

José Maurício Conti

A AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

2ª edição



Blucher Open Access

José Maurício Conti

A AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

Blucher

A autonomia financeira do poder judiciário

© 2018 *José Mauricio Conti*

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4° andar

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por
quaisquer meios, sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Conti, José Mauricio

A autonomia financeira do poder judiciário [livro
eletrônico] / José Mauricio Conti. — 1. ed. -- São Paulo:
Blucher, 2019.

3 Mb ; ePUB

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-406-1 (e-book)

ISBN 978-85-8039-405-4 (impresso)

1. Poder judiciário - Brasil 2. Finanças públicas - Brasil
3. Autonomia I. Título

19-1839

CDD 347.81012

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito – Poder judiciário – Finanças

SUMÁRIO

Nota do autor	6
Prefácio	7
Agradecimentos	9
Glossário	11
Apresentação	15
1. A ORIGEM DO PODER JUDICIÁRIO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	18
1.1. Evolução histórica	18
1.2. Críticas à teoria da separação dos poderes	22
1.3. A separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos	26
1.4. A separação de poderes e o sistema parlamentarista	29
1.5. A separação de poderes no sistema constitucional brasileiro	32
2. O ESTADO, O PODER JUDICIÁRIO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33
3. O PODER JUDICIÁRIO: FUNÇÕES, ORGANIZAÇÃO E AUTONOMIA	41
3.1. Identificação e funções do Poder Judiciário	41
3.2. Organização do Poder Judiciário	43
3.3. O Poder Judiciário no Brasil	45
3.3.1. A atual organização do Poder Judiciário no Brasil	52
3.4. Independência e autonomia do Poder Judiciário	54
4. O PODER JUDICIÁRIO E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS	60
4.1. O orçamento público	60
4.2. O orçamento público no Brasil e o Poder Judiciário	62
4.3. Classificações orçamentárias da despesa pública: as despesas do Poder Judiciário no orçamento	68
4.3.1. Classificação por categorias econômicas	71
4.3.2. Classificação institucional	72
4.3.3. Classificação funcional e por programas	74
4.4. A elaboração do orçamento	80
4.4.1. Fase administrativa	83
4.4.1.1. Etapa preliminar	84
4.4.1.2. Etapa intermediária	86
4.4.1.3. Etapa final	87
4.4.2. Fase legislativa	87
4.4.3. A estipulação dos limites orçamentários e a autonomia financeira do Poder Judiciário	90
4.4.4. O encaminhamento da proposta orçamentária do Poder Judiciário	93
4.4.5. O Poder Judiciário e a iniciativa legislativa em matéria orçamentária	97

4.5. A execução do orçamento.....	99
4.5.1. A limitação de empenho pelo Poder Executivo e a autonomia financeira do Poder Judiciário.....	106
4.5.2. A abertura de créditos adicionais para o Poder Judiciário.....	110
4.5.3. O art. 168 da CF e a entrega de recursos ao Poder Judiciário.....	112
4.5.4. A execução financeira e o Poder Judiciário.....	114
4.6. Fiscalização financeira e orçamentária e o Poder Judiciário.....	116
4.6.1. O controle interno do Poder Judiciário	122
4.6.2. O controle externo do Poder Judiciário	123
4.6.3. O “controle externo” do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça	125
5. AS FINANÇAS PÚBLICAS E O PODER JUDICIÁRIO: IDENTIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS AFETOS À JUSTIÇA.....	134
5.1. Natureza dos serviços afetos à Justiça.....	135
5.2. Serviços vinculados à Justiça: conteúdo, finalidade e abrangência	137
5.2.1. A dificuldade na identificação precisa do resultado pretendido: a imprecisão no conceito de “Justiça”	137
5.2.2. Abrangência dos serviços públicos afetos à Justiça.....	140
5.3. As teorias sobre as despesas públicas e sua aplicação aos serviços prestados no âmbito da Justiça	144
6. A AUTONOMIA FINANCEIRA E O PODER JUDICIÁRIO.....	151
6.1. Os mecanismos de garantia da autonomia financeira	156
6.1.1. Fontes próprias de recursos.....	156
6.1.2. Transferências de recursos constitucionalmente asseguradas – as transferências intergovernamentais.....	158
6.1.3. Vinculações de receitas	159
6.1.4. Participação na receita orçamentária	161
6.1.5. Administração de fundos especiais	164
7. A AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL.....	167
7.1. Esfera federal.....	169
7.2. Esfera estadual	170
7.2.1. O Poder Judiciário no Estado de São Paulo	171
7.2.2 O Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro	174
7.2.3. O Poder Judiciário no Estado de Santa Catarina	176
7.2.4 O Poder Judiciário no Estado do Paraná	178
7.2.5. O Poder Judiciário no Estado do Rio Grande do Sul.....	179
7.2.7. O Poder Judiciário no Estado de Minas Gerais	182
7.2.8. O Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo.....	185
7.3. Questões sobre a autonomia financeira interna do Poder Judiciário no Brasil	186
7.4. Os precatórios judiciais.....	189
7.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de despesas com pessoal do Poder Judiciário	201

7.5.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua função como norma geral de Direito Financeiro.....	204
7.5.2. O art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal: a limitação de gastos com pessoal.....	208
8. CONCLUSÕES.....	213
9. BIBLIOGRAFIA.....	216
9.1. Livros	216
9.2. Artigos e textos.....	224
9.3. CD-ROM	238
9.4. Internet.....	238
9.4.1. Sites nacionais.....	238
9.4.2. Sites estrangeiros	240
9.5 Jurisprudência (por ordem de data de julgamento).....	242
9.6. Legislação	245
9.6.1. Legislação federal (Brasil).....	245
9.6.2. Legislação estadual (Brasil)	247
9.6.2.1. Ceará.....	247
9.6.2.2. Espírito Santo	247
9.6.2.3. Minas Gerais.....	247
9.6.2.4. Paraná.....	247
9.6.2.5. Rio de Janeiro.....	248
9.6.2.6. Rio Grande do Sul	248
9.6.2.7. Santa Catarina.....	248
9.6.2.8. São Paulo	248
9.6.3. Legislação estrangeira	249

NOTA DO AUTOR

A autonomia financeira do Poder Judiciário é um tema da mais alta relevância para nossa República Federativa e para o Estado Democrático de Direito, que tem, na independência e harmonia dos Poderes, um de seus pilares.

Este livro, publicado em 2006, continua atual, e as novas tecnologias e plataformas exigiram a adaptação de seu formato.

A disponibilização da versão eletrônica tornou-se necessária para facilitar o acesso dos interessados a esta obra e permitir que eles tenham essa opção para consultar o texto originalmente publicado na versão impressa.

Uma boa leitura a todos!

PREFÁCIO

A partir do advento do Estado Moderno, que ocorreu por volta do século XV de nossa era, a legitimidade do poder passou a repousar crescentemente sobre a lei. Nesse contexto, a soberania, entrevista como *summa potestas*, atribuída primeiro ao monarca, depois ao povo e finalmente ao Estado, foi pouco a pouco adquirindo contornos jurídicos, que configuram os limites objetivos à sua atuação.

No momento em que a soberania, enquanto força social, opta por determinado modelo de organização política, ela passa a constituir direito do Estado, isto é, do povo juridicamente organizado. Nesse ponto, a ligação lógica e doutrinária entre soberania e representação adquire significado crucial para a aferição da legitimidade do exercício do poder no Estado contemporâneo.

Por isso mesmo, o Estado, embora constitua a instância máxima de decisão dentro de determinada circunscrição territorial, não detém um poder absoluto e ilimitado, visto que o exerce dentro dos quadros daquilo que a doutrina alemã denomina *Rechtsstaat*, ou seja, de Estado de Direito, o qual compreende um sistema de garantias dos direitos e liberdades fundamentais, que repousa sobre o respeito à dignidade da pessoa humana.

Segundo a teoria clássica da separação dos poderes, que ainda baliza o constitucionalismo pátrio, o qual inclusive guindou o referido princípio à categoria de cláusula pétrea da Carta Magna, ao Judiciário incumbe a importante função de interpretar, em última instância, as leis que consubstanciam o arcabouço do Estado de Direito, retratando de modo mais fiel possível a vontade dos órgãos de representação popular.

José Mauricio Conti, neste livro que representa o desdobramento de tese de livre-docência defendida com raro brilho na Faculdade de Direito da universidade de São Paulo, ao analisar os distintos aspectos da dinâmica orçamentária responsável pelo

aporte de recursos ao Judiciário, assevera, com razão, que a autonomia financeira que a Constituição Federal lhe outorga é um corolário necessário do princípio da separação dos poderes.

A partir dessa premissa, conclui, com a autoridade de magistrado experimentado e acadêmico competente, que a autonomia financeira do Judiciário “só existe de forma plena quando a quantidade de recursos que lhe são destinados é compatível com as despesas necessárias para cumprir suas funções”, o que o leva a inquirir de inconstitucionais quaisquer iniciativas que imponham restrições a essa importante prerrogativa, sejam elas de caráter político ou de natureza legislativa.

A inegável atualidade do tema e a evidente proficiência com que ele é tratado por José Mauricio Conti certamente farão com que este trabalho seja obrigatoriamente consultado por todos aqueles que pretendam compreender os percalços que o Judiciário enfrenta, na presente quadra histórica, para o cabal desempenho de sua relevante missão.

Enrique Ricardo Lewandowski

Professor Titular da Faculdade de Direito da USP

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho acadêmico é, no mais das vezes, uma atividade essencialmente solitária, em que pouco se pode delegar tarefas. Exige, por esta razão, extrema dedicação e dispêndio de tempo e energia, que, ao final, acabam recompensados com a conclusão da obra e a satisfação de poder ver o resultado.

Mesmo assim, muitos são os que, direta ou indiretamente, com maior ou menor intensidade, colaboram para sua elaboração, e aos quais gostaria de deixar consignada minha gratidão.

A nomeação dos professores da Faculdade de Direito da USP que agradeço é tarefa que vai, sem dúvida, pecar pela omissão, mas não poderia deixar de registrar meus mestres Alcides Jorge Costa, Enrique Ricardo Lewandowski, Hermes Marcelo Huck e Regis Fernandes de Oliveira, cujas sugestões em muito me auxiliaram.

Sou também grato aos professores André Franco Montoro Filho, Lúcia Valle Figueiredo e Ricardo Lobo Torres, pelas pertinentes observações e sugestões que permitiram aperfeiçoar o trabalho.

Sendo o Poder Judiciário objeto central do tema desta obra, devo meus agradecimentos a vários colegas da Magistratura e a servidores do Poder Judiciário, que permitiram conhecer melhor os assuntos abordados.

Por isso, não posso deixar de mencionar o Desembargador José Raul Gavião de Almeida, ex-assessor da Presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo, e Célia da Silva Praes, Diretora do Departamento de Contabilidade, Orçamento e Finanças, pelo valioso auxílio em minhas pesquisas; ao ex-Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal, Rubens Luiz Murga da Silva, e a Eva Maria Ferreira Barros, Secretária de Orçamento e Finanças; e ao Desembargador José Renato Nalini, ex-Presidente do Tribunal de Alçada Criminal, e Gustavo Ungaro, ex-Secretário-Diretor geral.

Agradeço ainda às bibliotecárias da Faculdade de Direito da USP, que, atenciosas e eficientes, prestam grande auxílio àqueles que têm por meta realizar bons trabalhos.

Também agradeço aos meus alunos, da graduação e da pós-graduação, que, com suas intervenções, sempre permitem refletir melhor sobre as várias questões que o Direito Financeiro nos traz.

À minha esposa Samanta e à minha filha Clara Inês, que souberam compreender os momentos de ausência que os estudos exigiram, dedico este trabalho.

GLOSSÁRIO

Ac. – Acórdão

Ac. un. – Acórdão unânime

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

Ag. – Agravo

AMS – Apelação em Mandado de Segurança

AO – Ação Ordinária

ARO – Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

BDA – *Boletim de Direito Administrativo*

BDM – *Boletim de Direito Municipal*

BNDES banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

C. – Câmara

CCiv. – Câmara Cível

CE – Constituição Estadual

CF – Constituição Federal

CJF – Conselho da Justiça Federal

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CPC – Código de Processo Civil

CTN – Código Tributário Nacional

DE – Decreto Estadual

DJ – *Diário da Justiça*

DJU – *Diário da Justiça da União*

DO – Diário Oficial

EC – Emenda Constitucional

FMI – Fundo Monetário Internacional

IE – Intervenção Estadual

IF – Intervenção Federal

j. – julgado

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LE – Lei Estadual

LF – Lei Federal

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000)

MOG – Ministério do Orçamento e Gestão (antiga denominação do atual

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)

MP – Ministério Público

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPU – Ministério Público da União

MS – Mandado de Segurança

mv – maioria de votos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

PPA – Plano Plurianual

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RAM – *Revista de Administração Municipal*

RAP – *Revista de Administração Pública*

RCD – Resolução da Câmara dos Deputados

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RDA – *Revista de Direito Administrativo*

RDP – *Revista de Direito Público*

RE – Recurso Extraordinário

RESP – Recurso Especial

RFP – *Revista de Finanças Públicas*

RIL – *Revista de Informação Legislativa*

RJOB – *Repertório de Jurisprudência IOB*

RLD – Receita Líquida Disponível

RSF – Resolução do Senado Federal

RT – *Revista dos Tribunais*

RTCu – *Revista do Tribunal de Contas da União*

RTJ – *Revista Trimestral de Jurisprudência*

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SOF – Secretaria de Orçamento Federal (órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STM – Superior Tribunal Militar

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

TFR – Tribunal Federal de Recursos

TJ – Tribunal de Justiça

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

APRESENTAÇÃO

A autonomia financeira do Poder Judiciário é um tema fascinante, pois permite a abordagem de vários assuntos que se inter-relacionam para que se possa compreendê-lo, além de envolver questões relevantes da Administração Pública que não têm sido objeto de estudos acadêmicos mais profundos.

Por um lado, esta ausência de trabalhos trouxe inicialmente dificuldades na elaboração deste livro, por faltarem, no mais das vezes, elementos que auxiliassem no deslinde das várias questões abordadas. Por outro lado, observamos que importou em um desafio estimulante, ao se ingressar em campos quase inexplorados do conhecimento no âmbito jurídico, permitindo uma grande liberdade para se desenvolverem as ideias e buscar respostas às questões que surgiam no desenvolvimento do trabalho.

Procuramos explorar todos os aspectos relacionados à autonomia financeira do Poder Judiciário, com destaque para aqueles nos quais o exercício dessa autonomia entra em conflito com os interesses dos demais Poderes.

Na primeira parte, descreve-se a origem do Poder Judiciário e é feita uma síntese das principais teorias que justificam a teoria da separação dos Poderes. Veem-se as diferenças entre os diversos sistemas, que influenciam no maior ou menor grau de autonomia do Poder Judiciário. Constata-se que, no Brasil, a separação dos Poderes mostra-se bastante clara, e nossa Constituição não deixa dúvidas a respeito da autonomia dos Poderes constituídos.

O segundo capítulo tem por objetivo contextualizar o Poder Judiciário na estrutura do Estado; nele são veiculadas questões relevantes, como as relacionadas à sua personalidade jurídica e representação processual.

A organização do Poder Judiciário, com a descrição de suas funções e a evolução que experimentou durante a História do Brasil, é objeto de estudo no terceiro capítulo, no qual também se dá início à conceituação de independência e autonomia.

As questões que tratam do tema central do trabalho surgem no quarto capítulo, no qual, após uma noção sobre o orçamento público e a inserção do Poder Judiciário nele, passa-se a descrever as fases de sua elaboração e execução. Durante a elaboração e execução do orçamento público, surgem os principais pontos nos quais a autonomia financeira do Poder Judiciário mostra-se efetiva – ou não. A estipulação dos limites orçamentários para as suas despesas, o encaminhamento da sua proposta orçamentária, a forma e a possibilidade de limitação de empenho, a abertura de créditos adicionais e a entrega integral e tempestiva dos recursos que lhe cabem são discutidos, procurando-se solucionar as controvérsias porventura existentes.

Embora não tenha a mesma relevância das questões anteriores, a fiscalização financeira e orçamentária do Poder Judiciário é assunto que não poderia deixar de ser abordado, dada a influência que os mecanismos de controle interno e externo das contas públicas podem exercer na sua autonomia financeira, razão pela qual o final do quarto capítulo dedica-se ao tema.

No quinto capítulo, traz-se para discussão um interessante e relevante problema, bastante vinculado à área das finanças públicas, que toca em um aspecto fundamental do tema abordado: como mensurar as despesas do Poder Judiciário e as enormes dificuldades enfrentadas para se chegar a esses valores.

Os mecanismos utilizados para que a autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil torne-se eficaz são identificados, explicados e discutidos no sexto capítulo, quando são analisadas as diversas possibilidades existentes para se cumprir a determinação constitucional que assegura a sua autonomia financeira.

No sétimo capítulo, faz-se uma análise da autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil, mostrando, tanto na esfera federal como em diversos Estados da Federação, como esta questão vem sendo tratada e quais são os mecanismos utilizados para se observar a autonomia financeira.

Por fim, abordam-se temas relacionados a aspectos da autonomia financeira interna do Poder Judiciário, bem como duas questões que, mesmo indiretamente, afetam esta autonomia: os precatórios judiciais e as limitações de despesas com pessoal do Poder Judiciário impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No último capítulo, enumeram-se as principais conclusões extraídas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Procuramos abordar todas as questões controvertidas, sendo certo que a tarefa é impossível de ser cumprida com maestria, razão pela qual haverá lacunas, o que só aumenta o interesse pelo estudo do assunto e demonstra sua importância.

Críticas e sugestões dos leitores serão sempre muito bem recebidas, e poderão ser enviadas aos cuidados do autor pelo *e-mail* jmconti@usp.br.

1. A ORIGEM DO PODER JUDICIÁRIO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

1.1. Evolução histórica

A vida em sociedade, desde suas primeiras formas de organização, leva à criação de normas destinadas a permitir a convivência harmônica entre seus membros. O funcionamento adequado dessa forma organizada de vida em sociedade pressupõe o cumprimento dessas normas, e, para isso, há necessidade de mecanismos que assegurem a obediência a este ordenamento jurídico incipiente.

Assim, instituições destinadas a garantir a ordem estabelecida integram os elementos fundamentais para que se considere existir um grupo socialmente organizado.

As primeiras sociedades, ainda que de forma primitiva, criaram mecanismos para solucionar os conflitos entre seus membros e fazer valer a ordem estabelecida.

Dessa necessidade de mecanismos e de instituições destinados a solucionar os conflitos entre as pessoas, a promover a interpretação adequada das normas, bem como da autoridade para exigir seu fiel cumprimento, surgem as primeiras formas do que hoje a maior parte dos Estados modernos convencionou chamar de Poder Judiciário.

O Poder Judiciário, como o conhecemos, tem uma origem que remonta ao próprio surgimento do Estado.

Os primeiros grupos sociais tinham seu mecanismo para cumprir essas funções. No início, a autoridade para exercê-lo era atribuída, na maioria das vezes, aos anciões, para depois ser uma função dos monarcas, até que os grupos sociais foram aumentando, fazendo-se necessária a criação de órgãos responsáveis pelo cumprimento dessas tarefas, órgãos que, por sua vez, tornaram-se maiores e mais complexos ao longo dos tempos, até atingirem as formas pelos quais os conhecemos atualmente.

Castro Nunes identifica bem essa origem e evolução do Poder Judiciário, partindo da época em que cabia ao Rei acumular as funções de ditar a norma, executá-la e declarar o direito. Esclarece que, com “o andar dos tempos, o desenvolvimento das relações jurídicas e a especialização da função tornada cada vez mais técnica, esse corpo de profissionais [referindo-se aos assessores e conselheiros especializados] veio a constituir *uma magistratura* a que o Rei foi abandonando, pouco a pouco, o exercício da prerrogativa”.¹

Não é possível estabelecer com precisão a origem do Poder Judiciário, se considerarmos como tal todos os meios pelos quais suas atribuições foram sendo cumpridas ao longo dos tempos. Até mesmo a origem do que hoje consideramos um Estado é pouco nítida.

As primeiras noções sobre o Poder Judiciário, ou a respeito dos órgãos que exerciam as funções que hoje normalmente lhe são confiadas, aparecem com razoável clareza e nitidez nos escritos de Aristóteles.

Em *A política*, obra na qual discorre sobre a origem do Estado, suas formas de governo e outros assuntos correlatos, Aristóteles (385-322 a.C.), no livro III (“Dos Governos”), capítulo X, trata especificamente “dos três poderes existentes em todo governo”: o poder deliberativo, o poder executivo e o poder judiciário.² Vê-se, por suas palavras, já estar à época evidenciada a existência dos três poderes mencionados:

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas.

E as funções de cada um deles são bastante semelhantes ao que encontramos hoje:

O primeiro destes três poderes [que ele chama de poder deliberativo] é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo [denominado de poder executivo] compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de

¹ *Teoria e prática do Poder Judiciário*, p. 47-9.

² *A política*, p. 127-43.

satisfazê-las. O terceiro [chamado de poder judiciário] abrange os cargos de jurisdição.³

Mais adiante, ao discorrer sobre o Poder Judiciário, Aristóteles sugere critérios para a escolha dos juízes e para a organização dos tribunais.⁴

São muitas as referências ao Poder Judiciário surgidas posteriormente; algumas merecem especial destaque.

No século XVII, John Locke, em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo*, menciona, no capítulo XII, “os poderes legislativo, executivo e federativo da comunidade”. Ao poder legislativo, cabe “a tarefa de definir o modo que se deverá utilizar a força da comunidade para a preservação dela própria e dos seus membros”.⁵ Ao poder executivo, cabe executar as leis em vigor. E o terceiro, que ele sugere chamar de “poder federativo”, resulta da necessidade que a comunidade tem de resolver as controvérsias entre um membro da sociedade e os que estão fora dela, bem como de ter um mecanismo para reparar danos causados aos membros dessa sociedade.⁶

A consagração da teoria de organização do Estado com os poderes separados ocorreu com a obra *Do espírito das leis*, de Montesquieu, em 1748. Montesquieu inicia sua obra reconhecendo ser uma lei natural o desejo dos homens de viver em sociedade. Essa reunião, no entanto, faz surgir um estado de guerra entre eles, tornando necessário o estabelecimento de leis.⁷ Procura estudar, em sua obra, as diversas relações que as leis mantêm com a natureza, os governos e as pessoas. No livro II, discorre sobre as leis nas três espécies de governo que reconhece: o republicano, o monárquico e o despótico. Fixa os três princípios que regem cada um desses governos: a república guia-se pelo princípio da virtude, a monarquia, pela honra, e o governo despótico, pelo medo.⁸ baseado nesses princípios, estuda os diversos tipos de leis em cada espécie de governo. Ao atingir o livro XI, passa a analisar as leis que formam a liberdade política e sua relação com a Constituição. Neste ponto é que surgem as ideias fundamentais de

³ *Idem*, p. 127.

⁴ *Idem*, p. 141-3.

⁵ *Segundo Tratado sobre o Governo*, p. 106.

⁶ *Idem*, p. 107.

⁷ *Do espírito das leis*, p. 20-1.

⁸ *Idem*, p. 43.

Montesquieu para a doutrina da separação dos poderes. Cabe destacar, inicialmente, a definição de “liberdade política”, que, segundo ele, “não pode consistir senão em poder fazer o que se deve querer, e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar”. Em seguida, reconhece a dificuldade em assegurar-se esta liberdade: “a experiência eterna nos mostra que todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim irá seguindo, até que encontre limites”.⁹ Logo após, conclui: “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder”. Para ilustrar seu pensamento, passa a fazer referência à Constituição do Estado da Inglaterra, que, de acordo com ele, tem por objetivo direto a liberdade política. Mostra haver uma separação em três espécies de poder: “O poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil”.¹⁰ A este último, cabe a tarefa de punir os crimes e julgar as questões dos indivíduos, sendo denominado por ele “poder de julgar”.¹¹ Passa, então, a expor as razões que o levam a concluir sobre a necessidade de separação dos poderes do Estado, a fim de que se possa assegurar a almejada liberdade política, em trecho que vale ser transcrito:

Quando em uma só pessoa, ou em um mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não pode existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também *não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo*. Se o poder executivo estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. E se estiver ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares.¹² (grifo nosso)

Esse pensamento é de fundamental importância, pois influenciou a formação dos Estados modernos, consagrando a existência de três poderes distintos, com funções próprias a cada um, e que devem agir harmonicamente para assegurar a liberdade política.

⁹ *Idem*, p. 164.

¹⁰ *Idem*, p. 165. Direito civil, segundo Montesquieu, é aquele concernente às leis que regulam as relações que todos os cidadãos mantêm entre si (*Do espírito...*, p. 21).

¹¹ *Idem*, p. 165.

¹² *Idem*, p. 166.

Assim, embora a origem do Poder Judiciário, no que tange às funções exercidas, seja remota e difícil de estabelecer com precisão, a sua institucionalização como um dos poderes independentes do Estado tornou-se mais clara a partir da divulgação das ideias de Montesquieu, as quais vieram a ser aplicadas pouco tempo depois, como se pode constatar na Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, que prevê um Poder Legislativo (art. I), um Poder Executivo (art. II) e um Poder Judiciário (art. III).¹³

A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, elaborada pela Assembleia Nacional francesa, em 1789, estabelece, no enunciado 16, que “toda sociedade na qual não se assegura a garantia dos direitos, nem se determina a separação dos poderes, considera-se desprovida de constituição”.

Consolidou-se, dessa forma, a teoria da separação dos poderes, acolhida de modo claro pela Constituição brasileira. No entanto, passou a ser questionada e até hoje é alvo de críticas, algumas das quais serão objeto de referência a seguir.

1.2. Críticas à teoria da separação dos poderes

Cumprе ressaltar que a doutrina da separação dos poderes é discutida por vários estudiosos do assunto e sua importância é mitigada em alguns Estados. Há autores que já fazem referência a outras formas de separação dos poderes do Estado, como Loewenstein; outros entendem que deve haver apenas uma divisão de funções com a finalidade de desconcentrar o poder, como Kelsen; Tércio Sampaio Ferraz considera a separação de poderes um princípio em decadência; e há também defensores da tese de que a teoria de Montesquieu foi mal interpretada, como Eros Grau e Gilberto Bercovici.

¹³ A Suprema Corte dos EUA já se manifestou sobre a questão, tornando mais clara a adoção deste princípio: “It is believed to be one of the chief merits of the American system of written constitutional law, that all the powers intrusted to government, whether State or National, are divided into the three grand departments, the executive, the legislative and the judicial. That the functions appropriate to each of these branches of government shall be vested in a separate body of public servants, and that the perfection of the system requires that the lines which separate and divide these departments shall be broadly and clearly defined. It is also essential to the successful working of this system that the persons intrusted with power in any of these branches shall not be permitted to encroach upon the powers confided to others, but that each shall by the law of its creation be limited to the exercise of the powers appropriate to its own department and no other” [Kilbourn v. Thompson, 103 U.S. 168, 190-1, 1880 (In: FRIEDRICH, Carl Joachim. *Separation of powers*, p. 663)].

Loewenstein considera antiquada a teoria da separação dos poderes. Por isso, propõe uma nova divisão, também tripartida: “*la decisión política conformadora o fundamental (policy determination), la ejecución de la decisión (policy execution) y el control político (policy control)*”.¹⁴ Ressalta, inicialmente, a necessidade de tomarem-se as decisões políticas fundamentais, consideradas como tais aquelas resoluções da sociedade determinantes para o presente e para o futuro, que darão a forma da comunidade, cujo primeiro e principal mecanismo é por meio da legislação. Há de se executar essas decisões, o que se faz pela Administração Pública e também pelo exercício da função judicial. Por fim, deve haver um controle político, que se faz mediante a atribuição de diferentes funções estatais a distintos detentores do poder e órgãos do Estado, dotados de autonomia.¹⁵ Justifica, assim, a necessidade de modificar a divisão tripartida dos poderes hoje utilizada.

Para Kelsen, existem não três, mas apenas duas funções básicas do Estado, quais sejam, a criação e a aplicação do Direito, não sendo possível estabelecer fronteiras nítidas entre elas, nem criar órgãos que exerçam essas funções com exclusividade. Kelsen evidencia as situações de interpenetração das funções entre os atuais três poderes, demonstrando as deficiências desta divisão, para defender que o princípio da separação dos poderes “opera antes contra uma concentração que a favor de uma separação de poderes”.¹⁶

O princípio da divisão de poderes, com um Poder Judiciário autônomo, nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz, surgiu como um mecanismo eficiente para evitar o despotismo real então vigente, sendo esse o sentido que Montesquieu pretendeu dar em seu trabalho. Para isso, a neutralidade política do Judiciário mostrou-se uma peça importante na caracterização do Estado de Direito, permitindo a “substituição da unidade hierárquica, concretamente simbolizada pelo *rex*, por uma estrutura complexa de comunicação e controle de comunicação entre forças mutuamente interligadas”¹⁷, constituindo-se em verdadeira “espinha dorsal do Estado de Direito burguês”. Observa, em seguida, que a sociedade tecnológica avançou muito, aumentando o nível de

¹⁴ *Teoría de la constitución*, p. 62.

¹⁵ *Idem*, p. 63-72.

¹⁶ *Teoria geral do Direito e do Estado*, p. 385-404.

¹⁷ *O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?*, p. 41.

complexidade da vida humana, o que tem feito com que as atividades de controle deixem de voltar-se para o passado e passem a se ocupar do futuro. Os tribunais são chamados a fazer uma avaliação prospectiva, projetando o Direito para o futuro, refletindo o crescimento do Estado do bem-Estar Social, do avanço dos direitos sociais, e tendo de decidir sobre ações de caráter coletivo que reflitam políticas públicas asseguradoras desses direitos. Isso leva a uma desneutralização política do juiz e a uma politização da Justiça, tornando necessária uma reflexão sobre a teoria da separação dos poderes, que, nas palavras de Hans Girardi, passa a não ter hoje a mesma relevância de outras épocas.¹⁸

Eros Grau, ao explicar o exercício da função normativa pelo Poder Executivo, tece importantes e interessantes considerações críticas sobre a teoria da separação dos poderes, sendo relevante sintetizar suas ideias a respeito do tema. De início, ressalta que Montesquieu não sustenta a impenetrabilidade entre os poderes, reconhecendo que uns, por vezes, exercem funções típicas de outro; o filósofo francês, na verdade, cogita de uma distinção entre eles, que devem atuar em equilíbrio. Em seguida, discorre sobre a distinção entre poder e função, explicando que o poder “é expressão de uma capacitação para efetivamente realizar ou impor a realização de determinado fim”¹⁹, sendo o poder estatal o poder político juridicamente organizado. Esse poder estatal se traduz em uma função, que pode ser vista no aspecto institucional, material ou subjetivo. No aspecto institucional, as funções podem ser classificadas em legislativa, executiva e jurisdicional; no aspecto material, em função normativa (produção das normas jurídicas – que equivalem aos textos normativos), administrativa (execução das normas jurídicas) e jurisdicional (aplicação das normas jurídicas); e no aspecto subjetivo, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que são “os centros ativos de funções, ou seja, os *órgãos* incumbidos de sua execução”.²⁰ Explicitando o conteúdo da função normativa, conceitua norma como sendo:

[...] o preceito, abstrato, genérico e inovador – tendente a regular o comportamento social de sujeitos associados – que se integra no ordenamento jurídico, [constituindo-se em] um preceito *primário*, no sentido de que se impõe por *força própria, autônoma*; [sendo assim, por função

¹⁸ *Idem*, p. 44-8.

¹⁹ *O direito posto e o direito pressuposto*, p. 236.

²⁰ *Idem*, p. 236-7.

normativa] deve entender-se aquela de emanar *estatuições primárias* – isto é, operantes por força própria – contendo *preceitos abstratos*.²¹ (grifos do original)

Mostra que a função normativa, ora explicitada, não se confunde com a função legislativa, que emana “*estatuições primárias*, geralmente – mas não necessariamente – com conteúdo normativo, sob a forma de lei”. Isto ocorre porque os conceitos de lei e norma não se confundem.

Norma é todo preceito expresso mediante estatuições primárias (na medida em que vale por força própria, ainda que eventualmente com base em um poder não originário, mas derivado ou atribuído ao órgão emanante), ao passo que *lei* é toda estatuição, embora carente de conteúdo normativo, expressa, necessariamente com valor de estatuição primária, pelos órgãos legislativos ou por outros órgãos delegados daqueles. A lei não contém, necessariamente, uma norma. Por outro lado, a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei. E, assim, temos três combinações possíveis: a *lei-norma*, a *lei não norma* e a *norma não lei*.²²

Com isso, mostra que o Poder Executivo, quando exerce função regulamentar, esta não decorre de uma delegação da função legislativa, mas de exercício da função normativa, que compreende as funções legislativa e regulamentar. Conclui, ao final, que a “interpenetração de funções deixa bem evidenciada, neste passo, a face real da exposição de Montesquieu, atinente ao *equilíbrio* e não à ‘separação’ de poderes”.²³

Gilberto Bercovici, analisando o princípio da separação dos poderes nos Estados unidos, extrai dos textos dos “Artigos federalistas” a ideia de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário não devem ser inteiramente desvinculados uns dos outros; na verdade, deve haver interpenetração, de modo que cada um controle os demais. O mecanismo utilizado pela Constituição americana não foi o da separação absoluta e total dos poderes, mas o sistema de freios e contrapesos. Assevera que não foi o que ocorreu no caso do Brasil, que adotou o sistema de separação de poderes no ordenamento constitucional por meio da interpretação literal, e, em sua opinião, equivocada, de Montesquieu.²⁴

²¹ *Idem*, p. 239-40.

²² *Idem*, p. 241.

²³ *O direito posto...*, p. 225-55.

²⁴ “Separação de poderes” no Estado federal norte-americano, p. 227-230.

Carl Friedrich, ao discorrer sobre o tema, lembra que, embora os Estados Unidos consagrem a separação de poderes como um princípio constitucional fundamental, a expansão das agências reguladoras, que praticamente realizam atos legislativos, executivos e judiciais, tem mitigado sua importância e colocado em dúvida a necessidade desse princípio para garantir a liberdade. Cita o exemplo da Inglaterra, em que a intensa interpenetração dos Poderes Executivo e Legislativo não parece ter destruído os fundamentos de um governo livre.²⁵

1.3. A separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos

James Madison, um dos autores da obra *O federalista*, reconhece que a acumulação de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas mesmas mãos pode caracterizar tirania, como defendido por Montesquieu; no entanto, considera haver interpretação distorcida de suas ideias, sendo a verdadeira interpretação de seu pensamento a de que “onde *todo* o poder de um dos ramos é concentrado nas mesmas mãos que enfeixam *todo* o poder de outro ramo, os princípios fundamentais de uma Constituição livre estarão subvertidos”.²⁶

Não há, em sua tese, separação absoluta dos poderes, sendo até necessária uma representação parcial de um poder em outro ou controle mútuo dos respectivos atos. Não se deve permitir que qualquer dos poderes possua, direta ou indiretamente, influência dominante sobre os demais no exercício dos poderes próprios de cada um; ressalta também que “os poderes específicos de um dos ramos não devem ser direta e integralmente exercidos por qualquer dos outros dois”. A tarefa mais difícil, segundo Madison, “está em prover para cada um deles certa segurança prática contra invasões por parte dos outros. Como será tal segurança – eis o grande problema a ser resolvido”. Madison, de forma precisa e inteligente, resumiu nessa sua colocação um problema central na doutrina da separação dos poderes.²⁷

Os Estados Unidos da América, em sua Constituição, consagraram a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*), separando os poderes em órgãos distintos,

²⁵ *Separation of powers*, p. 664.

²⁶ HAMILTON; MADISON; JAY. *O federalista*, p. 302.

