
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ENTRE TRIBUNAIS DO TRABALHO

Jatir Batista da Cunha¹

No processo n.º TC-013.877/2000-7 do TCU, debateu-se a questão da legalidade da transferência de recursos orçamentários entre tribunais do trabalho.

O mencionado processo é atinente à Representação formulada pelo Sr. Luciano Rinaldi, Analista de Finanças e Controle Externo da SECEX/MG, questionando acerca do tema objeto deste artigo, em especial sobre a legalidade do repasse de R\$ 675.000,00 do Tribunal Regional do Trabalho – 3ª Região (MG) para o Tribunal Regional do Trabalho – 2ª Região (SP), no curso dos exercícios de 1995 e 1996

A Representação foi formulada em virtude do teor da matéria intitulada “*Incal levou verba do TRT-MG*”, publicada na mídia impressa (Jornal Estado de Minas), edição de 16.08.2000, noticiando que, segundo o Deputado Federal Sérgio Miranda (PC do B-MG), os recursos financeiros transferidos teriam sido creditados em favor da aludida construtora

Tendo verificado que, entre 1995 e 1996, o TRT/MG de fato repassou recursos da ordem de R\$ 675.000,00 para o TRT/SP, a Unidade Técnica, ante a suposta contrariedade do procedimento em foco ao disposto no artigo 167, incisos II e VI, da Constituição Federal, promoveu diligência junto ao TRT/MG, expressa nos seguintes termos:

“a) fundamento legal adotado pelo TRT-3ª Região para o recebimento e concessão de provisões junto ao TST e aos Tribunais Regionais do Trabalho das demais Regiões, respectivamente, nos exercícios de 1994, 1995, 1996 e 1997, conforme relatórios de gestão desses anos;

b) as normas internas reguladoras da matéria, enviando suas cópias”

Em atendimento, além de encaminhar exemplar do expediente denominado “Esclarecimento à Imprensa” e demonstrativos evidenciando as provisões recebidas/concedidas pelo TRT-3ª Região no período de 1994 a 1997, o TRT/MG, por intermédio de seu Juiz-Presidente, Exmº Sr. Dárcio Guimarães de Andrade, teceu as seguintes considerações:

a) ao Tribunal Superior do Trabalho compete o encaminhamento ao Congresso Nacional da proposta orçamentária de toda a Justiça do Trabalho brasileira (CF, artigo 99, § 2º);

b) o Manual Técnico do Orçamento define a Justiça do Trabalho como “**Órgão**” e seus tribunais, quais sejam, TST e TRTs, como “**Unidades Orçamentárias**”;

¹ Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

c) o Manual SIAFI de Elaboração e Execução Orçamentária, assim como o Decreto n.º 825/93 autorizam a “Descentralização de Créditos Orçamentários”, da qual a descentralização interna é espécie que visa à movimentação de créditos orçamentários ou adicionais entre unidades gestoras do próprio Ministério/Órgão/Entidade;

d) à vista dessas informações, não há irregularidade nos procedimentos adotados

Em instrução a cargo do Sr. Diretor da 3ª Diretoria Técnica, endossada pelo Titular da Secretaria, a SECEX/MG assim se manifestou quanto ao mérito:

a) *“que seja comunicado ao Excelentíssimo Senhor Deputado Federal Sérgio Miranda, autor da denúncia, pela imprensa, das possíveis irregularidades [sic], que as descentralizações de crédito concedidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região nos anos de 1994 a 1997 não infringiram o disposto no art. 167, VI, da Constituição Federal, por se tratarem [sic] de provisões entre unidades orçamentárias do mesmo órgão (Justiça do Trabalho) e por não ter havido alteração na categoria de programação;*

b) que os autos sejam arquivados”.

Foi solicitada a manifestação do Ministério Público junto ao TCU a respeito da matéria.

