



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 973/DF

RELATORA: MINISTRA ROSA WEBER
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL
REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCDOB
REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE – REDE
REQUERENTE: PARTIDO VERDE – PV
REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADVOGADOS: SHEILA SANTANA DE CARVALHO E OUTROS
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PARECER AJCONST/PGR Nº 360781/2022

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. RACISMO INSTITUCIONAL. PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E ÉTNICA. DIGNIDADE HUMANA. SAÚDE. VIDA. POLÍTICAS PÚBLICAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DESPESAS PÚBLICAS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

1. Não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas.
2. Viola os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal a realização de despesas públicas sem previsão orçamentária.
3. É função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar.
— Parecer pelo não conhecimento da ação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Rede Sustentabilidade – Rede, Partido Verde – PV e Partido Democrático Trabalhista – PDT *“a fim de que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado brasileiro por ações e omissões reiteradas que culminam na violação sistemática dos direitos constitucionais à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna da população negra, e especialmente no que tange ao exacerbado e crescente aumento da letalidade de pessoas negras em decorrência da violência institucional (sobretudo fruto da atuação policial), no desmonte de políticas públicas voltadas à atenção da saúde da população negra e nas políticas de redistribuição de renda que dificultam e impossibilitam o acesso às condições de vida digna, inclusive o acesso à alimentação saudável”*.

Após defenderem sua legitimidade ativa, alegam os requerentes o cabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Apontam como preceitos fundamentais violados os direitos à igualdade, vida, saúde, segurança e alimentação (CF, arts. 5º, *caput*; e 6º, *caput*). Arguem a existência de *“violações generalizadas de direitos fundamentais decorrentes de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

reiteradas ações ou omissões estatais que ocasionam cenário grave de desigualdade no acesso a direitos fundamentais”.

Como exemplo de violação do direito à vida, citam a *“Chacina do Jacarezinho”*, ocorrida em maio de 2021, *“quando pelo menos 28 pessoas foram executadas pelas forças do Estado, com justificativa de se tratar de uma operação de inteligência que buscava avaliar suposto aliciamento de menores para o tráfico de drogas”.*

Quanto ao direito à saúde, os requerentes expõem dados que *“apontam a falta de estrutura do sistema de saúde, as desigualdades, vulnerabilidades e a distinção racial do acesso à saúde e conseqüentemente à vida”.*

Já o desrespeito ao direito à alimentação digna estaria demonstrado *“nos dados que informam maior incidência de insegurança alimentar entre a população negra”.* Haveria, segundo os requerentes, *“uma omissão por parte do Estado no que se refere à políticas direcionadas a quem mais tem fome na população brasileira”.*

Os requerentes apresentam um quadro fático em que a desigualdade racial se manifesta nas políticas de segurança pública e justiça criminal, de segurança alimentar e de acesso à saúde. Aduzem que *“as práticas violadoras dos direitos fundamentais produzidas pelo Estado brasileiro em detrimento da população negra são reiteradas, seja por ação ou inação, [compreendendo] postura deliberada, ou ao menos, projetada para que a fruição dos direitos fundamentais se dê de maneira diferente e desigual entre pessoas brancas e não brancas neste país”.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao tratar da *“alta letalidade de pessoas negras por parte dos agentes de segurança pública no Brasil”*, os requerentes dizem deparar-se *“com a ausência de qualquer ação do Estado para deter a sanha violenta de seu próprio braço junto às comunidades periféricas e negras do país”*.