²⁷ *Idem*, p. 301-7.

com autonomia e independência, estabelecendo também um controle recíproco, evitando a concentração de poder.²⁸

Sem querer seguir o exemplo inglês da monarquia, sistema que repudiavam²⁹, os Estados Unidos adaptaram as ideias de Montesquieu, que defendia o Poder Executivo nas mãos do monarca, criando o sistema presidencialista de governo. Mantiveram o Poder Executivo nas mãos de uma única pessoa, que passou a ser o Presidente da República, eleito democraticamente pela população, para um período determinado (no caso, de quatro anos – Constituição dos EUA, art. II, seção 1).

A interpenetração dos poderes, com funções típicas de um poder sendo exercidas por outro, em determinados casos, ou mesmo formas indiretas de influência, como um escolhendo membros que integram o outro, é fato inconteste, que ocorre nos Estados que adotam o sistema da tripartição nítida dos poderes.³⁰ O sistema de freios e contrapesos faz surgir também uma série de mecanismos de controle de um poder sobre o outro, evidenciando a relatividade do conceito de separação entre os poderes.³¹ Isso, no entanto, nunca chegou a macular a teoria da tripartição dos poderes. É inegável, mesmo se adotando sistemas que preveem claramente a separação dos poderes, como se vislumbra no caso brasileiro, não haver uma independência absoluta entre eles. A independência será sempre relativa, até porque o Estado é uno, soberano e indivisível. Vários autores deixam clara essa noção. Hely Lopes Meirelles, ao explicitar as ideias de Montesquieu, afirma:

Aliás, já se observou que Montesquieu nunca empregou em sua obra política as expressões “separação de Poderes” ou “divisão de Poderes”, referindo-se unicamente à necessidade do “equilíbrio entre os Poderes”, do que resultou

²⁸ Modelo que veio servir de base para a organização de diversos Estados modernos, como o Brasil.

²⁹ Em sua Declaração de Independência, de 4 de julho de 1776, os americanos mostram-se bastante revoltados com a monarquia inglesa: “*The history of the present King of Britain is a history of repeated injuries and usurpations, all having in direct object the establishment of an absolute Tyranny over these States*”.

³⁰ A Constituição brasileira prevê, por exemplo, a escolha dos membros do STF pelo Presidente da República com aprovação do Senado Federal (art. 101, parágrafo único); a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República (art. 62); julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade pelo Senado Federal (art. 52, I); a elaboração, pelo Presidente da República, das leis delegadas (art. 68), além de outras.

³¹ A Constituição brasileira traz algumas situações que permitem vislumbrar os mecanismos de freios e contrapesos: é o caso do poder de veto do Presidente da República (art. 66, § 1º), a aprovação pelo Senado Federal da escolha de ocupantes de cargos públicos nos Poderes Executivo e Judiciário (art. 53, III), a fiscalização da administração pública pelo Poder Legislativo (art. 70), etc.

entre os ingleses e norte-americanos o sistema de *checks and balances*, que é o nosso método de *freios e contrapesos*, em que um Poder limita o outro, como sugerira o próprio autor no original: “*le pouvoir arrête le pouvoir*”. Seus apressados seguidores é que lhe deturparam o pensamento e passaram a falar em “divisão” e “separação de Poderes”, como se estes fossem estanques e incomunicáveis em todas as suas manifestações, quando, na verdade, isto não ocorre, porque o Governo é a resultante da interação dos três *Poderes de Estado* – Legislativo, Executivo e Judiciário – como a Administração o é de todos os órgãos desses Poderes.³²

Castro Nunes, embora veja nas ideias de Montesquieu uma nítida separação de poderes, também reconhece a relatividade do princípio: “O princípio não é, pois, absoluto. Isso, porém, não envolve a sua negação, ainda que sem a rigidez do conceito de Montesquieu, porque de outro modo não haveria o Estado constitucional, que se define, histórica e politicamente, por essa separação”.³³

No mesmo sentido posiciona-se Rosalina Correa de Araújo.³⁴ José Afonso da Silva interpreta as interferências como meios de se assegurar a harmonia necessária entre os poderes, sintetizando com notável precisão as ideias ora veiculadas:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.³⁵

Do exposto, constata-se que a separação de poderes é um princípio adotado na maior parte dos Estados modernos, sem que, no entanto, seja possível considerá-lo absoluto, na medida em que há uma interpenetração, com situações de exercício de funções que não são próprias a cada um dos poderes considerados. Além disso, há mecanismos de controle recíproco, caracterizadores do sistema de freios e contrapesos, que visam evitar a concentração de poder e, conseqüentemente, a ocorrência de abusos, conforme alerta Montesquieu.

³² *Direito Administrativo brasileiro*, p. 57.

³³ *Teoria e prática...*, p. 51.

³⁴ *O Estado e o Poder Judiciário no Brasil*, p. 447.

³⁵ *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 111.

Com isso, evidencia-se a existência de diferenças no grau de independência e autonomia que os Estados conferem a cada um dos poderes. Em alguns Estados, como o Brasil, há uma maior independência; em outros, como os que adotam o sistema parlamentarista, essa independência é menor.

1.4. A separação de poderes e o sistema parlamentarista

As diferentes formas de organização do Estado, com maior ou menor clareza na divisão dos poderes, permitem até que se classifiquem os diversos sistemas de governo, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz, em três categorias:

- a) sistema de concentração do poder, no qual não há divisão do poder, citando como exemplo o antigo regime soviético;
- b) sistema de colaboração de poderes, no qual há a divisão formal em três poderes, mas esses não são independentes, citando como exemplo os Estados que adotam o sistema parlamentarista; e
- c) sistema de separação de poderes, no qual há claramente três poderes independentes, como em geral ocorre nos Estados que adotam o sistema presidencialista.³⁶

Essas diferenças vão influenciar as várias formas pelas quais os Estados tratam da autonomia do Poder Judiciário, notando-se haver um grau mais elevado de autonomia nos Estados em que vigora o sistema presidencialista do que naqueles sob a égide do parlamentarismo. Nestes, o grau de independência dos poderes é pequeno, tornando sua tripartição pouco nítida.

O parlamentarismo, como assevera Dalmo Dallari, “foi produto de uma longa evolução histórica, não tendo sido previsto por qualquer teórico, nem se tendo constituído em objeto de um movimento político determinado”.³⁷ Surgiu para acomodar interesses dos detentores do poder na Inglaterra a partir do século XIII, atingindo seu apogeu com a Revolução Inglesa, em 1688 e 1689, quando o Parlamento impõe-se

³⁶ *Curso de Direito Constitucional*, p. 129.

³⁷ *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 231.

como força política.³⁸ Caracteriza-se pela separação da função de chefe de Governo, exercida pelo Primeiro-Ministro, indicado pelo Parlamento, a quem cabe exercer o Poder Executivo, e a função de chefe de Estado, a quem cabe exercer, basicamente, funções de representação. No sistema parlamentarista, há interpenetração significativa dos Poderes, especialmente entre Legislativo e Executivo, mitigando a relevância da tripartição de poderes. A divisão das funções do Estado nos três poderes já consagrados mantém-se, mas não há uma preocupação em reconhecer-lhes uma independência institucional nos moldes constatados em países que adotam o sistema presidencialista.

Na França, que adota o regime parlamentarista, o Poder Legislativo é constituído pela Assembleia Nacional e pelo Senado (Constituição, art. 24). O Governo é dirigido pelo Primeiro-Ministro (art. 21), nomeado pelo Presidente da República (art. 8), e este preside o Conselho de Ministros. Há um Conselho Constitucional (*Conseil Constitutionnel*), composto de nove membros nomeados pelo Presidente da República, pelo Presidente da Assembleia Nacional e pelo Presidente do Senado (art. 56). Este Conselho decide sobre questões relacionadas à eleição do Presidente da República, Deputados, Senadores e referendos, bem como avalia a constitucionalidade das leis. O art. 64 da Constituição francesa regula a “Autoridade Judicial” (*Autorité Judiciaire*) e estabelece que compete ao Presidente da República garantir a independência da autoridade judicial, assistido pelo Conselho Superior da Magistratura, o qual é presidido pelo próprio Presidente da República e tem como vice-presidente o Ministro da Justiça. O art. 67 prevê o Alto Tribunal de Justiça (*Haute Cour de Justice*), composto de membros eleitos pela Assembleia Nacional e pelo Senado. Vê-se, claramente, que no sistema adotado a interpenetração entre os poderes é intensa, sendo bastante mitigada a separação entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Na Itália, o Poder Legislativo (Parlamento) compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado da República (Constituição, art. 55); o Presidente da República é eleito pelo Parlamento (art. 83) e exerce as funções de Chefe de Estado (art. 87), sendo o Governo chefiado pelo Presidente do Conselho de Ministros (art. 95). O Poder Judiciário (que consta na Constituição sob o título de “Magistratura”) constitui um órgão autônomo e independente dos demais poderes (art. 104), havendo, no entanto, um

³⁸ *Idem*, p. 232.

Conselho Superior da Magistratura, a quem compete decidir sobre admissão, promoção, remoção e aplicação de medidas disciplinares relacionadas aos magistrados, sendo este órgão presidido pelo Presidente da República e composto por magistrados, professores universitários e advogados. Há, também, embora em menor intensidade que na França, uma interpenetração significativa entre os poderes.

A Constituição portuguesa considera “órgãos de soberania” o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais (Constituição, art. 113, 1), que devem observar separação e independência (art. 114, 1). O Presidente da República exerce funções de chefe de Estado (art. 123), competindo-lhe nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e os membros do Governo (art. 136, f). O Primeiro-Ministro é o chefe do Governo (art. 186), sendo nomeado pelo Presidente da República, após ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em vista os resultados eleitorais (art. 190, 1). Os demais membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro-Ministro (art. 190, 2). O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia da República, composta de Deputados eleitos por sistema de representação proporcional (arts. 150 a 155). O Poder Judiciário é exercido pelos Tribunais, órgãos dotados de soberania (art. 205, 1) e independência (art. 206). Há um Tribunal Constitucional, composto por 13 membros, Juízes e juristas, sendo dez escolhidos pela Assembleia da República; o Presidente do Tribunal Constitucional é eleito pelos respectivos Juízes (art. 224). É interessante notar que em Portugal o Supremo Tribunal de Justiça, órgão superior da hierarquia dos tribunais judiciais, tem seu presidente eleito pelos respectivos Juízes (art. 212, 1 e 2), que também preside o Conselho Superior da Magistratura, cujos membros são eleitos pelo Presidente da República, pela Assembleia da República e pelos Juízes.

Vê-se, pelos exemplos citados, que cada Estado tem sua forma peculiar de organização, havendo diversos meios de relacionamento entre os poderes. Mesmo nos que adotam o regime parlamentarista, embora se note uma interpenetração maior entre eles, esta ocorre de diferentes formas, com maior ou menor autonomia para os poderes.

1.5. A separação de poderes no sistema constitucional brasileiro

O modelo adotado pelo Estado brasileiro, expresso em sua Constituição, não deixa dúvidas sobre a adoção do princípio da separação dos poderes como base da sua organização. A Constituição estabelece, no art. 2º, que os poderes são independentes, e o art. 60, § 4º, III, veda emendas à Constituição que possam abolir a separação de poderes, tornando este dispositivo “cláusula pétrea”. E vai mais além, ao estabelecer que a organização do Estado brasileiro pressupõe a independência e a autonomia do Poder Judiciário frente aos demais poderes, sendo esta autonomia ampla, abrangendo os aspectos administrativo e financeiro, conforme expressamente previsto no art. 99 da CF.

Assim, dada a forma explícita com que a Constituição consagrou a separação dos poderes, cabe ao operador do Direito compreender nosso ordenamento jurídico e aplicá-lo tendo por base este princípio.

O modelo adotado pelo Poder Judiciário brasileiro, bem como a compreensão exata dos conceitos de independência e autonomia, expressamente mencionados no texto constitucional, são questões importantes para o objeto desta tese, a ser estudada com maior profundidade, o que será feito nos itens subsequentes, após situarmos o Poder Judiciário no contexto do Estado e da Administração Pública.

2. O ESTADO, O PODER JUDICIÁRIO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de Estado é complexo, sendo bastante difícil encontrar uma definição única e precisa, tendo em vista os diversos aspectos que o envolvem.³⁹ Também não é objetivo central deste trabalho estabelecê-lo, mas tão somente contextualizar o Poder Judiciário na estrutura do Estado. Por essa razão, serão mencionados alguns conceitos que visam dar uma noção a respeito do tema.

Dalmo Dallari conceitua Estado como a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.⁴⁰ Hely Lopes Meirelles prefere fazer referência às diversas definições, conforme o aspecto considerado:

Do ponto de vista sociológico, é *corporação territorial dotada de um poder de mando originário* (Jellinek); sob o aspecto político, é *comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção* (Malberg); sob o prisma constitucional, é *pessoa jurídica territorial soberana* (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é *pessoa jurídica de Direito Público Interno* (art. 14, I) [...] Esse é o *Estado de Direito*, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis.⁴¹

Para que o Estado cumpra sua finalidade de alcançar o bem comum do povo, atendendo às necessidades públicas, mantendo a ordem jurídica e realizando todos os demais atos para os quais foi criado, é necessário que se organize e que tenha uma estrutura por meio do qual se possam operacionalizar essas ações. Pelas razões já expostas, há uma diversidade muito grande na forma pela qual ocorre essa organização, havendo diferenças mais e menos significativas entre os diversos Estados, tendo em

³⁹ “Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores” (DALLARI, *Elementos...*, p. 115). “Devido à variedade de objetos que o termo comumente denota, definir ‘Estado’ torna-se difícil” (KELSEN, *Teoria geral...*, p. 261).

⁴⁰ *Elementos...*, p. 118.

vista a multiplicidade de fatores de ordem política, cultural, geográfica, econômica etc. que exercem influência na formação do Estado, impedindo que existam estruturas idênticas. No entanto, ainda que sejam diversas, essas estruturas são necessárias para dar existência concreta ao Estado.

Já a Administração Pública compreende o conjunto de pessoas, órgãos, agentes e demais instrumentos por meio dos quais o Estado exerce suas funções, realizando as ações para cumprir suas finalidades.⁴² Assim, o Estado, enquanto pessoa jurídica de direito público, está estruturado na Administração Pública, que lhe fornece os meios concretos para sua existência efetiva.

No âmbito territorial, alguns Estados adotam o regime federativo, estabelecendo uma divisão do poder que prevê uma organização estruturada nacionalmente, com atribuições próprias e atuação em todo o território nacional, e organizações regionais, que podem também existir em nível local.⁴³ Criam-se, como no Brasil, várias esferas de governo, cada qual dotada de personalidade jurídica própria, com sua Administração Pública voltada para cumprir as atribuições que lhe foram destinadas pela Constituição. No Brasil, por conseguinte, podemos identificar a Administração Pública Federal, as Administrações Públicas Estaduais, a Administração Pública Distrital e as Administrações Públicas Municipais. Isso revela a existência da chamada “divisão vertical” da Administração Pública brasileira.⁴⁴

Quanto às funções que o Estado exerce, como visto no capítulo anterior, estabeleceu-se a separação em três poderes, devendo cada um – Legislativo, Judiciário e Executivo – exercer, predominante e respectivamente, as funções de elaboração das leis,

⁴¹ *Direito Administrativo brasileiro*, p. 55-6.

⁴² Trata-se de uma conceituação simplificada, destinada a atender aos objetivos do trabalho para este momento em que se faz necessária a inclusão do Poder Judiciário no contexto da Administração Pública. A definição precisa de Administração Pública também não é tarefa simples. “Sempre houve dificuldade em fixar com precisão o conceito de Administração Pública. Diz-se mesmo que a Administração se deixa descrever, mas não se deixa definir, sobretudo ante sua complexidade e caráter multiforme de suas atuações” (MEDAUAR, *Direito administrativo moderno*, p. 44).

⁴³ A questão do federalismo é bastante interessante e permite extensas discussões, parte das quais já abordamos na obra *Federalismo fiscal e fundos de participação*. Não é o caso, no entanto, de se estender o assunto neste momento, a fim de que não se desvie do objeto principal da discussão, razão pela qual se faz esta referência sucinta.

⁴⁴ MEDAUAR, *Direito...*, p. 50.

interpretação das leis (e solução de conflitos) e aplicação das leis, tornando-as eficazes nos casos concretos.⁴⁵

A Administração Pública é muitas vezes vista como a estrutura sob a qual se organiza o Poder Executivo, uma vez que este é responsável por exercer o que se pode chamar de função administrativa. No entanto, tal forma de ver a Administração Pública não se torna coerente com o que se constata na prática, ao se analisarem os aspectos administrativos e financeiros do Estado brasileiro.

O orçamento público é único para cada uma das Administrações Públicas (federal, estaduais, distrital e municipais), e nele estão previstas as receitas e as despesas de todos os órgãos que as compõem. Pela classificação institucional (ver item 4.3.2 deste trabalho), as receitas e as despesas são previstas para cada um dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo este último válido apenas para as Administrações federais e estaduais, uma vez que não há Poder Judiciário na esfera municipal), órgãos e unidades que os integram. Assim, fica claro que, no aspecto financeiro, o Poder Judiciário integra a Administração Pública. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) também evidencia essa situação ao estabelecer, no art. 1º, § 3º, I, que, quando se fazem referências às pessoas jurídicas da união, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, elas compreendem o Poder Executivo, o Poder Legislativo (nestes abrangidos os Tribunais de Contas), o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Também no âmbito administrativo constata-se que o Poder Judiciário integra a Administração Pública, uma vez que, ressalvadas suas peculiaridades, os princípios e as normas da Administração Pública aplicam-se ao Poder Judiciário, quer no aspecto organizacional, quer no que se refere ao funcionalismo público que presta serviços a este Poder, bem como em outros aspectos. A redação do art. 37 da CF é bastante clara nesse sentido: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

⁴⁵ Aqui também se faz referência simplificada às funções de cada um dos Poderes, uma vez que não se pretende abrir discussão sobre esse ponto neste momento do trabalho.

O Poder Judiciário, portanto, integra a Administração Pública, sem, no entanto, fazer parte do Poder Executivo, evidenciando não ser lógico considerar a Administração Pública como estrutura do Poder Executivo. A Administração Pública é a estrutura por meio da qual o Estado (e não o Poder Executivo) organiza-se a fim de atender aos interesses públicos.

A contextualização do Poder Judiciário na Administração Pública comporta ainda considerações acerca da personalidade jurídica.

No ordenamento jurídico brasileiro, as pessoas jurídicas podem ser de direito público, interno ou externo, e de direito privado (Código Civil, art. 40). As pessoas jurídicas de direito público interno são a união, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios, os Municípios, as autarquias e as demais entidades de caráter público criadas por lei (Código Civil, art. 41).

Há consequências importantes para aqueles que têm personalidade jurídica, como o fato de tornarem-se civilmente responsáveis por atos de seus agentes que causem danos a terceiros (Código Civil, art. 43).

O Poder Judiciário, assim como os Poderes Legislativo e Executivo, não são pessoas jurídicas. São órgãos que compõem a Administração Pública⁴⁶, que, por sua vez, corresponde à materialização da estrutura do Estado, este, sim, dotado de personalidade jurídica, constituindo-se em uma pessoa jurídica de direito público interno, nos termos do art. 41 do Código Civil. As palavras de Hely Lopes Meirelles são esclarecedoras:

Os *órgãos* integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como parte desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através

⁴⁶ Os órgãos públicos “são unidades de atuação, que englobam um conjunto de pessoas e meios materiais ordenados para realizar uma atribuição predeterminada”, e a expressão deve ser adequadamente utilizada para “designar unidade de atuação integrante de uma pessoa jurídica” (MEDAUAR, *Direito...*, p. 54-5). Maria Sylvia Di Pietro, ao classificar os órgãos públicos quanto à posição estatal, inclui os Tribunais na categoria de órgãos independentes, originários da Constituição e representativo de um dos três Poderes (*Direito...*, p. 302).

de seus agentes (pessoas físicas).⁴⁷

Os agentes do Poder Judiciário agem em nome da pessoa jurídica que representam, podendo ser a união, os Estados ou o Distrito Federal. Um Juiz federal integra o Poder Judiciário federal, órgão da união; um Juiz de direito do Estado de São Paulo integra o Poder Judiciário desta unidade da federação, que é órgão da pessoa jurídica de direito público interno “Estado de São Paulo”.

As consequências jurídicas são da pessoa jurídica que integram, e não do Poder Judiciário, que não responde juridicamente por seus atos, uma vez que não tem personalidade jurídica.

O Poder Judiciário, por meio dos órgãos nos quais se subdivide (Tribunais, por exemplo), pode manter relações com terceiros, tais como celebração de contratos, produzindo efeitos jurídicos. Essa atuação, no entanto, faz-se mediante uma relação de imputação, como Hely Lopes Meirelles nos ensina:

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar. E, a despeito de não terem personalidade jurídica, os órgãos podem ter prerrogativas funcionais próprias que, quando infringidas por outro órgão, admitem defesa até mesmo por *mandado de segurança*.

A atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum *órgão* a representa juridicamente. A representação legal da entidade é atribuição de determinados *agentes* (pessoas físicas), tais como os Procuradores judiciais e administrativos e, em alguns casos, o próprio chefe do Executivo (CPC, art. 12, I, II e VI). Não se confunda, portanto, a imputação da atividade funcional do órgão à pessoa jurídica com a representação desta perante a Justiça ou terceiros: a *imputação* é da atuação do órgão à entidade a que ele pertence; a *representação* é perante terceiros ou em juízo, por certos agentes.

Não há entre a entidade e seus órgãos relação de representação ou de mandato, mas de imputação, porque a atividade dos órgãos identifica-se e confunde-se com a da pessoa jurídica. Daí por que os atos dos órgãos são havidos como da própria entidade que eles compõem. Assim, os órgãos do Estado são o próprio Estado compartimentado em centros de competência, destinados ao melhor desempenho das funções estatais. Por sua vez, a vontade psíquica do agente (pessoa física) expressa a vontade do órgão, que é

⁴⁷ *Direito Administrativo brasileiro*, p. 64.

a vontade do Estado, do Governo e da Administração.⁴⁸

A separação de poderes, princípio erigido à condição de cláusula pétrea, acompanhada da autonomia administrativa e financeira reconhecida pelos arts. 99 e 168 da CF, exige uma maior reflexão, pois permite vislumbrar a possibilidade de conflito interno entre órgãos da Administração Pública, uma vez que passam a existir interesses próprios de cada Poder.

O fato de não ter personalidade jurídica não afasta a possibilidade de órgãos da Administração Pública serem dotados de personalidade judiciária, conferindo-lhes legitimidade processual para defenderem seus interesses em juízo.

Existindo interesses de um Poder que possam ser conflitantes com os interesses de outro Poder, não se mostra compatível, ante o princípio da separação dos poderes, que a decisão, em todos os casos, seja tomada no âmbito interno, pois não há superioridade hierárquica de um Poder sobre o outro. Também não se pode atribuir ao Poder Executivo, por meio de seus órgãos, como uma Procuradoria, a defesa dos interesses de um outro Poder em juízo em caso de conflito, quando esse conflito puder ocorrer contra o próprio Poder Executivo.

É necessário, pois, que os poderes, ou mesmo os órgãos que os compõem, tenham legitimidade para demandar em juízo nas causas de seu interesse, quando se mostrarem conflitantes com os interesses dos demais poderes, caso em que não se pode reconhecer presente a correspondência entre a vontade do órgão e a vontade do Estado.

O próprio Hely Lopes Meirelles reconhece a capacidade processual de órgãos de Poder, ao se manifestar sobre a Câmara de vereadores:

A capacidade processual da Câmara para a defesa de suas prerrogativas funcionais é hoje pacificamente reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência. Certo é que a Câmara não tem personalidade jurídica, mas tem personalidade judiciária. Pessoa jurídica é o Município. Mas nem por isso se há de negar capacidade processual, ativa e passiva, à Edilidade, para ingressar em juízo quando tenha prerrogativas ou direitos próprios a defender.⁴⁹

⁴⁸ *Idem*, p. 64-5.

⁴⁹ *Direito Municipal brasileiro*, p. 434.

A jurisprudência brasileira é farta em exemplos de aceitação da capacidade processual dos órgãos de Poder, principalmente como impetrantes de mandados de segurança (MS 23.277/AL, MS 24.206-MC/AP, MS 24.380/RO, todos do STF), mas também em ações ordinárias (AO 1.042-MC/PE, STF) e ações diretas de inconstitucionalidade (ADIn 732-7/RJ, STF). Vale transcrever trechos de decisão do Tribunal de Justiça da Paraíba, que deixam claros os argumentos expostos:

A personalidade jurídica não se confunde com a personalidade judiciária; esta é um *minus* em relação àquela. Toda pessoa jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas órgãos há que, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, na defesa de prerrogativas ou direitos próprios, porque são titulares de direitos subjetivos perceptíveis de proteção judicial, quando relegados ou contestados. Nessa situação se encontra o Tribunal de Contas que, não tendo personalidade jurídica, tem, contudo, personalidade judiciária, ativa e passiva.

No corpo do acórdão, o relator esclarece ainda em seu voto:

No âmbito estadual, quem tem personalidade jurídica é o Estado, que não se confunde com o Poder Executivo, porque este é apenas um *minus* daquele. O Estado são os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com os seus órgãos. Assim, a rigor quem deve estar em juízo, propugnando pela defesa de seus interesses, situados em quaisquer de seus entes, é o Estado, através da Procuradoria-Geral. Não assim o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário ou o Tribunal de Contas. No caso presente, embora o Tribunal de Contas não tenha personalidade jurídica, cabe-lhe, no entanto, deduzir o pedido exordial, como o fez, pois tem capacidade judiciária para tanto, visto que está agindo na defesa de prerrogativas funcionais, como já acentuado.⁵⁰

Na doutrina, a posição não tem sido diferente. Regis Fernandes de Oliveira é claro ao concluir: “O Judiciário, no exercício de suas atribuições constitucionais, tem capacidade para ir a juízo e postular que sejam resguardados seus direitos, no cumprimento de suas obrigações”.⁵¹

Fernando Guimarães Ferreira, em artigo dedicado ao tema, expõe com clareza seus argumentos, trazendo fundamentos de doutrina e jurisprudência que não deixam margem a dúvidas sobre a personalidade judiciária dos órgãos de Poder, dotados de

⁵⁰ TJPB, Decret. 93.006464-5, j. 9.6.1993, rel. Des. Antonio Elias de Queiroga, *Revista dos Tribunais* 701/142.

⁵¹ A Constituição assegura autonomia do Judiciário.

capacidade processual para demandar em juízo, ativa e passivamente, na defesa de seus interesses. Conclui seu trabalho asseverando que:

a) a Constituição Federal (1988), dentro do processo de redemocratização nacional – como reação ao centralismo da Emenda Constitucional n. 1 de 1969 –, alterou de forma substancial o conteúdo dos princípios da autonomia e da independência dos Poderes, no que tange ao exercício das prerrogativas próprias de cada um desses, sendo concedida aos Poderes Judiciário e Legislativo uma autonomia administrativa e financeira antes concentrada no Poder Executivo (hipertrofia do Poder Executivo), de forma que o entendimento pela capacidade processual absoluta desses Poderes não encontra seu pressuposto de validade no atual diploma constitucional, além de representar sério risco ao fortalecimento da democracia no País, uma vez que estes Poderes não teriam a possibilidade de defender, de forma real e efetiva, suas prerrogativas, constitucionalmente previstas; e b) a jurisprudência nacional – inclusive do Supremo Tribunal Federal – bem como a doutrina nacional são vastas ao reconhecer, expressamente, aos Poderes Judiciário e Legislativo – mesmo anteriormente à Constituição Federal de 1988 –, personalidade judiciária (capacidade processual), por titulares direitos subjetivos públicos, podendo comparecer em juízo, em qualquer espécie de ação judicial para a defesa de suas autonomias e prerrogativas institucionais, as quais foram alargadas pelo novo diploma constitucional federal.⁵²

O Poder Judiciário, por conseguinte, embora não tenha personalidade jurídica, é dotado de personalidade judiciária, tendo capacidade processual para estar em juízo na defesa de seus interesses específicos.

⁵² *A consolidação...*, p. 183-4.

3. O PODER JUDICIÁRIO: FUNÇÕES, ORGANIZAÇÃO E AUTONOMIA

3.1. Identificação e funções do Poder Judiciário

Já se fez referência nos capítulos anteriores à origem do Poder Judiciário, sua inserção no Estado como um dos poderes que o integram e lhe dão forma, bem como o papel que ocupa sob a ótica da Administração Pública.

Com isso, já se tem uma noção a respeito das funções que exerce, o que será visto com maior detalhamento neste item, embora não se pretenda aprofundar a discussão, que é extensa e complexa, uma vez que o presente trabalho pretende focar-se nas questões pertinentes aos aspectos financeiros da autonomia atribuída a este Poder, por força de expressa disposição constitucional (art. 99). Nos capítulos anteriores, já se pôde vislumbrar a dificuldade em se encontrar consenso sobre a exata conformação e funções do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário pode ser visto sob vários ângulos, conforme o aspecto que se queira considerar. Tem duas faces, nas palavras de Maria Teresa Sadek: “uma de poder de Estado e, outra, de instituição prestadora de serviços”.⁵³

Neste ponto, ajustam-se as classificações já mencionadas por Eros Grau – às quais já se fez referência no item 1.2 –, que, no aspecto subjetivo, considera os poderes “centros ativos de funções, ou seja, os órgãos incumbidos de sua execução”, cabendo ao Poder Judiciário, essencialmente, a função jurisdicional, de aplicação das normas jurídicas (aspecto material).⁵⁴

O Poder Judiciário, no âmbito de Poder do Estado, já teve sua noção suficientemente aclarada nos capítulos anteriores, sendo o caso de incursionar no campo

⁵³ Judiciário: mudanças e reformas, p. 79.

⁵⁴ *O direito posto...*, p. 236-7.

das funções por ele exercidas e dos serviços por ele prestados. Dar-se-á ênfase, evidentemente, às funções típicas do Judiciário.⁵⁵

Assim, pode-se identificar o Poder Judiciário como um conjunto de órgãos aos quais se atribui a função jurisdicional.

Para Agustín Gordillo, a função jurisdicional é “*la decisión con fuerza de verdad legal de controversias entre partes, hecha por un órgano imparcial e independiente*”.⁵⁶ Cabe ao Poder Judiciário “aplicar contenciosamente a lei a casos particulares”, nas palavras de Pedro Lessa⁵⁷, ou “compor conflitos de interesse em cada caso concreto”, como expressa José Afonso da Silva.⁵⁸

Não é tarefa simples tornar precisas essas atribuições que se conferem ao Poder Judiciário, pois compõem uma gama de atividades relacionadas à administração da justiça que não se distinguem facilmente daquelas exercidas pelos outros poderes.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta o problema:

De fato, em sua substância essa função é *executar* ou *aplicar* a lei a casos particulares. Ora, executar a lei é objeto de outra função, a *executiva*, ou *administrativa*. Destarte, limitando-se a pôr em prática, em casos concretos, decisões anteriores de caráter geral, o Judiciário exerceria uma função por sua natureza igual à desempenhada pela administração. [...]

Na verdade, é difícil compreender como se pode sustentar que, em sua substância, seja a “função judiciária” ou “jurisdicional” distinta da função “executiva” ou “administrativa”. O único ponto por que uma pode ser distinguida da outra é o *modo* de execução da lei a que obedece ao Judiciário.

De fato, este aplica a lei *contenciosamente*, isto é, com a possibilidade rigorosamente garantida de debate entre as partes interessadas no litígio. Abre-se perante ele sempre a possibilidade do contraditório, permitindo-se a todos os que serão afetados pela decisão fazerem ouvir suas razões, seus argumentos.

O modo, porém, não muda a natureza da função. Ademais, o Direito

⁵⁵ Não é de interesse, para este item, a referência a funções atípicas, tais como as administrativas (promover licitações, organizar secretarias) ou legislativas (elaborar regimentos, regular o funcionamento de serviços).

⁵⁶ *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, p. IX-13.

⁵⁷ *Do Poder Judiciário*, p. 1. 58.

⁵⁸ *Curso...*, p. 522.

comparado mostra bem que órgãos de caráter estritamente administrativos podem ser jungidos a abrir contenciosos para aplicar a lei a casos particulares. É o caso dos tribunais, ou como se usa dizer, dos contenciosos administrativos.⁵⁹

Não é o caso de dar maior extensão ao assunto, pois, em linhas gerais, os Estados especificam as funções atribuídas ao Poder Judiciário, e, uma vez estabelecida e reconhecida a organização do Estado em três poderes distintos, cabe analisar a forma pela qual este Poder se organiza para cumprir sua missão.

Ver-se-á que esta dificuldade na identificação precisa das tarefas que compõem a função jurisdicional reflete-se na forma de organização do Poder Judiciário, encontrando-se, nos diversos Estados, diferenças nas funções exercidas por este Poder.

3.2. Organização do Poder Judiciário

Tendo em vista o princípio do duplo grau de jurisdição, normalmente o Poder Judiciário tem, ao menos, duas instâncias: o primeiro grau, para o qual são apresentadas a maior parte das causas; e o segundo grau, com a competência, em regra, de apreciar os recursos interpostos contra as decisões de primeiro grau, estabelecendo assim o que se pode chamar de estrutura vertical do Poder Judiciário.

O primeiro grau de jurisdição, na generalidade dos casos, é composto por juízes que decidem isoladamente as questões, enquanto os órgãos de grau superior são colegiados, com as decisões sendo tomadas por grupos de juízes.

É comum haver um órgão de cúpula, que pode funcionar algumas vezes como um terceiro grau de jurisdição, dependendo da forma de organização adotada.

Pode-se identificar também uma diferente estrutura horizontal do Poder Judiciário. Vários países estabelecem uma divisão funcional do Poder Judiciário, criando justiça especializadas conforme a matéria discutida. No Brasil, por exemplo, isso ocorre em matéria eleitoral, trabalhista e militar. Há países com tribunais especializados em matéria fiscal, como o Canadá, e previdenciária, como a França.

⁵⁹ *Curso...*, p. 240-1.

A organização do Estado, no que se refere à repartição territorial do Poder, exerce grande influência na estrutura adotada pelo Poder Judiciário. Admitindo a dicotomia “Estados unitários” e “Estados Federais”⁶⁰, em cada uma dessas formas de organização do Estado o Poder Judiciário apresenta conformações diferentes. Nos Estados Federais, essa organização tende a ser bastante complexa, envolvendo divisões no Poder Judiciário em função de matéria discutida, pessoas envolvidas e outras, estabelecendo-se justiças especializadas em razão da matéria e em diferentes esferas de governo.

O Brasil e os Estados Unidos, por exemplo, têm a Justiça Federal e a Justiça Estadual. A primeira é organizada em âmbito nacional, composta por juízes servidores do governo federal, e a segunda é organizada no âmbito dos Estados, composta por juízes servidores dos respectivos governos estaduais. Em ambos os casos, a atribuição de competência dá-se em razão da matéria objeto de discussão. No Brasil, a competência da Justiça Federal é especificada nos arts. 108 e 109 da CF, cabendo-lhe julgar, precipuamente, as causas em que a união for interessada. A Justiça Estadual tem competência residual, ficando responsável pelas causas não atribuídas expressamente à Justiça Federal, nem às demais Justiças Especiais. Os Estados unidos adotam regra semelhante, atribuindo à Justiça Federal as causas que envolvem o governo federal, a Constituição Federal, a interpretação de leis federais e as controvérsias envolvendo Estados da Federação ou entre governo federal e governos estrangeiros; a Justiça Estadual cuida de questões familiares, imobiliárias, contratuais, de heranças, de responsabilidade civil e da maior parte das questões relacionadas às causas criminais.⁶¹

Há também diferenças significativas decorrentes da abrangência da função jurisdicional.

