminatória e desproporcionalmente, como forma de “estimular” — pressionar — membros da Justiça do Trabalho, em especial os dirigentes do Tribunal Superior do Trabalho e das entidades associativas, a uma “reflexão” arrancada a fórceps, com a espada de um orçamento inviável sobre a cabeça, para finalmente forçar a conclusão de que só lhes resta aderir à chantagem e sacrificar sua independência constitucional, sob pena de amargar, em 2016 e nos exercícios subsequentes, restrições ainda maiores. Nada mais abjeto e inconstitucional. Perenizar-se-ia, por esta via, a subalternização oblíqua das cortes trabalhistas às vontades do Parlamento — exceto se o houver intervenção deste eg. Corte, o que vigorosamente se espera.

Aplique-se esse entendimento legislativo aos demais órgãos do Poder Judiciário e chegar-se à conclusão de que é lícito ao Congresso Nacional, por motivação semelhante, impor restrições orçamentárias ao Supremo Tribunal Federal ou ao Tribunal Superior Eleitoral quando esses órgãos do Poder Judiciário NÃO estiverem julgando as causas como o Congresso Nacional deseja que julguem.

Não pode haver conduta mais odiosa do que essa por parte do Poder Legislativo em face do Poder Judiciário, d.v., pois ao invés de enfrentar aquilo que considera o “problema legislativo” que estaria a alimentar um “ciclo vicioso” de demandas trabalhistas, resolve desestimular a busca do direito trabalhista ao tornar os órgãos da Justiça do Trabalho insuficientes para atender a demanda.

E o móvel dessa discriminação, conforme exposto no Relatório do PLOA, é tentar alterar o conteúdo das decisões jurisdicionais e impulsionar a alteração de medidas legislativas em trâmite no Congresso, notadamente em torno da CLT, esperando o Deputado relator do PLOA que tal iniciativa parta do Tribunal Superior do Trabalho e das entidades de classe da magistratura, por força da pressão orçamentária que fez exercer, violência inominável, sem precedente na República e que, além de violar princípios e normas constitucionais, não se encaixa no próprio artigo art.139 da LDO (Lei 13.242/15), sancionada pouco antes da LOA, que assim preceitua:

*“Art. 139 - **A execução da Lei Orçamentária de 2016 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.***

*“Parágrafo único. A **fim de garantir os preceitos estabelecidos no caput** deste artigo e em obediência ao estabelecido no art. 166, §§ 9º, 10 e 11 da Constituição Federal, **não haverá diferenciação na execução das programações incluídas por emendas individuais na lei orçamentária,** independentemente do parlamentar, autor das emendas, encontrar-se em pleno exercício do mandato”.*

Se há essa vedação quanto às emendas individuais, não tem como tal baliza ética não ser estendida às demais iniciativas, inclusive do Relator do PLOA, que com mais poder está adstrito em sua atuação aos princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal*, **não podendo utilizar de iniciativas ilícitas, imorais, desproporcionais e desarrazoadas para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional**, objetivo declaradamente consignado no relatório final acostado.

Daí porque a LOA de 2016, quanto à Justiça do Trabalho, viola frontalmente a garantia constitucional contida no artigo 2º, no sentido de que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”.

Não é juridicamente válido, d.v., que o Poder Legislativo pudesse implementar um corte orçamentário à Justiça do Trabalho sob o fundamento que apresentou porque desproporcional e desarrazoado em comparação com o cote imposto aos demais órgãos do Poder Judiciário da União.

A norma, tal com publicada, pode, merece, é se mostra suscetível de ser sindicada quanto à sua motivação para dizer da sua validade constitucional, pois o legislador ordinário não pode transformar a natureza das coisas.

Há precedente desse eg. STF, exatamente em face de lei orçamentária, no qual esse Tribunal proclamou a inconstitucionalidade de medida provisória que promovia a “*abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais que evidentemente não estavam caracterizados pela imprevisibilidade e urgência necessárias*”.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. **ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE.** 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. **A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar.** 5. Medida cautelar deferida. (ADI 4049 MC, Relator Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJe-084 PUBLIC 08-05-2009)

No precedente, esse STF considerou inválida a norma que pretendeu transformar um crédito orçamentário nitidamente de simples custeio e investimento trivial em crédito extraordinário, mas esse STF afirmou que não seria possível, em razão da vedação contida no § 3º do art. 167 da CF:

Art. 167. São vedados:

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

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 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.

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

*§ 3º **A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.*

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

No caso sob exame, pretende a ANAMATRA que esse eg. STF proclame a nulidade, por inconstitucionalidade, dos valores do orçamento da Justiça do Trabalho constante da LOA de 2016, que resultaram do corte discriminatório, desarrazoado e desproporcional, **em razão de claro desvio de finalidade do ato legislativo com inegável violação ao princípio da separação de poderes.**

O corte empreendido não atende, d.v., o conteúdo da norma prevista no art. 99 da CF:

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

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

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

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

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

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

E descumpre, a mais não poder, a garantia constitucional do artigo 2º da CF, no sentido de que:

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

E se não bastasse, agride ainda, direta ou obliquamente, o que dispõem o §8º do art. 165 e § 2º do art.169 , todos da CF:

Art. 169, §2º: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Art. 165, §8º: “lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”.

Noutras palavras, *tudo aquilo que não se insira nos termos de orientação para elaboração ao orçamento, e que seja matéria estranha à previsão de receita e fixação de receita, não pode estar albergado na LOA, sob pena de clara e patente inconstitucionalidade, sendo esse mais um fatal vício que se aponta.*

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

Conforme assinalado no capítulo antecedente, a LOA de 2016 a despeito de ter promovido um corte linear nos orçamentos dos órgãos do Poder Judiciário da União, promoveu um corte desproporcional, desarrazoado e inconstitucional em face dos órgãos da Justiça do Trabalho.

Então, mostra-se possível o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade pela ANAMATRA, já que, quanto ao ponto da lei aqui impugnada, está a mesma restrita à Justiça Trabalhista.

E para que não haja dúvida quanto a legitimação da ANAMATRA quanto ao oferecimento da presente ação -- diante da crescente jurisprudência reducionista da competência desse eg. STF -- parece claro que a impugnação oferecida somente se mostra passível de ser oferecida pela entidade de classe da magistratura trabalhista e não a nacional.

Com efeito, a legitimidade ativa *ad causam* da autora decorre do art. 103, IX, da Constituição Federal, e do art. 2º, IX, da Lei 9.868/99, que autoriza a propositura da ação direta de inconstitucionalidade por “*entidade de classe de âmbito nacional.*”

.Essa eg. Corte já afirmou que as associações de magistrados podem realizar não apenas a defesa da classe, **como igualmente a defesa dos interesses difusos relacionados ao regular funcionamento do Poder Judiciário**, como se observa pela seguinte ementa (STF, Pleno, ADI 1303, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ. 01.09.00):

“EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF). 1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade associativa nacional busca **realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário**, não se limitando a matérias de interesse corporativo ADI nº 1.127-8). (...)”