Requerem, em sede de medida cautelar:

1. *Seja determinado à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro, elabore e implemente um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, em um prazo de um ano, devendo observar, no mínimo:*
 - a) *A obrigatoriedade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios reconhecerem e adotarem medidas para o enfrentamento ao racismo institucional nas instituições públicas e privadas;*
 - b) *A determinação para que os planos nacional, estaduais e municipais de Segurança Pública e Defesa Social contenham obrigatoriamente políticas e ações voltadas para a redução da letalidade e violência policial e das guardas municipais, o enfrentamento ao racismo institucional nos órgãos de segurança pública e diretrizes para a implementação de protocolos relativos à abordagem policial e ao uso da força alinhados aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e nos tratados internacionais de direitos humanos, segurança e paz dos quais o Brasil é signatário;*
 - c) *A condicionalidade para a adesão ou permanência de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), a adoção, no âmbito das respectivas esferas de competência, de protocolos e políticas de combate ao racismo institucional;*
 - d) *A determinação de políticas voltadas para a garantia do pleno exercício dos direitos políticos da população negra, considerando medidas que visem mitigar a violência política às candidatas e mandatários negros, criando mecanismos efetivos de monitoramento e investigação de casos de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- violência política, notadamente a de gênero (por motivo de sexo, identidade de gênero e orientação sexual), para resultar na devida responsabilização;*
- e) O estabelecimento de que os cursos de formação para integrantes dos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal incluirá obrigatoriamente conteúdos sobre relações raciais, o enfrentamento ao racismo institucional e os direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, especialmente aqueles relacionados ao combate à tortura e inerentes ao exercício de uma segurança cidadã;*
- f) A determinação de formação para quaisquer servidores públicos sobre relações raciais e o enfrentamento ao racismo institucional no âmbito da administração pública;*
- g) Estabelecimento de centros de referência multidisciplinares para o atendimento de pessoas vítimas do racismo institucional, com a priorização do atendimento de mães e órfãos vítimas da violência institucional, garantindo-se apoio jurídico, psicológico e social às vítimas;*
- h) A necessidade de proteção dos espaços de exercício de fé das religiões de matriz africana, bem como de suas liturgias, para que tenham os mesmos direitos que o reservado para as religiões de representação majoritária, a fim de que seja resguardado o direito ao pleno exercício de liberdade religiosa, em conformidade com o art. 5º, inciso VI da CF;*
- i) A determinação de disponibilização para a sociedade civil, nas plataformas de transparência dos governos, no âmbito das competências de cada ente federado, de informações e relatórios técnicos acerca do estado da arte das denúncias de racismo institucional por motivo de violência racial e religiosa em tramitação nas Ouvidorias dos estados e municípios, nos Ministérios Públicos estaduais e federais, nas corregedorias das forças armadas e nas corregedorias das polícias civil, militar e guardas municipais (ou Secretaria correspondente);*
- j) A determinação de ampliação do Programa Restaurante Popular - malha de cobertura territorial e quantitativo de estabelecimentos - com oferta obrigatória de refeições matinais e noturnas (café da manhã e jantar) e gratuidade estendida em todas as unidades do país para pessoas em situação de rua, adicção e presumidamente em situação de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

miserabilidade, nos termos do § 3º do art. 20 da LOAS, devido a renda per capita igual ou inferior a ¼ do salário mínimo;

l) A determinação da ampliação das políticas públicas voltadas para a garantia do direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional da população negra, povos e comunidades tradicionais por meio, também, do implemento, no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de diretrizes que considerem as realidades urbanas e do campo enfrentadas pela população negra e as contemplem nos instrumentos orientativos para elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas deste campo;

m) Que determinem o implemento do regime de urgência na tramitação dos PLs que debatem a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas que versem sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, o implemento da renda básica universal e programas de transferência de renda - em consonância com a previsão do regime de urgência previsto nos regimentos internos da Câmara e Senado e recentemente validado pelo STF.

No mérito, os arguentes pleiteiam que:

2. Seja reconhecido por esta Corte um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional que sustenta uma política de morte financiada e aplicada pelo Poder Público à população negra brasileira, sendo reconhecida também a necessidade de adoção de políticas e medidas de reparação voltadas para sanar o cenário de incompatibilidade da vivência da população negra brasileira com os preceitos constitucionais contidos na Constituição Federal de 1988.