Inicialmente, cumpre ressaltar que, de fato, a lei orçamentária anual e demais normativos infraconstitucionais conferem à Justiça do Trabalho o tratamento de “Órgão”, sendo o Tribunal Superior do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho tão-somente unidades orçamentárias desse “Órgão”, conforme esclareceu o Exmº Sr. Presidente do TRT/MG e ratificou a Unidade Técnica, após ampla pesquisa e minuciosa instrução

Faz-se necessário, porém, analisar a matéria à luz dos dispositivos constitucionais vigentes, que, no Direito Positivo Pátrio, por ocuparem o ápice da hierarquia, têm prevalência absoluta sobre as demais normas.

O artigo 167, inciso VI, da Constituição, cerne de toda a controvérsia, preconiza serem **“vedados 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”.**

O dispositivo em comento consagra a lógica da disciplina orçamentária no Brasil: a autorização legislativa é pressuposto essencial de toda e qualquer modificação promovida internamente pelos órgãos na categoria de programação, como também do intercâmbio de recursos entre órgãos distintos.

Tratando-se de vedação originária do texto constitucional, cabe buscar na própria Lei Maior a interpretação que se lhe deve dar, de modo a torná-la compatível com a sistemática instituída com o advento da Constituição de 1988.

Vejam, pois, o que prescreve a Constituição em relação aos órgãos judiciários e à Justiça como um todo

Dispõe o artigo 92 que são órgãos do Poder Judiciário, entre outros, os Tribunais e Juízes do Trabalho, sendo órgãos da Justiça do Trabalho o Tribunal Superior do Trabalho, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Juízes do Trabalho (artigo 111)

De outra parte, confere a Carta Magna aos tribunais competência privativa para, entre outras atribuições: eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos; organizar suas secretarias, seus serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados; prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; propor a criação de novas varas judiciárias; e prover, mediante concurso público, os cargos necessários à administração da Justiça, ressalvados os de confiança assim definidos em lei (artigo 96, inciso I). Como se vê, a autonomia dos tribunais em relação a essas matérias é explícita.

Também a autonomia administrativa e financeira é assegurada pela Constituição ao Poder Judiciário: os tribunais elaboram suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (artigo 99, **caput** e § 1º, da CF)

Nesse contexto, buscando a melhor interpretação a ser dada ao § 2º do artigo 99 da Carta Magna, segundo o qual ao Presidente do Tribunal Superior compete, com a aprovação do respectivo tribunal, **ouvidos** os outros tribunais interessados, encaminhar a proposta orçamentária de toda a Justiça, depreende-se que os mencionados Tribunais Superiores não têm poder de veto sobre a proposição dos demais, tendo todos eles (Superior e Regionais) o mesmo “status”. Não há, portanto, hierarquia, supremacia de um sobre o outro. Cada tribunal tem independência e centra no seu Juiz-Presidente, ou seja, numa única autoridade administrativa, o poder decisório

Rememorando, o orçamento deve funcionar como elo de ligação entre os sistemas de planejamento e de contabilidade, como um curso de ação, um programa operacional. Em razão disso, o artigo 5º da Lei n.º 4.320/64 traduz a ideologia contrária às dotações globais, fazendo prevalecer o princípio da especialização ou da discriminação da despesa (identificação de cada rubrica de receita e despesa).

Nada mais é o crédito orçamentário que a autorização, por meio da Lei de Orçamento ou de créditos adicionais, para a execução de programa, projeto ou atividade ou, então, para o desembolso de quantia aportada a determinado objeto de despesa, vinculado a uma categoria econômica, logo, a um programa

Em consonância com a Constituição vigente (artigo 165, parágrafos e incisos), o projeto de lei orçamentária deve refletir políticas e programas. Os princípios da unidade e da universalidade objetivam dar maior transparência ao orçamento, propiciando uma visualização do direcionamento das ações estatais, suas áreas de atuação e efetivas prioridades. Visa, pois, a disciplinar a conduta do gestor, a estabelecer algum tipo de controle legislativo sobre a ação dos governantes, entendidos esses como todos aqueles que gerem recursos públicos. Enfim, ao conceber o orçamento, buscou o legislador impor limites ao administrador público: fixou princípios diversos e estabeleceu regras no sentido de que a discriminação das despesas seja feita num minucioso grau de detalhamento.