Especialmente a ANAMATRA já teve sua legitimação acolhida para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade no seguinte acórdão:

ADI 2885/SE – Sergipe
Ação Direta de Inconstitucionalidade
Relator(a): Min. Ellen Gracie
Julgamento: 18/10/2006 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação:
DJ 23-02-2007 – PP-00016
EMENT Vol-02265-01 PP-00090

Parte(s)
Reqte.(s): **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA**
Adv. (a/s): Ana Frazão e outro (a/s)
Reqdo.(a/s): Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO Nº 8, DE 25.09.01, DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 20ª REGIÃO. SENTENÇA ANULADA PELO TRT. NOVA DECISÃO A QUO QUE REPRODUZ OS MESMOS FUNDAMENTOS QUE MOTIVARAM A ANULAÇÃO DA SENTENÇA ANTERIOR. ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DO TRIBUNAL. MATÉRIA RELATIVA AOS DEVERES FUNCIONAIS DO JUIZ. ESTATUTO DA MAGISTRATURA. ART. 93, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. (...).

5. Ação direta cujo pedido se julga procedente.

(ADI 2885, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2006, DJ 23-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02265-01 PP-00090)

Preliminarmente, o Tribunal, por unanimidade, reconheceu a legitimidade da requerente. Votou o Presidente. Em seguida, após o voto da Senhora Ministra Ellen Gracie, Relatora, no que foi acompanhada pelos votos dos Senhores Ministros Eros Grau, Carlos Britto e Celso de Mello, julgando procedente a ação, e dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Presidente (Ministro Nelson Jobim), julgando-a improcedente, o julgamento foi suspenso para colher os votos dos Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, ausentes justificadamente, necessários para a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato impugnado. Falou pela requerente o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Plenário, 17.02.2005. Decisão: Prossequindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto da Relatora, Ministra Ellen Gracie (Presidente), vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Nelson Jobim. Não votou a Senhora Ministra Cármen Lúcia por suceder ao Senhor Ministro Nelson Jobim que proferira voto anteriormente. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 18.10.2006.

Assim, é indiscutível a legitimidade da autora para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade, ainda mais em hipótese na qual também é clara a pertinência temática entre o objeto da ação e os seus fins sociais, porque a LOA de 2016 **está impedindo o regular exercício da competência constitucional dos órgãos de jurisdição trabalhista, como o TST, os TRTs e as Varas do Trabalho.**

No caso concreto, o corte de orçamento realizado na Justiça do Trabalho diz respeito à preservação da própria autonomia e independência desse ramo do Poder Judiciário, motivo pelo qual dúvida não pode haver quanto à pertinência temática e a conseqüente legitimidade ativa *ad causam* por parte da autora.

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

Revela-se necessário demonstrar, no caso sob exame, que a Lei Orçamentária Anual precisa estar baseada em uma “realidade” extrema sobre “receitas” e “despesas” para que se possa tê-la como válida.

Da mesma forma, e por isso mesmo, se a Lei Orçamentária Anual estiver baseada em FATOS FALSOS, comprovadamente FALSOS, ou PREMISAS INEXISTENTES ou PREMISAS INVÁLIDAS, não pode a mesma subsistir quanto às conclusões extraídas daquilo que NÃO É VERDADEIRO.

Com efeito, o multicitado ***princípio da proporcionalidade*** — a que corresponde, em larga medida, o conceito de “*substantive due process*”, como adiante se dirá — veicula essencialmente a ideia de que, na “esfera de conformação” do legislador (“*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*”), o **excesso** e/ou o **desvio** pode configurar a *ilegitimidade constitucional* de um dado ato legislativo ou administrativo, por derivação do *princípio do Estado de Direito* (*BVerfGE* 90, 145 (173); *BVerfGE* 92, 277 (317)), ou do chamado *devido processo legal substantivo* (artigo 5º, LIV, CF), que proíbe restrições de direitos fundamentais ou de princípios sensíveis que sejam inadequadas à consecução dos fins a que se prestariam.

Por isso há quem também o denomine, por sinédoque, como “*Übermaßverbot*” (i.e., “proibição de excesso”); mas uma concepção mais exata e abrangente há de alcançar também a “*Untermaßverbot*” (i.e., a “proibição de insuficiência”, especialmente no campo dos *direitos sociais* — o que diz, aliás, com a manutenção de uma Justiça do Trabalho efetiva, atuante e capilarizada).

Isso significa que ***toda lei, ao afetar direitos fundamentais ou princípios constitucionais sensíveis*** — como é a garantia da separação dos poderes da República (*supra*) —, ***admite apreciação material à luz dos fins sociais a que se destina e em face dos demais interesses juridicamente relevantes em jogo.***

Cuida-se então de saber se a medida restritiva guarda, com os seus fins legítimos, uma relação de ***adequação*** (“*Geeignetheit*”) e de ***necessidade*** (“*Erforderlichkeit*”); e se, na ponderação concreta com outros valores constitucionais colidentes, prevalece aquele valor especialmente prestigiado pela medida restritiva (é a chamada ***proporcionalidade em sentido estrito***, alhures identificada como “*Grundsatz des Angemessenheits*”).

Assim, haverá ilegitimidade constitucional, por desconformidade com o princípio da proporcionalidade, sempre que se constatar, em um ato legislativo, relação de ***contraditoriedade, incongruência, irrazoabilidade*** ou ***inadequação*** entre meios e fins.

Com essa precisa compreensão, no julgamento da ADI-MC n. 9 (que discutia, entre outros aspectos, a ***estrita proporcionalidade*** das medidas legislativas de racionamento de energia, logo após o chamado “apagão energético”), reconheceu-se que, embora houvesse, tal como agora, uma inegável ***situação de crise*** instalada (àquela altura, quanto ao abastecimento nacional de eletricidade), a sociedade não poderia ser instada a suportar quaisquer transtornos que o Poder Público discricionariamente quisesse lhe impor.

Há limites, que podem ser ***externos*** — na ponderação com outros direitos, bens e valores constitucionais (a chamada ***proporcionalidade em sentido estrito***) ou ***internos*** — na aferição da ***necessidade*** e da ***real adequação*** das medidas tomadas (o que se liga, nos atos legislativos, à própria “*mens legislatoris*” declarada). Em seu voto, o Min. NERI DA SILVEIRA registrava que:

"[o] pressuposto da adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas abstratas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da necessidade ou da exigibilidade significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado". (Repertório IOB de Jurisprudência no 23/94 – pág. 475). (...). Ora na hipótese parece inequívoca a desproporção, a irrazoabilidade de impor-se autêntica pena pecuniária que pode chegar a 200% do valor da tarifa, a quem, por razões que não se apuram, em certo momento, ultrapassa o limite do consumo de energia elétrica estabelecido. A ordem constitucional, à vista do art. 5o, LIV e LV, do Diploma maior, não admite tal tratamento do legislador ou da Administração para com o particular, (...) do exposto, indefiro a medida cautelar" (g.n.).

