



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 114.917/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.468/DF

Relator: Ministro **Luiz Fux**
Requerente: Associação Nacional dos Magistrados
da Justiça do Trabalho (ANAMATRA)
Interessados: Presidente da República
Congresso Nacional

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

1. A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), como entidade de classe de âmbito nacional que representa apenas fração de categoria, possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade para tutelar interesse exclusivo da categoria funcional que representa.
2. A Constituição da República confere ao Legislativo poder de emendar a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo Presidente da República, desde que não ocorra seu desvirtuamento e sejam respeitados os requisitos fixados em seu art. 166, § 3º.
3. Fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional não vincula os parlamentares das casas legislativas, de maneira que não é possível deduzir que tenham

adotado as razões apresentadas naquele documento para aprovação da lei orçamentária.

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

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

6. Parecer pelo conhecimento da ação direta e pela improcedência do pedido.

1. RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) contra a Lei 13.255, de 15 de fevereiro de 2016 (Lei Orçamentária Anual [LOA] de 2016), na parte em que prevê o orçamento da Justiça do Trabalho.

Aduz a petição inicial que o corte orçamentário promovido pelo Poder Legislativo, na proposta de lei orçamentária do exercício de 2016, aprovada como Lei 13.255/2016, é inconstitucional por afronta ao princípio da divisão funcional de poder. Argumenta que a redução do orçamento da Justiça do Trabalho foi realizada com desvio de finalidade e configuraria ato discriminatório, desproporcional e desarrazoado. Aponta violação à autonomia orçamentária do Judiciário, consignada no art. 99 da Constituição da República.

Segundo a ANAMATRA, a Lei 13.255/2016 é nula na parte em que dispõe sobre o orçamento da Justiça do Trabalho, por força de abuso do poder de legislar, pois o fundamento para o corte na proposta de orçamento daquele ramo do Judiciário não foi a realidade financeira e econômica da União, mas suposta necessidade de que os tribunais revejam seus posicionamentos a fim de desestimular a judicialização de causas trabalhistas. Essa premissa teria sido exposta pelo Deputado RICARDO BARROS, no relatório geral apresentado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional.

Assevera que a norma está em desconformidade com o Plano Plurianual (PPA) para o período 2016 a 2019, porque, entre as diretrizes do PPA, estão a promoção do emprego com garantia de direitos trabalhistas e o fortalecimento das relações de trabalho. O corte do orçamento da Justiça do Trabalho prejudicará sua atuação, o que causará impactos negativos na persecução daqueles objetivos. Haveria afronta também ao art. 166, § 3º, I, da CR.

Requer, liminarmente, suspensão da eficácia do orçamento da Justiça do Trabalho, contido no Anexo IV da LOA de 2016, com os cortes que foram realizados, e adoção da proposta orçamentária daquele órgão ou, sucessivamente, com aplicação dos mesmos cortes efetuados no orçamento dos demais órgãos do Judiciário da União.

A relatoria adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro 1999 (peça 15).

A Presidência da República defendeu a constitucionalidade dos valores constantes do orçamento da Justiça do Trabalho no Anexo IV da Lei 13.255/2016 (peça 18).

O Senado Federal suscitou ilegitimidade da ANAMATRA para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade e posicionou-se por improcedência do pedido (peça 20).

A Advocacia-Geral da União indicou preliminar de ilegitimidade ativa da requerente, por representar apenas fração de categoria, e manifestou-se por constitucionalidade da LOA, pois o Legislativo teria agido “dentro dos limites de sua competência constitucional para deliberar sobre as propostas de orçamento anual” (peça 22).

A Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas (ABRAT) e a Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público (FENAJUFE) solicitaram ingresso no processo na qualidade de *amici curiae* (peças 24 e 33).

É o relatório.

2. LEGITIMIDADE ATIVA DA ANAMATRA

Legitimidade ativa *ad causam* de entidade de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de: (i) homogeneidade da categoria que represente;¹

¹ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade 108/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992,

(ii) representatividade da categoria em sua totalidade;² (iii) ausência de hibridismo na composição;³ (iv) comprovação de caráter nacional pela presença de membros ou associados em, pelo menos, nove estados da federação;⁴ (v) vinculação temática entre os objetivos institucionais da postulante e a norma impugnada.⁵

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto a não possuir legitimidade para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade em defesa de totalidade de categoria funcional entidade que represente apenas fração dessa categoria. Nesse sentido é, por exemplo, o seguinte julgado:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. NORMAS DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. ART. 78, § 1º, INC. III, IV E V, DA LEI COMPLEMENTAR N. 10/1996 DO ESTADO DO TOCANTINS. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS. CRITÉRIOS DIFERENTES DOS PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL – LOMAN. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. A Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – Anamages não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade contra norma de interesse de toda a magistratura. É legítima, todavia, para a propositura de ação

unânime. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 141, pág. 3.