3. Seja conhecida e julgada integralmente procedente esta ADPF, para se confirmar, em caráter definitivo, todas as providências postuladas cautelarmente, de modo a determinar em definitivo à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação de organizações da sociedade civil e do movimento negro, elabore e implemente um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, sendo considerado os pontos centrais já estabelecidos no âmbito do pedido liminar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em 27.5.2022, foram solicitadas informações ao Presidente da República. Este suscitou o não cabimento da ADPF, pois os requerentes *“não apontam nenhum ato específico do Poder Público”*. Ademais, estaria desatendida a regra da subsidiariedade da ADPF, uma vez que *“há, no microsistema de direitos coletivos, outros instrumentos aptos a impedir, mitigar e reparar danos a direitos consubstanciadores de preceitos fundamentais”*.

No mérito, o Presidente da República pugnou pela improcedência do pedido. Disse existirem *“normativos legais que conduzem as políticas públicas do Governo Federal, dos Estados, do DF e dos Municípios seguindo o que poderia estar ordenado na proposta de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra, e não há lacuna ou omissão do poder público nesse sentido”*. A propósito, fez referência a diversas ações governamentais em prol da *“igualdade étnica e o combate às desigualdades sociais resultantes do racismo”*.

Quanto ao suposto estado de coisas inconstitucional, arguiu que *“a implementação e a gestão de políticas públicas são competências tipicamente atribuídas ao Poder Executivo, e a interferência judicial nessa seara deve ser aplicada com a máxima ponderação possível, sob pena de inobservância da separação dos poderes”*.

O Advogado-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A ação não há de ser conhecida.

Não se há de negar a centralidade que o princípio da dignidade humana e os direitos fundamentais à vida, saúde e alimentação adequada assumem no ordenamento jurídico brasileiro. Ocorre que, entre a previsão abstrata dos direitos fundamentais que demandam uma prestação do Estado e sua materialização no mundo real, há a necessária interveniência dos Poderes Legislativo e Executivo, que formulam e executam as políticas públicas.

Assim é que os programas governamentais de promoção da igualdade racial e étnica foram formulados por leis que vêm sendo aplicadas há vários anos, como expõe o Presidente da República. A maior ou menor disponibilidade de recursos a cada ano também é matéria de deliberação legislativa, via aprovação da lei orçamentária anual.

Não cabe ao Poder Judiciário, mediante invocação da dignidade humana, alterar as escolhas legitimamente feitas pelo legislador. Nesse sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO. GESTÃO COLETIVA DE DIREITOS AUTORAIS. LEI Nº 12.583/2013. NOVO MARCO REGULATÓRIO SETORIAL. ARGUIÇÃO DE VIOLAÇÕES FORMAIS E MATERIAIS À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. ESCOLHAS REGULATÓRIAS TRANSPARENTES E CONSISTENTES. MARGEM DE CONFORMAÇÃO LE-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

GISLATIVA RESPEITADA. DEFERÊNCIA JUDICIAL. PEDIDO CONHECIDO E JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A interpretação ampliativa dos princípios constitucionais não deve se convolar em veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário, que também é um intérprete legítimo da Lei Maior, devendo, nesse mister, atuar com prudência e cautela de modo que a alegação genérica dos direitos fundamentais não asfixiem o espaço político de deliberação coletiva. (...).

(ADI 5.062, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 21.6.2017) – Grifos nossos.

Da leitura da petição inicial, emerge com clareza a intenção dos requerentes em fazer com que o Supremo Tribunal Federal substitua os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de uma parcela relevante das políticas sociais do Estado.

Sob o argumento de completa inoperância do governo, pretende-se que o STF, por meio da ADPF, passe a decidir o quanto dos recursos públicos (e por quanto tempo) será investido em programas sociais e quais os contornos desses programas. Chega-se ao ponto de requerer *“o implemento do regime de urgência na tramitação dos PLs que debatem a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas que versem sobre o direito à alimentação, segurança alimentar e nutricional, o implemento da renda básica universal e programas de transferência de renda”*.

Reconheçam-se as boas intenções dos requerentes, mas as medidas postuladas não se impõem como decorrência direta dos preceitos fundamentais. Ainda que fundamentado na garantia do mínimo existencial, não cabe ao



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Poder Judiciário escolher quais políticas públicas são mais adequadas para a concretização dos direitos fundamentais.