Ora, considerando-se todo o contexto fático narrado no tópico I, a hipótese vertente revela, à saciedade, inequívocos traços de **desproporcionalidade** no que diz com a adequação da medida legislativa, e/ou das restrições que ela impôs (a saber, os cortes superiores no orçamento da Justiça do Trabalho).

Pela argumentação do relator do orçamento, S.Ex.^a o Deputado Federal RICARDO BARROS, a Justiça do Trabalho teve seus recursos cortados – em média superior ao dobro dos cortes suportados pelos outros ramos judiciários – para instar a Magistratura do Trabalho a "refletir" sobre os entendimentos que alegadamente praticaria contra o patronato.

A questão fundamental é: ainda que houvesse, de fato, “excessos” nos julgamentos proferidos por juízes e cortes trabalhistas brasileiras — o que obviamente se articula “*ad argumentandum tantum*”, à vista do absurdo do argumento —, **cortar o orçamento anual da Justiça do Trabalho seria meio ADEQUADO** (“*Geeignetheit*”) **para se obter a flexibilização de uma legislação trabalhista supostamente arcaica ou draconiana, ou para revisar os entendimentos jurisprudenciais nela calcados?** Ou, mais ainda, **seria meio NECESSÁRIO** (“*Erforderlichkeit*”) **para essas finalidades?**

A resposta **negativa** é “*per se*” evidente. Como também é, por via de consequência, a condição de **inconstitucionalidade** da medida legislativa de odiosa restrição orçamentária, em prejuízo da independência do Poder Judiciário e com explícita discriminação da Justiça do Trabalho, sob o declarado escopo de impor à Magistratura do Trabalho uma atitude mais “dócil” perante os interesses do capital.

No mesmo sentido, outros inúmeros precedentes jurisprudenciais — de igual ou maior pertinência, em contextos de crise ou fora deles — podem ser identificados na jurisprudência dessa eg. Corte.

Em 2008, por exemplo, essa eg. Corte admitiu o exame de inconstitucionalidade da “Lei de Diretrizes Orçamentárias” -- e não da própria Lei Orçamentária Anual -- para estabelecer, como premissa para o conhecimento da ação, a necessidade de as leis orçamentárias estarem FUNDADAS na REALIDADE das RECEITAS e das DESPESAS:

EMENTA: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 100 da Lei nº 11.514, de 14 de agosto de 2007. 3. Consideração dos efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional, na estimativa das receitas do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e da respectiva lei. 4. Preliminar de não-cabimento rejeitada: 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 de diretrizes orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 5. O art. 100 da Lei nº 11.514/2007 possui conteúdo normativo comum a qualquer programa orçamentário, que deve conter, obrigatoriamente, a estimativa das receitas, a qual, por sua vez, deve levar em conta as alterações na legislação tributária. 6. A expressão "legislação tributária", contida no § 2º do art. 165, da Constituição Federal, tem sentido lato, abrangendo em seu conteúdo semântico não só a lei em sentido formal, mas qualquer ato normativo autorizado pelo princípio da legalidade a criar, majorar, alterar alíquota ou base de cálculo, extinguir tributo ou em relação a ele fixar isenções, anistia ou remissão. 7. A previsão das alterações na legislação tributária deve se basear nos projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional. 8. Apesar da existência de termo final de vigência da CPMF e da DRU (31 de dezembro de 2007), não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 50, de 2007). O princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão. 9. Medida cautelar indeferida. (ADI 3949 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/2008, DJe-148 DIVULG 06-08-2009 PUBLIC 07-08-2009 EMENT VOL-02368-02 PP-00248 RTJ VOL-00212- PP-00372)

Nesse precedente o Ministro Gilmar Mendes demonstrou, a mais não poder, que a lei orçamentária tem de refletir A REALIDADE ECONÔMICA do momento, NÃO podendo haver BRINCADEIRA na elaboração da peça orçamentária. Veja-se o trecho:

“A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, - que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – dispõe, em seu art. 22 sobre o conteúdo e a forma da proposta orçamentária prescrevendo que dela deverá constar a estimativa da receita.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 12, estabelece que “as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

Registro comentários doutrinários a sesse artigo elaborados por Regis Fernandes de Oliveira (Nascimento, Carlos Valder do, Curso de Direito Financeiro, Rio de Janeiro, Forense, 1999, p. 77):

*“A norma é sabia, no sentido de obrigar o Chefe do Executivo e sua assessoria específica na área orçamentária e financeira, de forma a exigir que o projeto de lei reflita a realidade do momento. Não se pode elaborar projeto apenas para atender a uma formalidade legal. É importante que o agente administrativo visualize, a partir da vigência da lei de responsabilidade fiscal, **que não mais pode “brincar” ao elaborar a peça orçamentária. Agora, é fundamental que reflita a realidade econômica, fixando alíquotas compatíveis, estabelecendo base de cálculo efetiva. A peça orçamentária deixa de ser mera formalidade a ser cumprida pelo Executivo e Legislativo, passando a ser, além de um programa de governo, item fundamental de responsabilidade do agente público”.***

Em verdade, não há orçamento sem estimativa de receita. O orçamento-programa deve retratar tanto quanto possível, a realidade financeira do Estado. A estimativa de receita, portanto, deve-se aproximar o máximo possível da efetiva realização das receitas. Assim todo programa orçamentário deve explicitar, por força de lei, como visto, a receita arrecadada nos três últimos exercícios, a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta orçamentária, assim como a receita prevista para o exercício objeto dessa proposta.

Assim, a estimativa de receita deve estar baseada no comportamento das entradas financeiras definitivas dos últimos três anos e, ao mesmo tempo, deve levar em conta as possíveis alterações na legislação tributária, a conjuntura econômica ou qualquer outro fator financeiro que implique a alteração na arrecadação de receita nos próximos dois anos.”

Parece não haver qualquer dúvida de que a expressão “legislação tributária” contida no § 2º do art. 165, da Constituição, tem sentido lato, abrangendo em seu conteúdo semântico não só a lei em sentido formal, mas qualquer ato normativo autorizado pelo princípio da legalidade a criar, majorar, altear alíquota ou ase de cálculo, extinguir tributo ou em relação a ele fixar isenções, anistia ou remissão. Portanto, nele estão incluídos a emenda constitucional, a lei complementar, a lei ordinária, a medida provisória etc.

Nesse sentido, a previsão das alterações na legislação tributária deve se basear, isso parece lógico, nos projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional.”