No Brasil, o chamado “contencioso administrativo” dá-se no âmbito do Poder Executivo, no qual se podem encontrar, na esfera federal, os Conselhos de Contribuintes, órgãos colegiados que funcionam no Ministério da Fazenda, com

⁶⁰ A discussão sobre a validade e a pertinência dessa classificação é extensa e complexa. Já fizemos referência a ela quando escrevemos “Federalismo fiscal e fundos de participação”, especialmente item 1.3, não sendo conveniente estender-se no tema, por não ter, neste momento do trabalho, relevância suficiente para justificar o desvio da linha de raciocínio.

⁶¹ USA. Administrative Office of the U.S. Courts. *The Federal Court system in the United States*, p. 16.

competência para apreciar questões de natureza fiscal. Na esfera estadual, também na área fiscal, há, no Estado de São Paulo, o Tribunal de Impostos e Taxas, que funciona na Secretaria da Fazenda. Além desses órgãos, há inúmeros outros, nas esferas federal, estadual e municipal, com competência para apreciar e decidir sobre reclamações dos cidadãos contra atos da Administração Pública, decididas na esfera do Poder Executivo. Na França, a organização judiciária prevê uma divisão em duas grandes ordens, a judiciária e a administrativa. Os Tribunais Administrativos (*Tribunal Administratif*) julgam os litígios entre os cidadãos e os poderes públicos, e suas decisões são submetidas à reapreciação em segunda instância pela Corte Administrativa de Apelação (*Cour Administrative d'Appel*), submetidas ao controle do Conselho de Estado (*Conseil d'Etat*).

Na Itália, o Ministério Público (*Pubblico Ministero*) integra a Magistratura (Constituição italiana, art. 107), diferentemente do que ocorre no Brasil, em que tem natureza de uma instituição independente (CF, art. 127). Os membros do Ministério Público francês (*Ministère Public*, ou *Parquet*) também são magistrados (Constituição francesa, art. 65).

Essas são algumas das principais diferenças na conformação do Poder Judiciário que evidenciam a multiplicidade de possibilidades em sua organização.

A organização do Poder Judiciário no Brasil será vista com mais detalhes a seguir.

3.3. O Poder Judiciário no Brasil

De início, far-se-á um breve histórico da evolução do Poder Judiciário no Brasil, destacando-se eventualmente aspectos relacionados à sua autonomia e às finanças, para posteriormente estabelecer-se um quadro com a estrutura atualmente vigente no Poder Judiciário brasileiro.

No período colonial, o Poder Judiciário e o Poder Executivo eram exercidos pela mesma pessoa, o Governador-Geral, que tinha no Ouvidor-Geral um encarregado pelos negócios da Justiça, o qual exercia jurisdição nas áreas cível e criminal, julgando e

aplicando as penas. Nesse período, foram criados dois tribunais de instância superior, o Tribunal de Relação da Bahia, em 1609, e o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro, em 1751.⁶²

A primeira Constituição do Brasil, da época do Império, promulgada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I, previu a existência de quatro poderes: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial (art. 10). Além disso, essa Constituição previa um Supremo Tribunal de Justiça, na capital do Império, e Tribunais de Relação na capital e nas províncias (art. 163).

O art. 151 assegurava expressamente a independência do Poder Judicial; no entanto, essa independência é questionável, pois o art. 154 dava ao Imperador o poder de suspender os Juízes⁶³, e o art. 153, embora estabelecendo que “os Juízes de Direito serão perpétuos”, autorizava, nos termos da lei, a mudança de lugar. Como Otaviano Nogueira bem observa, “não se pode dizer que o Judiciário constituísse, na prática, um poder independente, na forma como hoje se concebe a harmonia e independência que presidem os diferentes poderes do Estado democrático”. Ressalta, logo a seguir, que: “A rigor, portanto, o texto constitucional negava, na prática, duas garantias tradicionais da Magistratura – a vitaliciedade e a inamovibilidade e não assegurava a irredutibilidade de vencimentos –, ainda que duas disposições diferentes lhes garantissem, teoricamente, tanto uma como outra”.⁶⁴

Não havia autonomia administrativa, financeira ou orçamentária.⁶⁵

Na Constituição de 1891, o Brasil deixou de ser um Estado unitário para tornar-se uma República Federativa, institucionalizando-se a Justiça Federal e o Supremo Tribunal Federal, que haviam sido criados por Campos Sales no Governo Provisório.

O art. 15 considerava “órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”, extinguindo-se, por óbvio, o Poder Moderador.

⁶² ARAÚJO. *O Estado...*, p. 52-3.

⁶³ Também previsto no art. 101, VII, que enumera os poderes do Imperador no exercício do Poder Moderador.

⁶⁴ *Constituição de 1824*, p. 36.

⁶⁵ DARÓS, *Dificuldades da Justiça Federal brasileira*, p. 56.

A independência do Poder Judiciário tornou-se mais efetiva com a abolição da suspensão dos Juízes, que podia ser feita pelo Imperador, assegurando-se expressamente, no art. 57, a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos.

A autonomia administrativa começou a se fazer presente, como se pode depreender do art. 58: “Os Tribunais Federais elegerão de seu seio os seus presidentes e organizarão as respectivas secretarias”.

Com o movimento revolucionário de 1930, houve a instalação de um Governo Provisório, e o Decreto nº 19.398, de 1930, investindo-se de força institucional, aboliu a Constituição vigente e convocou a Assembleia Constituinte, que deu origem à Carta de 1934. Esse Governo Provisório unificou os Poderes Executivo e Legislativo, que passaram a ser por ele exercidos discricionariamente (art. 1º do Decreto). O art. 3º do Decreto manteve o Poder Judiciário, mas o art. 5º suspendeu garantias constitucionais e excluiu da apreciação do Poder Judiciário os atos do Governo Provisório. Foi criado um Tribunal Especial para assuntos políticos, que deixaram de ser apreciados pelo Judiciário.⁶⁶

Na Constituição de 1934, houve a tentativa de unificação da Justiça, o que, no entanto, não foi aprovado, mantendo-se o sistema dual, com a Justiça Federal e a Justiça dos Estados.

Trouxe ainda a previsão da Justiça Eleitoral (arts. 82 e 83) e da Justiça Militar (arts. 84 a 87). Criou-se também a Justiça do Trabalho, no art. 122, sem que essa, no entanto, integrasse o Poder Judiciário.

No que tange às questões relacionadas à independência da Magistratura e do Poder Judiciário, mantiveram-se as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade (com a possibilidade de movimentação motivada por interesse público, desde que com o voto de dois terços dos Juízes do Tribunal respectivo) e irredutibilidade, ressaltando-se, neste último caso, as deduções dos impostos. Foram estabelecidas restrições para o

⁶⁶ ARAÚJO, *O Estado...*, p. 180-2.

exercício do cargo, com o impedimento de os juízes exercerem outras funções, bem como atividade político-partidária.

Outorgada sob a égide de um regime ditatorial, a Constituição de 1937 refletia a exacerbação dos poderes do Executivo em detrimento dos demais.⁶⁷ Deixou de constar da Constituição o artigo que fazia referência à existência de três poderes, independentes e harmônicos entre si.

A redução dos poderes do Judiciário aparecia em alguns pontos, como no art. 96, que exigia maioria de votos da totalidade dos Juízes dos Tribunais para declarar a inconstitucionalidade de lei, e, mesmo assim, havendo a declaração, o Presidente da República poderia submetê-la novamente ao Parlamento, que teria a possibilidade de confirmá-la, tornando sem efeito a decisão do Tribunal. E o art. 95 vedava ao Poder Judiciário “conhecer de questão exclusivamente política”.

Também houve prejuízo às garantias funcionais da Magistratura. Rosalina Araújo observa que:

A Constituição outorgada não assegurou plenamente aos magistrados as garantias de vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade, não confirmando, por conseguinte, a sua autonomia e independência, ao contrário, seguindo os objetivos políticos da época, através de atos modificadores da Constituição, os magistrados foram considerados servidores públicos e ficaram também impedidos de exercer, inclusive, o magistério, mas quando em disponibilidade poderiam exercer cargos de confiança direta do Presidente da República.⁶⁸

No que se refere à organização judiciária, a Constituição de 1937 não incluiu no texto a Justiça Eleitoral e extinguiu a Justiça Federal de primeira instância.⁶⁹ No entanto, incluiu no texto referência à Justiça Estadual.⁷⁰

⁶⁷ “Art. 73. O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.”

⁶⁸ *O Estado...*, p. 282.

⁶⁹ A década de 1930 foi marcada por várias alterações na Justiça Federal, como observa Vladimir Passos de Freitas: “Foi também na década de 30 que se extinguiu a Justiça Federal. A Carta imposta em 10.11.1937, criadora do chamado Estado Novo, pôs fim, sem qualquer referência ou justificativa, à Justiça Federal. Ela foi simplesmente excluída dos dispositivos que tratavam do Poder Judiciário, em especial o art. 90. Os seus juízes foram postos em disponibilidade, com vencimentos proporcionais. Alguns foram reaproveitados na Justiça de seus Estados” (FREITAS, *Justiça federal: histórico e evolução no Brasil*, p.

O art. 95 da Constituição de 1937 fez menção ao sistema de precatórios, prevendo que “as verbas orçamentárias e os créditos votados para os pagamentos devidos, em virtude de sentença judiciária, pela Fazenda federal, serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias ao cofre dos depósitos públicos”.

A Constituição de 1946 refletiu a volta do regime democrático. Mantiveram-se as garantias da Magistratura da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, sem as ressalvas da Constituição de 1937 que as haviam mitigado, e com a supressão das restrições impostas à declaração de inconstitucionalidade das leis que constaram do texto de 1937.⁷¹

O art. 7º deixava clara a independência do Poder Judiciário:

Art. 7º – O Governo Federal não intervirá nos Estados, salvo para: [...]

IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;

V – assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária; [...]

VII – assegurar a observância dos seguintes princípios: [...]

b) independência e harmonia dos Poderes; [...]

g) garantias do Poder Judiciário.

Quanto à organização judiciária, a referência à Justiça Eleitoral (art. 94, IV) voltou, houve previsão do Tribunal Federal de Recursos (art. 94, II), bem como dos

36).

⁷⁰ “Art. 90. São órgãos do Poder Judiciário: a) o Supremo Tribunal Federal; b) os Juízes e Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; c) os Juízes e Tribunais militares”. Os arts. 103 a 110 cuidam da Justiça Estadual.

⁷¹ Neste aspecto, Rosalina Araújo observa com propriedade que a “Constituição de 1946 evoluiu em relação às anteriores, tornando mais nítido o sistema de controle de constitucionalidade das leis, em parte mantendo o que já vinha disposto desde a proclamação da República com a criação do Supremo Tribunal Federal e a organização da Justiça Federal, em parte recuperando e aperfeiçoando as disposições constitucionais de 1934 e, por fim, restaurando o que havia sido prejudicado pela Carta outorgada em 1937, principalmente ao suprimir o parágrafo único do art. 96 desta Carta, que autorizava o Presidente da República a tornar sem efeito a declaração de inconstitucionalidade de lei, através de poder que detinha de submetê-la novamente ao exame do Parlamento” (*O Estado...*, p. 287).

Juízes e Tribunais do Trabalho (art. 94, v).⁷² Permitiu-se a criação dos Tribunais de Alçada no âmbito da Justiça Estadual (art. 124, II).

Em 9.4.1964, com a instalação do regime militar ditatorial, foi baixado o Ato Institucional 1, que, embora mantendo a Constituição de 1946 (art. 1º), promoveu alterações significativas na ordem jurídica, reduzindo direitos e garantias individuais, exacerbando os poderes do Presidente da República e diminuindo a independência do Poder Judiciário.

O art. 7º do referido Ato Institucional, por exemplo, suspendeu, por seis meses, as garantias constitucionais ou legais da vitaliciedade e estabilidade, autorizando a demissão, disponibilidade e aposentadoria compulsória por ato do Comando Supremo da Revolução, após investigação sumária. O § 4º do referido artigo estabeleceu ainda que “o controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade”.

O Ato Institucional 2, de 1965, modificou artigos que tratavam do Poder Judiciário, reinserindo no texto a Justiça Federal de primeira instância (nova redação do art. 94, II, da CF).

Em 24.1.1967, foi promulgada nova Constituição, logo após alterada por vários Atos Institucionais (cabendo destacar os de números 5 e 6) e pela Emenda Constitucional 1, de 1969.

O Ato Institucional 5, de 13.12.1968, em seu art. 6º, suspendeu as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, autorizando o Presidente da República, por decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade os titulares das mencionadas garantias, violentando a independência funcional do Poder Judiciário. Neste, como em outros atos institucionais, ficam expressamente excluídas “de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos” (art. 11).

⁷² Os Juízes e Tribunais do Trabalho passaram a integrar o Poder Judiciário, haja vista que antes a Justiça do Trabalho vinha prevista na Constituição na parte em que tratava da ordem econômica e financeira.

O texto consolidado da Constituição de 1967, após as mencionadas alterações, trouxe, em seu art. 6º, expressa referência à independência dos poderes: “São Poderes da união, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Mantiveram-se as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (art. 113), bem como as competências dos Tribunais para elegerem seus presidentes e demais dirigentes (art. 115, I).

O art. 112, parágrafo único, previu que a Lei Orgânica da Magistratura Nacional deveria ser veiculada por meio de lei complementar.

Relativamente às questões financeiras, houve algumas inovações a serem destacadas.

O princípio da universalidade passou a constar do texto fazendo expressa referência aos poderes:

O orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento (art. 62).

O art. 64 previu lei complementar destinada a estabelecer limites para as despesas de pessoal da união, dos Estados e dos Municípios.

Importante dispositivo para a autonomia financeira do Poder Judiciário estava presente no art. 68:

O numerário correspondente às dotações destinadas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e aos Tribunais Federais será entregue no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos.

O § 1º do art. 117 tornava obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, da verba necessária ao pagamento dos precatórios judiciais.

A Emenda Constitucional 7, de 13.4.1977, promoveu importantes alterações na estrutura do Poder Judiciário, entre as quais estava a inclusão, na estrutura deste Poder, do Conselho Nacional da Magistratura (nova redação dos arts. 112, II, e 120), a ser composto por sete Ministros do Supremo Tribunal Federal, com competência para conhecer reclamações contra membros de Tribunais, podendo avocar processos disciplinares contra juízes de primeira instância, e, em qualquer caso, determinar a disponibilidade ou a aposentadoria. O Conselho desapareceu do texto na Constituição de 1988, só reaparecendo em 2004, com a Emenda Constitucional 45, que introduziu o Conselho Nacional de Justiça, com características um pouco diferentes.

Em 5.10.1988, com a volta da democracia, foi promulgada nova Constituição, que corresponde ao texto vigente atualmente. Alterações sucessivas, por meio de emendas constitucionais⁷³, dão forma ao Poder Judiciário brasileiro, cuja organização será explicitada a seguir.

3.3.1. A atual organização do Poder Judiciário no Brasil

O Poder Judiciário brasileiro tem, em sua cúpula, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, bem como os Tribunais Superiores do Trabalho, Militar e Eleitoral, todos órgãos federais com sede na capital da República.

O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, nomeados pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal (CF, art. 101). Tem por função a guarda da Constituição, com sua competência fixada basicamente no art. 102 da CF.

O Superior Tribunal de Justiça compõe-se, atualmente⁷⁴, de trinta e três Ministros, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. Um terço dos integrantes são Juízes dos Tribunais Regionais Federais, um terço são Desembargadores dos Tribunais de Justiça, e um terço são advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios. É

⁷³ Das quais cabe destaque à Emenda Constitucional 45 (Reforma do Judiciário), de 8.12.2004, publicada em 31.12.2004.

⁷⁴ A Constituição prevê que o STJ compõe-se de, *no mínimo*, trinta e três Ministros (art. 104).

um “órgão de articulação e defesa do direito objetivo federal”⁷⁵, cuja competência está enumerada, essencialmente, no art. 105 da CF.

O Brasil constitui-se em uma Federação, e, em razão disso, o Poder Judiciário organiza-se nas esferas federal e estadual.

O Poder Judiciário Federal subdivide-se na chamada “Justiça Comum”, representada pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Juízes Federais, e nas “Justiças Especiais”, das quais fazem parte os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais e os Tribunais e Juízes Militares.

A Justiça Federal “comum” tem sua competência fixada nos arts. 108 e 109 da CF, cabendo-lhe fundamentalmente processar e julgar as causas em que a união for interessada. Os Juízes Federais integram a primeira instância, havendo cinco Tribunais Regionais Federais que compõem a segunda instância. O Conselho da Justiça Federal, órgão que funciona junto ao Superior Tribunal de Justiça, exerce a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, funcionando como órgão central, cujas decisões terão caráter vinculante (art. 105, parágrafo único, II, CF).

À Justiça do Trabalho compete processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho (art. 114, I). Tem como órgão de cúpula o Tribunal Superior do Trabalho, composto por vinte e sete Ministros, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, observado o disposto no art. 111-A da CF. Junto a ele funciona o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, a quem compete a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho. Em segunda instância, funcionam os Tribunais Regionais do Trabalho, hoje em um total de vinte e quatro, e, em primeira instância, os Juízes do Trabalho.

A Justiça Eleitoral tem como órgão superior o Tribunal Superior Eleitoral, composto por sete membros, sendo três Ministros do STF, dois Ministros do STJ e dois advogados escolhidos pelo Presidente da República, após indicação do STF. Em segunda instância, funcionam os Tribunais Regionais Eleitorais, sendo um em cada

⁷⁵ JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Curso...*, p. 525.

Estado da Federação e no Distrito Federal. A primeira instância é composta pelos Juízes e Juntas Eleitorais.

À Justiça Militar compete processar e julgar os crimes militares. O Superior Tribunal Militar é o órgão máximo da Justiça Militar, com quinze Ministros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, sendo três oficiais-generais da Marinha, quatro oficiais-generais do Exército, três oficiais-generais da Aeronáutica e cinco civis. Vários Estados da Federação (CF, art. 125, § 3º), como é o caso de São Paulo, têm na organização do seu Poder Judiciário o Tribunal de Justiça Militar, que funciona como órgão de segunda instância (CE, arts. 80 e 81), e os Juízes de Direito e Conselhos de Justiça, na primeira instância (CF, art. 125, § 3º).

A cada Estado da Federação compete organizar a Justiça Estadual, por meio da Constituição Estadual e da lei estadual de organização judiciária, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal. A segunda instância é representada pelo Tribunal de Justiça, uma vez que os Tribunais de Alçada foram extintos pela Emenda Constitucional 45, de 2004. Em primeira instância, a Justiça Estadual é composta pelos Tribunais do Júri, competentes para julgar os crimes dolosos contra a vida (CF, art. 5º, XXXVIII, *d*), e pelos Juízes de Direito. Podem ainda existir Juizados Especiais para causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, que terão seus recursos submetidos a julgamento por Turmas de Recursos.

Foi introduzido na organização do Poder Judiciário, pela EC 45/04, o Conselho Nacional de Justiça, composto de quinze membros, na forma especificada no art. 103-b da CF, presidido por um Ministro do STF. Caberá ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos Juízes, além das atribuições enumeradas no § 4º do referido artigo, mais as que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

As disposições relacionadas à autonomia, especialmente financeira, do Poder Judiciário, serão objeto de estudo nos capítulos posteriores, razão pela qual não se fará referência a elas neste momento.

3.4. Independência e autonomia do Poder Judiciário

O art. 2º da CF brasileira dispõe: “São Poderes da união, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.⁷⁶

Não obstante as ponderações críticas sobre a separação dos poderes, objeto de referência no primeiro capítulo, a independência do Poder Judiciário é aspecto fundamental para a garantia do Estado Democrático de Direito.

O próprio modelo americano de concepção do Estado, com a separação de poderes submetida ao sistema de freios e contrapesos, seguido pelo Brasil, assenta-se no princípio da supremacia da Constituição, à qual se subordinam todos os Poderes, e na independência do Poder Judiciário, essencial para o funcionamento do sistema adotado. A independência do Judiciário manifesta-se principalmente pelo poder político de proceder à revisão judicial das leis e atos do governo ante a Constituição (*judicial review*), podendo reconhecer e declarar sua inconstitucionalidade. Também o poder de “dizer o direito”, ao ter a última palavra como intérprete da ordem jurídica, tomando decisões que obrigam todos os demais poderes, faz do Judiciário um poder insuscetível de qualquer subordinação aos demais.⁷⁷

A independência do Judiciário “é uma necessidade da liberdade individual [...], é condição indispensável para a liberdade e a proteção dos direitos humanos”, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁷⁸; “instrumento de efetiva realização da *cidadania* e de real *garantia dos direitos*”, assevera José Néri da Silveira.⁷⁹ “A magistratura independente é que pode garantir a eficácia das regras de comportamento social inspiradas na busca da justiça”, como nos ensina Dalmo Dallari.⁸⁰

Várias Constituições fazem referência expressa à independência do Poder Judiciário, como a de Portugal⁸¹, a da Espanha⁸² e a da Itália.⁸³ Outras, embora não

⁷⁶ Tal dispositivo vem reproduzido em Constituições estaduais, como a do Estado de São Paulo: “Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

⁷⁷ Com muita propriedade manifestou-se, neste sentido, o Ministro do STF José Néri da Silveira, em aula magna proferida na Faculdade de Direito da UFRS, em 1999 (Dimensões da independência do Poder Judiciário, p. 171).

⁷⁸ *Curso...*, p. 241.

⁷⁹ *Dimensões...*, p. 177.

⁸⁰ *O poder...*, p. 48.

⁸¹ “Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei” (art. 206).

tenham artigo com redação semelhante, asseguram a independência do Poder Judiciário pelas garantias nelas previstas.

A Organização das Nações Unidas, em mais de uma oportunidade, já externou sua preocupação com a independência do Poder Judiciário, reconhecendo ser ela fundamental para assegurar os direitos e garantias individuais. Formulou os “Princípios básicos da Independência do Judiciário”, e o primeiro deles não deixa dúvidas sobre sua importância e necessidade:

*The independence of the judiciary shall be guaranteed by the State and enshrined in the Constitution or the law of the country. It is duty of all governmental and other institutions to respect and observe the independence of the judiciary.*⁸⁴

Sendo a independência do Poder Judiciário fator inerente à própria existência do Estado Democrático de Direito, torna-se necessário compreender o seu significado exato. Independência é “o estado ou condição de quem ou do que é independente, de quem ou do que tem liberdade ou autonomia”.⁸⁵

De Plácido e Silva explica o conceito em seu sentido jurídico:

Mostra a situação da pessoa, de um órgão ou de uma coletividade, que não está diretamente submetida à autoridade de outra pessoa, de outro órgão ou de outra coletividade. É livre na sua *direção* e na prática de atos, que se refiram a seus interesses ou ao desempenho de suas finalidades. [...] A *independência jurídica* é a que coloca a pessoa fora da autoridade de outra, para que possa agir por si mesma, não necessitando da intervenção de outrem

⁸² “La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley” (art. 117, 1).

⁸³ “La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere” (art. 104).

⁸⁴ *Basic Principles on the Independence of the Judiciary. Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.* Disponível em: www1.worldbank.org/publicsector/legal/basicPrinciples.htm. Acesso em: 19.8.2004. Dalmo Dallari também faz referência ao reconhecimento formal da independência dos juízes como requisito necessário para a democracia e a paz, realizado pela ONU por meio da Resolução 1.994/41, aprovada em 04.3.1994 (*O poder...*, p. 46).

⁸⁵ *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994. p. 357. Bastante semelhantes são as outras definições: “estado, condição, caráter daquele que goza de autonomia, de liberdade com relação a alguém ou alguma coisa” (*Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

para que pratique os atos jurídicos de seu interesse.⁸⁶

E, em seguida, faz referência ao conceito de independência com relação às instituições, evidenciando a relatividade do conceito:

Em relação às instituições, a independência jurídica se apresenta como a ausência de qualquer mando ou autoridade de outro órgão na sua administração, embora possa existir entre eles uma certa interferência de ordem administrativa, em virtude da qual tenham que atuar ou agir em harmonia, na defesa de interesses comuns. É o caso dos *poderes públicos*, independentes e harmônicos entre si. Neles, como se evidencia, está a exata compreensão do sentido *independência*, na acepção jurídica, relativa às instituições: cada uma é independente no exercício de suas funções e atribuições, de modo que uma não investe no *poder jurisdicional da outra*. Mas é *independência relativa*, pois que, entre si há uma *interdependência* que as orientam e harmonizam para a realização de objetivos de interesse comum.⁸⁷

Para José Afonso da Silva,

[...] a independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhe sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais.⁸⁸

Os conceitos de independência e autonomia assemelham-se em muitos aspectos, verificando-se, muitas vezes, uma tautologia na definição, com um deles sendo utilizado para definir o outro.

De Plácido e Silva admite essa equivalência. Para ele, autonomia é

[...] palavra derivada do grego *autonomia* (direito de se reger por suas próprias leis), que se aplica para indicar precisamente a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição, em traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha. Neste sentido, seja em relação às pessoas, seja em relação às instituições, o vocábulo tem significado em todo idêntico ao que expressa *independência*.⁸⁹

⁸⁶ *Vocabulário...*, p. 454.

⁸⁷ *Idem*, p. 454.

⁸⁸ *Curso...*, p. 111.

⁸⁹ *Vocabulário jurídico*, p. 251. Mais adiante, o autor, discorrendo sobre os vários aspectos em que se desdobra a autonomia, faz expressa referência à autonomia dos poderes, nos termos que seguem: “AUTONOMIA DOS PODERES. Expressão usada para designar a independência que se dá aos órgãos do poder público, a que se atribui uma soma de funções, geralmente chamada de poder (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo), no desempenho destas mesmas funções que delimitam sua esfera de

Os dicionários costumam destacar o aspecto da autogovernabilidade na definição do termo. Autonomia é a “faculdade de se governar por si mesmo”, segundo Aurélio Buarque de Holanda e Silveira Bueno.⁹⁰

Há de se reconhecer que, efetivamente, os conceitos de independência e autonomia confundem-se, mas, admitindo que independência é “o estado de quem tem autonomia”, e sendo a autonomia a “faculdade de se governar por si mesmo”, é razoável admitir-se que o conceito de independência é mais abrangente, sendo a autonomia um instrumento por meio do qual se atinge a independência, uma característica intrínseca da independência, um verdadeiro elemento que compõe o conceito de independência.

Disso se infere que o Poder Judiciário, bem como os demais, por serem independentes, nos termos do art. 2º da CF, têm autonomia. Ou seja, analisando-se o disposto na Constituição pela interpretação literal, pode-se concluir que Poder Judiciário é autossuficiente para se governar.

Evidentemente, não é o que ocorre na realidade, pois o governo é exercido pelo Estado, sendo os poderes partes integrantes dele, tornando necessária uma interpretação que compatibilize os conceitos apresentados.

É necessário se compreender o conteúdo exato da autonomia de que são dotados os poderes, qual seu alcance e os precisos termos em que ela se exerce, a fim de que se possa reconhecer a existência de uma independência efetiva desses poderes, em especial do Judiciário, objeto deste trabalho.

Clèmerson Merlin Clève, ao discorrer sobre a autonomia do Poder Judiciário, expõe de maneira clara e didática a questão, ensinando que “a independência do

ação, que não pode ser invadida por outro poder. A autonomia dos poderes públicos, que também se dizem poderes constitucionais, é determinada pela própria Constituição, onde, assegurando-se sua independência relativa ao cumprimento de sua missão, se traçam as atribuições que lhes são inerentes e que constituem seu próprio poder. Todos eles, dentro de sua autonomia, exercitam atos que manifestam a própria soberania do Estado, cuja vontade soberana se objetiva por suas ações e determinações. Há independência de órgãos, mas, entre eles, existe uma harmonia de funções, que, segundo assentam os doutrinadores, decorre dessa mesma autonomia ou independência. Harmonia, aí, não significa mais que a própria colaboração ou cooperação dos três poderes autônomos na execução dos fins do Estado” (*Vocabulário...*, p. 252).

⁹⁰ *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*, p. 74; Silveira Bueno, *Grande dicionário etimológico prosódico da língua portuguesa*. São Paulo: Saraiva, 1963. p. 444; é a “capacidade de se autogovernar” (*Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

Judiciário é assegurada seja em virtude da (i) autonomia institucional, seja, ainda, em virtude da (ii) autonomia funcional concedida à magistratura”.⁹¹

A *autonomia institucional*, por sua vez, desdobra-se nos princípios do autogoverno, da autoadministração, da inicialidade legislativa e da autoadministração financeira; já a *autonomia funcional*, nas garantias da Magistratura de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, bem como nas vedações a que estão sujeitos os Juízes (exercer outras atividades, dedicar-se a atividade político-partidária etc.).

O exercício do autogoverno evidencia-se principalmente pela competência privativa dos Tribunais de elegerem seus órgãos diretivos, conforme previsto no art. 96, I, da CF. A autoadministração está presente no poder dos Tribunais de elaborarem seus regimentos internos, organizarem suas secretarias e serviços auxiliares, concederem licenças, férias e afastamentos a juízes e servidores, bem como prover os cargos de juiz e servidores (CF, art. 96, I, *a, b, c* e). O princípio da inicialidade legislativa compreende a iniciativa privativa de algumas leis, como a do Estatuto da Magistratura, a alteração no número de membros dos Tribunais inferiores, a criação e a extinção de cargos, a fixação de vencimentos de juízes e servidores, a criação ou a extinção de Tribunais inferiores e a alteração da organização e divisão judiciárias (CF, arts. 93 e 96, II).⁹²

O “princípio da autoadministração financeira”, assim denominado por Clèmerson Clève, configura a autonomia financeira, objeto central da abordagem deste trabalho, razão pela qual não se fará referência específica a ele neste momento. É, outrossim, extremamente relevante a contextualização que ora se faz do tema abordado.

⁹¹ Poder Judiciário: autonomia e justiça, p. 35.

⁹² Poder judiciário..., p. 35-6.

4. O PODER JUDICIÁRIO E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

4.1. O orçamento público

Atribui-se à Magna Carta inglesa, de 1217, a origem dos orçamentos públicos. O art. 12 previa que “nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”.⁹³

Nasce a convicção de que os Estados precisam organizar suas finanças, estabelecendo a necessidade de leis para instituir tributos e autorizar as despesas do Governo. Com o decorrer do tempo e a evolução na organização dos Estados, esta convicção consolidou-se. Jesse Burkhead considera o ano de 1822 o marco do início do orçamento, da forma como o conhecemos hoje, pois foi naquele ano que o Chanceler do Erário britânico passou a apresentar ao Parlamento a exposição sobre a situação das finanças públicas, tendo em vista a necessidade de justificar as receitas e as despesas que compunham o fundo geral criado em 1787 (pelo *Consolidated Fund Act*) para gerenciar as atividades financeiras do Governo.⁹⁴

Inicialmente, esses incipientes orçamentos públicos eram documentos que tinham o caráter de peças contábeis, em que se faziam as previsões de receitas e autorizações de despesas para um determinado período – o exercício financeiro. Essa é, em síntese, o que se denomina concepção clássica do orçamento.

As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica do orçamento público, fazendo com que assumisse uma função importante na condução das

⁹³ *Apud* BURKHEAD, *Orçamento público*, p. 4.

⁹⁴ *Idem*, p. 5.

políticas públicas. Vários fatores influíram nessa tendência, destacando-se o intenso intervencionismo estatal nas atividades econômicas.

O orçamento torna-se um instrumento fundamental no planejamento e na programação da atividade econômica do Governo, adquirindo, como bem ressalta Giuliani Fonrouge, uma condição dinâmica, e tornando-se “un *instrumento* mediante el cual el Estado *actúa* sobre la economía”.⁹⁵

As técnicas e os conceitos orçamentários modernos refletem essa nova função dos orçamentos públicos, surgindo os conceitos de orçamento-programa, orçamento de desempenho (*performance budget*) e PPbS (*planning, programming and budgeting system*), que, embora não tenham distinção nítida entre si, demonstram que o orçamento, inequivocamente, abandona sua concepção clássica para assumir a condição de instrumento da ação governamental.

A técnica de orçamento por programas, ou orçamento-programa, hoje largamente adotada, consiste em um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais, consubstanciando-se em um documento “em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias”.⁹⁶

Por meio dessa técnica, que tem como ponto central adotar a classificação das despesas públicas pelo critério funcional-programático⁹⁷, os recursos públicos passam a ter sua previsão orçamentária destinada ao cumprimento dos diversos programas de governo, o que vincula os valores à realização dos referidos programas e das respectivas metas.

É difícil identificar a origem dessa técnica com precisão, uma vez que resultou de aperfeiçoamentos de técnicas orçamentárias ao longo do tempo; no entanto, alguns fatos, por serem relevantes em seu processo de desenvolvimento, devem ser destacados. O governo americano deu grandes contribuições no período do pós-guerra com os

⁹⁵ *Derecho financiero*, v. I, p. 145.

⁹⁶ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 41.

⁹⁷ Que será vista com mais detalhes no item 4.3.3.

trabalhos realizados pela Comissão Hoover (*Commission on Organization of Executive Branch of the Government*) e pelo *Bureau* de Orçamento (*Office of Management and Budget*), tendo essa Comissão expedido relatório no qual constava como primeira recomendação a adoção de orçamento baseado em funções, atividades e projetos. Em 1955, houve uma segunda Comissão Hoover, que examinou os avanços alcançados com as modificações nas técnicas orçamentárias e manteve a orientação no sentido de sua adoção por todas as esferas de governo do país.⁹⁸ Em manual publicado em 1955, a técnica de orçamento-programa foi sistematizada pela ONU.⁹⁹

4.2. O orçamento público no Brasil e o Poder Judiciário

As normas a respeito de contas públicas no Brasil remontam a 1808, com a criação do Tesouro Nacional. As primeiras Constituições, de 1824 e de 1891, pouco cuidaram de matéria orçamentária, que era regulada inicialmente por leis ordinárias, havendo referência apenas à competência do Poder Legislativo para “fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta” (Constituição de 1824, art. 15, X) e “orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro” (Constituição de 1891, art. 34, 1º). Em 1831, foi aprovada a primeira lei orçamentária.¹⁰⁰ A Constituição de 1934 tratou especificamente do tema, dedicando a Seção IV do Capítulo II à elaboração do orçamento, na qual atribui ao Presidente da República o dever de enviar à Câmara dos Deputados a proposta de orçamento, bem como consagra os princípios orçamentários da unidade e da exclusividade (art. 50). A Constituição de 1937, em seu art. 67, previa a criação de um departamento administrativo junto à Presidência da República destinado a aperfeiçoar a Administração Pública e a organizar a proposta orçamentária, além de conter várias outras normas de natureza orçamentária nos arts. 68 a 72.

O DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público – foi criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30.7.1938¹⁰¹, sendo o órgão que promoveu o desenvolvimento da técnica orçamentária no Brasil, dando início à modernização da Administração

⁹⁸ BURKHEAD, *Orçamento público*, p. 177-9.

⁹⁹ GIACOMONI, *Orçamento público*, p. 152.

¹⁰⁰ PETREI, *Budget and control*, p. 233.

¹⁰¹ Sucedendo o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei nº 284, de 28.10.1936.

Pública Federal e transformando o orçamento em instrumento que permitisse o planejamento das atividades governamentais futuras.¹⁰²

Começaram a aparecer os primeiros planos de investimento a longo prazo. O Decreto-Lei nº 1.058, de 19.1.1939, instituiu o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, e o Decreto nº 6.144, de 29.12.1943, instituiu o Plano de Obras e Equipamentos.¹⁰³ A Constituição de 1946 inovou em matéria orçamentária ao criar os planos setoriais e regionais, que preveem vinculações com a receita, gerando reflexos no orçamento.¹⁰⁴ Surgiram depois o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – Lei nº 1.102, de 18.5.1950), o Programa de Metas (1956)¹⁰⁵ e outros que se seguiram¹⁰⁶, até que se iniciassem os planos plurianuais, como determinado pela Constituição de 1988.