Há de se respeitarem as competências institucionais de cada poder, e o debate que esta ADPF traz ao Supremo Tribunal Federal é típico das searas legislativa e executiva. A propósito, confirmam-se alguns precedentes em que o STF realça a necessidade de autocontenção judicial, em respeito à capacidade institucional de cada poder do Estado:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ECONÔMICO E ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA. PRÁTICA LESIVA TENDENTE A ELIMINAR POTENCIALIDADE CONCORRENCIAL DE NOVO VAREJISTA. ANÁLISE DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. INCURSIONAMENTO NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A capacidade institucional na seara regulatória, a qual atrai controvérsias de natureza acentuadamente complexa, que demandam tratamento especializado e qualificado, revela a reduzida expertise do Judiciário para o controle jurisdicional das escolhas políticas e técnicas subjacentes à regulação econômica, bem como de seus efeitos sistêmicos.

2. O dever de deferência do Judiciário às decisões técnicas adotadas por entidades reguladoras repousa na (i) falta de expertise e capacidade institucional de tribunais para decidir sobre intervenções regulatórias, que envolvem questões policêntricas e prognósticos especializados e (ii) possibilidade de a revisão judicial ensejar efeitos sistêmicos nocivos à coerência e dinâmica regulatória administrativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

3. *A natureza prospectiva e multipolar das questões regulatórias se diferencia das demandas comumente enfrentadas pelo Judiciário, mercê da própria lógica inerente ao processo judicial.*

4. *A Administração Pública ostenta maior capacidade para avaliar elementos fáticos e econômicos ínsitos à regulação. Consoante o escólio doutrinário de Adrian Vermeule, o **Judiciário não é a autoridade mais apta para decidir questões policêntricas de efeitos acentuadamente complexos** (VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvord University Press, 2006, p. 248–251).*

5. *A intervenção judicial desproporcional no âmbito regulatório pode ensejar consequências negativas às iniciativas da Administração Pública. Em perspectiva pragmática, a invasão judicial ao mérito administrativo pode comprometer a unidade e coerência da política regulatória, desaguando em uma paralisia de efeitos sistêmicos acentuadamente negativos. (...).*

(RE 1.083.955-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.6.2019) – Gri-fos nossos.

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS PARA OUTORGA DE DELEGAÇÕES DE NOTAS E DE REGISTRO DO ESTADO DO MARANHÃO. FASE DE TÍTULOS. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL. POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DE PONTOS A DELEGATÁRIOS BACHARÉIS EM DIREITO QUE INGRESSARAM NA ATIVIDADE HÁ PELO MENOS TRÊS ANOS. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO NO CNJ. LIMINAR CONCEDIDA E POSTERIORMENTE REVOGADA APÓS JULGAMENTO DE LEADING CASE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA PELO PLENÁRIO DO CNJ QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO, POR PRECLUSÃO, DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. DELIBERAÇÃO NEGATIVA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO CNJ. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE, ABUSO DE PODER OU TERATOLOGIA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. DEFERÊNCIA. SEGUIMENTO NEGADO AO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

4. Consectariamente, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos técnico-especializados, sobretudo os dotados de previsão constitucional para tanto, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes. (...).

(MS 36.884-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 23.6.2020) – Grifos nossos.

Direito administrativo. Ação de retificação de demarcação de limite interestadual marítimo. Royalties de petróleo extraído do mar. Critérios para definição dos Estados confrontantes. (...) 4. Por expressa disposição legal (art. 9º, I, da Lei nº 7.525/1986) e regulamentar (arts. 1º e 3º do Decreto nº 93.189/1986), é atribuição do IBGE determinar os “pontos apropriados”, valendo-se, para tanto, de discricionariedade técnica. Não cabe ao Judiciário, por falta de capacidade institucional, interferir em tal tarefa, salvo ilegalidade manifesta ou ausência de razoabilidade, o que não ocorre. (...)

(ACO 444, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 10.11.2020) – Grifo nosso.