Aplicando esse entendimento ao caso concreto, o que se verifica é que o Poder Legislativo, ao invés de se valer de uma REALIDADE FINANCEIRA, de EVENTUAL INEXISTÊNCIA DE RECEITA, para promover cortes no orçamento do Poder Judiciário Trabalhista, BRINCOU LEVIANAMENTE DE PROMOVER CORTE por fundamento diverso e inaceitável, que além de não estar baseado na realidade financeira, confessadamente se afasta dessa realidade para se enquadrar como **RETALIAÇÃO em razão do regular exercício da jurisdição.**

Discutia-se no precedente sobre a viabilidade de impugnação por meio de ADI da “Lei de Diretrizes Orçamentárias” em face da eventual inexistência de normatividade suficiente para a impugnação no controle concentrado de constitucionalidade.

Ai, depois de o saudoso Ministro Menezes Direito ter feito o registro sobre a mudança de jurisprudência na hipótese, voltou o Min. Gilmar Mendes a lembrar que, com relação à Lei Orçamentária Anual, NÃO HAVERIA DÚVIDA quanto à cognoscibilidade da ação ao afirmar que “Quanto à LDO, não há nenhuma dúvida quanto a essa normatividade”.

Então, aplicando esse entendimento ao caso sob exame, haverá de ser conhecida a ação, na medida em que se está impugnando vício de desvio de finalidade na elaboração da Lei Orçamentária Anual, no ponto em que promoveu corte de orçamento baseado em premissa inválida e estranha à realidade orçamentária decorrente da projeção de receitas e de realização de despesas.

Especialmente sobre a possibilidade de conhecimento de ação de inconstitucionalidade, em face do “desvio do poder de legislar”, essa Corte teve oportunidade de enfrentar a matéria quando do julgamento de ação proposta em face da lei concessiva de anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, em acórdão assim ementado:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. ANISTIA: LEI CONCESSIVA. Lei 8.985, de 07.02.95. CF, art. 48, VIII, art. 21, XVII. LEI DE ANISTIA: NORMA GERAL. I. - Lei 8.985/95, que concede anistia aos candidatos às eleições gerais de 1994, tem caráter geral, mesmo porque é da natureza da anistia beneficiar alguém ou a um grupo de pessoas. Cabimento da ação direta de inconstitucionalidade. II. - A anistia, que depende de lei, é para os crimes políticos. Essa é a regra. Consubstancia ela ato político, com natureza política. Excepcionalmente, estende-se a crimes comuns, certo que, para estes, há o indulto e a graça, institutos distintos da anistia (CF, art. 84, XII). Pode abranger, também, qualquer sanção imposta por lei. III. - A anistia é ato político, concedido mediante lei, assim da **competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, porque pode ocorrer, por exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial** (CF, art. 5º, LIV). IV. - Constitucionalidade da Lei 8.985, de 1995. V. - ADI julgada improcedente. (ADI 1231, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 28-04-2006)*

Pegue-se a afirmação contida nesse precedente -- de que a “a anistia é ato político, concedido mediante lei, assim da competência do Congresso e do Chefe do Executivo, correndo por conta destes a avaliação dos critérios de conveniência e oportunidade do ato, sem dispensa, entretanto, do controle judicial, **porque pode ocorrer, por exemplo, desvio do poder de legislar ou afronta ao devido processo legal substancial**” -- e veja-se como pode ser aplicada no caso sob exame.

É que tal afirmação, ao concluir pela possibilidade de esse eg. STF vir a sindicá-la, em sede de controle de constitucionalidade, a respeito do DESVIO DO PODER DE LEGISLAR, passa a ser aplicável ao caso concreto, onde se pretende constatar que houve, sim, desvio do poder de legislar por parte do Congresso Nacional, ao impor um corte orçamentário à Justiça do Trabalho com base em argumento injurídico, imoral e desprovido de razoabilidade ou de proporcionalidade.

Nesse mesmo precedente, ao dissentir do relator, o Min. Gilmar Mendes reportou à lição de Hauriou sobre a necessidade de as normas terem um substrato moral para a sua legitimidade, mas recusou o exame do juízo político e ético do legislador com base apenas na vinculação do direito à moral. Veja-se:

“Deixe-se claro, todavia, que não quero com isso defender uma rígida separação entre Direito e Moral, própria de um positivismo formalista. Desde seu primeiro incursão na doutrina administratista de Maurice HAURIOU (Precis de droiti Administratif et de Droiti Public, Paris: Societé Anonume du Recueil Sirey; 1927), o princípio da moralidade traduz a ideia de que sob o ato jurídico-administrativo deve existir um substrato moral, que se torna essência de sua legitimidade e, em certa medida condição e sua validade.

Intento apenas alterar o Tribunal para o problema da declaração de nulidade de uma norma sob o único argumento de que é imoral, ou, melhor dizendo, de que afronta uma indefinida moral pública. Entendo que, neste caso, estaríamos a penetrar indevidamente no juízo político e ético do legislador e, conseqüentemente, a estabelecer uma indesejável vinculação do Direito à Moral, que seria muito cara à própria democracia, cuja essência está no pluralismo de valores éticos; pluralismo este declarado como “valor supremo” no preâmbulo da Carta de 1988.”

Mas assim o fez naquele caso, que tratava de concessão de uma anistia eleitoral, o que é coisa diversa, muito diversa, do que ocorre no caso sob exame, no qual o Poder Legislativo informou a motivação imoral do corte orçamentário.

Tanto assim que em outro precedente, no qual o STF pela primeira vez havia se deparado com a alegação de inconstitucionalidade de lei concessiva de anistia eleitoral a decisão foi tomada em votação apertada e que restou assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO FINAL . CONCESSÃO DE ANISTIA DE MULTAS DE NATUREZA ELEITORAL. 1 - Inexistência de ofensa ao direito adquirido (Constituição Federal, art. 5º, XXXVI) dos partidos políticos em relação aos valores correspondentes às multas objeto da anistia. Às agremiações partidárias corresponde mera expectativa de direito de receberem parcelas do Fundo Partidário. 2 - Reafirmação, quanto ao mais, da deliberação tomada quando do exame da medida cautelar, para rejeitar as alegações de ofensa ao princípio isonômico (Constituição Federal, art. 5º, "caput"); ao princípio da moralidade (Constituição Federal, art. 37, caput); ao princípio da coisa julgada (Constituição Federal, art. 5º, XXXVI) e aos limites da competência do Congresso Nacional para dispor sobre anistia (Constituição Federal, art. 48, VIII, bem como, art. 1º, art. 2º e art. 21, inciso XVII). 3 - Ação direta julgada improcedente.”