Em 17.3.1964, foi editada a Lei nº 4.320, 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”, diploma legal ainda vigente para regular esse assunto.

Em 11.5.1964, por meio do Decreto nº 53.914, foi criado o cargo de Ministro do Planejamento (Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica), com a função de dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da união e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas pela união, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico.¹⁰⁷

A técnica de orçamento-programa foi expressamente acolhida pela legislação brasileira no art. 1º da Lei nº 4.320/64, ao estabelecer que a “Lei de Orçamento conterà

¹⁰² BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Sistema orçamentário: histórico das atividades orçamentárias*, p. 1.

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, p. 24-7.

¹⁰⁴ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Sistema orçamentário*, p. 3.

¹⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, p. 28.

¹⁰⁶ Veja em GIACOMONI (*Orçamento público*, p. 222-3) descrição dos planos de investimento brasileiros.

¹⁰⁷ BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Sistema orçamentário*, p. 4.

a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”, e também no Decreto-Lei nº 200, de 25.2.1967¹⁰⁸, ao prever, em seu art. 16, que “em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Atualmente, o Brasil adota três leis orçamentárias na organização de suas finanças públicas – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária –, as quais se vinculam de modo a estabelecer uma política de programação da atividade financeira do Estado, sendo utilizados critérios de classificação orçamentária que procuram vincular as despesas aos resultados, em atenção às diretrizes fixadas pela técnica do orçamento-programa.¹⁰⁹

A adoção deste sistema foi objeto de intensas discussões por ocasião da elaboração da Constituição de 1988. A Assembleia Nacional Constituinte, instalada em março de 1987, organizou seus trabalhos em três etapas: as Comissões Temáticas, a Comissão de Sistematização e o Plenário. A principal Comissão Temática que tratou dos orçamentos públicos foi a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, em especial na sua subcomissão sobre Orçamento e Fiscalização Financeira. Durante as discussões nessa comissão, houve divergências quanto à participação do Poder Legislativo na elaboração da lei orçamentária, tendo surgido inicialmente a ideia de um orçamento bianual. A ideia não foi acolhida, substituindo-a pela elaboração de uma lei com características de pré-orçamento. A evolução dessa ideia resultou na aprovação do sistema hoje vigente, com as três leis de natureza orçamentária.¹¹⁰

Far-se-á uma breve explicação sobre esse mecanismo de organização das finanças para que, em seguida, situemos o Poder Judiciário neste contexto.

¹⁰⁸ Dispõe sobre a organização da Administração Federal.

¹⁰⁹ Segundo Ricardo Lobo Torres, a “tripartição do planejamento orçamentário, adotada pela Constituição brasileira, denota a influência recebida da Constituição da Alemanha, que prevê o plano plurianual (*eine mehrjährige Finanzplanung* – art. 109, 3), o plano orçamentário (*Haushaltsplan* art. 110); e a lei orçamentária (*Haushaltsgesetz* – art. 110)” (*Tratado...*, p. 60).

¹¹⁰ AFONSO, José Roberto R. *Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*.

O *plano plurianual* é lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, cuja finalidade é estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, I e § 1º).

A *lei de diretrizes orçamentárias*, prevista na legislação brasileira¹¹¹, também é lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, tendo a finalidade de prever as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, II e § 2º).

A *lei orçamentária anual*, como as duas anteriores, é de iniciativa do chefe do Poder Executivo e tem a finalidade de discriminar a receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (Lei nº 4.320/64, art. 2º).

Na esfera federal, a lei orçamentária anual compreende três orçamentos:

- a) orçamento fiscal, referente aos poderes da união, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) orçamento de investimento das empresas em que a união, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- c) orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Compõem a lei orçamentária:¹¹²

- a) o sumário geral da receita, por fontes, e da despesa, por funções de Governo;

¹¹¹ Por inspiração das Constituições alemã e francesa, como nos informa Ricardo Lobo Torres (*Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 66).

¹¹² Lei nº 4.320/64, art. 2º, § 1º; LC 101/00 (LRF), art. 5º, I e II.

- b) quadro demonstrativo da receita e da despesa segundo as categorias econômicas;
- c) quadro discriminativo da receita, por fontes, e respectiva legislação;
- d) quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração;
- e) Anexo de Metas Fiscais;
- f) demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais;
- g) demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes da concessão de benefícios fiscais.

É importante ressaltar que, entre os vários princípios orçamentários, está o da unidade orçamentária, segundo o qual o orçamento deve ser uno, ou seja, todas as receitas e despesas devem constar de um único documento. Esse conceito, porém, foi adaptado e modernizado, para hoje entender-se que a concepção de unidade orçamentária admite que o orçamento se desdobre em vários documentos, que devem estar interligados, de modo que cada um reflita um aspecto da Administração Pública, sem que se perca a noção do todo, sendo possível aferir a situação de equilíbrio, déficit ou superávit das contas públicas. Atualmente, também se admite, em face da técnica de orçamento-programa, haver uma pluralidade de leis orçamentárias no tempo, destinadas a fazer do orçamento um instrumento que evidencie a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Compatibiliza-se, dessa forma, o princípio orçamentário da unidade com a existência das leis orçamentárias diferidas no tempo – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e anexo de metas fiscais – e com o conteúdo da lei orçamentária que prevê a existência de vários quadros demonstrativos, evidenciando as contas públicas sob diversos aspectos.

Essas considerações são importantes para que se tenha compreensão exata da situação do Poder Judiciário dentro do orçamento público.

O Brasil adota a forma federativa de organização do Estado e conta com três esferas de governo: a federal, a estadual e a municipal. Todas ficam sujeitas às normas orçamentárias previstas na Constituição e nas leis que veiculam normas gerais de direito financeiro e orçamentário, como é o caso da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), devendo, por conseguinte, cada uma das esferas de governo editar as três leis de natureza orçamentária anteriormente referidas.

No que tange ao Poder Judiciário, o Brasil adota o sistema de justiça dual, com órgãos integrantes deste Poder apenas nas esferas federal e estadual, não havendo Poder Judiciário na esfera municipal.

O Poder Judiciário, na lei orçamentária federal, bem como nas estaduais, integra a Administração Pública direta, e a previsão de despesas com esse órgão consta do orçamento fiscal.

As receitas do Poder Judiciário, na forma de organização atualmente adotada, vão constar no orçamento fiscal geral do Governo, não havendo um orçamento de receitas específico para o Poder Judiciário, até para que não se desrespeite o princípio da unidade orçamentária.

Nas classificações adotadas para a elaboração da lei orçamentária, é importante ressaltar as classificações das despesas, pois a técnica de orçamento-programa foca-se nelas para realizar o planejamento e a programação econômico-financeira da unidade considerada.

As despesas do Poder Judiciário vão aparecer sob diversas formas no orçamento, conforme o tipo de classificação da despesa adotada, expostas nos vários quadros previstos no art. 2º, § 1º da Lei nº 4.320/64, ficando mais evidente na classificação institucional, em que a divisão inicial leva em consideração justamente os três Poderes da República, para em seguida especificarem-se os órgãos e as unidades orçamentárias.

4.3. Classificações orçamentárias da despesa pública: as despesas do Poder Judiciário no orçamento

A atividade governamental é realizada por meio de estruturas administrativas (que podem ser órgãos, unidades orçamentárias ou outras estabelecidas pela organização da Administração Pública), que executam os programas previstos legalmente.

O orçamento público deve ser formulado de modo a facilitar a realização desses programas, sendo fundamental, neste processo, elaborar uma classificação que atenda aos objetivos que o Governo pretende atingir. Jesse Burkhead considera a classificação “a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo”, identificando quatro objetivos dessa classificação:

- a) facilitar a formulação de programas – as contas orçamentárias devem evidenciar claramente os programas, as alterações a serem feitas ao longo do tempo e suas fontes de financiamento;
- b) contribuir para a execução efetiva do orçamento – as contas orçamentárias devem propiciar ao administrador as informações acerca do montante de recursos financeiros disponíveis, mecanismos de comparação e demais meios para que possa gerir com eficiência;
- c) facilitar a prestação de contas – as contas devem ser organizadas de modo a permitir que outras pessoas verifiquem a aplicação dos recursos; e
- d) permitir a análise dos efeitos econômicos – quando as atividades governamentais tiverem responsabilidade pela estabilização econômica e/ ou o desenvolvimento, as contas têm de permitir que se avaliem os efeitos por ela produzidos sobre a economia.¹¹³

A tarefa de classificar as despesas públicas é bastante complexa, dada a multiplicidade de critérios que se podem adotar para que seja satisfatória e adequadamente realizada, mas, ao mesmo tempo, é fundamental para a elaboração de

um orçamento que reflita com fidelidade as ações do Governo e a situação das contas públicas. Os vários aspectos da ação governamental que devem ser evidenciados e analisados impedem a utilização de uma classificação única¹¹⁴, tornando necessária a adoção de várias classificações simultaneamente, bem como inviabilizando que o orçamento seja uma peça simples de ser compreendida e analisada.

O Manual Técnico de Orçamento Federal explicita de maneira bastante didática o conteúdo das várias classificações adotadas pelo sistema orçamentário brasileiro, em trecho que vale reproduzir:

As classificações orçamentárias permitem a visualização da despesa sob diferentes enfoques ou abordagens, conforme o ângulo que se pretende analisar. Cada uma delas possui uma função ou finalidade específica e um objetivo original que justificam sua criação e pode ser associada a uma questão básica que procura responder.

Resumidamente, temos as seguintes associações:

Estrutura Programática – responde à indagação para que os recursos são alocados? (finalidade)

Classificação Institucional – responde à indagação quem é o responsável pela programação?

Classificação Econômica – a despesa por natureza, responde à indagação o que será adquirido e qual o efeito econômico da realização da despesa?

Classificação Funcional – responde à indagação em que área de ação governamental a despesa será realizada?

A aplicação adequada da estrutura programática e das classificações orçamentárias tem como resultado a configuração de um orçamento onde estariam evidenciados, separadamente:

– o que será implementado,

¹¹³ *Orçamento público*, p. 145-8.

¹¹⁴ BURKHEAD considera infrutífero e enganoso o esforço para se tentar chegar a uma classificação única (*Orçamento público*, p. 145).

- para quê,
- qual o produto (finalidade, resultados esperados, serviços e bens a serem obtidos);
- quem na administração federal é responsável pela programação;
- quais os insumos utilizados ou adquiridos na implementação;
- em que área de ação governamental a despesa será realizada.¹¹⁵

A seguir, serão feitas breves explicações sobre as diversas classificações adotadas pela legislação brasileira, eventualmente enfocando-se os aspectos relacionados ao Poder Judiciário, na ordem em que são apresentadas pela Lei nº 4.320/64.

Antes, porém, para a melhor compreensão dos assuntos a serem abordados, cumpre esclarecer os conceitos de dotação orçamentária, crédito orçamentário, célula orçamentária e unidade orçamentária.

Dotação “deve ser a medida, ou quantificação monetária do recurso aportado a um programa, atividade, projeto, categoria econômica ou objeto de despesa”.¹¹⁶

Crédito orçamentário é “a autorização através de lei de orçamento ou de créditos adicionais, para a execução de programa, projeto ou atividade ou para o desembolso de quantia aportada a objeto de despesa, vinculado a uma categoria econômica, e, pois, a um programa. Assim, o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e está o limite autorizado, quantificado monetariamente”.¹¹⁷

Célula orçamentária é um conceito informal, que vem se desenvolvendo em razão dos modernos sistemas de administração financeira (SIAFI e SIAFEM, por

¹¹⁵ BRASIL, Ministério do Planejamento. *Manual técnico de orçamento*, p. 38.

¹¹⁶ MACHADO JÚNIOR; REIS, *A Lei 4.320 comentada*, p. 21. Ou, segundo José Afonso da Silva, dotação é a “consignação de recursos no orçamento para o atendimento de qualquer despesa e também para as despesas totais dos órgãos do Governo (legislativos, executivos e judiciários) e da administração (Ministérios, organismos autônomos, departamentos etc.)” (*Orçamento-programa...*, p. 314).

exemplo); é a classificação que vai desde o órgão, unidade orçamentária, até a fonte de recursos.¹¹⁸

Unidade orçamentária é “o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias” (Lei 4.320/64, art. 14). Este conceito será visto em mais detalhes no item 4.3.2.

4.3.1. Classificação por categorias econômicas

A classificação econômica, ou classificação por categorias econômicas, permite vislumbrar informações úteis do ponto de vista macroeconômico, evidenciando os efeitos das despesas públicas sobre a economia e sobre o produto nacional.

A classificação por categorias econômicas consta dos arts. 12 a 21 da Lei nº 4.320/64, que preveem duas categorias e cinco subcategorias – e estas, por sua vez, contêm a discriminação por elementos. Esta lei exige que a lei orçamentária discrimine a despesa por elementos (art. 15). Elementos correspondem ao “desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins” (Lei nº 4.320/64, art. 15, § 1º).

As duas categorias econômicas são as *despesas correntes* e as *despesas de capital*.

As despesas correntes são “os gastos de natureza operacional realizados pela administração pública, para a manutenção e funcionamento dos seus órgãos”.¹¹⁹

As despesas de capital são “os gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial”.¹²⁰

¹¹⁷ MACHADO JÚNIOR; REIS, *A Lei 4.320...*, p. 21.

¹¹⁸ SILVA; VASCONCELOS, *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*, p. 32.

¹¹⁹ KOHAMA, *Contabilidade pública*, p. 111.

¹²⁰ *Idem*, p. 111.

A classificação até o nível de elementos obedece ao seguinte esquema, nos termos do art. 13 da Lei nº 4.320/64 [CATEGORIA ECONÔMICA: *Subcategoria econômica* (elemento, elemento)]:

DESPESAS CORRENTES: *Despesas de custeio* (pessoal civil, pessoal militar, material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos); *Transferências correntes* (subvenções sociais, subvenções econômicas, inativos, pensionistas, salário-família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições da previdência social, diversas transferências correntes).

DESPESAS DE CAPITAL: *Investimentos* (obras públicas, serviços em regime de programação especial, equipamentos e instalações, material permanente, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas); *Inversões financeiras* (aquisição de imóveis, participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas em funcionamento, constituição de fundos rotativos, concessão de empréstimos, diversas inversões financeiras); *Transferência de capital* (amortização da dívida pública, auxílios para obras públicas, auxílios para equipamentos e instalações, auxílios para inversões financeiras, outras contribuições).

Esse esquema de especificação da despesa deve ser observado em cada unidade administrativa ou órgão de governo (Lei nº 4.320/64, art. 13, *caput*), abrangendo, portanto, o Poder Judiciário.

A classificação da despesa segundo as categorias econômicas consta expressamente da lei orçamentária, nos termos do art. 2º, § 1º, II, e Anexo 1, da Lei nº 4.320/64.

4.3.2. Classificação institucional

A classificação institucional leva em consideração a unidade responsável pela execução da despesa. Esta classificação apresenta especial relevância para o presente trabalho, pois é nela que se identifica claramente o Poder Judiciário no contexto

orçamentário. E consta obrigatoriamente da lei orçamentária, conforme previsto pelo art. 2º, § 1º, IV, da Lei nº 4.320/64.

O processo de elaboração e execução orçamentária, tema que será visto nos itens 4.4 e 4.5, tem como agentes responsáveis o órgão central de orçamento¹²¹, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias, evidenciando a importância da classificação institucional para todo o ciclo orçamentário.

Nas esferas federal e estaduais, a classificação institucional é feita inicialmente pela divisão nos três poderes: Legislativo, Judiciário e Executivo, os quais podem ser divididos em órgãos, ou considerados como tais. Os órgãos, por sua vez, são subdivididos em unidades orçamentárias.

O conceito de *unidade orçamentária*, ao qual já foi feita breve referência anteriormente, é de fundamental importância. Segundo o art. 14 da Lei nº 4.320/64, como já mencionado, “constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”; é “o órgão ou agrupamento de serviços com autoridade para movimentar dotações”, na apropriada síntese de Machado Jr. e Costa Reis¹²²; trata-se do “menor nível da classificação institucional, agrupada em órgãos orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional”¹²³. A unidade orçamentária é o centro de planejamento, elaboração orçamentária, execução orçamentária, controle interno e de verificação de custos e resultados, tornando-se responsável pelo planejamento e pela execução de projetos e atividades, sendo competente para autorizar e/ou empenhar despesas.¹²⁴ A unidade orçamentária permite maior eficiência na descentralização das tarefas a serem realizadas com as dotações a ela destinadas.

Na esfera federal, o Poder Judiciário brasileiro tem como órgãos o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, a Justiça Federal, a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e a Justiça do Distrito Federal e Territórios.

¹²¹ Na esfera federal, é a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF).

¹²² *A Lei 4.320...*, p. 55.

¹²³ Lei Federal nº 10.934, de 11.8.2004 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005), art. 4º, VI.

¹²⁴ MACHADO JÚNIOR; REIS. *A Lei 4.320...*, p. 55.

Esses órgãos podem ser divididos em unidades orçamentárias, como é o caso, por exemplo, da Justiça Federal, que tem seis unidades orçamentárias: Justiça Federal de primeira instância, TRF da 1ª Região, TRF da 2ª Região, TRF da 3ª Região, TRF da 4ª Região e TRF da 5ª Região. O mesmo ocorre com a Justiça do Trabalho, que tem 25 unidades orçamentárias: o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e os 24 Tribunais Regionais do Trabalho. Há órgãos compostos de apenas uma unidade orçamentária, como o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e a Justiça Militar da União.

No caso do Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 11.816, de 30.12.2004 (orçamento para o exercício de 2005), prevê, em seu orçamento fiscal, o Poder Judiciário (item 4.2 do orçamento), que tem como unidades orçamentárias o Tribunal de Justiça (código 03000), o Primeiro Tribunal de Alçada Civil (código 04000), o Tribunal de Alçada Criminal (código 05000), o Tribunal de Justiça Militar (código 06000) e o Segundo Tribunal de Alçada Civil (código 22000). Essa classificação foi alterada no exercício financeiro de 2006, tendo em vista a extinção dos Tribunais de Alçada, medida implementada em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional 45, de 2004. Atualmente são apenas duas as unidades orçamentárias: Tribunal de Justiça (03000) e Tribunal de Justiça Militar (06000) (Lei 12.298/06 – orçamento de 2006).

4.3.3. Classificação funcional e por programas

A adoção da técnica de orçamento-programa trouxe inovações e modernizou a forma de apresentação dos orçamentos, dando origem à classificação funcional e por programas, que enfatiza os objetivos do Governo, vinculando os gastos públicos aos programas que se pretende desenvolver. Confere maior transparência às atividades governamentais, incentivando e facilitando a fiscalização dos atos e a cobrança de resultados.

A Lei nº 4.320/64, ao estabelecer em seu art. 2º que a Lei de Orçamento deverá evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, contendo o sumário da despesa por funções do Governo (art. 2º, § 1º, I) e estabelecendo a discriminação da despesa pela classificação funcional, nos termos do Anexo 5 (art. 8º,

§ 2º), adotou claramente a técnica de orçamento-programa, fazendo da classificação funcional e por programas a mais relevante do orçamento.

O Anexo 5 da Lei nº 4.320/64, com a atualização dada pela Portaria 42 do Ministério do Orçamento e Gestão¹²⁵, de 1999, especifica o conteúdo e a forma da classificação funcional e por programas.

Nessa classificação, as ações governamentais passam a ser classificadas e identificadas em termos de funções e subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Função corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas do setor público (Portaria 42, art. 1º, § 1º). *Subfunção* é uma partição da função que agrega determinado subconjunto do setor público (§ 3º).

Programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos (Portaria 42, art. 2º, *a*; Lei nº 10.934/004, art. 4º, I).

Cada programa contém um objetivo, indicador que quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar e os produtos (bens e serviços) necessários para atingir o objetivo. A partir do programa são identificadas as *ações*, sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta.¹²⁶

O Decreto nº 2.829, de 1998, ao estabelecer normas para a elaboração e execução das leis orçamentárias na esfera federal, determina que toda ação finalística do governo federal seja estruturada em forma de programas (art. 1º).

Projeto é o instrumento de programação destinado a alcançar o objetivo de um programa, que compreende um conjunto de operações, em um período determinado, que resultam em um produto voltado à expansão ou ao aperfeiçoamento da ação de governo (Portaria 42, art. 2º, *b*; Lei nº 10.934/04, art. 4º, III).

¹²⁵ Atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

¹²⁶ BRASIL, Ministério do Planejamento, *Manual técnico de orçamento...*, p. 8.

Já a *atividade* corresponde a um instrumento de programação que visa alcançar um objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações contínuas e permanentes, das quais resulta um produto necessário à manutenção do Governo (Portaria 42, art. 2º, c; Lei nº 10.934/04, art. 4º, II).

Operações especiais é uma categoria que engloba as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação sob a forma de bem ou serviço (Portaria 42, art. 2º, d; Lei nº 10.934/04, art. 4º, IV).

Os programas poderão ser divididos em subprogramas. Esses, em cada área de Governo, serão obrigatoriamente desdobrados em projetos e atividades (Portaria SOF 9, de 28.1.1974). A Lei de Diretrizes Orçamentárias da união para 2005 (nº 10.934/04) prevê ainda a categoria do *subtítulo*, que corresponde ao menor nível da categoria de programação, devendo ser utilizado para especificar a localização física da ação.

No caso do Poder Judiciário, o Anexo 5, atualizado, prevê, entre as funções, a categoria “judiciária”, atribuindo-lhe o número classificatório 02, dividindo-a nas subfunções “ação judiciária” (061) e “defesa do interesse público no processo judiciário” (062). Há ainda funções também relacionadas à atividade jurisdicional, como a função “essencial à justiça” (03), que se divide nas subfunções “defesa da ordem jurídica” (091) e “representação judicial e extrajudicial” (092).

No Estado de São Paulo, o orçamento para o exercício de 2005 (Lei Estadual nº 11.816/04), em seu quadro VI (demonstrativo da despesa por função, subfunção e programa, conforme o vínculo de recursos) prevê a função “judiciária” (02), dividida nas subfunções “ação judiciária” (061), “representação judicial e extrajudicial” (092), “administração geral” (122), “tecnologia da informação” (126), “formação de recursos humanos” (128), “previdência do regime estatutário” (272) e “outros encargos especiais” (846). Cada uma dessas subfunções abrange um ou vários programas.

É importante notar, a partir desse exemplo, que não há uma correspondência absoluta entre a “função judiciária” (classificação funcional e por programas) e o “Poder Judiciário” (classificação institucional), o que mostra a independência das diversas

classificações orçamentárias, indicando que cada uma tem por finalidade evidenciar um aspecto da despesa pública.

No caso mencionado, do orçamento do Estado de São Paulo, as subfunções “representação judicial e extrajudicial” (092) e “administração geral” (122), que integram a função “judiciária” (02), abrangem programas vinculados ao órgão “Procuradoria do Estado” (40000), que integra o Poder Executivo.

A subfunção “previdência do regime estatutário” (272), embora se refira a despesas vinculadas a unidades orçamentárias do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça, Primeiro Tribunal de Alçada Civil, Tribunal de Alçada Criminal, Tribunal de Justiça Militar e Segundo Tribunal de Alçada Civil), integra o programa “obrigações previdenciárias” (0101).

Os programas podem variar a cada orçamento, tendo em vista que as demandas por bens e serviços, que a sociedade deseja ver atendidas, alteram-se ao longo do tempo.

Para citar um exemplo de programa, utilizando o mesmo orçamento do Estado de São Paulo para o exercício de 2005, existe, entre os vários programas relacionados ao Poder Judiciário, o programa “Processo Judiciário no Tribunal de Justiça” (0303).¹²⁷ É um programa vinculado ao órgão Tribunal de Justiça (03000), que tem como objetivo “ampliar e modernizar a prestação jurisdicional em 1ª e 2ª instâncias às causas que tratam da capacidade e estado das pessoas”, sendo seu público-alvo “o cidadão que recorre à Justiça”, englobando cinco ações: “diligências judiciais” (4567), “criação e instalação de seções do Tribunal de Justiça no interior” (4825), “distribuição da Justiça” (4826), “informatização” (4827) e “instalação de varas judiciais” (4828). Cada uma dessas ações apresenta um produto, uma meta e o valor orçamentário correspondente. A ação “instalação de varas judiciais”, por exemplo, tem como produto “varas instaladas”, mensuradas em termos de unidades (cada unidade corresponde a uma vara instalada). A meta prevista para esta ação é 25, ou seja, pretende-se instalar 25 varas no exercício financeiro de 2005. O valor previsto para esta ação é de R\$ 2.640.324,00, a qual viabiliza um programa por meio de um projeto, por envolver um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resultam produtos – as varas instaladas, como também ocorre com a ação “criação e instalação de seções do Tribunal de Justiça no interior”. Já a ação “distribuição da Justiça” tem como instrumento de programação uma atividade, por envolver um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente.

¹²⁷ Quadro IV – demonstrativo da despesa por programa.

Além desse, há outros programas vinculados ao Poder Judiciário no orçamento do Estado de São Paulo de 2005, tais como: “processo judiciário no Primeiro Tribunal de Alçada Civil” (0401), “processo judiciário no Tribunal de Alçada Criminal” (0501), “processo judiciário militar” (0600) e “processo judiciário no Segundo Tribunal de Alçada Civil” (2201).

Há casos em que despesas de interesse do Poder Judiciário integram programas a ele não vinculados, considerada a classificação institucional, o que suscita questões importantes para a discussão acerca da autonomia deste Poder.

Um exemplo que evidencia isso de maneira inequívoca pode ser extraído do mesmo orçamento que vem sendo analisado (Lei Estadual de São Paulo nº 11.816/04). Trata-se do programa “Construção, ampliação e reforma de edificações forenses do Judiciário” (1717), cujo objetivo é “dotar as comarcas de edificações forenses adequadas à prestação de serviços com qualidade”, e tem como ação “construção, ampliação e reforma de fóruns” (1430). Este é um programa vinculado ao órgão “Justiça” (17000), que, na classificação institucional, corresponde à Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, a qual é integrante do Poder Executivo.

O fato de – ao menos no Estado de São Paulo, em que essa forma de organização governamental é adotada – atribuir-se à Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania a função de construir, reformar e conservar os edifícios dos fóruns gera algumas distorções na apresentação e consequente interpretação do orçamento. Isso porque, ao analisar-se o Poder Judiciário no orçamento, ver-se-á que praticamente não há despesas de capital, mas tão somente despesas correntes (considerada a classificação por categorias econômicas), o que pode fazer crer não estarem sendo feitos investimentos na área do Poder Judiciário. Mas essa será uma impressão falsa, pois os investimentos na área do Poder Judiciário, que se constituiriam fundamentalmente em construções de edificações para abrigar fóruns e varas, não vão aparecer no orçamento do Poder Judiciário (analisando-se a classificação institucional), e sim no do Poder Executivo, por estarem na esfera de atribuição da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, órgão integrante do Poder Executivo.

Esse fato também produz efeitos significativos na autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Como foi visto, há a previsão orçamentária de recursos para o programa “Processo judiciário no Tribunal de Justiça” (0303) destinados ao projeto “instalação de varas judiciais” (4828). No entanto, muitas dessas varas judiciais a serem instaladas dependem de construção de edificações forenses nas quais serão abrigadas. Os recursos para isso estão previstos no projeto “construção, ampliação e reforma de fóruns” (1430), integrante do programa “Construção, ampliação e reforma de edificações forenses do Judiciário” (1717), vinculado ao órgão “Justiça” (17000).¹²⁸ Consequentemente, parte do cumprimento do projeto de instalação de varas judiciais, sob o comando do Poder Judiciário, fica vinculado à prévia realização de projetos gerenciados pelo Poder Executivo.

Nesse caso, a perda de autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário resulta, em parte, da organização da Administração Pública, que atribuiu a órgão do Poder Executivo tarefa de interesse direto do Poder Judiciário. Outra parte é responsabilidade da elaboração e organização do orçamento público, que criou um programa intrinsecamente ligado ao Poder Judiciário e o vinculou ao Poder Executivo. A solução desta questão envolve necessariamente uma decisão política a ser tomada no sentido de serem feitas as alterações na Administração Pública e no orçamento com a finalidade de corrigir essa distorção. A manutenção dessa situação é prejudicial por várias razões. Primeiro, porque produz uma equivocada visão do Poder Judiciário ao se analisar o orçamento, pois deixam de ser identificados os investimentos realizados com a construção, ampliação e reforma de fóruns nas despesas do Poder Judiciário. Segundo, porque reduz a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, que passa a depender do Poder Executivo nas questões relacionadas à construção, ampliação e reforma de edificações, o que está em desacordo com o princípio da separação de poderes e com a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, previstas nos arts. 2º e 99 da CF. Terceiro, porque vincula o cumprimento de um programa, sob a gerência do Poder Judiciário, à conclusão prévia de um projeto administrado por outro Poder, diminuindo a eficiência do programa, dados os diversos problemas decorrentes dessa administração conjunta e dependente, por órgãos e sistemas administrativos diferentes.

¹²⁸ Poder Executivo – Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania.

O mesmo não ocorre em outras administrações. Na esfera federal, por exemplo, havia a previsão, no orçamento da união para 2004 (Lei nº 10.837/04), do projeto “Construção do Edifício-Sede da Seção Judiciária em Cuiabá-MT – no município de Cuiabá-MT” (classificação funcional programática 0569 7241 0101), vinculada ao órgão “Justiça Federal” (12000) e à unidade orçamentária “Tribunal Regional Federal da 1ª Região” (12102), que integram o Poder Judiciário. Essa previsão se manteve no orçamento da união para 2005 (Lei nº 11.100/05).

4.4. A elaboração do orçamento

A análise da autonomia financeira do Poder Judiciário requer um estudo sobre as fases de elaboração das leis orçamentárias, uma vez que o mecanismo pelo qual se operacionaliza este procedimento é fundamental na avaliação do grau de autonomia que se confere ao Poder Judiciário, principalmente para a decisão a respeito de suas despesas.

O sistema de organização das contas públicas no Brasil prevê, como já mencionado, a existência de três leis de natureza orçamentária que se coordenam de forma a assegurar o planejamento da ação governamental.

O plano plurianual (PPA) é elaborado no primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, devendo o projeto ser encaminhado por ele ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro) e devolvido por esse para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Uma vez promulgado, o plano plurianual é válido por quatro anos (até o final do primeiro ano de mandato do sucessor), segundo as normas atualmente em vigor (CF, arts. 82 e 165, I; ADCT, art. 35, § 2º, I; e Lei nº 4.320/64, art. 34). Nele constarão as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para o período mencionado, no que se refere às despesas de capital e aos programas de duração continuada.

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente, devendo o projeto ser encaminhado pelo chefe do Executivo ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro) e devolvido por esse para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (CF, art.

165, II; ADCT, art. 35, § 2º, II; e Lei nº 4.320/64, art. 34). A LDO tem por função orientar a elaboração da lei orçamentária anual, estabelecendo, basicamente, as metas e as prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro seguinte.

A lei orçamentária (LOA) também é anual, devendo o chefe do Poder Executivo encaminhar o projeto de lei ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro) e devolvido por esse para sanção até o encerramento da sessão legislativa (CF, art. 165, § 5º; ADCT, art. 35, § 2º, III; e Lei nº 4.320/64, art. 34).

A lei orçamentária deve ser preparada de acordo com o que foi estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias e deve ser compatível com o plano plurianual, coordenando-se, assim, o sistema de planejamento da ação governamental por meio das leis orçamentárias.¹²⁹

O *ciclo orçamentário*, que corresponde ao período em que se processam atividades peculiares ao processo orçamentário, como a preparação, a votação e a execução¹³⁰, compreende um processo de elaboração da lei orçamentária no sentido “de baixo para cima”, ou seja, das unidades orçamentárias, que gerenciam os programas e as respectivas despesas, para os órgãos setoriais, e desses para o órgão central, que vai consolidar as propostas apresentadas e definir o projeto de lei orçamentária a ser enviado ao Poder Legislativo. Paralelamente, há um processo de elaboração da lei orçamentária no sentido “de cima para baixo”, que se inicia com a fase da definição de “macrodiretrizes”, em que são analisados e estabelecidos os parâmetros, as metas e os riscos fiscais, bem como os objetivos das políticas governamentais nas áreas de moeda, crédito e câmbio, tendo-se em vista o disposto na lei de diretrizes orçamentárias.¹³¹

Far-se-á, inicialmente, um estudo sobre o processo de elaboração da lei orçamentária anual da união, por ser o mais complexo e completo, e, havendo relevância em algum aspecto, poderá ser feita referência às fases de elaboração das leis orçamentárias estaduais e municipais. Pretende-se evitar com isso repetição

¹²⁹ LC 101/00 (LRF), art. 5º. A Constituição Federal, no art. 166, § 3º, impede a aprovação de emendas à lei orçamentária incompatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

¹³⁰ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa*, p. 229-30.

¹³¹ BRASIL, Ministério do Planejamento, *Manual técnico de orçamento...*, p. 51.

desnecessária de procedimentos que, no mais das vezes, são semelhantes e nada acrescentarão ao objeto central deste trabalho.

Também para evitar repetições da mesma natureza, partir-se-á do pressuposto, no processo de elaboração da lei orçamentária, da existência do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Essas leis, embora possam divergir da lei orçamentária quanto a prazos e mesmo quanto a algumas etapas do sistema de elaboração, em sua maior parte apresentam mecanismos semelhantes, sendo mais útil e menos redundante a menção eventual a aspectos que possam interessar do que a descrição dos processos referentes a cada uma dessas leis.¹³²

O processo de elaboração das leis orçamentárias pode ser dividido em duas fases: a primeira, a qual denominaremos fase administrativa, compreende as etapas de elaboração e formalização das propostas, até que se chegue ao produto final, que é o projeto de lei orçamentária a ser encaminhado ao Poder Legislativo; e a segunda, a fase legislativa, que corresponde à tramitação do projeto enviado pelo chefe do Executivo dentro do Poder Legislativo, até a aprovação final, culminando com a promulgação da lei orçamentária anual.

No Brasil, o ciclo orçamentário, abrangendo os processos de elaboração e de execução das leis orçamentárias, é realizado por meio de sistemas informatizados, que, na esfera federal, têm como principal ferramenta o SIAFI (Sistema Informatizado de Administração Financeira do governo federal). O SIAFI surgiu em 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a qual, tendo como missão auxiliar o Ministério da Fazenda na execução de um orçamento unificado, desenvolveu e implantou o sistema, que passou a vigorar em janeiro do ano seguinte.¹³³ Alguns países implantaram sistema semelhante, como o SIDIF (*Sistema Integrado de Información Financiera*), na Argentina, e o SIC'2 (*Sistema de Información Contable y Presupuestaria*), na Espanha.¹³⁴

¹³² O processo de elaboração das leis orçamentárias encontra base legal em: CF, arts. 165 a 167; Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 3º a 5º; Lei nº 4.320/64, arts. 22 a 46; Decreto-Lei nº 200/67, arts. 15 e 16; Lei nº 10.180/01, arts. 1º a 8º; Decreto nº 2.829/98; Portaria MOG 42/99 e Portaria Interministerial 163/01.

¹³³ Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br/siafi. Acesso em: 11.9.2004.

¹³⁴ PETREI, *Budget and Control*.