- 2 STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 1.486/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996.
- 3 STF. Plenário. ADI 146/RS. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 6/5/1998, un. *DJ*, 19 dez. 2002; *RTJ*, v. 139, p. 391.
- 4 STF. Plenário. QO/ADI 108/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *DJ*, 5 jun. 1992; *RTJ*, v. 141, p. 3.
- 5 STF. Plenário. ADI 1.873/MG. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 2/9/1998. *DJ*, 19 set. 2003.

direta contra norma de interesse da magistratura de determinado Estado-membro da Federação. Precedentes. [...].⁶

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), pelo fato de representar somente fração da categoria da magistratura judicial nacional – a dos juízes trabalhistas – possui legitimidade para instaurar processo de controle objetivo de constitucionalidade quando o ato normativo envolver direitos, deveres e prerrogativas dos magistrados da Justiça do Trabalho, como neste caso.

Está presente, portanto, pertinência temática, porquanto a impugnação do decréscimo do orçamento da Justiça do Trabalho é matéria de interesse primordial da magistratura trabalhista.

3. MÉRITO

A Constituição da República, ao tratar do processo legislativo orçamentário, conferiu-lhe regramento próprio, distinto do processo legislativo ordinário. Dentre as normas específicas, destacam-se: (i) iniciativa privativa do Presidente da República para desencadear o trâmite legislativo; (ii) emissão de parecer pela comissão mista permanente; (iii) apreciação conjunta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal; (iv) limite temporal para aprovação do projeto de lei; (v) limitações a emendas parlamentares.

6 STF Plenário. MC/ADI 4.462/TO. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 29/6/2011, unânime. *DJ eletrônico*, 16 nov. 2011.

Restrições ao poder de emenda do Legislativo à proposta de lei orçamentária da Presidência da República justificam-se por ser o Executivo, não aquele, o poder com maior domínio sobre a matéria orçamentária e por estar primordialmente incumbido de formular políticas públicas e de realizar a execução orçamentária necessária à consecução delas. Dessa maneira, o projeto de lei orçamentária, se observados os princípios constitucionais orçamentários e a autonomia financeira do Ministério Público, do Judiciário e da Defensoria Pública, já é entregue ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, de maneira equilibrada.

LUIZ EMYGDIO F. DA ROSA JÚNIOR, ao concordar com o papel de destaque conferido pela Constituição da República ao Executivo na elaboração de lei orçamentária, observa:

A lei orçamentária tem sua origem na proposta orçamentária, cuja elaboração cabe ao *Poder Executivo* porque é quem administra, conhecendo melhor as suas necessidades. Por outro lado, ninguém melhor que o Poder Executivo para dizer onde se devem buscar os recursos de que carece, e, além do mais, tem à sua disposição os funcionários que lhe podem fornecer os dados corretos referentes à situação financeira do país.

A competência do Poder Executivo para elaboração da proposta orçamentária está consagrada universalmente, não tendo vingado as experiências feitas nos Estados Unidos e na França no sentido de atribuí-la ao Poder Legislativo. Todavia, há quem defenda esta última orientação sob fundamento de preservar a plena competência do Congresso Nacional na parte mais necessária aos reclamos da coletividade e porque os representantes do povo são os que mais conhecem as necessidades da comunidade social. Entretanto, parece-nos mais correta a atribuição de tal iniciativa ao Poder Executivo,

conforme, aliás, determina o art. 165 da Constituição Federal, em consonância com o art. 84, XXIII.⁷

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.759/SC, confirmou medida cautelar e declarou inconstitucional norma da Constituição do Estado de Santa Catarina que, ao tratar de lei de diretrizes orçamentárias, vinculava parcela da receita corrente estadual. O tribunal adotou posicionamento de que o dispositivo afrontava a iniciativa privativa do chefe do Executivo para dispor sobre tema de diretrizes orçamentárias.⁸

O Ministro NÉRI DA SILVEIRA destacou, em voto na medida cautelar, que “[n]ão é possível estipular em emenda constitucional estadual regra que subtrai[a] ao Poder Executivo competência privativa que a Lei Maior Federal lhe assegura”.⁹

Por conseguinte, é incabível mutação indiscriminada, pela via das emendas parlamentares, a projeto de lei orçamentária. Deve o Legislativo negociar com o Executivo, caso vislumbre necessidade

7 ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio. *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 85.

8 “Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente.” STF. Plenário. ADI 1.759/SC. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 14/4/2010, un. *DJe* 154, 19 ago. 2010.

9 Trecho do voto do Min. NÉRI DA SILVEIRA. STF. Plenário. ADI 1.759/SC. Rel.: Min. NÉRI DA SILVEIRA. 12/3/1998, un. *DJ*, 6 abr. 2001.

de alterar substancialmente a proposição.¹⁰ Não deve o Legislativo desfigurar a proposta orçamentária a ponto de impedir funcionamento de órgãos estatais e tentar direcionar-lhes ilegitimamente a atuação.