Nessa linha de raciocínio, não há como se admitir, à primeira vista, que, sem autorização legislativa, tribunais de um mesmo “órgão” possam repassar recursos entre si, ainda que mantida a categoria de programação, visto que toda a lógica

orçamentária estaria comprometida se assim fosse permitido. Citemos um exemplo: ao aprovar o orçamento da Justiça, seja Federal, Eleitoral ou do Trabalho, o Poder Legislativo autoriza a dotação de “n” milhões para a construção de uma nova sede para um Tribunal Regional determinado. Se irregularidades forem detectadas nessa obra e for suspensa a inclusão de dotação nos exercícios seguintes, de nenhuma eficácia será essa providência, se um Tribunal Regional puder, livremente, efetuar descentralizações internas para o outro.

A classificação orçamentária institucional identifica os órgãos e unidades orçamentárias. É ela um parâmetro importante para fins de alocação dos recursos entre órgãos distintos

A título de ilustração, vale salientar que, segundo a classificação em vigor, são órgãos, no âmbito do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, cada um com suas respectivas unidades orçamentárias

Diferentemente do que ocorre no âmbito do Poder Legislativo, no qual todas as unidades orçamentárias de um mesmo órgão estão sujeitas, em última instância, a uma mesma autoridade (Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União, conforme o caso), e no Poder Executivo, onde, em cada órgão, todas as unidades orçamentárias estão vinculadas, quer direta, mediante subordinação hierárquica, quer indiretamente, por meio da supervisão ministerial (orientação, coordenação e controle), ao poder decisório do Ministro de Estado da respectiva Pasta, no Judiciário não existe uma figura semelhante. Via de conseqüência, não há porque dar idêntico tratamento ao Judiciário, tendo em vista que as situações são distintas e, sendo distintas, merecedoras de tratamentos desiguais.

Por sua vez, o Ministério Público da União – MPU, dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira, é também considerado um “órgão” na classificação institucional em vigor. Possui as seguintes unidades orçamentárias: Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, Ministério Público do Trabalho e Escola Superior do Ministério Público da União

O Procurador-Geral da República, Chefe do MPU, tem como atribuição, entre outras, “*apresentar a proposta de orçamento do Ministério Público da União, compatibilizando os anteprojetos dos diferentes ramos da Instituição, na forma da lei de diretrizes orçamentárias*” (artigo 26, inciso III, da Lei Complementar n.º 75/93). Constata-se, então, que sua organização orçamentária aproxima-se da organização da Administração Direta do Poder Executivo, o que faz crer seja o Judiciário uma exceção ao modelo adotado

Por derradeiro, frise-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal define como órgãos, no Poder Judiciário Federal, para fins de repartição dos limites globais de despesa com pessoal, os tribunais referidos no artigo 92 da Constituição (artigo 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar n.º 101/2000), entre os quais, como citamos anteriormente, se encontram o Tribunal Superior e cada um dos Tribunais Regionais do Trabalho.

Por todo o exposto, pode-se concluir que a transferência de recursos orçamentários entre tribunais do trabalho não é compatível com o ordenamento jurídico vigente, considerando em especial os seguintes pontos:

a) o disposto nos artigos 92, inciso IV, e 111, inciso II, ambos da Constituição Federal de 1988, que classificam os Tribunais do Trabalho como órgãos do Poder Judiciário e da Justiça do Trabalho, respectivamente, e no artigo 99, § 1º, que confere aos tribunais o poder de elaborarem suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na LDO, e § 2º, que impõe ao Presidente do Tribunal Superior a incumbência de encaminhamento da proposta, considerando que o artigo 167, inciso VI, veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

b) o tratamento diferenciado conferido ao Poder Judiciário, tendo em vista que no Poder Legislativo e no Poder Executivo, bem como no Ministério Público da União, todas as unidades orçamentárias de cada órgão estão sujeitas, em última instância, ao poder decisório de uma única autoridade administrativa, o que não ocorre na Justiça; e

c) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) considera o Tribunal Superior e cada um dos Tribunais Regionais do Trabalho como órgãos distintos entre si.