(ADI 2306, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2002, DJ 31-10-2002 PP-00020 EMENT VOL-02089-01 PP-00092)

Nesse julgamento houve embate sobre a possibilidade de ser declarada a inconstitucionalidade da norma sob o fundamento da “imoralidade”, refutada pelo Min. Moreira Alves, mas respondida pelo Min. Sepúlveda Pertence de que poderia ser examinada sob a ótica do “abuso do poder legislativo”: Veja-se o debate:

“O senhor Ministro Moreira Alves – Não velo a esse radicalismo, porque o problema, aqui, é o de se saber se o princípio da moralidade se aplica ou não, ao Poder Legislativo. Pela nossa Constituição, não ...

*O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence – **Pode até mudar de nome, mas há abuso do Poder Legislativo.***

O senhor Ministro Moreira Alves – Não há abuso do Poder Legislativo.”

Cumpra registrar que o debate a respeito da possibilidade ou não de ser declarada a inconstitucionalidade da norma por suposto vício de imoralidade, decorrente do fato de tratar-se de anistia concedida de forma ampla e geral a todos que haviam de alguma forma sofrido sanção da Justiça Eleitoral, veio proposto já no voto da relatora.

A Min. Ellen Gracie, ao recusar a violação do princípio da imoralidade, lembrou o pronunciamento do Advogado-Geral da União no sentido de que somente poderia ser ponderada a referida violação sob a ótica da ofensa ao princípio da proporcionalidade:

“Lembrou, com adequação, o Sr. Advogado-Geral da União que, ademais, “qualquer consideração nesse aspecto haverá de ser feita com base no princípio da proporcionalidade em sentido estrito - e não em face do princípio da moralidade, sob o risco de, agora sim, violar-se o princípio da separação dos poderes, com uma indevida interferência do Poder Judiciário na atuação do Poder Legislativo.”

Esse voto tem particular importância para o caso sob exame, porque nele se apontou para a possibilidade de o Poder Judiciário violar o princípio da separação de poderes ao proclamar a nulidade da lei editada pelo Congresso Nacional por vício de imoralidade, porque haveria uma indevida interferência de um Poder (Judiciário) sobre a “atuação” do outro Poder (Legislativo).

Aqui, no entanto, o que **está a ocorrer é exatamente o inverso**. De forma clara, escancarada e confessada um Poder (o Legislativo) está interferindo indevidamente no outro Poder (o Judiciário) na tentativa de reconfigurar a atuação desse outro Poder.

Inverte-se a lógica e o raciocínio, para o fim de ter de reconhecer que, aqui, houve até mesmo a ofensa ao princípio da moralidade, seja sob a ótica da ofensa ao princípio da proporcionalidade, seja sob a ótica da ofensa ao princípio da separação de poderes, seja ainda sob a ótica da ofensa ao princípio da separação de poderes, decorrente do abuso do poder de legislar comprovado pelo desvio de poder.

* * *

A doutrina, por sua vez, sempre adiantada no tempo, já anunciava a necessidade de a Suprema Corte ter de se deparar com a necessidade de proclamar a nulidade de norma decorrente do abuso do poder de legislar.

Paulo Bonavides, por exemplo, invocou a aplicação do princípio da proporcionalidade, para o fim de limitar a abusividade legislativa (*Curso de Direito Constitucional*, 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003, p.436):

“Admitir a interpretação de que o legislador pode a seu livre alvedrio legislar sem limites, seria pôr abaixo todo o edifício jurídico e ignorar, por inteiro, a eficácia e majestade dos princípios constitucionais. A Constituição estaria despedaçada pelo arbítrio do legislador”

J.J. Gomes Canotilho, por sua vez, na mesma linha, lembrou a necessidade de haver uma conexão clara entre a matéria tratada na lei e os meios e fins por ela buscados (*Direito Constitucional*, 5. Ed. Coimbra, Livraria Almedina, 1991, p. 488):

“Entre o fim da autorização constitucional para uma emanção de leis restritivas e o exercício do poder discricionário por parte do legislador ao realizar esse fim deve existir uma inequívoca conexão matéria de meios e fins.”

Carlos Ari Sunfeld seguiu na mesma toada, apontando para a impossibilidade de se admitir o desvio do poder legislativo (Inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994, n. 8, p. 131 e 138.)

“Sempre que o legislador abandona a generalidade e abstração e passa a cuidar de situações concretas [...] tem-se forte indício de desvio de poder, erigido sobre os destroços do princípio da igualdade”

(...)

A atividade legislativa está sujeita a limites jurídicos; não é, destarte, uma operação livre. O Legislativo não é um Poder soberano, mas, como os demais, um poder subordinado à ordem jurídica [...].

O legislador nunca é totalmente livre, ainda quando a Constituição nada tenha disposto sobre o assunto a ser regulado. Donde assistir-lhe a competência para legislar, não há liberdade para fazê-lo. E a competência é, por natureza, um poder dirigido a finalidades estranhas ao agente, a ser destarte exercido ‘quando e com as modalidades requeridas pelos correspondentes interesses públicos que deverão ser tutelados’, na precisa lição de Paolo Biscaretti di Ruffia.”

Da mesma forma Miguel Reale apontou para o fato de que o Poder Legislativo não pode tudo no ato de legislar (Abuso do poder de legislar. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, n. 39-40, p. 73)

“Alegar-se-á que a lei pode tudo, até mesmo converter o vermelho em verde, para eliminar proibições e permitir a passagem de benesses, mas há erro grave nesse raciocínio. As vedações constitucionais, quando ladeadas em virtude de processos oblíquos, caracterizam desvio de poder e, como tais, são nulas de pleno direito.”

Por fim, em sede doutrinária, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes observou que o **vício do excesso de poder legislativo há de ser aferido com base em critérios jurídicos** (*Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 42.):

*“Não se trata de perquirir sobre a conveniência e oportunidade da lei, mas de **precisar a congruência entre os fins constitucionalmente estabelecidos e o ato legislativo destinado à prossecução dessa finalidade**”*

* * *

Não apenas os precedentes anteriormente mencionados, como igualmente as lições doutrinárias, já ensaiavam a possibilidade de esse eg. STF vir a admitir o exame da inconstitucionalidade das normas por violação aos princípios que devem reger a atividade legislativa como efetivamente aplica-los em algum caso concreto.

Foi o que ocorreu recentemente, ao se deparar com a alegação de inconstitucionalidade de lei estadual que conferiu a servidores aposentados o direito de recepção de verba pelo “adicional de “férias”, algo incompatível com a situação de aposentado.