Ao negar seguimento à ADPF 769/DF, na qual se buscava — de forma similar a esta ADPF — provimento judicial de implementação de inúmeras



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

políticas públicas voltadas a corrigir suposto quadro de paralisação da reforma agrária no Brasil, assentou o eminente Ministro Marco Aurélio:

Ao Supremo não cabe substituir-se ao Executivo federal, implementando política neste ou naquele sentido. A arguição de descumprimento de preceito fundamental alcança controle de constitucionalidade e não a política governamental que deva ser implementada. Há de observar-se em época de crise, como a atual, os parâmetros constitucionais e legais, evitando-se adoção de medidas discrepantes da ordem jurídica. (ADPF 769/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJe de 11.06.2021).

Não se desconhecem os precedentes das Medidas Cautelares nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 e 635. Há de se estar atento, porém, a outro ponto importante que recomenda o não conhecimento desta ADPF: ao ocupar os espaços institucionais próprios dos Poderes Legislativo e Executivo, o Supremo Tribunal Federal ver-se-á diante, cada vez mais, da inexequibilidade de suas decisões.

Se acatados os pedidos dos requerentes, não se vislumbra o dia em que a execução do acórdão terá fim. E o Supremo Tribunal Federal será chamado a decidir cada pormenor que se relacione com a promoção da igualdade racial. Afinal de contas, até que todo o “estado de coisas inconstitucional” esteja solucionado, caberá, em tese, petição nos autos desta ADPF, requerendo tal ou qual medida. A ADPF, contudo, não é instrumento processual apto para esse mister.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Lei 12.288, de 20.7.2010, por exemplo, instituiu “o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica”.

E se, no futuro, por qualquer razão imprevista, o legislador entender por bem substituir por outras as políticas públicas encartadas na Lei 12.288/2010, a decisão do Supremo Tribunal Federal tornará essas mudanças impossíveis ou estar-se-á diante de um acórdão condicional.¹

Quando se constata a necessidade de mudar uma política pública, seja para correção de rumos, seja para o fim de incrementá-la, a lei posterior altera ou revoga a anterior. O mesmo não há de ocorrer quando a política pública é definida por acórdão do Supremo Tribunal Federal transitado em julgado, sob o fundamento de respeito a um direito fundamental. Daí a razão de o Ministro Luiz Fux ter registrado, na ementa da ADI 5.062, um “veto judicial absoluto à atuação do legislador ordinário”.

Os requerentes pretendem que o Judiciário atue como verdadeiro legislador positivo. Pleiteiam a elaboração e implementação de um Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à

1 A propósito, confira-se o que determina o parágrafo único do art. 492 do Código de Processo Civil – CPC: “A decisão deve ser certa, ainda que resolva relação jurídica condicional”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

População Negra. Plano que preveja desde *“políticas voltadas para a garantia do pleno exercício dos direitos políticos da população negra”* até a *“ampliação do Programa Restaurante Popular - malha de cobertura territorial e quantitativo de estabelecimentos - com oferta obrigatória de refeições matinais e noturnas (café da manhã e jantar) e gratuidade estendida em todas as unidades do país para pessoas em situação de rua, adicção e presumidamente em situação de miserabilidade”*.

No caso dos autos, portanto, o Supremo Tribunal Federal há de praticar a autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Em acréscimo, é importante destacar a questão orçamentária e financeira. Os pedidos formulados na petição inicial implicam um vultoso acréscimo de despesas públicas, sem que os Poderes Executivo e Legislativo tenham analisado as possibilidades do erário e sem que essas despesas estejam previstas na lei orçamentária.

O acatamento dos pedidos dos requerentes violaria, portanto, os incisos I e II do art. 167 da Constituição Federal, segundo os quais são vedados *“o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual”* e a *“realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”*. Ademais, não houve indicação da estimativa do impacto orçamentário e financeiro das despesas, em descompasso com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de reafirmar 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”*. Veja-se:

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 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 DI-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

VERSOS 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 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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) (...)

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 de Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”.*

6) (...)

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.”

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 funda-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mental 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) (...)

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

(ADI 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2.8.2017) – Grifos nossos.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JMR