4.4.1. Fase administrativa

A elaboração do orçamento federal, na fase administrativa, envolve agentes de três naturezas: o órgão central, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), é responsável pela coordenação, consolidação e elaboração da proposta orçamentária da união, exercendo a função de órgão central. Os órgãos setoriais têm a responsabilidade de fazer o levantamento das despesas necessárias em suas respectivas áreas, e as unidades orçamentárias, já vistas anteriormente no item 4.3.2, devem avaliar os programas e respectivos custos sob sua gestão.¹³⁵

Para fins orçamentários, o Poder Judiciário, na esfera federal, para o exercício de 2004, tem sete órgãos (STF, STJ, Justiça Federal, Justiça Militar da união, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios), com 65 unidades orçamentárias, distribuídas da seguinte forma (órgão – número de unidades orçamentárias): STF – 1; STJ – 1; Justiça Federal – 6; Justiça Militar da união – 1; Justiça Eleitoral – 28; Justiça do Trabalho – 25; Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – 2; e um fundo (Fundo Partidário).¹³⁶ Para ilustrar essa organização do Poder Judiciário na esfera federal, utilizaremos o órgão setorial Justiça Federal, o qual é composto, como mencionado, por seis unidades orçamentárias (TRF da 1ª Região, TRF da 2ª Região, TRF da 3ª Região, TRF da 4ª Região, TRF da 5ª Região e a Justiça Federal de primeiro grau), cabendo ao Conselho da Justiça Federal coordenar a elaboração do orçamento do setor.

As unidades orçamentárias podem ter unidades administrativas destinadas a melhor organizar seus serviços. Essas unidades coordenam o processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das unidades administrativas componentes. São responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação orçamentária e

¹³⁵ BRASIL, Ministério do Planejamento, *Manual técnico de orçamento*, p. 15.

¹³⁶ Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, previsto nos arts. 38 e seguintes da Lei nº 9.096/95.

subtítulo, devendo estabelecer suas diretrizes, fixar as prioridades, consolidar e formalizar a respectiva proposta orçamentária.¹³⁷

Identificam-se três etapas no processo de elaboração orçamentária, em sua fase administrativa: a etapa preliminar, a etapa intermediária e a etapa final.

4.4.1.1. Etapa preliminar

Na etapa preliminar, o órgão central de planejamento, que na esfera federal corresponde ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Lei nº 10.180/01, art. 4º, I), elabora as diretrizes e fixa as normas gerais para a elaboração do orçamento federal. É feito um planejamento do processo de elaboração, com a definição das etapas, agentes responsáveis, cronograma e instruções necessárias, para, em seguida, estabelecerem-se as prioridades e as metas, bem como elaborar-se a estrutura programática. Faz-se, então, o cálculo das receitas estimadas, o que permite passar à fase seguinte, de fixação dos referenciais monetários, os quais serão enviados aos órgãos setoriais, para que, com base neles, sejam elaboradas as respectivas propostas orçamentárias.

A estimativa da receita a ser arrecadada é uma questão complexa, pois envolve previsões de arrecadação de tributos e também receitas de outras fontes, cujos valores estão sujeitos, na maior parte dos casos, às variações do comportamento do mercado nacional e internacional, além de conjunturas políticas e outras circunstâncias difíceis de se prever com precisão, tais como câmbio, juros, inflação, crescimento da economia, nível de endividamento e outros. Dependem de informações de outros órgãos, em especial daqueles ligados à arrecadação tributária, como o Ministério da Fazenda, bem como todos os demais que tenham fontes próprias de arrecadação. Além disso, há divergências quanto aos critérios a serem adotados em diversos aspectos da elaboração desses cálculos. A estimativa da receita pública, a par das dificuldades enfrentadas, é de grande relevância para a elaboração orçamentária, pois os valores nela previstos servirão de base para a fixação das despesas públicas e, conseqüentemente, para o cálculo das dotações a cada um dos programas existentes.

¹³⁷ BRASIL, Ministério do Planejamento, *Manual técnico de orçamento*, p. 15-6.

A fixação dos referenciais monetários para a apresentação das propostas orçamentárias setoriais, no caso do Poder Judiciário, obedece a diretrizes estabelecidas previamente na lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 1º do art. 99 da CF.¹³⁸

Para exemplificar, na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) da união para 2005 (Lei nº 10.934/04), que contém as diretrizes para a elaboração do orçamento de 2005, foi estabelecido, no art. 17, que o Poder Judiciário terá como parâmetro para suas despesas¹³⁹ o conjunto das dotações fixadas na lei orçamentária de 2004, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30.6.2004. O que se observa, em regra, é que as leis de diretrizes orçamentárias da união vêm mantendo redação semelhante neste ponto, estabelecendo este padrão de limite de despesas para o Poder Judiciário. Ou seja: basicamente, o Poder Judiciário tem como limite de despesas, fixado pela lei de diretrizes orçamentárias, o mesmo valor do ano anterior, com as alterações que ocorreram no decorrer do exercício e eventuais acréscimos para despesas não ordinárias já previstas. O mesmo art. 17 (LDO para 2005) já estabelece alguns acréscimos a esse montante, como a inclusão das despesas com manutenção de imóveis cuja aquisição ou conclusão esteja prevista para os exercícios de 2004 e 2005, a implantação de novas varas e juizados especiais federais, bem como as despesas necessárias para a realização do referendo popular sobre a proibição e a comercialização de armas de fogo.

Cumprido notar que o mecanismo para a elaboração do orçamento, da forma como vem sendo utilizado no Brasil, não adota a técnica do “orçamento base zero”, que tem como fundamento a obrigatoriedade do administrador de justificar todos os recursos pleiteados.¹⁴⁰ O que se observa é a manutenção dos gastos que já vinham sendo feitos em exercícios anteriores, justificando-se tão somente os incrementos incorporados ao

¹³⁸ “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*”. (grifo nosso).

¹³⁹ Despesas classificadas nos grupos de natureza de despesa: 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, em 2004.

¹⁴⁰ O *orçamento base zero* “é um processo operacional de planejamento e orçamento que exige de cada administrado a fundamentação da necessidade dos recursos totais solicitados, e em detalhes lhe transfere o ônus da prova, a fim de que ele justifique a despesa” (KOHAMA, *Contabilidade...*, p. 81). Surgiu nos Estados Unidos, e houve tentativa de implantá-lo, na década de 1970, especialmente durante o Governo de Jimmy Carter.

novo orçamento. É o que se pode denominar de “sistema incrementalista”, nas palavras de José Joaquim Teixeira Ribeiro.¹⁴¹

4.4.1.2. Etapa intermediária

Com base nos parâmetros e referenciais monetários fixados pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os órgãos setoriais elaboram suas propostas orçamentárias. Essa elaboração envolve a análise da adequação da estrutura programática do setor e das necessidades de alterações, com a fixação dos referenciais monetários a serem observados pelas unidades orçamentárias.

No âmbito da Justiça Federal, cabe destaque, neste ponto, ao Conselho da Justiça Federal, que é o órgão criado pela Constituição para funcionar junto ao Superior Tribunal de Justiça, com a finalidade de exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau (CF, art. 105, parágrafo único). Cabe a ele elaborar a proposta orçamentária setorial das unidades orçamentárias que compõem a Justiça Federal.

As unidades orçamentárias, limitadas pelos valores indicados pelo órgão setorial, verificam as propostas das unidades administrativas (onde houver), a adequação da estrutura programática, os gastos dos exercícios anteriores, as prioridades e as necessidades do setor, além de formalizar sua proposta orçamentária.

A proposta da unidade orçamentária é encaminhada ao órgão setorial, que desempenha o papel de articulador em seu âmbito de atuação. Cabe aos órgãos setoriais fixar, atendidas as prioridades de sua área, os referenciais monetários a serem seguidos pelas unidades orçamentárias, bem como coordenar o processo de elaboração de sua proposta. Deve, por conseguinte, avaliar as propostas das unidades orçamentárias em função das necessidades a serem atendidas e consolidá-las, formalizando a proposta orçamentária do órgão setorial.¹⁴² A proposta orçamentária setorial é, então, encaminhada ao órgão central.

¹⁴¹ *Lições de finanças públicas*, p. 107.

¹⁴² BRASIL, Ministério do Planejamento, *Manual técnico de orçamento*, p. 15.

No caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da união, esses encaminharão suas propostas ao órgão central, por meio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), até o dia 10 de agosto (art. 14 da Lei nº 10.934/04 – LDO para 2005).

4.4.1.3. Etapa final

Compete à Secretaria de Orçamento Federal consolidar e formalizar a proposta orçamentária da União.

Ela recebe informações da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda sobre meta de inflação, taxa média de juros, taxa média de câmbio, evolução da massa salarial, expectativa de crescimento real do PIB, repassando-as à Secretaria da Receita Federal, que faz as previsões de arrecadação tributária.

Com esses dados, mais as informações relacionadas ao montante de refinanciamento da dívida, resultado primário desejado e outras, a Secretaria de Orçamento Federal passa ao processo decisório, em que são analisadas as propostas setoriais e definidas as dotações, sendo então consolidadas as propostas setoriais e finalizada a proposta orçamentária, a qual é encaminhada à Presidência da República, acompanhada de exposição de motivos do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.¹⁴³

O Presidente, concordando com a proposta, remete o projeto de lei para o Congresso Nacional, por meio de Mensagem, até o dia 31 de agosto (CF, art. 84, XXIII; ADCT, art. 35, § 2º, III).

4.4.2. Fase legislativa

O papel do Poder Legislativo é fundamental em matéria orçamentária, especialmente no sistema adotado pela legislação brasileira. Em nosso processo orçamentário, cabe ao Poder Legislativo aprovar o projeto de lei orçamentária anual

¹⁴³ BRASIL, Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, *Sistema orçamentário brasileiro*, p. 1. Disponível em: www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema. Acesso em: 21.7.2004.

(bem como os projetos das demais leis orçamentárias), tendo o poder de alterar a proposta enviada pelo Presidente da República.¹⁴⁴ Além disso, o Poder Legislativo é responsável pela fiscalização financeira e orçamentária de toda a Administração Pública, assunto que será objeto de referência no item 4.6. Cumpre ressaltar que o Poder Executivo sempre teve papel predominante na elaboração e aprovação da lei orçamentária, o que continua ocorrendo até hoje em muitos países. No Brasil, a situação é diferente, pois o Poder Legislativo desempenha papel relevante, principalmente após a Constituição de 1988, decorrente não só dos poderes que tem sobre a aprovação da lei orçamentária, como também da fixação das metas e prioridades na lei de diretrizes orçamentárias e da possibilidade de propor e aprovar emendas ao texto.

O processo de aprovação da lei orçamentária anual federal brasileira inicia sua fase legislativa quando a Mensagem do Presidente da República, encaminhando o projeto de lei orçamentária, é entregue ao Presidente do Senado, que a recebe e convoca sessão conjunta, na qual a Mensagem é lida (Resolução do Congresso Nacional 1, de 1970, art. 89). Em seguida, o projeto é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Cabe à referida Comissão examinar e emitir parecer sobre o projeto de lei orçamentária e os programas previstos, bem como sobre as emendas apresentadas (CF, art. 166, § 1º).

A Comissão Mista, composta por membros de ambas as Casas do Congresso Nacional¹⁴⁵, analisa o projeto por meio de comissões temáticas, sob o comando de Relatores-setoriais, nas quais são realizadas audiências públicas e é elaborado um relatório setorial.

Esses relatórios, bem como eventuais mensagens modificativas encaminhadas pelo Presidente da República, são direcionados ao Relator-Geral da Comissão Mista, a quem caberá apresentar parecer preliminar (RCN 1, de 2001, art. 18), podendo incorporar ao projeto eventuais reestimativas de receita (RCN 1, de 2001, art. 18, § 4º).

¹⁴⁴ Em alguns sistemas, como o inglês, o Parlamento não pode introduzir modificações, somente aprovar ou rejeitar o projeto como um todo (VILLEGAS, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributário*, p. 802).

¹⁴⁵ A Comissão compõe-se de 84 membros titulares, sendo 63 Deputados e 21 Senadores (RCN 1, de 2001, art. 3º).

Uma vez encaminhado o projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, superada a fase de análise pelas comissões temáticas e emitido o parecer preliminar pelo Relator-Geral, as alterações só poderão ocorrer por meio de emendas dos parlamentares e das Comissões Permanentes, observados os requisitos do art. 166, § 3º, da CF e o art. 21 da RCN 1, de 2001.

Iniciada a votação, o Presidente da República não poderá mais propor modificações ao projeto (CF, art. 166, § 5º).

Assim, eventuais modificações em que o Poder Judiciário possa ter interesse, a partir desta fase, somente poderão ser feitas com intervenção de parlamentares, por meio de emendas.

As emendas ao projeto de lei orçamentária somente podem ser aprovadas caso (CF, art. 166, § 3º):

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

E, ainda, “não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas”, nem contrariem as normas da RCN 1, de 2001, bem como as aprovadas previamente pela Comissão (RCN 1, de 2001).

Nota-se haver restrições bastante significativas para a apresentação de emendas, dadas as diversas limitações impostas, ficando muito reduzida a capacidade de atuação dos parlamentares.

Analizadas as emendas e emitido o parecer final da Comissão Mista, este deve ser encaminhado ao Congresso Nacional para votação. Em seguida, é feita a sistematização das decisões e é gerado o Autógrafo.

Procede-se ao encaminhamento do documento para o chefe do Poder Executivo (no caso, o Presidente da República, por se tratar da esfera federal), que recebe o projeto e pode sancioná-lo ou vetá-lo (total ou parcialmente).

Se houver veto total ou parcial, o Congresso Nacional delibera sobre a decisão presidencial, podendo rejeitá-la ou não.

Rejeitado o veto, o projeto inicialmente aprovado pelo Poder Legislativo é encaminhado ao Poder Executivo para a promulgação. Mantido o veto, o projeto é promulgado sem a parte vetada. Em seguida, procede-se à publicação.

4.4.3. A estipulação dos limites orçamentários e a autonomia financeira do Poder Judiciário

O art. 99 da CF estabelece:

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.

O limite de despesas do Poder Judiciário, estipulado pela lei de diretrizes orçamentárias, a ser observado por ocasião da elaboração da proposta orçamentária, conforme prevê o art. 99, § 1º, da CF, faz surgir uma das questões mais relevantes na discussão acerca da autonomia financeira do Poder Judiciário.

O texto constitucional é claro ao dizer que os limites serão estipulados *conjuntamente* com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Disso se infere que, por ocasião da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de se observar mecanismos que garantam a participação efetiva do Poder Judiciário no processo que leva à estipulação desses referenciais, sob pena de inconstitucionalidade do dispositivo legal.¹⁴⁶

¹⁴⁶ No Estado de Minas Gerais, existe a Comissão de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário, prevista no art. 155, § 2º, da CE, e instituída pela Lei Estadual nº 10.572/91, que tem como função receber as propostas dos poderes e estabelecer, em regime de colaboração, a compatibilização delas, fixando ao final os limites de despesas que constarão da LDO. O item 7.2.7 traz mais detalhes sobre o assunto.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre o assunto em decisões cautelares:

O Supremo Tribunal Federal, em duas oportunidades (ADIMC 468-9, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC 810-2, Rel. Min. Francisco Rezek), deferiu a suspensão cautelar da vigência de disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no Orçamento do Estado sem a intervenção desse Poder. A hipótese dos autos ajusta-se aos precedentes referidos, tendo em vista que se trata de impugnação dirigida contra a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Paraná para o exercício de 1999, que fixou o limite de 7% (sete por cento) de participação do Poder Judiciário na receita geral do Estado totalmente à sua revelia. Cautelar deferida.¹⁴⁷

Uma vez estipulados os limites pela lei de diretrizes orçamentárias, há ainda outras questões relacionadas ao tema que merecem reflexão.

O Poder Judiciário, na esfera federal, tem sua autonomia financeira limitada pelos referenciais monetários exatos fixados na Secretaria de Orçamento Federal, nos termos dos limites da LDO. Esses valores são calculados com base nas informações prestadas pelos diversos órgãos da Administração Pública envolvidos com a arrecadação de recursos e previsão de comportamento dos agentes econômicos, conforme parâmetros estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias.

A partir desses valores que lhes são informados, os Tribunais elaboram suas propostas orçamentárias, adequando seus gastos aos referidos limites. Desse modo, nesta fase, a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário restringe-se à organização de alguns programas e à previsão das respectivas dotações, sem que possa reivindicar valores superiores aos estabelecidos, ainda que se mostrem necessários. Cabe ressaltar também que outras limitações são impostas ao exercício da autonomia financeira nesta fase, como as despesas obrigatórias, cuja variação nas dotações é pequena – exemplo dos recursos destinados ao pagamento com pessoal, restando poucos itens sobre os quais o Poder Judiciário tenha condições de pleitear valores maiores. Assim, o que se constata é que a autonomia financeira do Poder Judiciário, na

¹⁴⁷ Ac. un. do STF-Pleno, deferindo pedido de medida cautelar, para suspender, com eficácia *ex tunc*, até a decisão final da ação direta, no art. 8º da Lei nº 12.214, de 10.7.1998, do Estado do Paraná, a expressão “Poder Judiciário – 7%” – ADIn 1.9117/PR, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 19.11.1998. Repte.: Procurador-Geral da República; Rcdos.: Governador do Estado do Paraná e outra – DJU 12.3.1999, p. 2 – Ementa oficial. *RJIOB* 1/13447.

fase administrativa de elaboração do orçamento, é mínima. E, na fase subsequente, eventuais acréscimos nas dotações terão de ser pleiteados junto ao Poder Legislativo, com o objetivo de fazer aprovar emendas ao projeto que atendam às necessidades do Poder Judiciário.

Outro aspecto relevante é a inexistência de mecanismos que permitam ao Poder Judiciário aferir a correção dos cálculos elaborados unilateralmente pela Secretaria de Orçamento Federal, não havendo previsão de participação, direta ou por meio de fiscalização, do Poder Judiciário nesse procedimento. É evidente que os complexos cálculos elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal, bem como pelos demais setores do Poder Executivo envolvidos no processo, seja para fixar os valores de previsão de arrecadação, seja para estabelecer os referenciais monetários previstos na lei de diretrizes orçamentárias, estão sujeitos a uma série de decisões que podem alterar significativamente o resultado final, sem que o Poder Judiciário nelas interfira, o que está em desacordo com o estabelecido na parte final do § 1º do art. 99 da CF, segundo o qual a fixação dos limites deve ser feita *conjuntamente* com os demais poderes. Os valores que limitam os gastos do Poder Judiciário estão, dessa forma, sob controle significativo do Poder Executivo, pois, ainda que os limites tenham sido fixados em lei (LDO) aprovada pelo Poder Legislativo, como se nota, seus valores exatos ficam na dependência de atos do Poder Executivo, que transformam os limites em valores monetários exatos. A determinação constitucional, nesta hipótese, não pode se restringir à fase de elaboração e aprovação da lei de diretrizes orçamentárias, uma vez que esta se completa com a atuação do Poder Executivo ao elaborar os cálculos. Assim, é também imprescindível, para a observância fiel do que estabelece a Constituição, a participação do Poder Judiciário neste procedimento, sob pena de eivar de inconstitucionalidade o ato administrativo dele resultante.

4.4.4. O encaminhamento da proposta orçamentária do Poder Judiciário

Conforme estabelece o § 2º do art. 99 da CF, anteriormente transcrito, compete aos Tribunais, pelas autoridades mencionadas no referido dispositivo legal, encaminhar as respectivas propostas orçamentárias.

Alguns questionamentos surgem em relação a quem deva ser encaminhada a proposta: se ao Poder Executivo, para inclusão no projeto final de lei orçamentária, ou se diretamente ao Poder Legislativo, a quem competirá deliberar sobre o documento.

Clèmerson Clève faz referência à questão:

Não se sabe exatamente se deve o Judiciário encaminhar a sua proposta diretamente ao Poder Legislativo (a proposta constituiria uma providência assimilável à iniciativa legislativa) ou se, afinal, deve aquele Poder encaminhar referida proposta ao Executivo, detentor da iniciativa privativa da lei orçamentária (art. 165 da CF). A verdade é que, com o primeiro ou com o segundo encaminhamento deve necessariamente ser considerada a proposta do Judiciário que, incluída no projeto de lei orçamentária (pelo Executivo ou já no âmbito do Legislativo), sujeitar-se-á à aprovação dos parlamentares.¹⁴⁸

O assunto está previsto na legislação em muitos casos. Na esfera federal, por exemplo, a proposta deve ser encaminhada ao Poder Executivo. O art. 14 da LDO da união para 2005 (Lei nº 10.934/04) determina que os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público da união, encaminhem suas propostas ao órgão central, por meio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), até o dia 10 de agosto.

O Estado de São Paulo também utiliza esse procedimento:

Dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias, o Tribunal de Justiça, pelo seu Órgão Especial, elaborará proposta orçamentária do Poder Judiciário, encaminhando-a, por intermédio de seu Presidente, ao Poder Executivo, para inclusão no projeto de lei orçamentária (Constituição Estadual, art. 56).

Isso não ocorre em outros Estados, como no Rio de Janeiro: “O encaminhamento da proposta, depois de aprovada pelo Tribunal de Justiça, será feito pelo seu Presidente, à Assembleia Legislativa (CE, art. 152, § 2º).

Também no Ceará o encaminhamento é feito diretamente ao Poder Legislativo:

O Tribunal de Justiça elaborará proposta orçamentária relativa ao Poder Judiciário, dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, depois de ouvidos os tribunais de segunda instância, os quais apresentarão suas propostas parciais e, sendo aprovada pelo plenário do Tribunal de Justiça, será encaminhada pelo Presidente à Assembleia Legislativa (CE, art. 99, § 1º).

¹⁴⁸ Poder Judiciário: autonomia e justiça, p. 36.

A Constituição prevê a iniciativa privativa da lei orçamentária para o Presidente da República (esfera federal), nos termos do art. 165, III. No entanto, a autonomia financeira, que dá aos tribunais competência para elaboração e encaminhamento da proposta orçamentária (art. 99, §§ 1º e 2º), torna necessária uma análise sistemática do texto constitucional que compatibilize os mencionados dispositivos, a fim de que se possa concluir qual é o procedimento a ser adotado no encaminhamento da proposta orçamentária do Poder Judiciário.

O STF já tem se manifestado sobre questão diretamente relacionada ao tema em discussão, que traz subsídios importantes para a compreensão e a solução do problema posto.

Trata-se da possibilidade ou não de alteração, pelo Poder Executivo, da proposta elaborada pelos tribunais, quando essa lhe é encaminhada para inclusão no projeto final da lei orçamentária. E decidiu que:

[...] o Poder Executivo não dispõe de competência institucional para introduzir cortes unilaterais na proposta orçamentária que lhe foi encaminhada pelos Tribunais, eis que, nesse tema, o único árbitro da questão é o Poder Legislativo, a quem incumbe, constitucionalmente, a apreciação final do projeto de lei orçamentária.¹⁴⁹

Tal decisão ajusta-se perfeitamente ao ordenamento jurídico em vigor, deixando claro que cabe ao Poder Legislativo a decisão final sobre as receitas e as despesas em matéria orçamentária.¹⁵⁰ Esta é a interpretação consoante o texto constitucional, não sendo facultado ao Poder Executivo, por conseguinte, alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Judiciário. Tal ato importa em violação à Constituição, por afronta à autonomia financeira do Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §§ 1º e 2º.

Já houve manifestação do Supremo Tribunal Federal também em caráter administrativo, consoante se depreende da Ata da 12ª Sessão Administrativa, realizada em 2.8.1989, cujo trecho transcrevemos:

¹⁴⁹ STF, MS 22.685/AL, rel. Min. Celso de Mello, j. 19.2.2002. No mesmo sentido: MS 23.783-MC/RS, rel. Min. Mauricio Corrêa, j. 5.10.2000; MS 24.380/RO, rel. Min. Ellen Gracie, j. 15.10.2002.

¹⁵⁰ A Constituição Federal, no art. 48, II, expressamente atribui competência ao Congresso Nacional para dispor sobre matéria orçamentária.

O Tribunal, interpretando as normas constantes dos arts. 99 e seus parágrafos; 84, inciso XXIII; 165, inciso III e seus parágrafos 5º, I, e 6º; 166 e seus parágrafos, bem assim as demais disposições, todas da Constituição Federal de 1988, referentes à autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, à elaboração de sua proposta orçamentária e à iniciativa do projeto de lei orçamentária, decidiu: a) as propostas orçamentárias dos Tribunais, a que alude o art. 99, § 2º, I, da Constituição, devem ser elaboradas, dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias, com a aprovação dos respectivos Tribunais; b) o Presidente de cada Tribunal encaminhará a proposta orçamentária respectiva, após aprovada, ao Presidente da República, *para ser integrada, nos mesmos termos de sua formulação*, ao projeto de lei orçamentária, que o Chefe do Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional (Constituição, arts. 165, III; 166, § 6º e 84, XXIII). Decisão unânime (grifo nosso).

O Poder Executivo somente pode efetuar cortes na proposta encaminhada pelo Poder Judiciário na hipótese do § 4º do art. 99 da CF, isto é, caso essa seja apresentada em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias.

Ainda que a lei de diretrizes orçamentárias não estipule o limite das despesas do Poder Judiciário, como tem ocorrido no Estado de São Paulo¹⁵¹ e em outras unidades da Federação, cabe ao Poder Executivo encaminhar a proposta, sem alterações, para o Poder Legislativo, e este se encarregará de elaborar a lei orçamentária, na qual poderá ou não acolher a proposta, mantendo ou não os valores nela contidos.¹⁵²

Em virtude do exposto, torna-se pouco relevante determinar se o encaminhamento da proposta orçamentária deve ser feito ao Poder Executivo, para inclusão no projeto final de lei orçamentária a ser encaminhado ao Poder Legislativo, ou diretamente ao Poder Legislativo. Isso porque, na primeira hipótese, não há dúvidas de que a proposta encaminhada pelo Poder Judiciário deverá ser integralmente incorporada ao projeto de lei orçamentária, sem qualquer alteração. Assim, se observado esse procedimento, o Poder Executivo, uma vez receptor da proposta do Poder Judiciário, seria mero intermediário na burocracia de seu encaminhamento, cujo destino é o Poder Legislativo.

¹⁵¹ A Lei Estadual nº 11.782/04 (LDO para 2005) não faz referência a esses limites.

¹⁵² Nos EUA, a proposta encaminhada pelo Poder Judiciário também não pode sofrer alterações por parte do Executivo: “*The proposal is first reviewed by the Judicial Conference’s Budget Committee, then approved by the Judicial Conference and submitted directly to the Congress with detailed justifications. By law, the President must include in his budget to Congress the judiciary’s budget proposal without change*” (USA, *The federal court...*, p. 41).

Os argumentos expostos mostram ser mais adequada ao ordenamento jurídico, interpretando-o sistematicamente, a tese de que a proposta orçamentária do Poder Judiciário deve ser encaminhada diretamente ao Poder Legislativo.

4.4.5. O Poder Judiciário e a iniciativa legislativa em matéria orçamentária

A Constituição é clara no sentido de atribuir ao Poder Judiciário a iniciativa legislativa no que se refere à elaboração de sua proposta orçamentária, em face do disposto no art. 99, § 1º, como já foi visto anteriormente.

O mesmo não se pode dizer com relação à iniciativa legislativa nas demais questões de natureza orçamentária, como os créditos adicionais e a criação de fundos, tornando necessário um esforço de interpretação para que se possa extrair a conclusão correta.

O art. 61 da Constituição Federal, ao tratar da iniciativa legislativa, atribui exclusividade ao Presidente da República para a iniciativa de leis em vários temas, e neles não há expressa previsão para matéria financeira ou orçamentária.

Há apenas menção, no art. 61, § 1º, II, *b*, à “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios”. No entanto, vê-se claramente que, nessa hipótese, a referência diz respeito ao caso específico dos Territórios, ou seja, há iniciativa privativa do Presidente da República em matéria orçamentária *dos Territórios*, não abrangendo os outros entes da Federação.

No entanto, o fato de haver iniciativa privativa do Poder Executivo para as leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais), nos termos do que dispõe o art. 165 da Constituição, tem dado margem à que o Poder Executivo considere também ser sua a iniciativa de leis que tratam das demais questões orçamentárias.¹⁵³

¹⁵³ Essa posição é demonstrada com clareza nas razões de veto total ao projeto de Lei nº 108, de 2006, do Estado de São Paulo, expostas na mensagem nº 84, de 4 de maio de 2006, encaminhadas pelo Governador de Estado (Cláudio Lembo) à Assembleia Legislativa (publicado no Diário Oficial do Estado de São

Nesse ponto, é interessante proceder a uma interpretação histórica, trazendo à colação a redação que constava da Constituição anterior, de 1967, nos seguintes termos:

Art. 60. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira; [...]

Manteve-se a redação após a alteração do texto constitucional promovida pela Emenda 1/1969, mudando apenas o número do artigo, que passou a ser o 57.

A redação da Constituição anteriormente vigente era clara no sentido de atribuir exclusividade ao Presidente da República para iniciar o processo legislativo em todas as leis que tratem de matéria financeira.

Considerando que esse dispositivo não foi mantido, isso permite concluir não estar em vigor a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República em *todas* as questões orçamentárias, mas apenas naquelas expressamente enumeradas pela Constituição, quais sejam: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Há que se levar em consideração ainda que, no ordenamento jurídico nacional, o Poder Judiciário tem iniciativa legislativa para a elaboração de sua proposta orçamentária (CF, art. 99, § 1º). Seria pouco razoável aceitar a tese de que, tendo o Poder Judiciário iniciativa para elaborar sua proposta orçamentária, não tenha iniciativa para solicitar eventuais alterações que se façam necessárias após a aprovação do orçamento, mediante a abertura de créditos adicionais.

E, consoante a lição de Clèmerson Clève, o “princípio organizativo da inicialidade legislativa”, que compreende a iniciativa reservada de algumas leis, integra o conceito de autonomia institucional, fundamental para assegurar a independência do Poder Judiciário.¹⁵⁴

Paulo Poder Legislativo, em 5 de maio de 2006, p. 12).

¹⁵⁴ Poder Judiciário: autonomia e justiça, p. 35.

Sendo assim, a única interpretação que se mostra coerente com o sistema jurídico, analisando-o por meio de interpretação histórica ou sistemática, é a de que o Poder Judiciário tem iniciativa legislativa para projetos de lei relativos a créditos adicionais nas questões de seu interesse institucional.

Não somente nos créditos adicionais, mas também em toda e qualquer matéria financeira que seja diretamente relacionada a seus interesses, como a criação de fundos ou alteração da legislação a eles referente, por exemplo. Os Tribunais têm iniciativa legislativa em questões como a criação de varas judiciárias (CF, art. 96, I, d), a organização de suas secretarias (CF, art. 96, I, b) e outros, não havendo razão para que não sejam dotados de iniciativa legislativa para dispor sobre os fundos especiais orçamentários que estejam sob sua administração.

Não é aceitável, em face do princípio da separação de poderes e da autonomia financeira que a Constituição atribui ao Poder Judiciário, que este Poder tenha de solicitar ao Poder Executivo que dê início ao processo legislativo em projetos de seu interesse, o que acabaria por conferir ao Executivo a faculdade de não atender a solicitação, em clara afronta ao princípio da separação de poderes.

Somente o Poder Legislativo é que pode deliberar sobre o projeto encaminhado pelo Poder Judiciário, atendendo ou não a solicitação, sem que o Poder Executivo nele tenha qualquer interferência.

4.5. A execução do orçamento

A execução do orçamento é uma tarefa atribuída ao Poder Executivo, independentemente do sistema ou regime de governo adotado. Há variações nas diversas estruturas administrativas dos vários sistemas orçamentários com relação à influência do Poder Legislativo neste processo, notando-se que, em alguns países, há maior intervenção e, em outros, a participação é menos intensa.

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas

arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.

O processo de execução do orçamento é orientado pelo princípio da flexibilidade, por meio do qual se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução, uma vez que “nem sempre as previsões podem captar todas as condições vigentes à época da execução, e não é possível programar de forma que a execução se ajuste completamente a previsões”.¹⁵⁵

Há de se compatibilizar, dessa forma, a necessidade de se cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as imprescindíveis alterações que se fazem necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descaracterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção.

Far-se-á, neste item, uma síntese dos procedimentos de execução orçamentária e financeira do governo federal brasileiro, voltando-se, basicamente, para o aspecto da despesa pública, com destaque para os pontos de interesse do Poder Judiciário, mostrando-se os mecanismos utilizados pela legislação brasileira para dar cumprimento aos objetivos e ao princípio do orçamento público.

A lei orçamentária anual (que passaremos a designar Lei Orçamentária), regularmente aprovada no final de um exercício financeiro, produz seus efeitos a partir do exercício financeiro seguinte, no qual se aplicarão as disposições nela contidas, com a arrecadação das receitas previstas e a realização dos gastos nela autorizados.

Uma vez aprovada e promulgada a Lei Orçamentária, e iniciado o exercício financeiro, começa a ser executado o orçamento. A execução do orçamento ocorre no período de sua vigência, que se inicia no dia 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro, coincidindo com o ano civil, nos termos do art. 34 da Lei nº 4.320/64.¹⁵⁶

¹⁵⁵ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, p. 310.

¹⁵⁶ Existem muitas variações nesse aspecto em relação aos demais países, cada um fixando o exercício financeiro da forma que entende mais conveniente. Há desde casos em que o exercício financeiro corresponde a um ano, mas não necessariamente iniciando-se no dia 1º de janeiro, até casos em que o exercício

Cabe ao Poder Executivo¹⁵⁷, em até 30 dias após a publicação da lei orçamentária, estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 8º).

Neste ponto, cumpre lembrar que o orçamento, quando aprovado, corresponde a uma previsão de receitas e autorização de despesas. As receitas previstas no orçamento, no entanto, não estão disponíveis por ocasião do início do exercício financeiro, mas ingressarão nos cofres públicos durante seu curso. Assim, as despesas terão de ser efetuadas na medida da disponibilidade dos recursos existentes, e não de acordo com a vontade do administrador, ainda que estejam previstas no orçamento.

Disso decorre a necessidade de uma programação financeira e o cronograma de desembolso.

O Decreto-Lei nº 200/67¹⁵⁸, que estabeleceu o planejamento da ação governamental, incluiu como um de seus instrumentos a programação financeira, a fim de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo de ingressos, de modo a assegurar a liberação dos recursos necessários à execução dos programas (arts. 7º e 17).

Por meio da programação financeira, faz-se um quadro de cotas que cada unidade orçamentária poderá gastar mensalmente, mediante cálculo que leva em consideração vários fatores, como o fluxo previsto para o ingresso de recursos, as despesas ordinárias da unidade considerada, as variações decorrentes do cronograma de obras e todos os demais fatores que possam influenciar na necessidade de efetivação das despesas. Consegue-se, dessa forma, assegurar às unidades orçamentárias os recursos necessários e suficientes para melhor executar os programas e manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, reduzindo-se as insuficiências de caixa, conforme previsto no art. 48 da Lei nº 4.320/64. Esse sistema mostra-se mais eficiente

financeiro tem duração superior a um ano. Mesmo no Brasil, essa regra alterou-se várias vezes, como se pode observar na descrição de GIACOMONI (*Orçamento público*, p. 292-3).

¹⁵⁷ O órgão central responsável pela programação financeira é a Coordenação-Geral de Programação Financeira (COFIN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que integra o Ministério da Fazenda. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br/siafi/atri-buicoes.asp, p. 2. Acesso em: 11.9.2004.

¹⁵⁸ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

que o mecanismo de duodécimos¹⁵⁹, em que as cotas são estabelecidas pela divisão da previsão anual em doze partes iguais, para cada um dos meses do ano, o que evidentemente não corresponde sempre à realidade, dada a oscilação no ingresso de recursos, bem como as variações nas necessidades de despesa, que podem ser diferentes no transcorrer do exercício financeiro.