O acórdão restou assim ementado:

*“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei do Estado do Amazonas que estende aos servidores inativos adicional de férias. Interpretação das normas constitucionais. Concessão de benefício sem a correspondente causa geradora. Paridade remuneratória. Inexistência de vinculação absoluta. Procedência da ação.** 1. Férias, tal como comumente se entende, é período de repouso a que faz jus o trabalhador quando completa certo período laboral, com a finalidade de promover-lhe o convalescimento do cansaço físico e mental decorrente da atividade realizada. Não há margem interpretativa no texto constitucional para que se conceba a extensão de benefício remuneratório desatrelado de qualquer fundamento. O trabalhador aposentado, ou, no caso, o servidor público em inatividade, não pode gozar férias, porquanto já deixou de exercer cargo ou função pública. Nesse passo, afigura-se inviável o deferimento de benefício sem a correspondente causa geradora. 2. A cláusula de extensão aos servidores inativos dos benefícios e vantagens que venham a ser concedidos aos servidores em atividade não autoriza a concessão de vantagens pecuniárias compatíveis tão somente com o regime jurídico dos servidores em atividade. Precedentes: ADI nº 3.783/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 6/6/11; ADI nº 575/PI, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 25/6/99; ADI nº 778, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ de 19/12/94. **Há direitos do servidor público que não se compatibilizam com o fato da inatividade, não se convertendo o direito de paridade de vencimentos e proventos em sinônimo de absoluta igualdade remuneratória. É exatamente esse o caso do adicional de férias.** 3. Ação julgada procedente.”*

(ADI 1158, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-196 DIVULG 07-10-2014 PUBLIC 08-10-2014)

Em realidade, tal decisão concretizou a liminar que fora deferida 10 anos antes, em 1994, exatamente em razão da existência do DESVIO ÉTICO JURÍDICO do Poder Legislativo que fez com que essa Corte, já naquele momento, apontasse para a violação ao princípio da razoabilidade da norma e do devido processo legal substantivo:

“E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE CONCEDE GRATIFICAÇÃO DE FERIAS (1/3 DA REMUNERAÇÃO) A SERVIDORES INATIVOS - VANTAGEM PECUNIARIA IRRAZOAVEL E DESTITUIDA DE CAUSA - LIMINAR DEFERIDA. - A norma legal, que concede a servidor inativo gratificação de ferias correspondente a um terço (1/3) do valor da remuneração mensal, ofende o critério da razoabilidade que atua, enquanto projeção concretizadora da cláusula do "substantive due process of law", como insuperável limitação ao poder normativo do Estado. Incide o legislador comum em desvio etico-jurídico, quando concede a agentes estatais determinada vantagem pecuniaria cuja razão de ser se revela absolutamente destituída de causa.”

(ADI 1158 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1994, DJ 26-05-1995 PP-15154 EMENT VOL-01788-01 PP-00051)

É esse entendimento que haverá de prevalecer no caso sob exame, porque, aqui, o que ocorreu foi exatamente um abuso do poder de legislar, decorrente do desvio de finalidade, o que configura a violação aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do devido processo legal substantivo, com carga maior ainda na ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que o corte orçamentário foi confessadamente adotado para o fim de IMPEDIR que a Justiça do Trabalho venha a exercer a sua jurisdição.

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

Além de manifestamente odiosa a causa apresentada pelo Congresso Nacional para o fim de promover um corte no orçamento da Justiça do Trabalho, desproporcional ao corte promovido nos demais órgãos do Poder Judiciário da União, há um outro erro básico de premissa quanto da elaboração da lei orçamentária.

É que, diante da necessidade de ser observada a realidade absoluta entre “receita” e “despesa”, era preciso que o Congresso Nacional tivesse presente o fato de que o exercício da jurisdição trabalhista, com a concretização (cumprimento) das decisões que profere, acarreta **NECESSÁRIO** aumento da receita da União, uma vez que os “devedores” são compelidos a pagar não apenas a obrigação principal (salário), mas igualmente as verbas tributárias e previdenciárias que incidem sobre aquela.

O Tribunal Superior do Trabalho tem divulgado anualmente em seu sítio oficial da rede mundial de computadores as informações pertinentes a essa arrecadação.

Valores Arrecadados:						
Ano	Custas	Emolumentos	Previdência Social	Imposto de Renda	Multas Aplicadas	Total
<u>2015</u>	276.944.101,66	9.403.156,41	1.564.971.009,60	252.067.751,26	17.957.558,83	2.121.343.577,76
<u>2014</u>	374.897.941,68	7.306.050,95	1.913.171.080,90	306.473.125,87	17.078.586,19	2.618.926.785,59
<u>2013</u>	326.840.813,08	20.735.389,43	2.042.904.060,28	487.793.325,26	19.927.584,23	2.898.201.172,28
<u>2012</u>	295.835.009,94	9.795.566,46	2.299.547.014,69	563.037.177,35	22.450.913,30	3.190.665.681,74
<u>2011</u>	261.063.588,01	11.737.044,61	1.945.023.847,22	923.809.655,13	21.251.755,99	3.162.885.890,96
<u>2010</u>	263.886.073,01	10.943.372,39	1.667.415.480,41	1.174.942.747,40	20.058.885,28	3.137.246.558,49
<u>2009</u>	221.787.700,61	10.476.778,81	1.669.614.741,99	1.240.570.613,25	18.124.457,32	3.160.574.291,98
2008	202.541.959,14	9.778.122,40	1.475.724.767,30	1.233.030.560,60	21.566.871,84	2.942.642.281,28
2007	188.229.502,22	8.621.329,38	1.260.865.302,41	1.140.977.128,50	10.721.288,92	2.609.414.551,43
2006	146.780.507,90	5.657.499,39	1.009.435.287,48	991.738.117,90	9.218.173,04	2.162.829.585,71
Notas:						
1) Os dados do PJe-JT passaram a ser incluídos somente a partir de 2014.						
2) Dados de 2015 atualizados até o mês de Outubro.						

Valores Pagos aos Reclamantes	
Ano	Valor
2015	14.414.346.029,35
2014	16.322.936.054,17
2013	24.248.949.254,19
2012	18.628.038.501,33
2011	14.758.015.512,23
2010	11.287.097.392,41
2009	10.327.683.988,96
2008	10.006.897.356,68
2007	9.893.591.226,38

Esses dados levariam ou poderão levar essa eg. Corte a considerar inconstitucional a totalidade dos cortes promovidos na lei orçamentária de 2016 de sorte a manter o orçamento que foi proposto pelo Tribunal Superior do Trabalho, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça e encaminhado por esse eg. STF.

Afinal, na apresentação da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Judiciário aos demais poderes, foi observada rigorosamente a disciplina prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias:

“Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União

Art. 24. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União encaminharão à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento -SIOF, até 15 de agosto de 2015, suas respectivas propostas orçamentárias, para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária de 2016, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º As propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, encaminhadas nos termos do caput, deverão ser objeto de parecer do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de que tratam os arts. 103-B e 130-A da Constituição Federal, respectivamente, a ser encaminhado à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, até 28 de setembro de 2015, com cópia para a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Não se aplica o disposto no § 1º ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Ministério Público Federal e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Art. 25. Para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2016, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão, como parâmetro, no que se refere às despesas classificadas nos GNDs 3 -Outras Despesas Correntes, 4 -Investimentos e 5 -Inversões Financeiras, excluídas as despesas com auxílio-alimentação, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, benefícios e pensões especiais concedidas por legislação específica ou sentenças judiciais, auxílio-funeral e auxílio-natalidade, a média entre o valor autorizado até o final do exercício financeiro de 2014 e o valor autorizado até 31 de maio de 2015, incluindo as alterações decorrentes de créditos suplementares e especiais, exceto aqueles abertos à conta de superávit financeiro.