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

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

10 HARADA, Kiyoshi. *Emendas ao projeto de lei orçamentária anual*. Disponível em: < <http://zip.net/byqr2F> > ou < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10801 >. Acesso em: 23 maio 2016.

leis das coletividades locais e à lei de financiamento da seguridade social, que todas elas cuidam de “recurso público”.¹¹

Na esfera nacional, a Constituição de 1946 admitia elaboração de emendas a projetos de lei orçamentária pelo Legislativo. Devido a constantes abusos ao poder de emenda, os textos constitucionais seguintes impediram alterações no orçamento por parte do Congresso Nacional.¹² A Constituição de 1988, de orientação democrática, restaurou a possibilidade de o Legislativo emendar proposições de lei orçamentária. Não obstante, o poder constituinte originário definiu restrições à atuação parlamentar:

Art. 166. [...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

[...]

11 TORRES, Ricardo Lobo. Comentário ao art. 166. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.770.

12 CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997, p. 3.805.

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

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

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

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

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

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

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

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

III – até 30 de setembro ou até 30 (...) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará pro-

objeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

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

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

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

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

Por mais que a Constituição da República permita interferência parlamentar na matéria, tal competência não se pode exercer de maneira abusiva, arbitrária, desproporcional, a ponto de impedir regular funcionamento de instituições. O poder de emenda do Legislativo em qualquer proposição, inclusive nas propostas orçamentárias, deve, naturalmente, exercer-se em conformi-

dade com a ordem constitucional, além de estar limitado pelo art. 166, § 3º, da Lei Fundamental brasileira.

A proposta legislativa para a lei orçamentária de 2016 passou por diversas alterações em razão da crise econômica e financeira por que passa o País. Cortes foram realizados em diversos setores e atingiram vários programas e instituições, muitos deles de forte cunho social, como expõe notícia veiculada na página da internet do Senado Federal:

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

Os cortes de gastos nos órgãos federais foram feitos em relação à proposta original do Executivo e envolvem principalmente as despesas de custeio. Os gastos com pessoal, por exemplo, passaram de R\$ 287,5 bilhões para R\$ 277,3 bilhões. Todos os três Poderes, além do Ministério público, foram afetados. No caso mais extremo, o do Judiciário, os cortes atingiram 20% do custeio.

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

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

¹³ Disponível em: < <http://zip.net/bdtj51> > ou

O requerente alega que as razões expostas no relatório final ao projeto de lei 7/2015, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional revelariam abusividade e arbitrariedade da redução do orçamento da Justiça do Trabalho. Assevera que a Lei 13.255, de 15 de fevereiro de 2016, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016, na parte em que cuida do orçamento da Justiça do Trabalho, seria nula por vício de abuso do poder legislativo.

Desvio de finalidade caracteriza-se como deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente que, apesar de exercê-lo nos limites aparentes de sua atribuição, direciona-o a fim não buscado pela lei. Relaciona-se com a noção de legalidade positiva ou de vinculação positiva à legalidade (*positive Bindung*): exige-se do agente mais do que não praticar atos vedados pela lei, mas atuar sempre e quando autorizado e impelido a tanto por ela. Na conhecida definição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

No desvio de poder o agente, ao manipular um plexo de poderes, evade-se do escopo que lhe é próprio, ou seja, extravie-se da finalidade cabível em face da regra em que se calça. Em suma: o ato maculado deste vício direciona-se a um resultado diverso daquele ao qual teria de aportar ante o objetivo da norma habilitante. Há, então, um desvirtuamento de poder, pois o Poder Público, como de outra feita averbamos, falseia, deliberadamente ou não, com intuitos subalternos ou não, aquele seu dever de operar o estrito cumprimento do que se configuraria, ante o sentido da norma aplicanda, como o objetivo prezável e atingível pelo ato.

< <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/17/congresso-aprova-orcamento-de-2016-com-cortes-de-gastos-e-previsao-de-cpmf> >.
Acesso em: 20 maio 2016.