O cronograma de desembolso é “um instrumento de controle de Tesouraria ou de Caixa, em que se preveem as receitas e os pagamentos das obrigações, que vão sendo assumidas à medida que o orçamento vai sendo executado”.¹⁶⁰

A execução da despesa pública requer prévia autorização legal, por meio da Lei Orçamentária ou abertura de crédito adicional, a autorização do ordenador de despesa¹⁶¹, bem como a observância das exigências legais de procedimento licitatório. Uma vez superadas essas etapas, e estando a despesa prevista regularmente autorizada pelos procedimentos mencionados anteriormente, passa-se à fase de realização propriamente dita do ato de despesa pública.

Faz-se o empenho¹⁶² e emite-se a nota de empenho (Lei nº 4.320/64, art. 61). Procede-se à liquidação da despesa¹⁶³, exarando-se a ordem de pagamento (art. 64). Então é feita a entrega da quantia correspondente ao credor (art. 65).

O processo de execução orçamentária é dotado de mecanismos que permitem a adaptação da Lei Orçamentária às alterações surgidas ao longo do exercício financeiro, mantendo os objetivos e os programas fixados pelo Poder Público, em consonância com o princípio da flexibilidade.

¹⁵⁹ Ainda utilizado em alguns casos, como nos recursos entregues aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, nos termos do art. 168 da CF, com a redação que lhe foi dada pela EC 45/04.

¹⁶⁰ MACHADO JÚNIOR; REIS, *A Lei 4.320...*, p. 120.

¹⁶¹ *Ordenador de despesa* é “toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da união ou pela qual esta responda” (Decreto-Lei nº 200/67, art. 80, § 1º).

¹⁶² *Empenho* da despesa é “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Lei nº 4.320/64, art. 58).

¹⁶³ A *liquidação* consiste na verificação do direito adquirido pelo credor pela análise dos documentos que comprovem a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância a pagar e a quem se deve pagar (Lei nº 4.320/64, art. 63).

O principal mecanismo é o dos *créditos adicionais*. Os créditos adicionais são “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (Lei 4.320/64, art. 40). Esses créditos podem ser suplementares, especiais ou extraordinários. Os créditos suplementares são os destinados a reforço da dotação orçamentária, utilizados quando há a previsão de um crédito orçamentário, mas os valores consignados mostram-se insuficientes. Os créditos especiais são os destinados às despesas para as quais não exista dotação orçamentária específica (Lei nº 4.320/64, art. 41). Ambos devem ser autorizados por lei (Lei nº 4.320/64, art. 43) e dependem da existência de recursos disponíveis (CF, art. 167, v; Lei nº 4.320/64, art. 43). Os créditos extraordinários são aqueles “destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (Lei nº 4.320/64, art. 41, III), devendo ser abertos por medida provisória (CF, art. 167, § 3º).

Outro mecanismo é o do *contingenciamento*. A execução orçamentária, para que ocorra da forma como consta na programação financeira, depende da correspondência entre a receita que está sendo arrecadada efetivamente e aquela que havia sido prevista. Isso nem sempre é possível, tendo em vista os inúmeros fatores e agentes envolvidos no processo econômico. Para evitar desajustes de caixa, o art. 9º da LRF previu a possibilidade de limitação de empenho.

Uma vez constatado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, ainda que prevista a dotação na Lei Orçamentária, e incluído o valor na programação financeira, a realização da despesa poderá não ser autorizada, tendo em vista limitação de empenho decorrente de insuficiência na arrecadação de receitas ou cumprimento das metas estabelecidas.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Esta questão será analisada em mais detalhes no item 4.5.1, tendo em vista as peculiaridades que envolvem o Poder Judiciário.

As necessidades de adaptação do orçamento durante sua execução também deram origem ao instituto da *reserva de contingência*, a qual consiste em uma “dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais” (Decreto-Lei nº 200/67, art. 91). A lei orçamentária anual deve prever reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (LRF, art. 5º, III). A forma de utilização dos recursos da reserva de contingência e o estabelecimento de seu montante, definido com base na receita corrente líquida, são estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 5º, III).¹⁶⁵ Com a reserva de contingência, torna-se mais fácil atender a necessidades imprevistas, evitando que se tenha de anular dotações específicas já existentes.

Normalmente, atribui-se ao Poder Executivo autorização para abrir créditos suplementares utilizando-se os recursos consignados na dotação a título de reserva de contingência, como se pode observar no art. 7º, II, da Lei Orçamentária do Estado de São Paulo para o exercício de 2005 (Lei Estadual nº 11.816/04), evidenciando um privilégio do Poder Executivo em relação aos demais poderes, pois pode usar os referidos recursos sem necessidade de autorização específica do Poder Legislativo, uma vez que essa autorização já foi prévia e antecipadamente concedida na Lei Orçamentária.

A rapidez e a agilidade exigidas nas alterações durante a execução orçamentária fizeram surgir o que vem sendo denominado *margem de remanejamento*. As leis orçamentárias, utilizando-se da faculdade prevista no art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64¹⁶⁶, costumam autorizar o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até certo limite, não havendo, pois, nesses casos, necessidade de outra lei para a realização do ato. Os arts. 4º e 5º da lei orçamentária da união para 2004 (Lei nº 10.837, de 16.1.2004) fixam as condições e os limites para a abertura dos referidos créditos suplementares. O art. 7º,

¹⁶⁵ A lei de diretrizes orçamentárias da união para 2005 (Lei nº 10.934/04), em seu art. 13, prevê que “a reserva de contingência será constituída, exclusivamente, de recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado final”.

¹⁶⁶ “A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até

I, da lei orçamentária do Estado de São Paulo para 2005 (Lei Estadual nº 11.816/04) autoriza o Poder Executivo a “abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) do total da despesa fixada no art. 2º, observado o disposto no art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964”. Essas autorizações da lei orçamentária permitem maior dinamismo e flexibilidade para modificações nas dotações, facilitando a adaptação do orçamento às alterações ocorridas ao longo do exercício. Devem, no entanto, ser concedidas com moderação, fixando-se limites baixos e rígidos, para evitar-se que o Poder Executivo passe a ter domínio total na execução do orçamento, alterando-o de maneira a desfigurar a Lei Orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, tornando-a verdadeira peça de ficção.

A Constituição, ao exigir autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial (art. 167, V), bem como ao proibir a concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII), deixou clara a intenção de submeter tais atos à autorização prévia do Poder Legislativo. Uma autorização ampla e genérica concedida ao Poder Executivo na lei orçamentária para a realização de tais atos viola os dispositivos constitucionais citados, sendo, pois, inconstitucional.

Também é possível realizar ajustes no orçamento por meio da transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Esse tipo de alteração no orçamento depende de autorização legal prévia, como expressamente determina o art. 167, VI, da CF. A lei orçamentária do Estado de São Paulo para 2005 já prevê essa autorização em seu art. 8º, dando ao Poder Executivo poderes para remanejar recursos, no âmbito de cada órgão, entre elementos do mesmo grupo de despesa e entre atividades e projetos de um mesmo programa. O mesmo raciocínio exposto anteriormente deve ser aplicado, haja vista que eventuais excessos podem importar em inconstitucionalidade, uma vez que torna inócua a proibição constitucional. Atribuir apenas ao Poder Executivo essa possibilidade também configura privilégio que o coloca em posição de superioridade em relação aos demais poderes, em especial ao Poder Judiciário, que perde agilidade na execução de seu orçamento, uma vez que passa a depender de decisões do Poder Executivo ou do Poder Legislativo para efetuar transposições, remanejamentos e transferências.

determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43.”

4.5.1. A limitação de empenho pelo Poder Executivo e a autonomia financeira do Poder Judiciário

Conforme mencionado anteriormente, a execução orçamentária e financeira inicia-se com a publicação da Lei Orçamentária, e, em trinta dias, o Poder Judiciário deve elaborar e publicar por ato próprio o cronograma anual de desembolso mensal, segundo estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 8º) e as leis de diretrizes orçamentárias (LDO da união para 2005, art. 71; LDO da união para 2006, art. 75).

Esse cronograma anual de desembolso mensal terá como referencial o sistema de duodécimos, excetuando-se as despesas com pessoal e encargos sociais, precatórios e sentenças judiciais (LDO da união para 2005, art. 71, § 2º), e deve ter em vista o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias (LDO da união para 2005, art. 16 e Anexo IV – Anexo de Metas Fiscais).

No entanto, pode ocorrer frustração na expectativa de arrecadação, de modo a não permitir que a realização da receita comporte o cumprimento dessas metas, tornando necessários ajustes nas despesas.

Verificada essa circunstância ao final de um bimestre, caberá ao Poder Judiciário, nos termos do art. 9º da LRF, promover, por ato próprio, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias.¹⁶⁷

Essa questão deverá ser objeto de regulação pela lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF. No entanto, enquanto não editada a norma, as leis de diretrizes orçamentárias vêm estabelecendo os parâmetros e os procedimentos a serem observados.

Para exemplificar, a LDO da União para 2005 determina que, ocorrendo esta situação, o Poder Executivo informará ao Poder Judiciário, até o vigésimo terceiro dia do mês subsequente ao final do bimestre, o montante que lhe caberá na limitação do

¹⁶⁷ A LDO da União para 2005 prevê que o montante da limitação seja estabelecido de forma proporcional à participação de cada um dos Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) na base contingenciável total (art. 72, § 1º).

empenho e da movimentação financeira, especificando os parâmetros adotados e as estimativas de receitas e de despesas (art. 72, § 4º). O Poder Judiciário, com base nas informações recebidas, publicará ato em sete dias, estabelecendo os montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira (art. 72, § 5º).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi publicada com a previsão de que, caso o Poder Judiciário não promova a limitação de empenho nos trinta dias previstos (art. 9º, *caput*), o Poder Executivo fica autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 9º, § 3º).

O § 3º do art. 9º foi impugnado pela ADIn 2.238-5, tendo o STF apreciado e deferido, por unanimidade, a medida cautelar para suspender sua eficácia, situação que perdura até hoje, pois ainda não foi decidido o mérito da demanda. Os autores da ação¹⁶⁸ argumentam que este dispositivo contraria o princípio da separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição, pois transforma o Poder Executivo em um “Superpoder” que pode intervir nos demais Poderes, suprimindo administrativamente o que os outros deixarem de realizar voluntariamente.¹⁶⁹

Essa é uma questão que merece ser refletida. Admitindo-se o fato de que o ingresso de receitas nem sempre corresponde ao que foi previsto no orçamento, podendo, em razão das circunstâncias econômicas, haver frustração na arrecadação prevista, torna-se necessária a redução das despesas, a fim de compatibilizar com as receitas, ou buscar outras fontes de recursos, como por meio do crédito público. Considerando que nem sempre é possível recorrer ao crédito público para obter os recursos necessários, quer por razões decorrentes das limitações impostas ao uso deste instrumento de política financeira, quer por outra razão, é razoável admitir-se a redução nas despesas como um mecanismo adequado para manter o equilíbrio orçamentário.

No entanto, em face da autonomia financeira do Poder Judiciário, claramente estabelecida no art. 99 da CF, não é aceitável atribuir competência ao Poder Executivo para efetivar a redução das suas despesas. No Brasil, cabe à lei de diretrizes

¹⁶⁸ Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido dos Trabalhadores (PT).

¹⁶⁹ Petição inicial da ADIn 2.238-5, item VIII, § 3º, p. 24.

orçamentárias estabelecer os critérios a serem seguidos quando for necessária a redução das despesas decorrentes da arrecadação inferior à prevista ou for impossível cumprir as metas fixadas (LRF, art. 9º, *caput*). Transferiu-se, pois, boa parte da responsabilidade pelos cortes de despesas ao Poder Legislativo, conferindo maior legitimidade à decisão a ser tomada.

Ainda assim, a medida não se mostra de todo adequada. Mesmo que os critérios para a limitação do empenho sejam fixados pelo Poder Legislativo na lei de diretrizes orçamentárias, não há garantias de que esses critérios sejam rígidos e precisos, permitindo que o Poder Executivo tenha um grau de discricionariedade excessivamente elevado ao apurar o montante da limitação e, por conseguinte, faça prevalecer seus interesses em detrimento aos do Poder Judiciário.

O art. 9º, § 3º, da LRF, ao autorizar o Poder Executivo a limitar os valores financeiros de empenho de despesas do Poder Judiciário – ainda que nos limites da lei de diretrizes orçamentárias e caso verificados os fatos mencionados no *caput* do referido dispositivo legal –, efetivamente dispôs contra o princípio da separação de poderes, como já reconheceu o STF, em decisão unânime, ainda que em caráter provisório, ao deferir a medida cautelar requerida na ADIn 2.238-5, à qual já se fez referência anteriormente. Não haverá independência e harmonia dos poderes, tal como determinado pelo art. 2º da CF, caso o Poder Executivo possa reduzir o montante já previsto na lei orçamentária para as despesas do Poder Judiciário. A autonomia financeira do Poder Judiciário, prevista no art. 99 da CF, interpretada conforme o princípio da separação de poderes, exige não só a participação desse Poder na elaboração de sua proposta orçamentária, mas também o cumprimento fiel do orçamento aprovado no que se refere às dotações do Poder Judiciário. É evidentemente inócuo participar na elaboração de um orçamento que posteriormente não se cumpre, em face dos diversos mecanismos que permitem sua alteração. Portanto, todo e qualquer mecanismo que permita a alteração da proposta orçamentária, no que tange ao Poder Judiciário, não é compatível com o ordenamento jurídico vigente. Ou, para que o seja, deve ser interpretado restritivamente.

No art. 9º, § 2º, da LRF, há restrições às situações que podem ser objeto de limitação de empenho. Não poderão ser objeto de limitação de empenho as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. Assim, vê-se que, mesmo que haja frustração na realização das receitas, há determinadas despesas que não poderão ser objeto de limitação de empenho. Apenas para exemplificar, não ficam sujeitas à limitação de empenho, em âmbito federal, no exercício financeiro de 2005, além das despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, despesas com subvenção aos produtores de borracha, subvenção para aquisição de veículos movidos a álcool, apoio ao transporte escolar, fundo partidário, ações de combate à fome, desenvolvimento do Estado do Tocantins e outros 54 itens (LDO da União para 2005, art. 74 e Anexo V).

Na hipótese ora em análise, evidencia-se que a limitação de empenho não é uma regra absoluta, a ser aplicada em todos os casos em que for constatado que a realização de receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Há inúmeras exceções, previstas na LRF, nas leis de diretrizes orçamentárias e na legislação ordinária. Essas exceções, conforme se pode constatar dos exemplos citados, existem por razões diversas, decorrentes de escolhas políticas muitas vezes efêmeras, que se mostram vinculadas às ações de governo para aquele exercício financeiro, para períodos por vezes mais extensos, ou ainda para projetos específicos.

A autonomia financeira do Poder Judiciário e a independência e separação dos poderes da República é uma decisão permanente da sociedade brasileira. A separação dos poderes é um dos princípios mais importantes da Constituição brasileira, erigido à condição de cláusula pétrea, conforme estabelece o art. 60, § 4º, III, estando a autonomia financeira do Poder Judiciário, corolário desse princípio, também consagrada em seu art. 99.

Não é aceitável que se possam considerar insuscetíveis de limitação de empenho por parte do Poder Executivo as diversas despesas a que se refere o art. 9º, § 2º, da LRF e, ao mesmo tempo, permitir que essa limitação efetue-se em relação às despesas do Poder Judiciário, protegidas pela autonomia financeira e pelo princípio da separação dos poderes.

Do exposto, é forçoso concluir que, no sistema constitucional vigente, não é possível haver limitação de empenho de despesas do Poder Judiciário.

4.5.2. A abertura de créditos adicionais para o Poder Judiciário

Das três espécies de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), aos quais já se fez referência anteriormente, a que mais interessa ao Poder Judiciário é a dos suplementares. As possibilidades do Poder Judiciário precisar de créditos extraordinários são bastante remotas, bem como de créditos especiais, uma vez que o orçamento prevê os programas vinculados ao Poder Judiciário, sendo raras as situações em que não exista dotação específica para atender às despesas de seu interesse.

No entanto, o uso de créditos suplementares tem se mostrado frequente, em razão da necessidade crescente de recursos para atender às despesas cuja dotação não se mostra suficiente no decorrer do exercício financeiro.

Se houver necessidade de crédito suplementar, é preciso autorização legal para obter o reforço na dotação orçamentária (Lei nº 4.320/64, art. 42), bem como é preciso que existam recursos disponíveis, decorrentes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de outras dotações ou produto de operações de crédito (art. 43).

Como o Poder Executivo assume o comando da execução orçamentária, normalmente os pedidos de abertura de créditos suplementares são encaminhados ao órgão competente desse Poder, para então serem submetidos à apreciação do Poder Legislativo. Atualmente, essas solicitações operacionalizam-se por meio dos sistemas eletrônicos de administração financeira e orçamentária.

A LDO da União para 2005 prevê, em seu art. 65, § 10º, que os projetos de lei relativos a créditos adicionais solicitados pelos órgãos do Poder Judiciário serão encaminhados ao Congresso Nacional em até trinta dias a contar da data do pedido. É de se admitir que, nesta hipótese, não haja interferência do Poder Executivo no projeto, pois tal atitude importaria em violação aos preceitos constitucionais da separação dos poderes e da autonomia financeira do Poder Judiciário.

No entanto, na maior parte das vezes é o próprio Poder Executivo quem decide sobre a abertura ou não de créditos suplementares, haja vista a existência de autorização prévia na lei orçamentária para a abertura dos referidos créditos, nos termos do art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64, faculdade usualmente denominada “margem de remanejamento”.

No Estado de São Paulo, a regulamentação específica sobre esse procedimento já prevê que as solicitações de abertura de créditos suplementares devem ser encaminhadas por meio eletrônico à Secretaria de Economia e Planejamento (Decreto nº 48.444/04, arts. 23 a 31), que se manifestará sobre o pedido, encaminhando-o ao Governador (art. 32, II). Considerando que compete ao Poder Legislativo deliberar sobre matéria orçamentária, não é razoável admitir que, na hipótese de despesas do Poder Judiciário, o Poder Executivo deixe de encaminhar a solicitação ao Poder Legislativo, tomando para si, por esta via, a decisão de não permitir a abertura de crédito adicional para o Poder Judiciário. Deve-se admitir a possibilidade do Governador acolher a demanda do Poder Judiciário, fazendo uso da liberdade que lhe é concedida pela margem de remanejamento, o que facilitaria o atendimento do pedido. Eventual discordância do Governador com a pretensão, no entanto, não pode ser tomada por ele, mas pelo Poder Legislativo, após receber a solicitação que lhe foi encaminhada, caso o Governador não a tenha atendido por meio do uso da margem de remanejamento. Assim, a interpretação que se deve dar ao texto do dispositivo legal importa em reconhecer ser obrigatório o encaminhamento ao Poder Legislativo da solicitação de abertura de crédito adicional efetuada pelo Poder Judiciário.

Essa autorização prévia para a abertura de créditos suplementares, à qual já se fez referência, é instrumento de flexibilidade na execução orçamentária, cujo uso deve ser moderado, sob pena de o Legislativo delegar ao Executivo poderes excessivos no gerenciamento das dotações orçamentárias, facultando-lhe promover alterações que venham a desnaturar o orçamento inicialmente aprovado. Essa atitude pode tornar o Poder Executivo soberano em matéria orçamentária, o que vilipendia as disposições constitucionais que outorgam ao Poder Legislativo competência para dispor sobre as leis orçamentárias (CF, art. 48, II).

Liberalidade em demasia no uso dessa faculdade por parte do Poder Legislativo também provoca reflexos na autonomia financeira do Poder Judiciário. Isso porque,

sendo necessários créditos suplementares e estando esses sob a gerência do Poder Executivo, tendo em vista a possibilidade ampla que lhe foi concedida de dispor sobre referidos créditos, o Poder Executivo ficará em uma condição privilegiada para obter recursos desta forma, em detrimento do Poder Judiciário, que terá de submeter seu pleito ao Poder Legislativo e, eventualmente, até mesmo ao próprio Poder Executivo.

Não se pode deixar de fazer referência ao mecanismo utilizado pelo Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais. Há a previsão constitucional e legal de competência à Assembleia Legislativa para aprovar créditos suplementares ao seu próprio orçamento, observados limites fixados previamente.¹⁷⁰

4.5.3. O art. 168 da CF e a entrega de recursos ao Poder Judiciário

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, serão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Trata-se de dispositivo que vem reforçar a autonomia financeira do Poder Judiciário, ao fixar constitucionalmente uma data para a entrega dos recursos que lhe cabem por força das leis orçamentárias. Embora não tenha sido editada a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF, e embora não haja referência expressa na Lei nº 4.320/64, nem na LC 101/00 (LRF), o art. 168 é autoaplicável, de modo a assegurar o cumprimento de sua determinação independentemente da edição de legislação complementar.¹⁷¹

O art. 168 deixa claro ser atribuição do Poder Executivo conduzir o processo de execução orçamentária, mas o impede de um possível retardamento na entrega dos recursos aos demais poderes, o que seria um instrumento capaz de torná-lo onipotente, uma vez que tornaria os outros poderes dependentes dele, pelo controle que exerceria sobre a entrega dos recursos financeiros.

¹⁷⁰ No item 7.2.7 haverá referências mais detalhadas a respeito.

¹⁷¹ Conforme já nos manifestamos anteriormente em *Direito financeiro na Constituição de 1988*, p. 106.

O comando do art. 168 visa, pois, garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário, impedindo não somente que o Poder Executivo frustre a sua eficácia, como também evitando que os Estados-membros da Federação estabeleçam regras diferentes.

Nesse sentido, já se manifestou o STF em mais de uma oportunidade:

O comando emergente da norma inscrita no art. 168 da Constituição Federal tem por destinatário específico o Poder Executivo, que está juridicamente obrigado a entregar, em consequência desse encargo constitucional, até o dia 20 de cada mês, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, os recursos orçamentários, inclusive aqueles correspondentes aos créditos adicionais, que foram afetados, mediante lei, a esses órgãos estatais. A prerrogativa deferida ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público pela regra consubstanciada no art. 168 da Lei Fundamental da República objetiva assegurar-lhes, em grau necessário, o essencial coeficiente de autonomia institucional. A *ratio* subjacente a essa norma de garantia radica-se no compromisso assumido pelo legislador constituinte de conferir às instituições destinatárias do *favor constitutionis* o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhes compete. Assume inquestionável plausibilidade jurídica a tese, deduzida em sede de controle normativo abstrato, que sustenta a impossibilidade de o Estado-membro restringir a eficácia do preceito consubstanciado no art. 168 da Constituição Federal. Essa norma constitucional impõe a observância compulsória das unidades políticas da federação e não parece admitir – para efeito de liberação mensal das quotas duodecimais – qualquer discriminação quanto à natureza dos recursos orçamentários, sejam estes referentes, ou não, às despesas correntes de custeio.¹⁷²

Ou ainda:

O preceito do art. 168 da Constituição da República, de eficácia imediata quanto à obrigação imposta ao Poder Executivo, assegura aos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como ao Ministério Público, o repasse mensal, até o dia 20, dos recursos correspondentes a um doze avos das respectivas dotações orçamentárias globais. A finalidade desse preceito é óbvia: assegurar autonomia constitucional dos Poderes e da instituição referidos, no que respeita à gestão dos recursos que lhe são destinados no orçamento. Daí a “prioridade” na transferência das verbas. É inegável que o Poder Judiciário tem “direito” ao repasse tempestivo (até o dia 20 de cada mês) de um doze avos da dotação orçamentária global, não cabendo invocar normas legais anteriores à Carta de 1988, que frustrem a garantia. No plano concreto, não se poderão ignorar eventuais situações de total inexistência de recursos suficientes para cumprir na íntegra o dever constitucional, com intransponível e absoluta impossibilidade de obtê-los legalmente. Mas, nessas hipóteses, caberá ao Executivo provar cabalmente tais fatos, bem como que derivam de causas estranhas à conduta de seus próprios agentes, para se eximir da

¹⁷² STF Pleno. ADIn 732/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 22.5.1992, RTJ 143/57.

responsabilidade.¹⁷³

A norma do art. 168 da CF configura verdadeira “garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação”¹⁷⁴, não sendo possível estabelecer datas diversas¹⁷⁵, ocorrer atrasos¹⁷⁶, haver parcelamentos¹⁷⁷, ou qualquer outra medida que restrinja a eficácia do preceito constitucional.¹⁷⁸

A falta do repasse desses recursos constitui, até mesmo, pressuposto ensejador da intervenção, nos termos dos arts. 34, IV, e 36, I, da CF¹⁷⁹, uma vez que a falta deles impede o Poder Judiciário de se desincumbir de suas funções constitucionais.¹⁸⁰

4.5.4. A execução financeira e o Poder Judiciário

O art. 8º da LRF estabelece que cabe ao Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Esse procedimento, já mencionado, tem por objetivo compatibilizar com mais eficiência os ingressos de recursos com a realização das despesas, evitando, assim, que as oscilações nos fluxos financeiros em ambos os sentidos provoquem distorções que venham a prejudicar a execução do orçamento.

No entanto, ainda que de forma mitigada (já que tanto a programação financeira quanto o cronograma de desembolso deverão, ao final do exercício, cumprir as previsões da lei orçamentária), o controle sobre esses procedimentos confere ao responsável – no caso, o Poder Executivo – considerável parcela de poder sobre a realização dos gastos públicos.

¹⁷³ STF Pleno. MS 21.450-3/MT, j. 8.4.1992, rel. Min. Octávio Gallotti. *RDA* 189/306 e *RTJ* 140/818.

¹⁷⁴ STF Pleno. MS 21.450-3/MT, j. 8.4.1992, rel. Min. Octávio Gallotti, *RDA* 189/306 e *RTJ* 140/818, na ementa.

¹⁷⁵ STF. MS 21.273-0/SP, rel. Min. Néri da Silveira, j. 22.2.1996.

¹⁷⁶ STF Pleno. MS 23.267/SC, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 3.4.2003, ementa.

¹⁷⁷ STF. MS 24.206-MC/AP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 18.3.2002.

¹⁷⁸ STF. ADIn 732/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 22.5.1992, *RTJ* 143/57.

¹⁷⁹ “Art. 34. A união não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação”. “Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: I – no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o

Em face da autonomia financeira prevista no art. 99 da CF, não se justifica consignar ao Poder Executivo a tarefa de estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso para as despesas a cargo do Poder Judiciário. Novamente estar-se-á elevando aquele Poder a uma condição de superioridade em relação aos demais, pois a ele caberá fixar os valores que os outros poderes estarão autorizados a gastar mensalmente, sem que tenham qualquer possibilidade de interferir neste processo.

O art. 71 da LDO da união para 2005 atribui ao Poder Judiciário a tarefa de elaborar e publicar o cronograma anual de desembolso mensal. Esta medida, embora mais adequada em face da autonomia financeira do Poder Judiciário, ainda não é suficiente para se fazer respeitá-la, pois o Poder Executivo detém o controle da arrecadação, fluxo de receitas, bem como cálculo dos valores a serem entregues.

No caso do Poder Judiciário, mostra-se mais adequado e conforme à Constituição haver regra fixa, na Constituição ou por lei, que regule essa questão, a fim de que não fique a critério exclusivo do Poder Executivo decidir acerca desses valores, sob pena de serem descumpridos os preceitos constitucionais de separação e independência dos poderes, bem como da autonomia financeira do Poder Judiciário.

Isso deverá ser objeto de norma específica na lei complementar que vier a disciplinar os orçamentos públicos, nos termos do art. 165, § 9º, da CF, como mencionado no art. 168 do referido diploma. Enquanto a questão não for definitivamente resolvida, cumpre criar mecanismos que permitam executar o orçamento sem ferir os princípios constitucionais que garantem a autonomia financeira do Poder Judiciário.

É o caso da Constituição do Estado de São Paulo, que em seu art. 171 estabelece:

O numerário correspondente às dotações orçamentárias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sem vinculação a qualquer tipo de despesa, será entregue em duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em cotas estabelecidas na programação financeira, com participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para seus próprios órgãos.

Poder Judiciário.”

¹⁸⁰ LEWANDOWSKI, *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*, p. 95-6.

Assim, são reduzidas as possibilidades do Poder Executivo interferir nos valores das cotas, impedindo-o de prejudicar o pleno exercício da autonomia financeira pelo Poder Judiciário.

É também o que ocorreu na esfera federal, ao se introduzir, na Constituição, pela EC 45/04, o sistema de duodécimos, que já vinha sendo utilizado por meio de disposições contidas nas leis de diretrizes orçamentárias. A nova redação do art. 168 da CF prevê:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, *em duodécimos*, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.¹⁸¹

Com o sistema de duodécimos, fica assegurada a parcela de recursos que caberá ao Poder Judiciário, a cada mês, por meio de um mecanismo que se mostra mais compatível com a autonomia financeira do Poder Judiciário, assegurada pelo art. 99 da CF.

4.6. Fiscalização financeira e orçamentária e o Poder Judiciário

A questão do controle da Administração Pública é antiga, remontando ao próprio surgimento do Estado.¹⁸² Evidencia-se na própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Assembleia Nacional francesa de 1789, a referência ao controle e à fiscalização do poder público, consoante se verifica do art. 15: “A sociedade tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração”. Os sistemas de controle constituem-se em importante mecanismo de limitação dos poderes do Estado, colaborando no sistema de freios e contrapesos e evitando que ocorra o abuso do poder.

¹⁸¹ O trecho grifado foi introduzido pela EC 45/04.

¹⁸² “Em todos os tempos, desde os seus primórdios e incluindo as diversas etapas da sua evolução, o Estado sempre se preocupou em manter controle sobre as rendas públicas” (MILESKI, *O controle da gestão pública*, p. 174). “Os primeiros sistemas de controle dos atos de índole financeira da Administração Pública apareceram ainda na fase embrionária da organização do Estado” (CITADINI, *O controle externo da administração pública*, p. 11).

Havendo um consenso de que deve existir controle sobre toda a Administração Pública¹⁸³, cumpre especificar qual seu conteúdo exato, a fim de que se possa compreender no que consiste e como é exercido.

Para Hely Lopes Meirelles, “controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.¹⁸⁴ Bento José Bugarin define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre os atos praticados por outro, de forma a verificar-lhes a legalidade e o mérito e assegurar a consecução dos interesses coletivos”.¹⁸⁵

Há várias formas de se classificar o controle da Administração Pública, podendo ser utilizado o critério do Poder que o exerce (controles administrativo, legislativo e judiciário), o momento em que ocorre (controles prévio, concomitante e subsequente), o conteúdo e o objeto do controle (controles programático, administrativo e financeiro), bem como o órgão controlador – ou localização do órgão que o realiza (controles interno e externo), como explicamos em obra anterior.¹⁸⁶

Podemos ainda fazer referência ao controle social da Administração Pública, composto pelas diversas formas de participação popular no exercício desta função, decorrentes do regime democrático. A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe grande incremento a esta forma de controle, tendo em vista os diversos mecanismos instituídos para dar transparência na gestão fiscal, previstos especialmente nos seus arts. 48 e 49.

Todas essas formas de classificação são úteis para melhor compreender o assunto. No entanto, far-se-á, a seguir, referência ao tema tendo por base a classificação acolhida pelo ordenamento jurídico nacional, expresso na Constituição Federal.

O Brasil utilizou, como se depreende da leitura da Constituição (arts. 70 e seguintes), a classificação que leva em consideração o órgão controlador.

Segundo essa classificação, o controle pode ser:

¹⁸³ Como anota com propriedade MEDAUAR (*Controle da administração pública*, p. 11).

¹⁸⁴ *Direito administrativo brasileiro*, p. 562.

¹⁸⁵ Controle das finanças públicas: uma visão geral, p. 12.

¹⁸⁶ *Direito financeiro...*, p. 7-8.

- a) *interno*, quando exercido no âmbito do próprio Poder;
- b) *externo*, quando exercido pelo Poder Legislativo sobre toda a Administração Pública, abrangidos os três poderes.

Isso fica claro pela interpretação do texto constitucional, que trata do tema na Seção IX do Capítulo I do Título IV (“Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”), nos seguintes termos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O controle interno está previsto no art. 74 da CF:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I. – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da união;
- II. – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da união, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A Lei 4.320/64 dispôs sobre o controle interno nos arts. 76 a 80, atribuindo ao Poder Executivo a tarefa de exercê-lo, tendo o art. 13 do Decreto-Lei nº 200/67 estatuído que o “controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos”.

Pelo sistema de controle interno, a Administração Pública realiza o controle sobre seus próprios atos, incluindo os órgãos que compõem a Administração direta (o chamado “controle cêntrico”), em que se inclui o Poder Judiciário, e a Administração indireta (“controle excêntrico”).

A Constituição de 1988 inovou ao estabelecer que cada um dos poderes deverá manter, de forma integrada, sistema de controle interno, haja vista que, até então, esse controle era organizado apenas na esfera do Poder Executivo. Em razão disso, verifica-se não estar ainda completamente implantado em todos os poderes, nas três esferas de Governo.

Assim, toda a Administração Pública, incluído os três poderes, deve manter órgãos destinados a realizar este tipo de controle e fiscalização, de modo a aferir a legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos, nos termos dos arts. 70 e 74 da CF.¹⁸⁷

É interessante deixar registrada a experiência gaúcha, que estabelece um sistema de controle interno único para todos os poderes, previsto na própria Constituição Estadual.¹⁸⁸ Tem como órgão responsável a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão do Poder Executivo estadual, que exerce o controle sobre os três poderes do Estado.

Embora esse sistema aparentemente não se ajuste ao previsto na Constituição Federal, pois o art. 74 estabelece que cada um dos poderes deverá manter sistema de controle interno, informa-nos Hélio Mileski que:

Não tem havido contestação a esse critério constitucional adotado no Rio Grande do Sul, na medida em que o controle interno está estruturado sistemicamente, com a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado mantendo

¹⁸⁷ CONTI, *Direito financeiro...*, p. 55.

¹⁸⁸ “Art. 76. O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei.”

delegações nos três Poderes do Estado, chamadas de contadorias seccionais, e a execução das suas atividades controladoras está sendo efetuada de maneira satisfatória, promovendo a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados da ação realizada pelos gestores públicos, mas sem agredir a autonomia e a independência dos Poderes, uma vez que esse controle atua somente nos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, sem causar interferência nas funções constitucionais destinadas a cada Poder.¹⁸⁹

O controle externo no Brasil é exercido pelo Poder Legislativo¹⁹⁰ sobre todos os demais Poderes e órgãos da Administração Pública, compreendendo toda e qualquer pessoa ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

Esse controle, que abrange essencialmente a fiscalização das contas e dos bens públicos, realiza-se por meio de um órgão auxiliar, que pode ser ou não organizado na forma de um colegiado.

Com relação ao modelo de controle externo da Administração Pública, a doutrina reconhece existirem dois grandes sistemas, conforme o tipo de órgão adotado para auxiliar o Poder Legislativo.

O primeiro é o chamado modelo “inglês” ou “anglo-saxônico”¹⁹¹, em que a fiscalização é exercida por um órgão não colegiado, do tipo Controladoria ou Auditoria-geral. É o que ocorre nos Estados Unidos com o General Accounting Office (GAO); no Reino Unido, com o National Audit Office; na Austrália, o Australian National Audit Office; e no Canadá, o Office of the Auditor General of Canada – entre outros.

Outro sistema é o modelo “francês”¹⁹² ou “continental europeu”¹⁹³, em que o órgão auxiliar do Poder Legislativo é do tipo Tribunal de Contas, órgão colegiado integrado por Ministros ou Conselheiros.

Este último sistema é o adotado no Brasil, consoante se depreende do art. 71 da CF, ao prever, na esfera federal, que o controle externo será exercido com o auxílio do

¹⁸⁹ *O controle...*, p. 169-70.