§ 1º Serão excluídas do conjunto das dotações a que se refere o caput aquelas destinadas:

I -à construção e à aquisição de imóveis, desde que não tenham sido provenientes de cancelamentos de dotações de outras despesas correntes dos Poderes e dos Órgãos referidos no caput;

II -à implantação de varas, inclusive do trabalho e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, e juizados especiais federais;

III -à implantação das ações previstas na Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios;

Pública da União.

- IV ao planejamento e à execução de programas de modernização no âmbito do Poder Legislativo financiados com recursos de operações de crédito externas, e respectivas contrapartidas;
- V à prestação de assistência judiciária a pessoas carentes, nos termos da legislação própria;
- VI à promoção da prestação jurisdicional itinerante federal e trabalhista;
- VII à realização de eleições pela Justiça Eleitoral; e
- VIII à prestação de assistência jurídica itinerante pela Defensoria Pública da União

§ 2o Aos valores estabelecidos de acordo com o **caput** e o § 1o serão acrescidas as dotações destinadas às despesas:

I -da mesma espécie das mencionadas no § 1o e pertinentes ao exercício de 2016, exceto as de que trata o inciso I do referido parágrafo;

II -de manutenção de novas instalações em imóveis cuja aquisição ou conclusão esteja prevista para os exercícios de 2015 e 2016, inclusive em imóveis cedidos por outros entes da Federação;

III -decorrentes da implantação e do funcionamento de:

(...)

c) varas do trabalho criadas e aprovadas por Lei;

d) novas zonas eleitorais; e

(...)

§ 3o A compensação de que trata o § 2o do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, poderá ser realizada a partir do aproveitamento da margem de expansão prevista no inciso V do § 2o do art. 4o, da referida Lei, desde que observados:

I -o limite das respectivas dotações constantes da Lei Orçamentária de 2016 e de créditos adicionais;

II -os limites estabelecidos nos arts. 20 e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

III -o anexo previsto no art. 99.

§ 4o Os parâmetros de que trata o **caput** serão informados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União até 29 de junho de 2015.

Não se está diante, portanto, (a) seja do caso de admitir o odioso e desproporcional corte realizado no orçamento da Justiça do Trabalho, (b) seja mesmo de qualquer corte, porque, conforme demonstrado, há uma certeza de que a sua atuação efetiva causa aumento de arrecadação. Já a redução da sua capacidade operacional (motivada pela substancial redução das verbas de custeio e de investimento) é que causará uma redução de receita para a União, além, igualmente, de causar uma redução de ingresso de dinheiro no meio circulante, porque os trabalhadores não estarão conseguindo cobrar os valores que lhes são devidos e que são utilizados, por óbvio, para a aquisição de bens e consumo necessários à manutenção da economia nacional de forma equilibrada.

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

Dispõe o § 3º, I, do art. 166, da CF, sobre a vedação de emendas ao projeto de lei orçamentária, nos seguintes termos:

“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.***

(...)

*III – **sejam relacionadas:***

*a) **Com a correção de erros ou omissões; ou***

*b) **Com os dispositivos do texto do projeto de lei.”***

Dispõe ainda o § 4º, reafirmando o inciso I do § 3º que *“as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”*.

De forma coloquial pode-se dizer que o Plano Plurianual se presta como "programa de governo" para o período de 2016 a 2019. Nada obsta que no final do segundo biênio, 2016/2017, o Executivo venha a propor a alteração desta previsão inicial, aumentando ou diminuindo valores e ações.

Ocorre que constou do Plano Plurianual, de 2016 a 2019, como valor do orçamento da Justiça do Trabalho para 2016 o montante de R\$ 14.352.780.801, como se pode ver do seu anexo II.

Foi exatamente esse o valor que constou do “Projeto de Lei Orçamentária”, vale dizer, do PLOA: R\$ 14.352.780.801.

O substitutivo do relator do orçamento (emenda) praticou um corte de R\$ 881.171.795, que fez reduzir o orçamento para R\$ 14.471.609.006.

Essa alteração não poderia ocorrer já para 2016, muito menos por meio de emenda, em razão da vedação contida no art. 166 da CF.

Veja-se, ainda, o texto do Plano Plurianual fixado para o período de 2016 a 2019 no ponto em que contém capítulo específico sobre o “mercado de trabalho”, e tudo o que diz respeito à relação de trabalho:

No PPA 2016-2019, a agenda **proposta por este Programa Temático se norteia pelas Diretrizes Estratégicas:**

- Promoção do emprego e do trabalho decente, **com garantia de direitos trabalhistas**, qualificação profissional e o fortalecimento do sistema público de emprego.
- Fortalecimento das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais, e promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários.

(...)

No que tange ao **Objetivo do direito ao emprego e ao trabalho decente, o desafio fundamental refere-se às formas de contratação e às condições em que o trabalho é exercido**. Apesar dos avanços na erradicação do trabalho análogo ao escravo e ao trabalho infantil e nas políticas que garantem a saúde e segurança no trabalho, **o país ainda convive com altos índices de violação aos direitos humanos, acidentes e doenças do trabalho, situações de precarização do trabalho e do emprego, dificuldade de inserção de pessoas com deficiência e aprendizes no mercado de trabalho, informalidade e desrespeito a direitos básicos**.

Entre 2003 e abril de 2015, as ações de erradicação do trabalho infantil, afastaram mais de 90 mil crianças e adolescentes em situação de trabalho. No mesmo período, **foram resgatados mais de 40 mil trabalhadores em situação de trabalho escravo**, com o pagamento de R\$ 85,5 milhões em indenizações. Outro **desafio importante relacionado ao Objetivo do direito ao emprego e ao trabalho decente é o fortalecimento das relações de trabalho**, sendo necessária uma legislação trabalhista moderna, que amplie direitos e fortaleça o diálogo democrático. Assim, é central a este Objetivo a atualização da legislação trabalhista, de modo a torná-la mais compatível com as exigências do desenvolvimento e a realidade do mundo do trabalho, e ainda, a modernização das instituições públicas encarregadas da regulação do trabalho e a regularização da representação sindical.

Está claro que constitui objeto do Plano Plurianual a “promoção do emprego com garantia de direitos trabalhistas”, o “fortalecimento das relações de Trabalho”.

Por mais que o Plano Plurianual não trate no seu texto do Poder Judiciário -- e não parece que deveria mesmo tratar -- , não há como negar que, especialmente com relação à Justiça do Trabalho, ele revela a necessidade de ela atuar de forma amplamente suficiente e eficiente.