Trata-se, pois, de um vício objetivo, pois o que importa não é se o agente pretendeu ou não discrepar da finalidade legal, mas se efetivamente dela discrepou.¹⁴

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

Acerca do desvio de poder legislativo, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO esclarece:

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

Demais disto, assim como um ato administrativo não pode buscar escopo distinto do que seja específico à específica norma legal que lhe sirva de arrimo, também não pode a lei buscar objetivo diverso do que seja inerente ao específico dispositivo constitucional a que esteja atrelada a disposição legiferante expedida. Ou seja, se a Constituição habilita legislar em vista de dado escopo, a lei não pode ser produzida com traição a ele.¹⁵

J. J. GOMES CANOTILHO elucida que a liberdade de conformação legislativa não é irrestrita e afasta a ideia de que ato legislativo seja absolutamente livre na finalidade. Destaca duas situações em que aquela liberdade do legislador encontra limitação: (i) vincula-

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

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

ção das finalidades da norma pela Constituição; (ii) exigência de não contradição, razoabilidade e congruência da norma em si mesma.¹⁶

Adverte CANOTILHO que a jurisdição constitucional deve utilizar com cautela a teoria do desvio de poder legislativo:

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

16 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.318.

sobre a bondade e oportunidade das soluções político-legislativas.¹⁷

Em sentido semelhante, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, no julgamento de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 1.063/DF, que a competência legislativa não é ilimitada, sendo inadmissível atuação imoderada, irresponsável e arbitrária, que gere subversão da finalidade da função legislativa.¹⁸ Consoante voto do Ministro CELSO DE MELLO, a cláusula do devido processo legal na perspectiva material (CR, art. 5º, LIV) impede edição de atos desarrazoados pelo legislador e permite controle do abuso de poder legislativo:

É preciso salientar, neste ponto, que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter procedimental à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão substantiva, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário.

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

Essa cláusula tutelar, ao neutralizar os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa outorgada à instância parlamentar constitui atribuição juridicamente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.

17 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.320-1.321.

18 STE. Plenário. MC/ADI 1.063/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 18/5/1994, maioria, DJ, 27 abr. 2001.

Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe da competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.¹⁹

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

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

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

19 STE Plenário. MC/ADI 1.063/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 18/5/1994, maioria, *DJ*, 27 abr. 2001.

atingidos por medidas semelhantes, com a finalidade de reduzir despesa pública.

De fato, o corte do orçamento da Justiça do Trabalho foi mais intenso do que os efetuados no de outros órgãos. Enquanto o corte médio do Judiciário e do Legislativo ficou em 15% para o Judiciário e o Legislativo e em 7,5% para o Ministério Público da União, aprovou-se cancelamento de 29% dos recursos de custeio da Justiça do Trabalho. O corte das previsões de investimento ficou na média de 40%, ao passo que para a Justiça do Trabalho a redução chegou a 90%. Sem embargo, não cabe, em princípio, ao Supremo Tribunal Federal substituir o legislador e aferir as minúcias do orçamento, a fim de remanejar recursos orçamentários, sob pena de invadir competência do Congresso Nacional para dispor sobre a matéria (CR, art. 166, *caput*) e afrontar o princípio da divisão funcional de poder (CR, art. 2º).

Os motivos apontados pela associação requerente como comprovação para configurar abuso de poder do legislador foram extraídos do relatório geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) para 2016, elaborado pelo Deputado Federal RICARDO BARROS. Não é possível, todavia, inferir que os parlamentares do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, ao votar o projeto de lei, tenham adotado as mesmas razões para aprovar a lei orçamentária anual e, por conseguinte, o decréscimo do orçamento da Justiça do Trabalho. Tanto é assim que o corte de 50% das dotações para custeio, proposto naquele documento, foi reduzido para 29%.

Em outras palavras, ainda que os fundamentos e motivações do relator do PLOA sejam em grande parte errôneos, relativamente à Justiça do Trabalho, e de fato o são, não é possível extrapolá-los para concluir pela invalidade da votação de todo o Congresso Nacional ao projeto, uma vez que o relatório não é vinculante dos parlamentares nem autoriza presumir adesão àqueles fundamentos e motivações por parte de todos os legisladores que aprovaram a versão final do projeto de lei.

Consoante o art. 166, *caput*, da Constituição da República, projetos de lei relativos ao orçamento anual são apreciados pelas duas casas do Congresso Nacional. Seria temerário afirmar que todos os parlamentares que votaram pela aprovação da proposta de lei orçamentária o fizeram com o objetivo de promover retaliação à Justiça do Trabalho, o que é um dos fundamentos da postulação.

A função de definir receitas e despesas da administração pública é uma das mais tradicionais e relevantes do Legislativo, a qual deve ser respeitada e preservada pelo Judiciário, salvo em situações muito graves e excepcionais. Diante dos elementos destes autos, não vê o Procurador-Geral da República elementos que recomendem invalidar a lei orçamentária. Ademais, existe a possibilidade de ajustes do orçamento ao longo do exercício.

Diante dessas circunstâncias, embora seja profundamente lamentável a restrição imposta à Justiça do Trabalho e equivocadas as ponderações do relator do PLOA 2016, no particular, não vê a

Procurador-Geral da República fundamento bastante para opinar pela procedência dos pedidos.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o parecer é pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília (DF), 24 de maio de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/CCC-Par.PGR/WS/2.190/2016