¹⁹⁰ Há países que adotam outro sistema, criando um órgão independente para exercer o controle externo; outros o incluem no âmbito do Poder Judiciário.

¹⁹¹ LAUBÉ, *Sistemas...*, p. 171.

¹⁹² *Idem*.

Tribunal de Contas da união (TCU). O primeiro Tribunal de Contas do Brasil surgiu em 1890 (Decreto 966-A, de 1890), tendo sido instalado em 1893. A Constituição de 1891 previu o Tribunal de Contas no art. 89.¹⁹⁴

Outros países também seguem o mesmo modelo, como é o caso da França, onde a *Cour des Comptes* exerce essa função, e do Uruguai, onde existe o *Tribunal de Cuentas*.

Nos países que adotam o modelo federativo de Estado, como o Brasil, pode haver diferentes formas de organização do sistema de controle externo, tendo em vista a multiplicidade de esferas de governo e de poderes legislativos.

Na esfera federal, o controle externo no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da união.

Na esfera estadual, as Assembleias Legislativas exercem o controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados.

No âmbito dos municípios, há variações, conforme o Estado da Federação. Alguns Estados têm um único Tribunal de Contas Estadual, que auxilia a Assembleia Legislativa no controle das contas estaduais e as Câmaras Municipais no controle das contas dos municípios. Outros têm dois Tribunais de Contas Estaduais: um denominado Tribunal de Contas do Estado, que auxilia a Assembleia Legislativa no controle das contas da Administração Pública estadual; outro, usualmente denominado Tribunal de Contas dos Municípios, ou Conselho de Contas dos Municípios, presta auxílio às Câmaras Municipais no controle externo das finanças dos municípios.

Há, ainda, dois Tribunais de Contas Municipais, sendo um na cidade de São Paulo e outro na cidade do Rio de Janeiro, os quais auxiliam as respectivas Câmaras Municipais na fiscalização das contas públicas desses municípios. Não há possibilidade

¹⁹³ FRANCO, *Finanças...*, p. 458.

¹⁹⁴ “Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.”

de serem criados outros Tribunais de Contas no âmbito municipal, em face da vedação expressa contida no art. 31, § 4º, da CF.¹⁹⁵

Far-se-á a seguir um sucinto panorama do sistema de controle das contas públicas vigente no Brasil, voltado para os pontos de interesse do Poder Judiciário.

4.6.1. O controle interno do Poder Judiciário

O controle interno do Poder Judiciário, na esfera federal, tem sido realizado de maneira difusa, havendo órgãos de controle interno em cada um dos Tribunais Superiores.

No Supremo Tribunal Federal, o controle interno está a cargo da Secretaria de Controle Interno, instituída pelo Ato Regulamentar 32/01 e prevista atualmente no Regulamento da Secretaria do STF, arts. 60 a 62.¹⁹⁶ É subordinada ao Presidente do Tribunal e tem por finalidade

“acompanhar a gestão de pessoal, orçamentária, financeira e patrimonial do Tribunal, bem como a execução dos programas de trabalho; orientar a atuação dos gestores; verificar a utilização regular e racional dos recursos e bens públicos e avaliar os resultados obtidos pela Administração” (art. 60).

É dividida em duas Coordenadorias: a Coordenadoria de Acompanhamento, Avaliação e Orientação (CAOR) e a Coordenadoria de Auditoria (CAUD).

Sistemas equivalentes têm sido adotados em outros Tribunais Federais, como se pode constatar de alguns exemplos a seguir.

O Superior Tribunal de Justiça criou a Secretaria de Controle Interno por meio da Resolução 1, de 1998, como órgão especializado na administração financeira, contabilidade e auditoria, estando subordinada à Presidência do Tribunal.¹⁹⁷

No âmbito da Justiça Federal, as atividades de controle interno estão centralizadas no Conselho da Justiça Federal, órgão que exerce sua supervisão

¹⁹⁵ “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

¹⁹⁶ Texto consolidado. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em 19.1.2005.

¹⁹⁷ MILESKI, *O controle...*, p. 166.

administrativa e orçamentária e funciona junto ao STJ (CF, art. 105, parágrafo único; Lei nº 8.472/92, art. 2º).

A Secretaria de Controle Interno do Tribunal Superior Eleitoral está prevista no art. 8º-A da Seção VI-A do Regulamento Interno da Secretaria do Tribunal, cabendo-lhe planejar, coordenar e supervisionar as atividades de controle interno da Corte, além de propor diretrizes, normas, critérios e programas a serem adotados na execução dessas atividades.¹⁹⁸

Na esfera estadual, dada a autonomia administrativa de que goza o Poder Judiciário, há várias formas de organização do controle interno. Em alguns Estados, o Poder Judiciário dispõe de controle em cada um dos Tribunais que o compõem, e em outros, há um sistema de controle interno único.

4.6.2. O controle externo do Poder Judiciário

O sistema adotado pela Constituição brasileira prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial do Poder Judiciário far-se-á pelo Poder Legislativo, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas competente.

Essa situação decorre das disposições constitucionais em vigor, oriundas de poder constituinte originário, que atribuem ao Poder Legislativo supremacia em matéria orçamentária, à semelhança do que ocorre em outros países. Ao Poder Legislativo compete dispor sobre as leis orçamentárias e outros assuntos de natureza financeira (CF, arts. 48, II, e 49, IX e X, principalmente), bem como exercer a fiscalização das contas e do patrimônio públicos (art. 70).

As contas do Poder Judiciário devem, dessa forma, sujeitar-se ao sistema de controle externo, que as aprecia e julga, com os atos de fiscalização sendo realizados pelo Tribunal de Contas respectivo.

¹⁹⁸ *Regulamento Interno da Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral*. 2. ed. 2003. Disponível em: www.tse.gov.br. Acesso em: 19.1.2005.

Ao Poder Legislativo compete julgar anualmente as contas prestadas pelo chefe do Executivo (CF, art. 49, IX), que as apresenta em sua forma global, ou seja, abrangendo toda a Administração Pública, incluídos os três Poderes. Assim, na esfera federal, o Presidente da República, consolidando todas as contas da Administração Pública federal, elabora o balanço geral das contas do exercício financeiro findo e o remete ao Tribunal de Contas da união, que emitirá parecer prévio¹⁹⁹, para, em seguida, encaminhar as contas apresentadas ao Congresso Nacional (CF, arts. 71, I, e 84, XXIV). Do exposto, infere-se que as contas do Poder Judiciário são submetidas ao Poder Legislativo enquanto parte das contas gerais do Estado, apresentadas pelo chefe do Poder Executivo, que as terá julgadas. Não há, pois, um julgamento específico das contas do Poder Judiciário, enquanto tal, pelo Poder Legislativo, analisando-se sob o aspecto ora considerado. O que existe, neste caso, é um julgamento das contas do Estado, que, nesta situação, é representado pelo chefe do Poder Executivo, o qual tem a incumbência de prestar as contas, na forma da Constituição, como dispõem os artigos constitucionais citados.

No entanto, cabe ressaltar que compete ao Tribunal de Contas da União²⁰⁰, além de outras atribuições, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” (art. 70, II), bem como “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII).

Os Presidentes dos Tribunais, além de outras pessoas envolvidas na administração do Poder Judiciário (órgão da Administração direta), pertencentes ou não à Magistratura, administram dinheiros, bens e valores públicos, razão pela qual estão sujeitos ao julgamento de suas contas pelos Tribunais de Contas e suscetíveis às punições aplicáveis pela referida instituição, entre as quais está a multa.

Nesse ponto, é relevante ressaltar que os Tribunais de Contas, embora atuem como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, não têm com ele qualquer vínculo de

¹⁹⁹ As contas do Poder Judiciário recebem parecer prévio separadamente, nos termos do art. 56 da LRF.

²⁰⁰ Faz-se a abordagem, neste ponto, com relação à esfera federal do governo. Ressalte-se que as Constituições Estaduais costumam reproduzir os dispositivos citados, havendo muita semelhança no que se

subordinação, consoante entendimento da doutrina predominante. Como já expusemos em obra anterior:

Não obstante estas respeitáveis opiniões, parece mais adequada a posição, adotada pela maior parte da doutrina, de que o Tribunal de Contas é órgão independente e autônomo, cujas funções lhe são atribuídas diretamente pela Constituição, e atua como auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem que isto importe em qualquer vínculo de hierarquia ou subordinação. Neste sentido já se manifestou o próprio Supremo Tribunal Federal: “o Tribunal não é preposto no Legislativo. A função, que exerce, recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições” (Representação 1.179/ES, STF Pleno, j. 29.6.1984, *RDA* 158/196).²⁰¹

Não há, pois, que se falar, nesse caso, em subordinação do Poder Judiciário, ou de seus integrantes, ao Poder Legislativo, no que se refere ao julgamento das contas dos administradores públicos.

4.6.3. O “controle externo” do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça

Nos itens anteriores fez-se uma exposição a respeito do controle da Administração Pública brasileira, explicitando-se, por meio da classificação que considera o órgão que o exerce, se é “interno” ou “externo” ao Poder, a qual inclui os sistemas de controle interno e externo. O controle externo caracteriza-se, como visto, por ser realizado pelo Poder Legislativo sobre toda a Administração Pública, abrangendo os três Poderes.

Já há alguns anos vem sendo objeto de referências na mídia, no Congresso, na Magistratura e na sociedade brasileira em geral a instituição de um “controle externo” sobre o Poder Judiciário.

É evidente que a expressão não se ajusta ao exposto, devendo ser considerada não no aspecto técnico – com o significado que o Direito Financeiro lhe confere –, mas sob uma ótica mais ampla. Trata-se de um órgão de controle, não apenas administrativo e orçamentário, mas incluindo aspectos funcionais, que tem em sua composição membros estranhos ao Poder Judiciário. Tem-se, assim, um órgão que, contendo

refere à análise da mesma situação nos Estados.

²⁰¹ *Direito financeiro...*, p. 21.

pessoas não pertencentes aos quadros da Magistratura, e com atribuições de controle sobre atos de interesse do Poder Judiciário, acaba exercendo o alegado “controle externo” deste Poder.

A EC 45, de 8.12.2004, publicada em 31.12.2004, destinada a promover a “reforma do Judiciário”, trouxe, como uma das alterações, a criação do Conselho Nacional de Justiça, por meio da inserção do inciso I-A no art. 92 da CF, que passou a ter a seguinte redação:

“São órgãos do Poder Judiciário:

I – o Supremo Tribunal Federal;

I-A – o Conselho Nacional de Justiça.”

Sua composição está prevista no art. 103-b. São quinze membros, sendo: um Ministro do STF, um Ministro do STJ, um Ministro do TST, um Desembargador de Tribunal de Justiça, um Juiz Estadual, um Juiz de TRF, um Juiz Federal, um Juiz de TRT, um Juiz do Trabalho, um membro do MPU, um membro do Ministério Público estadual, dois advogados e dois cidadãos.²⁰² Os membros são nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Criou-se, por meio dessas disposições constitucionais, o discutido “órgão de controle externo” do Poder Judiciário.²⁰³

Ver-se-á, pelos argumentos a seguir, não se mostrar conforme à Constituição, nem adequada e conveniente à forma de organização do Estado brasileiro, a instituição de órgão dessa natureza, com essa forma de composição.

No que se refere ao aspecto financeiro, compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, *caput*).

²⁰² Dos dois cidadãos exige-se notável saber jurídico e reputação ilibada, e serão indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

²⁰³ Que, na verdade, não pode ser considerado “externo”, mas interno, uma vez que passou a integrar o Poder Judiciário, conforme se constata da leitura do art. 92, *caput*, e inciso I-A, que o instituiu, já transcrito.

O art. 74 da CF exige que cada um dos poderes mantenha, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade, especialmente no que toca ao Poder Judiciário, de executar os programas de governo e seu orçamento, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial de seus órgãos, bem como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim, é razoável e até recomendável a criação de um órgão que possa exercer esse controle interno de forma unificada, em cada esfera de Governo (federal e estaduais, no caso do Poder Judiciário), o que facilitaria a integração com os outros órgãos, na forma determinada pelo texto constitucional. No entanto, essas atribuições não estão abrangidas pela competência do Conselho Nacional de Justiça, consoante se depreende do Regimento Interno vigente²⁰⁴.

Compete-lhe, todavia, a tarefa de emitir parecer sobre a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Judiciário a ser encaminhada ao órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para fins de consolidação do projeto de lei orçamentária²⁰⁵. Cabe-lhe ainda emitir parecer nos projetos de lei relativos aos pedidos de créditos adicionais (LDO da união para 2006, art. 63, § 16), bem como nos projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário que versarem sobre transformação de cargos, aumento de gastos com pessoal e encargos sociais (LDO da União para 2006, art. 88, IV).

A instituição de órgão de controle do Poder Judiciário, composto por membros estranhos à Magistratura, no entanto, mostra-se em desacordo com os princípios constitucionais da separação dos poderes e da independência do Poder Judiciário, insculpidos no art. 2º da CF.

Tal se deve principalmente por ferir aspectos voltados à autonomia funcional da Magistratura, tendo em vista a influência que pode vir a exercer, ainda que indiretamente, sobre o poder decisório dos juízes. Pode atingir também aspectos da

²⁰⁴ Disponível em www.cnj.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2006.

²⁰⁵ LDO da União para 2006 (Lei n. 11.178/05), art. 14, § único.

autonomia institucional do Poder Judiciário, razão pela qual se justifica a abordagem do tema.

A independência do Poder Judiciário é reconhecidamente imprescindível para garantir a existência do Estado Democrático de Direito, configurando verdadeiro pilar no qual se sustenta; essa independência manifesta-se por meio da autonomia institucional assegurada ao Poder Judiciário, bem como pela autonomia funcional concedida à Magistratura.²⁰⁶

Entre as competências do Conselho Nacional de Justiça está avocar processos disciplinares e determinar a remoção, a disponibilidade e até mesmo a aposentadoria compulsória de magistrados, além de outras sanções, podendo rever de ofício os processos disciplinares de juízes e membros de Tribunais julgados há menos de um ano (art. 103-B, § 4º, V).

Conceder tais poderes a órgão em cuja composição há integrantes estranhos aos quadros da Magistratura, que não tenham exercido o cargo de Magistrado e tomado conhecimento das atividades realizadas cotidianamente, poderá resultar em julgamentos injustos, o que certamente é temerário, e poderá levar insegurança aos Juízes no exercício de suas atividades jurisdicionais e mesmo administrativas, enfraquecendo sua independência funcional.

São várias as manifestações que reconhecem a inconstitucionalidade da criação de órgão com finalidade de exercer “controle externo” do Poder Judiciário em cuja composição inserem-se membros que dele não fazem parte.

O Ministro do STF José Néri da Silveira, em aula magna proferida aos alunos da Faculdade de Direito da universidade Federal do Rio Grande do Sul, à qual já se fez referência, expõe com clareza e firmeza esta posição:

Compreendo, na linha dessas sucintas observações, destarte, que não cabe, em reforma constitucional, em que presentes as limitações materiais do art. 60, § 4º, da Constituição, a criação, em nossa ordem jurídica, de órgão de controle do Poder Judiciário, ou criado no âmbito de qualquer dos outros Poderes, ou integrado por autoridades desses Poderes, ou de qualquer deles,

²⁰⁶ Sobre este assunto, ver item 3.4.

ou ainda, com representantes de instituição não pertencente ao Poder Judiciário, ou de membros integrados, nesse órgão, sem a participação do Judiciário. Afetada ficará, em qualquer dessas hipóteses, a independência do Poder Judiciário e, assim, violada a cláusula pétrea da separação dos Poderes, *ut* art. 60, § 4º, III, da Lei Maior. Com esta compatível é, entretanto, a existência de órgão de controle dos atos do Judiciário, inclusive de natureza disciplinar, quer no plano da união, quer no dos Estados, ou de âmbito nacional, desde que integrado no Poder e composto exclusivamente por magistrados, ou, ao lado destes, por não magistrados, desde que investidos, nas funções, pelo Poder Judiciário. Somente assim o funcionamento do Poder Judiciário poderá ficar imune a influências dos outros Poderes, com evidente prejuízo à boa prestação jurisdicional, que repugna quaisquer formas de coação ou ameaça aos juízes ou tribunais, expressas ou larvadas, eis que acabam por afetar, imediata e diretamente, a independência do Judiciário, nas várias dimensões aludidas e, assim, por igual, concorrem à descaracterização da fisionomia de nosso sistema político, que possui, no primado da Constituição e na independência do Judiciário, conotações essenciais.²⁰⁷

Alexandre de Moraes tem a mesma posição e evidencia a incompatibilidade desse órgão com o princípio da separação de poderes e com o Estado Democrático de Direito:

Não se consegue conceituar um verdadeiro Estado de Direito Democrático sem a existência de um Poder Judiciário autônomo e independente para que exerça sua função de guardião das leis [...].

A harmonia prevista entre os Poderes de Estado vem acompanhada de um detalhado sistema de freios e contrapesos (*check and balances*), consistente em controles recíprocos.

Assim, é necessário lembrar, dentro dessa ideia de *reciprocidade de controles*, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas do Poder Judiciário deverá ser realizada pelo Poder Legislativo, por meio do próprio Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, no âmbito nacional. [...]

A criação de um órgão autônomo e externo ao Poder Judiciário, com a missão de fiscalizá-lo e controlá-lo, acabaria por desrespeitar flagrantemente os arts. 2º e 60, § 4º, III, da Constituição Federal, configurando-se em uma intervenção dos demais poderes na magistratura, que ficaria submetida hierárquica e politicamente a um órgão político, composto por integrantes pertencentes aos demais Poderes ou instituições estatais, e, em consequência, haveria o grave risco de comprometimento da imparcialidade dos magistrados.²⁰⁸

²⁰⁷ Dimensões..., p. 186-7.

²⁰⁸ Controle..., p. 60-2.

O prejuízo causado por um órgão dessa natureza à independência funcional da Magistratura é ressaltado por Sérgio Pinto Martins, ao asseverar:

Controlar o Judiciário externamente é, portanto, acabar com a independência dos juizes de livremente julgar, de acordo com o seu livre convencimento motivado, mas sempre subordinado à lei. A independência do juiz é uma garantia da sociedade de ter um magistrado íntegro e imparcial para dirimir as questões que lhe são submetidas à apreciação, sem qualquer tipo de pressão sobre seu trabalho ou qualquer outra interferência externa, distribuindo justiça. A independência e a isenção do juiz são, por conseguinte, condições imprescindíveis conferidas ao julgador para que bem possa desempenhar o seu mister, juntamente com a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios e aposentadoria integral com base na remuneração dos ativos.²⁰⁹

Vê-se que a questão já foi objeto de inúmeras manifestações na doutrina. Foi também submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que proferiu decisões definitivas, cujos trechos vale transcrever.

O Ministro Octavio Gallotti, em seu voto em uma ADIn, mostra a incompatibilidade da criação de órgão semelhante pela Constituição do Estado da Paraíba:

Não é por outra razão, senão para assegurar-lhes eficaz independência – e jamais sob a acanhada inspiração de algum postulado de eficiência ou descentralização, porventura haurido da técnica ou ciência da Administração –, que o regime político dos povos cultos tem consagrado o autogoverno dos Tribunais e sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99 e parágrafo, e 168 da Constituição da República).

Do exercício dos poderes de fiscalização da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário estadual, outorgados, sem reserva, pela Constituição da Paraíba, afigura-se indissociável (até mesmo sob pena de se revelarem eles ociosos) alguma parcela de ingerência e de iminência repressiva do Colegiado estranho ao Judiciário, que se pretende incumbir dessas tarefas, em detrimento da integridade da garantia de independência da magistratura.

Não é à toa que, sempre que vozes se avolumam na pregação deste ou daquele tipo de controle externo aos Tribunais, coincide a direção desse rumor com a frustração do interesse (até, às vezes, respeitável) de algum grupo, ou pessoa, mais dominada pela paixão contrariada, seja ela cívica, política, corporativa, ou simplesmente individual.

²⁰⁹ Controle externo..., p. 18.

Mostram, todavia, a ciência do Direito Constitucional e a observação histórica dos costumes políticos que a independência de um Poder é inseparável da autonomia administrativa e da segurança proporcionada pela conquista da gestão autônoma dos meios postos pelo Estado à sua disposição, para garantir a administração e a distribuição de Justiça, papel destinado pela Constituição à responsabilidade de um Poder Judiciário nacional. Não à de outros órgãos e entidades, que a ele não pertençam, como se estabelece no dispositivo impugnado (ADIn 135/Pb. STF Pleno. Rel. Min. Octávio Gallotti, j. 21.11.1996).

A ementa da ADIn 98-5/MT mostra com clareza e precisão os argumentos que evidenciam a inconstitucionalidade de instituição de órgão de controle externo:

É inconstitucional a norma estadual que cria órgão de “controle externo” do Poder Judiciário, com participação de agentes ou representantes dos outros Poderes do Estado, eis que tal dispositivo afronta o princípio da separação dos Poderes, o qual constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito, de que são corolários o autogoverno dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (ADIn 98-5/MT. Sessão plenária, j. 7.8.1997, rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJU* 31.10.1997, *RT* 749/181).

Nesta ação, cabe destacar trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, relator do processo:

Na Europa, como visto, os conselhos superiores da magistratura representaram um avanço significativo no sentido da independência do Judiciário, na medida em que nada lhe tomaram do poder de administrar-se, de que nunca dispuseram, mas, ao contrário, transferiram a colegiados onde a magistratura tem presença relevante, quando não majoritária, poderes e governo judicial que historicamente eram reservados ao Executivo.

Ao contrário, a mesma instituição traduziria retrocesso e violência constitucional, onde, como sucede no Brasil, a ideia da independência do Judiciário está extensamente imbricada com os predicados do autogoverno crescentemente outorgados aos Tribunais.

Na mesma linha de raciocínio, há um último ponto a sublinhar: em todos os países que têm instituído os conselhos de formação heterogênea para o governo do Judiciário – com a única exceção, que passou a adotar o princípio da unidade jurisdicional (Const. de 1978, art. 117, 5) – à magistratura judicial – por motivos históricos similares aos já recordados –, jamais se entregou nem o controle da legalidade da administração, nem muito menos o de constitucionalidade das leis.

Quanto aos órgãos da jurisdição constitucional, é significativo notar que mesmo onde – como sucede na Espanha (Tomas y Valiente ...) e em Portugal

(Canotilho e vital Moreira, ...) – o Tribunal Constitucional exerce jurisdição e se reputa integrante do Poder Judiciário, é dele próprio o seu governo e a ninguém ocorreria submeter os seus juizes ao poder disciplinar dos Conselhos Superiores.

No sistema brasileiro, todo órgão judiciário é juiz da legalidade da administração e constitucionalidade das leis.

É um dado a mais para evidenciar o trauma que representaria ao modelo positivo brasileiro de independência do Judiciário, que tem um de seus pilares no autogoverno, a introdução em um Estado-membro de um órgão de administração e disciplina em cuja heterogênea formação se abrissem flancos à intromissão dos outros Poderes.

Note-se que no caso vertente, de Mato Grosso, essa intromissão é muito mais funda que no da Paraíba, objeto da decisão precedente: neste – afora o Presidente da OAB, a cuja presença a definição constitucional da advocacia como função essencial à Justiça dá conotação especial –, o Executivo só estaria representado pelo Procurador Geral do Estado e o Legislativo, por um representante da Assembleia Legislativa: na Constituição do Mato Grosso – além de dois Desembargadores e um Juiz e afora o Presidente da seção da OAB e um outro advogado, do chefe do Ministério Público e um outro Promotor, do da Defensoria Pública e um outro Defensor –, o Legislativo teria o vice-Presidente da Assembleia e o Executivo, o vice-Governador, o Procurador Geral do Estado e outro Procurador, e o Secretário de Justiça (note-se que, na Europa, só o Garde des Sceaux francês é membro do Conselho); para completar tudo isso, um serventuário da Justiça.

Parecendo ter a intenção de sepultar a tese que via possibilidade de instituição de órgão de “controle externo” do Poder Judiciário com integrantes estranhos à Magistratura, uniformizaram-se as decisões anteriormente referidas na Súmula 649, cuja íntegra é a seguinte:

É inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades.

No entanto, ao apreciar a ADIn 3.367-1/DF, movida pela Associação dos Magistrados brasileiros (AMB) e protocolada em 9.12.2004, que pleiteou o reconhecimento da inconstitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça nos termos previstos pela EC 45/04, o mesmo STF, em decisão tomada em 13.4.2005, julgou-a improcedente, por maioria de votos, reconhecendo constitucional o Conselho Nacional de Justiça.

Do exposto, constata-se, indiscutivelmente, ser questão polêmica, uma vez que há argumentos que justificaram a decisão tomada pela nossa Egrégia Corte Suprema, ao reconhecer a inconstitucionalidade da criação de órgão de “controle externo” do Poder Judiciário, que se relacionam justamente ao fato de ferir a independência e autonomia deste Poder.

Posteriormente, a mesma Corte, com outra composição, uma vez que houve a alteração de vários Ministros no período, não reconhece a prevalência destes mesmos argumentos e decide em sentido oposto.

Não obstante a mudança de posição ocorrida no STF, os argumentos expostos, que reconheceram a incompatibilidade da criação de órgão de “controle externo” do Poder Judiciário, continuam válidos e mostram a inconstitucionalidade da instituição do mencionado órgão, por afronta ao princípio da separação de poderes, contrariando o disposto no art. 60, § 4º, III, da CF.

5. AS FINANÇAS PÚBLICAS E O PODER JUDICIÁRIO: IDENTIFICAÇÃO E MENSURAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOS SERVIÇOS AFETOS À JUSTIÇA

A autonomia financeira do Poder Judiciário tem como um de seus pressupostos fundamentais a compatibilidade entre a quantidade de recursos disponíveis e as despesas necessárias. Só poderá haver autonomia financeira quando a quantidade de recursos destinada ao Poder Judiciário mostrar-se suficiente para cobrir suas despesas. Ainda que existam, ou se criem, mecanismos que assegurem ao Poder Judiciário receitas cuja obtenção não dependa de outros órgãos ou Poderes, não será possível considerá-lo autônomo financeiramente caso essas receitas sejam insuficientes para fazer frente às despesas exigidas para a prestação adequada dos serviços que lhe competem.

O art. 55, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo, explicita o conteúdo da autonomia financeira assegurada ao Poder Judiciário ao estabelecer que “são assegurados, na forma do art. 99 da Constituição Federal, ao Poder Judiciário, recursos suficientes para manutenção, expansão e aperfeiçoamento de suas atividades jurisdicionais, visando ao acesso de todos à Justiça”.

Neste capítulo, pretende-se estudar a definição do montante de recursos necessários para a prestação dos serviços afetos à Justiça, os quais estão, ou, eventualmente, deveriam estar, sob a administração do Poder Judiciário, a fim de que esse Poder cumpra sua função.

Ver-se-á que esses serviços apresentam características ímpares, e diversas questões relacionadas a eles apresentam relevância para o objeto deste trabalho, sobre as quais se faz necessário refletir, para que seja possível compreendê-las em toda sua extensão.

5.1. Natureza dos serviços afetos à Justiça

Extensa e complexa é a tarefa de identificar a finalidade e as funções do Estado, não sendo pretensão deste trabalho discutir o tema. Pretende-se, tão somente, deixar claro que, entre as funções elementares de qualquer Estado organizado, está a de promover a Justiça, compreendida em seu sentido mais amplo – justiça social, econômica, etc. – e *stricto sensu* assegurar a observância do ordenamento jurídico, sendo esta o objeto da abordagem que ora se realiza.

Já foi mencionado no primeiro capítulo deste trabalho que a vida socialmente organizada pressupõe normas destinadas a permitir a convivência harmônica entre seus membros, para o que se faz necessária a criação de mecanismos e de órgãos que assegurem o seu cumprimento fiel.

Não se pode conceber a existência de um Estado que não cumpra a função de promover a Justiça, entendida em seu sentido mais restrito, abrangendo as tarefas atualmente consignadas ao Poder Judiciário.

Essa função atende a uma necessidade pública, e o Estado busca satisfazê-la mediante a realização de uma série de serviços públicos.

Alejandro Cardona classifica as necessidades públicas em essenciais e gerais. São essenciais as que não permitem a exclusão daqueles que não querem, nem daqueles que não podem arcar com o seu custo; gerais são aquelas que permitem a exclusão dos que não querem suportar seu custo, devendo-se evitar excluir os que não podem pagar pela satisfação da necessidade. Essa diferença, segundo o autor, dá origem a diferentes formas de financiar os serviços destinados a atender essas necessidades públicas. As necessidades públicas essenciais são satisfeitas mediante o que se pode denominar “serviços públicos de primeiro grau”, financiados por impostos; e as necessidades públicas gerais, por “serviços públicos de segundo grau”, financiados por taxas.²¹⁰

Os serviços públicos de primeiro grau têm características próprias, devendo ser prestados por organizações que não tenham por objetivo o lucro, a cargo do Estado, de

²¹⁰ Sistema..., p. 65.

caráter institucional. Como esses serviços não permitem a exclusão daqueles que não podem pagar por eles, devem-se observar os critérios da suficiência, oportunidade e consolidação. Com relação à suficiência, explica-se que de nada adianta manter um serviço gratuito se as instituições encarregadas de prestá-lo são incapazes de fazê-lo na medida em que a sociedade o requeira, citando como exemplo a administração da justiça, que deve dar vazão às demandas que lhe são encaminhadas. A prestação do serviço também deve ser oportuna, ou seja, realizada no momento preciso e adequado, citando novamente, como exemplo, a administração da justiça, que, se demorada, causará um prejuízo social. A consolidação consiste em não permitir ao contribuinte a sensação de necessidade, devendo a prestação do serviço ocorrer de forma que não seja notada eventual ausência, pois, existindo a privação do serviço, há indícios de que o Estado não o prestou convenientemente.²¹¹

Os serviços vinculados à promoção e realização da Justiça têm, pois, a natureza de serviços públicos que atendem necessidades públicas essenciais e integram uma função que compõe a própria essência do Estado.

Já houve referência, no item 4.3.3, ao fato de que, em matéria orçamentária, faz-se distinção entre “função judiciária” e “Poder Judiciário”, sendo a primeira decorrente da classificação funcional e por programas, e a segunda, da classificação institucional. Como mencionado, não há correspondência absoluta entre essas classificações, pois cada uma tem por finalidade evidenciar diferentes aspectos da despesa pública. As dificuldades que decorrem disso voltam a aparecer neste capítulo, em que se pretende fazer uma análise da abrangência e dos custos dos serviços prestados no âmbito da Justiça. E, na análise que se fará neste capítulo, pretende-se avaliá-los em seu aspecto mais amplo, de modo que serão feitas referências tanto a serviços prestados no âmbito do Poder Judiciário quanto àqueles que, mesmo não fazendo parte das atribuições desse Poder, segundo a classificação institucional, integrem a “função judiciária”.²¹² Mas não é só. Toda e qualquer atividade que, de algum modo, seja relacionada à prestação de serviços na área da Justiça estará incluída. Daí porque serão utilizadas, para se fazer

²¹¹ *Idem*, p. 67.

²¹² Utilizando-se a denominação orçamentária.

essa referência abrangente, as expressões “serviços afetos à Justiça”, “serviços vinculados à Justiça”, “função de promover Justiça” e outras assemelhadas.

5.2. Serviços vinculados à Justiça: conteúdo, finalidade e abrangência

Admitida a função de promover Justiça como essencial à própria existência do Estado, surgem várias questões relacionadas à execução dessa função.

No que se refere à forma e ao sujeito que deva executá-la, já foi objeto de discussão no início deste trabalho a conveniência de se criar um órgão com essa finalidade, hoje erigido à condição de Poder da República, em Estados como o Brasil.²¹³

O Poder Judiciário, no exercício de suas atividades, gera despesas. Há uma infinidade de custos inerentes ao exercício da função jurisdicional, dada a necessidade de servidores, material de consumo, material permanente, obras, edificações, etc. Cabe ao Estado providenciar os recursos necessários para atendê-los. O montante de recursos destinados para essa finalidade é fator determinante para a quantidade e a qualidade do serviço a ser prestado.

Avaliar o montante de recursos necessários para cumprir essa função é tarefa praticamente impossível de ser realizada com precisão, em face dos inúmeros fatores intangíveis intrinsecamente relacionados a ela e que serão levantados a seguir.

5.2.1. A dificuldade na identificação precisa do resultado pretendido: a imprecisão no conceito de “Justiça”

Definida a necessidade de se prestar determinado serviço público, há de se estabelecer uma meta a ser alcançada para que se possa aferir o cumprimento efetivo da tarefa. A partir daí, avaliar-se-iam as despesas necessárias para se chegar ao resultado. E qual o resultado pretendido pela função de promover Justiça? Na busca dessa resposta, invariavelmente não se consegue chegar a uma solução satisfatória.

²¹³ Como se verá posteriormente, ainda neste capítulo, dependendo da abrangência que se queira dar à função de promover Justiça, vários outros órgãos podem estar envolvidos, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, etc.

No orçamento do Estado de São Paulo para 2005 (Lei nº 11.816/04), em um dos programas mais diretamente voltados à atividade jurisdicional – o “Processo judiciário no Tribunal de Justiça (0303)” –, o objetivo é “ampliar e modernizar a prestação jurisdicional em primeira e segunda instâncias às causas que tratam da capacidade e estado das pessoas”, sendo uma das ações pelas quais se pretende atingir esse objetivo a “distribuição da Justiça (4826)”, tendo esta como produto “ações julgadas” e, como meta, o número de 5.732.000 ações. Estando este programa vinculado ao Tribunal de Justiça, órgão que abrange não somente o Tribunal de segunda instância, mas também todas as varas de primeira instância, o número refere-se a todas as ações julgadas em primeira instância pelas diversas varas instaladas no Estado, bem como aquelas julgadas pelo Tribunal de Justiça (excluídas as ações julgadas pelo Primeiro Tribunal de Alçada Civil, Segundo Tribunal de Alçada Civil, Tribunal de Alçada Criminal e Tribunal de Justiça Militar, que constam desse orçamento em programas próprios).

Nesse caso, a resposta à questão formulada materializar-se-ia com o alcance da meta “julgar 5.732.000 ações”. Admitindo-se que essa meta seja atingida, é o caso de se perguntar: conseguiu-se promover Justiça? É evidente que, por várias razões, não se pode responder que sim.

O fato de uma ação ser julgada pelo Tribunal de Justiça em São Paulo não é um indicador seguro de que se tenha esgotado a função de promover Justiça.

Admitamos a hipótese de, nesta ação, caber recurso para instâncias superiores. Houve o julgamento da ação por uma das varas de primeira instância ou pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mas pode não ter sido definitivo, já que foi interposto recurso, e a ação será submetida a novo julgamento, em que o resultado poderá até ser outro, diferente daquele que ocorreu inicialmente. Assim, para efeitos do Tribunal de Justiça de São Paulo, se admitido o produto “ação julgada” como o resultado a ser obtido pela função de promover Justiça, houve o cumprimento da meta. No entanto, para as partes interessadas no processo, isso ainda não ocorreu. Além disso, se uma causa foi submetida a julgamento em primeira instância por uma das varas do Estado e, depois, julgada em segunda instância pelo Tribunal de Justiça, houve, para as partes, prestação jurisdicional em uma única demanda, mas para efeitos orçamentários houve duas “ações julgadas”.