Daí porque, o corte do orçamento da Justiça do Trabalho revela-se incompatível esses propósitos, pois implicam exatamente na redução da eficiência e efetividade da Justiça do Trabalho.

Para justificar a validade da emenda, apontou o relator do orçamento para o fato de que ela estaria promovendo “correção de erros ou omissões”, assim como estaria autorizado por Resolução do Congresso Nacional. Senão vejamos:

7. EMENDAS DE RELATOR GERAL

Conforme o parecer preliminar, as emendas de relator foram destinadas à correção de erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal, verificados no PLOA 2016 ou no processo de emendamento. Especificamente com fundamento no art. 144, III, da Resolução no 1, de 2006-CN, o relator-geral foi autorizado a apresentar emendas para as finalidades previstas no item 9 da parte especial do Parecer Preliminar – Parpre.

Cumprе ressaltar que a versão inicial do Parpre, submetida à apreciação da CMO, restringia a apresentação de emendas por parte da relatoria geral à correção de erros e omissões, assim como ajustes e adequações indispensáveis. Nosso objetivo, ao limitar o papel das relatorias, está em sintonia com o espírito da Resolução no 1/2006 e tem por objetivo maior valorizar o papel de Bancadas e Comissões na apresentação das proposições. Entendemos que essa é a forma mais adequada de estimular e melhorar a atividade parlamentar.

Vale salientar que, na elaboração da lei orçamentária, por determinação regimental, todos os lançamentos e alterações promovidas no projeto de lei orçamentária devem ser objeto de emenda específica, gerada pelo sistema de elaboração. Por esse motivo, o relatório mostra um elevado número de emendas de relator relacionadas a ajustes técnicos para cancelamento de dotações em razão de redução da receita, troca de fontes, adequação da classificação institucional, funcional ou programática, e correção de erros e omissões informadas pelo Executivo nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução no 1, de 2006-CN

Não há resolução capaz de afastar a incidência da Constituição Federal, d.v.

A emenda ao projeto de lei orçamentária não pode ser incompatível com o Plano Plurianual e, no caso, o corte por ela promovido revela-se incompatível, tanto com relação aos propósitos do Plano como aos valores nele constantes.

Daí porque a emenda do relator do orçamento, que implicou o violento corte do orçamento da Justiça do Trabalho, está violando, a mais não poder, também a norma do § 3º, inciso I, do art. 166, da CF, no ponto em que veda a emenda de projeto de lei do orçamento anual que seja incompatível com o plano plurianual.

VI – PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR E FINAL DE PROCEDÊNCIA DA AÇÃO

A leitura dessa 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.**

No documento apresentado às autoras pelo Presidente do TST e do CSJT consta a informação de que a Proposta Orçamentária era de 1.869.036.803 (em milhares), que foi objeto de corte R\$ 844.447.549, daí resultando o valor final previsto na LOA de R\$ 1.203.603.621.

* * *

O caso sob exame é típico de atuação desse eg. Supremo Tribunal Federal em sede de medida cautelar, não se podendo cogitar, d.v., da aplicação do rito do art. 12 da Lei n. 9.869/98, porque tal rito não será capaz de permitir o exame da questão com a imediatividade exigível.

O “bem da vida” objeto de questionamento na presente ação tem duração curta e reduzida: o ano de 2016.

Ou se concede a medida liminar ou de nada adiantará a verificação, posterior, da inconstitucionalidade havida, até porque, cumprido o orçamento viciado, restará prejudicada a ação com os danos ocorridos não apenas à Justiça do Trabalho, mas à sociedade brasileira.

Daí o presente pedido para que V.Exa. eminente Ministro designado relator defira o pedido de cautelar, para posterior referendo no Plenário, na forma prevista no art. 10 da Lei n. 9.869/98, a pretensão de suspender a eficácia do orçamento da Justiça do Trabalho contida no Anexo IV da Lei Orçamentária Anual de 2016, **com os cortes que foram realizados.**

É preciso ter presente que a decisão de suspender o orçamento aprovado na LOA não poderá causar a inanição da Justiça do Trabalho, porque, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, enquanto não aprovada a LOA, deve-se dar cumprimento, mês a mês, da proposta orçamentária.

Da Execução Provisória do Projeto de Lei Orçamentária

Art. 56. Se o Projeto de Lei Orçamentária de 2016 não for sancionado pelo Presidente da República até 31 de dezembro de 2015, a programação dele constante poderá ser executada para o atendimento de:

*I -despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas no Anexo III;
(...)*

XI -outras despesas correntes de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto, multiplicado pelo número de meses decorridos até a publicação da respectiva Lei;
(...)
§ 5º A autorização de que trata o inciso I do caput não abrange as despesas a que se refere o art. 99 desta Lei.

No caso sob exame, é certo, houve corte de orçamento em “custeio” e “investimento” na Justiça do Trabalho, cujos valores originários do projeto da LOA, poderiam não estar subsumidos a essa exceção legal.

No entanto, como o corte se deveu à motivação inválida, dúvida não pode haver que considerada a inconstitucionalidade da motivação, que levou ao corte, teria o Congresso Nacional necessariamente aprovado a proposta orçamentária do Poder Judiciário (Justiça Trabalhista) e a Presidente da República sancionado.

Mostra-se necessário, portanto, que essa eg. Corte, ao suspender a eficácia do orçamento aprovado confira uma forma de “represtinação” da proposta orçamentária, para permitir a sua execução nos termos da LDO.

Somente assim é que será possível, com a glosa do corte do orçamento pertinente ao CUSTEIO e ao INVESTIMENTO que a Justiça do Trabalho dê execução à proposta orçamentária integral (100%) das verbas inicialmente previstas.

Alternativamente, mostra-se possível, igualmente, com a glosa do orçamento pertinente ao CUSTEIO que a Justiça do Trabalho possa dar execução à proposta orçamentária com o mesmo corte “médio” aplicado aos demais órgãos do Poder Judiciário da União, de 15% e não de 29% como se deu.

Já na parte que toca às verbas de INVESTIMENTO mostra-se possível a glosa do corte para o fim de admitir que seja aplicado o mesmo corte “médio” aplicado aos demais órgãos do Poder Judiciário, de 40% e não de 90%.

Requer, pois, a Anamatra, por ser medida de absoluta essencialidade para a preservação da AUTONOMIA, INDEPENDÊNCIA, DIGNIDADE e FUNCIONAMENTO REGULAR da Justiça do Trabalho NO ANO DE 2016, a concessão da 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 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*.

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00.

Brasília, 3 de fevereiro de 2016.

P.p. 
ALBERTO PAVIE RIBEIRO
(OAB-DF, nº 7.077)

(Anamatra-STF-ADI-Orçamento-Inicial)