Outra hipótese a ser analisada refere-se ao tipo de processo. Se a ação julgada na esfera do Tribunal de Justiça tiver, por exemplo, natureza de ação cível de conhecimento, o julgamento, ainda que definitivo, produzirá uma “ação julgada”, mas a prestação jurisdicional ainda não se completou, pois o vencedor dependerá da ação de execução para conseguir satisfazer sua pretensão. Ou seja, não se pode dizer que, nessa hipótese, foi cumprida a função de promover Justiça, embora se tenha obtido o produto “ação julgada”. Admitindo-se que, no processo de execução, pretenda-se o pagamento de um valor pecuniário, pode ocorrer a não satisfação da pretensão, em decorrência do não pagamento pelo executado e da inexistência de bens penhoráveis. Nesse caso, embora se tenha esgotado a prestação jurisdicional, a pretensão inicial do exequente não foi satisfeita, mesmo estando reconhecido seu direito ao valor cobrado. Também se estará diante de uma “ação julgada” que não resultou em “Justiça promovida”.

Dificuldades dessa natureza já foram detectadas pelo Tribunal de Contas da união, como se pode constatar no parecer emitido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues sobre as contas do Governo da República referentes ao exercício de 2001, quando analisa especificamente as contas do Poder Judiciário:

Quanto ao exame das metas físicas encontram-se quatro dificuldades. A primeira delas deve-se à própria natureza do serviço que o Poder Judiciário presta à sociedade, de difícil mensuração, uma vez que o aspecto qualitativo é até mais importante que o quantitativo. A segunda deve-se à escolha do indicador dos programas finalísticos da Justiça que tratam da prestação jurisdicional. A fórmula da “taxa de processos julgados”, constante do Decreto 4.055, de 14 de dezembro de 2001, que consolida o Plano Plurianual, está definida como a “relação percentual entre o número de processos julgados e a soma do número de processos distribuídos e em tramitação”. Ela não reflete a solução para um problema específico e toma a forma de uma meta, sendo mais apropriado para uma ação e não para um programa. Um melhor indicador poderia ser a “diminuição do tempo médio de decisão por tipo de julgado”, que refletisse a celeridade da prestação do serviço jurisdicional. A terceira delas é o baixíssimo nível de registro das metas das ações dos programas da Justiça no SIGPLAN. Por último, os dados físicos não podem ser atestados sem uma auditoria que confirme as informações dos órgãos, quase sempre em discrepância com os registros do SIGPLAN.²¹⁴

Do exposto, infere-se que os critérios utilizados pelos orçamentos públicos em geral não refletem, necessariamente, os resultados que se esperam dos serviços afetos à

²¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da união. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2001*. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, p. 420.

Justiça, o que dificulta aferir a realização efetiva do serviço e, por consequência, apurar seus custos.

Mas há ainda outra dificuldade dificilmente superável.

Como se discutiu anteriormente, há inúmeros problemas para se identificar o resultado pretendido com a função atribuída ao Poder Judiciário. No entanto, é bastante razoável considerar que o resultado que se pretende alcançar pode ser definido como “promover Justiça”, nos termos do item anterior.

Sendo esse o resultado pretendido, torna-se necessário saber o seu conteúdo exato. Ou seja: no que consiste “promover Justiça”? Imprescindível, para isso, é saber o que é “Justiça”.

É fato absolutamente notório, para qualquer estudioso do Direito, não haver consenso quanto a este conceito. Mais do que isso, não se pode considerar haver elementos suficientes que permitam reconhecer estarmos próximos de chegar ao conceito preciso de “Justiça”.

Torna-se inviável, no âmbito deste trabalho, abrir tal discussão, até porque já se pode antever sua pouca utilidade, pois dificilmente será produzido um conceito satisfatório para atender às pretensões deste trabalho, bem como de quase todos aqueles operadores do Direito às voltas com esta questão.

Do exposto, é forçoso concluir que não há um conceito preciso de “Justiça”. Consequentemente, torna-se altamente complexa a tarefa de identificar o conteúdo e o resultado almejado com a prestação dos serviços sob responsabilidade do Poder Judiciário.

5.2.2. Abrangência dos serviços públicos afetos à Justiça

Competindo ao Poder Público a função de promover Justiça e atribuindo-se as tarefas a ela relacionadas, essencialmente, ao Poder Judiciário, várias questões demandam esclarecimento. Quais são exatamente as ações a serem realizadas que integram essa função?

O orçamento do Estado de São Paulo para 2005 enumera várias ações sob gerenciamento das unidades orçamentárias que compõem seu Poder Judiciário, tais como “diligências judiciais (4567)”, “criação e instalação de seções do Tribunal de Justiça no interior (4825)”, “distribuição da justiça (4826)”, “informatização (4827)”, “instalação de varas judiciais (4828)”, “distribuição da justiça criminal (4505)”, “distribuição de justiça militar (4832)” e várias outras.²¹⁵

Analizado o demonstrativo da despesa por função, subfunção e programa (Quadro VI), veremos que a função “judiciária (02)” subdivide-se em sete subfunções: “ação judiciária (061)”, “representação judicial e extrajudicial (092)”, “administração geral (122)”, “tecnologia da informação (126)”, “formação de recursos humanos (128)”, “previdência do regime estatutário (272)” e “outros encargos especiais (846)”. Acrescente-se a isso a existência de uma outra função também ligada à promoção de Justiça, a função “essencial à Justiça (03)”, que abrange, entre outras, as subfunções “defesa da ordem jurídica (091)” e “direitos individuais, coletivos e difusos (422)”.

Na ótica orçamentária, por conseguinte, a “função judiciária” abrange programas sob gerência de unidades orçamentárias que não integram o Poder Judiciário, tais como a Procuradoria-Geral do Estado, que gerencia o programa “assistência judiciária aos legalmente necessitados (4002)”, integrante da subfunção “representação judicial e extrajudicial (092)”, a que já se fez referência.

Além disso, há várias outras ações que se mostram estreitamente ligadas aos interesses do Poder Judiciário, como é o caso da ação “Construção, ampliação e reforma de fóruns (1430)”, sob a gerência da Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania, órgão integrante do Poder Executivo, a que já foi feita referência no item 4.3.3 deste trabalho, que nem integra, para efeitos orçamentários, a “função judiciária”.

Ao se fazer uma análise mais abrangente dos serviços afetos à Justiça, não é desarrazoado incluir também muitas outras ações, em especial aquelas vinculadas, no Estado de São Paulo, à Secretaria da Segurança Pública, à Secretaria da Administração Penitenciária, entre outras, além das já mencionadas Secretaria da Justiça e Procuradoria-Geral do Estado.

²¹⁵ Orçamento Fiscal, item 4.2 – Poder Judiciário.

A Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo tem, entre suas atribuições, “estudar e implantar técnicas para os serviços de manutenção da ordem pública e de segurança interna prestados à população do Estado”, “proceder às perícias médico-legais e técnico-científicas”, “planejar, organizar, coordenar e controlar as atividades de polícia judiciária, administrativa e preventiva” (Lei nº 11.816/04). Vê-se que são atividades ligadas à realização de Justiça, pois são voltadas à prática de vários atos que colaboram para se chegar ao resultado pretendido de alcançar mais Justiça. O mesmo se pode afirmar com relação à Secretaria da Administração Penitenciária, que tem, entre suas atribuições, administrar os estabelecimentos penais, bem como acompanhar e fiscalizar o cumprimento de penas.

Serviços como perícias médicas em servidores, perícias judiciais exigidas para solução de processos, assistência social e tantos outros devem ser prestados diretamente pelo Poder Judiciário ou deve-se fazer uso desses serviços prestados por outros órgãos de governo? A prestação direta desses e de outros serviços de interesse da atividade jurisdicional evidentemente aumenta a autonomia institucional do Poder Judiciário, que passa a depender menos dos outros poderes, em especial o Poder Executivo, para a consecução de suas tarefas. No entanto, vê-se que a maior parte desses serviços costuma estar sob a gerência de órgãos integrantes do Poder Executivo.

Em outros países, como a Itália, à qual já se fez referência no item 3.2, verifica-se que o Ministério Público insere-se no âmbito do Poder Judiciário, diferentemente do que ocorre no Brasil, em que é instituição independente (institucional, administrativa e financeiramente). E, na França, as funções vinculadas à Justiça abrangem os Tribunais administrativos, que, no Brasil, integram o Poder Executivo.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de sua Secretaria para Assuntos Fiscais (SF), fez um levantamento dos custos das funções legislativa e judiciária no Brasil e, ao explicitar os métodos utilizados para a elaboração da pesquisa, menciona vários pontos que evidenciam as dificuldades para a realização desse cálculo:

Neste sentido, vale comentar algumas situações específicas:

I – os gastos com a folha de pagamentos de benefícios aos inativos e pensionistas, cujos servidores eram oriundos de órgãos legislativos ou judiciário, devem ser classificados na função previdência e não na legislativa ou judiciária;

II – os precatórios judiciais, cujas dotações integram, por mandamento constitucional, os orçamentos dos tribunais de justiça, não por isso devem ser necessária e integralmente classificados como gastos com a função judiciária – exceto a parcela que na sua origem era vinculada a tais ações –; assim, por exemplo, as indenizações trabalhistas devidas aos servidores ou ocupantes de cargos dos tribunais de justiça devem ser classificadas na função judiciária, mas já aquelas devidas a professores devem constar na função educação, ou a de médicos, na de saúde;

III – o orçamento do ministério público e da defensoria pública estaduais, bem assim, no resto do Poder Executivo, de todos os órgãos específicos e dos serviços jurídicos dentro de outros órgãos (caso clássico da Procuradoria da Fazenda), também constituem despesas que, em princípio, devem ser classificadas como função judiciária.

Nesse sentido, é importante frisar que o *objeto deste XXX estudo é a classificação funcional da despesa e não a institucional*. Isto significa que o gasto total com as funções legislativa e judiciária não necessariamente é igual ao orçamento do *poder* legislativo e do *poder* judiciário, respectivamente (ainda que devam predominar em tais categorias de gasto funcional aquele realizado pelos correspondentes órgãos).

Portanto, não se está analisando os gastos dos órgãos dos legislativos e dos judiciários estaduais, mas o total das despesas estaduais classificadas como próprias das funções legislativa e *judiciária*.²¹⁶

Mas não são somente esses problemas levantados que dificultam identificar a abrangência das atividades vinculadas à Justiça e consequente dificuldade no cálculo de seus custos. Há também os problemas derivados da instituição de programas, gerenciados por um determinado órgão ou unidade orçamentária, que beneficiam, ou atuam, em vários setores da administração; ou, ainda, programas sob a responsabilidade de duas ou mais unidades administrativas. A inter-relação de unidades gerenciadoras e beneficiárias dificulta a identificação das despesas que devam ser atribuídas à função ou à unidade que se queira considerar. Jesse Burkhead já observou o problema:

Em todo Governo, um certo número de programas é executado por duas ou mais unidades administrativas em conjunto. Isto significa que a responsabilidade administrativa é dividida e as linhas hierárquicas de autoridade não ficam claramente definidas. Nem as atividades nem os produtos finais específicos podem ser atribuídos a uma única organização, e a responsabilidade pelo desempenho não pode ser prontamente determinada. Em outros casos, apenas uma unidade administrativa executará certo número

²¹⁶ BRASIL. BNDES. *Responsabilidade fiscal*. Estados: quanto custam..., p. 2. Grifos do original.

de diferentes programas. Neste caso, o cálculo do custo se torna difícil e requer a distribuição do tempo dos servidores, através do uso de folhas de registro ou outra forma de anotação quando o pormenor se fizer necessário.²¹⁷

Um exemplo claro dessa situação pode ser verificado em alguns programas que constam do orçamento do Estado de São Paulo para 2005, como “Governo Eletrônico I – Infraestrutura (2815)”, cujo objetivo é:

[...] dotar todos os órgãos da administração pública de uma infraestrutura de tecnologia de informação e comunicação necessária para viabilização dos sistemas aplicativos e processos que compõem o governo eletrônico”, cujo público-alvo compreende “todos os órgãos e unidades da Administração Pública Estadual, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, outras esferas de governo (federal, municipal) e entidades sociais dentro do território do Estado.

Esse programa inclui várias ações vinculadas a diversos órgãos do governo estadual. Assim, torna-se bastante difícil estabelecer quais são exatamente as atividades que compõem o amplo leque de serviços públicos vinculados à promoção e à realização da Justiça.

De todas as considerações expostas até o momento, a conclusão possível é a de que é extremamente difícil estabelecer com precisão quais atividades devem integrar a função a ser exercida pelo Poder Judiciário, quais os resultados almejados com suas ações e quais tarefas devem ser cumpridas para se atingir os resultados pretendidos.

Além de todas essas dificuldades, surge a questão de como definir os custos dessa função e, conseqüentemente, qual o montante de recursos que deve lhe ser destinado. É o que se pretende analisar a seguir.

5.3. As teorias sobre as despesas públicas e sua aplicação aos serviços prestados no âmbito da Justiça

Os estudos de finanças públicas nos fornecem várias teorias que pretendem fixar critérios para definir a alocação correta das despesas públicas. Ver-se-á que a maior parte delas não se mostra adequada para solucionar as dificuldades levantadas.

²¹⁷ *Orçamento...*, p. 192.

Em uma economia de mercado, o mecanismo de preços, resultante da combinação dos fatores oferta e demanda de bens e serviços, é razoavelmente eficiente para regular a produção desses bens e serviços, bem como para determinar seus valores. Não é, evidentemente, aplicável aos serviços ligados à prestação jurisdicional.

Várias situações, como as chamadas “falhas de mercado”²¹⁸, prejudicam o funcionamento desse mecanismo, exigindo a intervenção do Estado para garantir a produção de bens e/ou serviços não supridos naturalmente pelo mercado.

É o que ocorre com os chamados “bens públicos” (ou bens coletivos, segundo parte dos estudiosos), que são bens cujo consumo é do tipo “não rival” (o consumo por qualquer indivíduo não reduz a quantidade disponível para outros indivíduos) e “não excludente” (não é possível excluir agentes que desejem consumir o bem). Caso típico da defesa nacional. Na prestação desse tipo de serviço, não é possível fazer com que o uso por parte de um beneficiário reduza a quantidade disponível para outro indivíduo. Também não se pode prestar o serviço para alguns e excluir outros do benefício, pois este é necessariamente dado a uma determinada comunidade, sem que seja possível separar alguns para serem beneficiados e outros não.

São também falhas de mercado os chamados “monopólios naturais”: determinados tipos de bens que, pelas suas características, acabam sendo fornecidos em situação de monopólio. É o caso, por exemplo, do saneamento básico, serviço que, pela sua natureza, torna difícil o estabelecimento de concorrência.

Os serviços ligados à atividade jurisdicional apresentam dificuldades para sua classificação nessas categorias. Analisadas as características dos bens públicos, vê-se que elas podem ou não estar presentes, dependendo da óptica pela qual se verifica a questão.

No aspecto mais amplo, a realização de Justiça produz um bem que beneficia a todos, sem distinção, pois a prestação efetiva do serviço leva ao resultado “sociedade com mais Justiça”, cujo benefício é auferido por todos, sem que o “consumo” desse

²¹⁸ Falhas de mercado podem ser definidas como as situações em que “as condições que asseguram o funcionamento do mercado não são cumpridas e, conseqüentemente, o sistema de preços não sinaliza aos agentes a quantidade ótima a ser produzida” (LONGO; TROSTER. *Economia...*, p. 29).

bem por um indivíduo reduza a quantidade disponível para os demais. Como exemplo, podemos citar o caso de um delinquente que cometa um crime. Ao ser processado, condenado e privado de sua liberdade, seguramente isso traz alguns benefícios à comunidade, como o fato de, ao tirá-lo do convívio social, minimizar-se a possibilidade de que ele venha a cometer outros crimes, além de desincentivar outros a cometerem crimes. Não é possível excluir pessoas desses benefícios, que atingem a todos indistintamente.

Mas esse raciocínio não pode ser aplicado a todos os casos. Uma pessoa que necessita recorrer ao Poder Judiciário para cobrar uma dívida busca, essencialmente, um benefício particular, que obterá com o pagamento de seu crédito, satisfazendo sua pretensão. Ao “consumir” esse “bem”, essa pessoa pode, eventualmente, reduzir a quantidade disponível para os demais. Basta que a vara judicial competente para processar e julgar sua ação esteja no limite das possibilidades de atender à demanda, de modo que, a cada nova ação que ingresse, fique prejudicada a qualidade da prestação do serviço para todos os demais, em decorrência, principalmente, do aumento na demora da prestação jurisdicional. Não se pode, pois, considerar que, nesse caso, estejamos diante de um bem tipicamente “não rival”. Essas características indicam que esse tipo de serviço aproxima-se da categoria dos chamados “bens mistos”,²¹⁹ ou “bens coletivos impuros”.²²⁰ Também não se pode, em hipóteses como essa, reconhecer presentes as características de um bem cujo consumo é do tipo “não excludente”, pois, em tese, é possível excluir indivíduos que pretendam fazer uso do serviço.

Não se ajustam aos serviços vinculados à Justiça as características dos “monopólios naturais”. Esses serviços são prestados em regime de monopólio legal, pois não se admite, na generalidade dos casos, a delegação dessa função para o setor privado, haja vista que, como mencionado, são serviços inerentes à própria natureza do Estado. Além disso, há mecanismos, como a arbitragem, que permitem, ainda que parcialmente, sua realização por órgãos que não integram o setor público.

Os serviços prestados no âmbito da Justiça integram as funções que necessariamente devem ser cumpridas pelo Estado, dada sua natureza de atividade

²¹⁹ MUSGRAVE; MUSGRAVE. *Finanças públicas...*, p. 48.

pública, sendo dever do Estado prestá-los. Têm características próprias e compreendem um complexo de inúmeras atividades, inviabilizando que sejam incluídos nas diversas categorias criadas pelos estudos de finanças públicas.

Isso impossibilita a aplicação de várias teorias desenvolvidas para determinar a alocação eficiente dos bens públicos, bem como para calcular seus custos e a demanda por tais serviços.

O único caminho que se mostra possível para superar as dificuldades levantadas é reconhecer a decisão política como o instrumento por meio do qual se obterão as definições sobre a quantidade e a qualidade dos serviços prestados no âmbito da Justiça, os resultados que se pretende atingir, os meios que serão empregados e os recursos que lhe serão destinados.

Jorge Damarco, ao discorrer sobre os limites do gasto público, reconhece que a fixação de princípios de caráter geral para guiar as ações de governo depende da finalidade perseguida e dos objetivos que se queira alcançar, de modo que a atividade estatal não tem como se afastar da política geral do governo, que fixa os referidos objetivos inspirado na filosofia política implantada. Como consequência, afirma o autor, os princípios que informam os gastos, em cada caso, dependerão dos objetivos do governo.²²¹ Faz essa afirmação em caráter geral, sem se referir explicitamente aos serviços da Justiça, que, como já demonstrado, têm características peculiares e não se ajustam às teorias desenvolvidas para explicar a alocação das despesas públicas.

Richard e Peggy Musgrave admitem, entre os vários mecanismos para se obter uma alocação eficiente de bens públicos, o processo político de implementação orçamentária. Por meio do voto, com um sistema eleitoral adequado, é possível aferir a preferência dos consumidores pelos bens públicos e, assim, definir a alocação mais adequada. Mas ressaltam que esse modelo pressupõe uma determinada distribuição de renda, e os resultados produzidos não são absolutamente perfeitos.²²²

²²⁰ SANTOS, Jorge Costa. *Bem-estar...*, p. 265.

²²¹ DAMARCO, *Gastos públicos*, p. 143-6 (In: MORDEGLIA. *Manual de finanzas públicas*, 1986).

²²² *Finanças públicas...*, p. 61-4.

Jesse Burkhead também discorre sobre os aspectos políticos do orçamento público, afirmando, inclusive, que “não pode existir separação entre economia e política, no processo decisório do Governo”²²³, e reconhecendo ser o processo legislativo essencialmente político. Cita um exemplo, que reproduziremos a seguir, por ser bastante elucidativo e permitir uma associação com problemas semelhantes enfrentados na área judiciária. Relata o autor:

Suponhamos que uma Câmara Municipal, após examinar os pedidos para vários serviços locais a serem realizados no ano seguinte, autorize um crédito global de 250.000 dólares para atender ao funcionamento da biblioteca pública. Suponhamos que o bibliotecário tenha liberdade para estabelecer seu programa dentro dos limites da dotação e resolva reduzir as novas aquisições, utilizando o dinheiro economizado na execução de um programa de incentivo ao uso da biblioteca. Para isso, melhora a iluminação, decora o salão de leitura com cortinas, compra algumas novas cadeiras para o salão infantil de leitura e coloca os periódicos em estantes abertas. Além disso, procura divulgar as atividades do órgão, através de palestras em escolas públicas, clubes e outras organizações, almoços semanais para apreciação de novos livros e reuniões semanais a respeito de grandes obras, na própria biblioteca. Admitamos que seus esforços tenham sido vitoriosos e que no fim do ano a frequência à biblioteca tenha aumentado consideravelmente. Em consequência, aumenta a necessidade local de melhores instalações para a biblioteca, e, no orçamento do exercício seguinte, a Câmara Municipal aumenta a dotação para 300.000 dólares. O bibliotecário pode agora adquirir livros novos, o que não pudera fazer no ano anterior.

Terá o bibliotecário agido de maneira eficiente? Como resultado de suas decisões, a Municipalidade acaba por gastar mais, e não menos, com a biblioteca. Os munícipes acham que devotam maior parte do seu tempo livre à leitura do que a outros lazeres. Se antes frequentavam *night clubs*, absorvendo assim mais serviços de proteção policial, agora talvez se possa reduzir o número de carros de ronda.

Este caso hipotético ilustra várias das características das operações do setor público, da administração, bem como o papel do administrador.²²⁴

É possível estabelecer um paralelo do caso hipotético relatado com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, inicialmente previstos na Lei Federal nº 7.244/84.

Buscando atender uma necessidade da sociedade brasileira, de acesso amplo e fácil a uma Justiça rápida e barata, foram implantadas tais unidades do Poder Judiciário,

²²³ *Orçamento...*, p. 61.

²²⁴ *Idem*, p. 62-3.

o que, evidentemente, demandou grande quantidade de recursos. Com o decorrer do tempo, a população começou a fazer uso cada vez mais frequente desse serviço, situação que perdura até hoje, o que tem aumentado consideravelmente a necessidade de recursos para o Poder Judiciário mantê-los em funcionamento adequado.

A ação eficiente do administrador público, nesse caso, que identificou uma necessidade pública e passou a atendê-la, gerou aumento significativo das despesas públicas. É possível que isso tenha reduzido outros custos, pois a prestação desses serviços pode levar, por exemplo, a uma redução da criminalidade, uma vez que muitos delitos iniciam-se a partir de pequenas desavenças que poderiam ser resolvidas pelos Juizados Especiais. Com isso, haveria uma redução nas despesas de outras áreas do setor público, como a saúde e a segurança pública, e um aumento nos custos da função judiciária. Grande parte do aumento das despesas, no entanto, não tem contrapartida na redução de outras. Além disso, gera benefícios de mensuração impraticável, como o aumento na “quantidade de Justiça” da sociedade ora considerada, um dos resultados propiciados pela implantação dos referidos serviços.

Assim, é necessário que a sociedade tome uma decisão política a respeito da questão, escolhendo o tipo, a qualidade e a quantidade do serviço que deseja ter, bem como a forma pela qual será financiado.

Várias teorias procuram destacar o processo político como meio para realização das escolhas sobre a alocação dos bens públicos, compondo o conjunto do que é conhecido como *public choice theories*.

Para Sousa Franco, o fenômeno financeiro consiste em “uma decisão política sobre um objecto econômico”.²²⁵ Considera os critérios políticos fatores determinantes para as decisões financeiras, explicitando os vários mecanismos utilizados pelos Estados democráticos destinados a alcançar consensos sociais, que resultam em processos de formação da vontade coletiva e criando instrumentos institucionais para a escolha dos bens públicos. Chama a atenção, no entanto, para vários problemas de decisão financeira relacionados à utilização desses métodos, lançando questões para reflexão:

²²⁵ *Finanças públicas*, p. 83.

Que sistemas de votação? Que órgãos – e sob que controlo – as tomarão? A que critérios obedecem as decisões dos órgãos e a interpretação da escolha social que pretendem interpretar (unanimidade, maioria, maioria qualificada)? [...] Como se repartem os poderes de decisão entre classes e entre grupos funcionais (governantes, burocracia, tecnocracia), sujeitos a quais formas de poder?²²⁶

Imprecisões e dificuldades na aplicação do processo político, reconhecidas nas próprias teorias da *public choice*, também são ressaltadas por Longo e Troster, que discorrem sobre as várias formas de tomar decisões acerca da alocação de bens públicos e respectivas quantidades por meio do voto.²²⁷

No entanto, ainda que consideradas as diversas falhas no sistema de decisão política, delineadas com bastante precisão por Longo e Troster, a inviabilidade de se aplicar outras teorias faz dela a única possível de ser aceita.

De todo o exposto, conclui-se que as decisões sobre os gastos do Poder Judiciário – sejam relacionadas à quantidade das despesas, aos tipos de serviços que lhe compete prestar, à qualidade desses serviços, aos meios a serem empregados para atingir os resultados pretendidos, ou sejam relacionadas à definição de quais devam ser os resultados – são de carácter essencialmente político, e devem ser tomadas pelos mecanismos democráticos criados pelos Estados para implementá-las.

²²⁶ *Idem*, p. 83-95.

²²⁷ *Economia...*, p. 65-77.

6. A AUTONOMIA FINANCEIRA E O PODER JUDICIÁRIO

Já foi discutida no item 3.4 a questão da autonomia e independência dos poderes. Neste capítulo, volta-se ao tema com a finalidade de se abordar, especificamente, aspectos da autonomia financeira do Poder Judiciário que não foram objeto de estudo nos capítulos anteriores.

A autonomia corresponde à “faculdade de se governar por si mesmo”²²⁸, e a interpretação dos arts. 2º, 99 e 168 da CF não deixa dúvidas de que o Poder Judiciário, no Brasil, tem autonomia, ainda que mitigada em alguns aspectos. O conceito de autonomia pode desdobrar-se em vários aspectos, como a autonomia política, administrativa e financeira.

A *autonomia política* abrange fundamentalmente a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos delimitados previamente na Constituição, a competência para participar nas decisões do Governo e a posse de competências exclusivas, entre outros poderes.

O Poder Judiciário não tem autonomia política, uma vez que não lhe é dada competência para legislar, mas apenas para editar normas relativas a assuntos de sua competência, conforme atribuição da Constituição e legislação infraconstitucional. Também não participa da elaboração das leis em geral, não havendo mecanismos que prevejam a participação institucional do Poder Judiciário nesse processo, excetuando-se a iniciativa legislativa privativa em alguns casos de seu interesse. O Estado brasileiro atribui ao Poder Legislativo, essencialmente, o poder político, com vários mecanismos que asseguram ao Poder Executivo a participação no processo de elaboração legislativa.

A Constituição, quando explicita a autonomia do Poder Judiciário, em seu art. 99, faz referência expressa apenas às autonomias administrativa e financeira.

²²⁸ Ver nota de rodapé 90.

A *autonomia administrativa* manifesta-se pela capacidade de que é dotado o ente de se auto-organizar, ou seja, de estabelecer os órgãos, os meios e as formas pelos quais se encarregará de cumprir as tarefas que lhe foram atribuídas pela Constituição. A autonomia administrativa confere poderes ao ente para estabelecer, segundo seus próprios desígnios, a sua organização interna, observadas apenas diretrizes genéricas previstas na legislação, com órgãos e respectivos servidores.

O Poder Judiciário tem autonomia administrativa, ainda que não em seu grau máximo, uma vez que existem limitações quanto à contratação de servidores, que dependem de cargos fixados por lei, bem como restrições no que se refere à sua organização interna. A criação e a extinção de varas, bem como de Tribunais, dependem, muitas vezes, de alterações na Constituição Federal, em Constituições Estaduais e legislação infraconstitucional, como a Lei de Organização Judiciária. Juízes estão sujeitos à Lei Orgânica da Magistratura Nacional, servidores aos estatutos dos funcionários públicos, fazendo com que a autonomia administrativa, embora presente, não possa ser exercida em sua plenitude.

O Poder Judiciário exerce a autonomia administrativa na medida em que o art. 96 da CF assegura-lhe competências privativas para uma série de atividades de seu interesse, tais como elaborar seu regimento interno, organizar suas secretarias e serviços auxiliares, prover os cargos de juiz de carreira e demais cargos necessários à administração da Justiça, conceder licença, férias e outros afastamentos a seus integrantes.

No que tange ao Poder Judiciário, a autonomia vem explicitada de forma mais clara e didática nas palavras de Clèmerson Clève, às quais já se fez referência no item 3.4, na qual o autor identifica também, como partes integrantes da autonomia institucional do Poder Judiciário, os princípios do autogoverno e da inicialidade legislativa.

A *autonomia financeira* existe quando o ente dispõe de recursos suficientes para as suas necessidades, sem depender de terceiros.

A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer que, sem ela, não há autonomia alguma. Sem recursos para se manter, as entidades estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem e passarão a depender de terceiros para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua.

O tema da autonomia financeira é discutido com mais intensidade ao se tratar da autonomia financeira dos entes federados, nos Estados que se organizam sob a forma federativa. Ao se estudar o assunto, encontram-se várias manifestações enfatizando ser a autonomia financeira aspecto essencial do conceito de autonomia.

Segundo Dagoberto Cantizano, a “autonomia político-administrativa e a suficiência de recursos formam um binômio indissociável. uma não pode existir sem a outra”.²²⁹ Sampaio Dória, ao fazer referência ao modelo de federalismo americano, assevera:

O poder político, distribuído pelas camadas da federação, encontra seu necessário embasamento na simultânea atribuição de poder financeiro, sem o qual de pouco vale: *autonomia na percepção, gestão e dispêndio das rendas próprias*. Essa competência financeira autônoma, conforme já observado, constitui-se em verdade no traço diferencial típico da primeira federação moderna, a dos Estados Unidos da América.²³⁰

Na mesma linha de raciocínio está o pensamento de Carvalho Pinto:

Subtrair, portanto, a independência financeira a uma unidade a que se queira atribuir efetiva autonomia político-administrativa, seria negar-lhe o elemento substancial dessa própria autonomia, assim como o procedimento inverso importaria em outorgar-lhe condições de vida própria, extensivas ou remarcantes desse seu atributo. Esta simples reflexão põe em destaque a íntima conexão existente entre o regime discriminatório e a respectiva organização estatal, denunciando as consequências que a natureza daquele regime pode trazer à conceituação do Estado e demonstrando, num sentido inverso, a força imperativa que a fixação desse último tem na conformação do sistema distributivo de rendas entre as suas unidades políticas.²³¹

Reafirma, mais adiante:

²²⁹ *O novo...*, p. 11.

²³⁰ *Discriminação...*, p. 11.

²³¹ *Idem*, p. 16.

Num regime federativo, isto é, onde, como vimos, o poder se exerce também sob a forma das autonomias locais, e onde estas autonomias, pela própria natureza do sistema, têm irrecusáveis garantias, o sistema de percepção de rendas das várias unidades políticas deve assumir, evidentemente, o caráter que melhor se coadune com aquela prerrogativa local e melhor ampare estas garantias substanciais do regime. Ora, a forma mais segura de alcançar esse objetivo é aquela que proporciona recursos independentes a cada uma das unidades.²³²

Geraldo Ataliba ressalta a importância da autonomia financeira para a independência do Judiciário:

Pois, como falar-se de independência dos Poderes, se um deles fica subordinado financeiramente à proposta de outro e aprovação de um terceiro? “Se el tesoro es el resumen de todos los poderes” (Alberdi) e se ao deliberar sobre seu destino o Judiciário fica jejuno, como pretender-se que seja “igual” aos demais? Se, como disse um constitucionalista norte-americano, “o poder sobre as finanças é poder sobre a vontade” – para fundamentar a sábia tese *yankee* da irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados – como afirmar-se a independência de um Poder que não dispõe sobre os próprios instrumentos?²³³

A Constituição é absolutamente clara ao dotar o Poder Judiciário no Brasil de autonomia financeira, em face do que dispõem os arts. 99 e 168.

A autonomia financeira prevista na Constituição não é um conceito vazio, devendo-se interpretá-lo a fim de extrair o seu conteúdo e as implicações que essa garantia constitucional promove na realidade fática.

Há de se reconhecer, outrossim, que a autonomia financeira, bem como as demais formas de autonomia, não será um conceito preciso, de modo a existirem regras rígidas que permitam reconhecer uma linha divisória nítida que distinga as situações “com autonomia” e “sem autonomia”.

Sousa Franco define a autonomia financeira como “a medida de liberdade dos poderes financeiros das entidades públicas; ou a capacidade financeira de uma pessoa ou órgão público”. Em seguida, observa:

Não existe uma medida comum de cada tipo de autonomia, podendo a lei delimitar diferentemente as diversas formas materiais de autonomia:

²³² *Idem*, p. 39.

²³³ Autonomia do poder..., p. 89.

integrando-as com maiores ou menores poderes, fazendo-as depender mais ou menos da prática de actos tutelares, etc. Cada autonomia tem de ser caracterizada em concreto e em decorrência da lei que a configura.²³⁴

Assim, deve-se admitir que a autonomia financeira é “gradativa”, ou seja, há desde situações em que se constata haver elevado grau de autonomia financeira, outras em que esta autonomia é razoável, até aquelas em que há autonomia financeira mínima.

A autonomia financeira plena só existe quando se identifica, nas palavras de Sousa Franco, a “independência orçamental”, a qual se caracteriza pela separação jurídica total de orçamentos entre a entidade considerada e o orçamento do Estado, bem como pela existência de: a) processos próprios de elaboração e aprovação do orçamento; b) administração financeira própria; c) formas próprias e autônomas de execução e controle da percepção das receitas e realização das despesas; e d) regime jurídico diverso do adotado pelo Estado. Basicamente, em Portugal, essas características são observadas nas regiões autônomas locais e nas empresas públicas.²³⁵

Os princípios da unidade e universalidade consagrados em nosso texto constitucional impedem que o Poder Judiciário, órgão do Estado, goze de autonomia financeira plena, nos termos em que Sousa Franco caracteriza a “independência orçamental” ora exposta.

Assim, a interpretação que se mostra mais condizente com a garantia estabelecida constitucionalmente é a de que o Poder Judiciário, no Brasil, é dotado de alto grau de autonomia financeira.

No Brasil, a autonomia financeira do Poder Judiciário exige compatibilidade entre as receitas que lhe são destinadas e as necessárias para cumprir adequadamente as atribuições que a Constituição lhe destina. Pressupõe, ainda, a capacidade para elaborar sua proposta orçamentária nos termos do art. 99 da CF, bem como a observância dos valores que lhe foram destinados no orçamento, sem possibilidade de redução durante sua execução. Os recursos que cabem ao Poder Judiciário devem ser entregues tempestivamente, na forma do art. 168 da CF, devendo ter liberdade para administrá-los, observadas as disposições constitucionais.

²³⁴ *Finanças públicas...*, p. 152-3.

Considerando-se estarem os arts. 99 e 168 da CF em perfeita sintonia com o que dispõem seus arts. 2º e 60, § 4º, III, ou seja, sendo a autonomia financeira um desdobramento do princípio da separação de poderes, que é “cláusula pétrea” da Constituição, toda e qualquer interpretação que se faça das demais normas constitucionais, bem como das normas não constitucionais que compõem o ordenamento jurídico nacional, deve ser voltada a assegurar a observância fiel da autonomia financeira do Poder Judiciário.

Por consequência, toda norma que reduzir ou minimizar esta autonomia será inconstitucional, ou, eventualmente, só poderá ser compatível com o texto constitucional mediante interpretação restritiva.

6.1. Os mecanismos de garantia da autonomia financeira

Manifestando-se a autonomia financeira pela existência de recursos suficientes e compatíveis com as necessidades do ente considerado, há de se identificar e analisar os meios pelos quais esta autonomia consolida-se.

Entre as várias formas existentes para garantir autonomia financeira de entes governamentais, cabe destaque às seguintes:

- a) fontes próprias de recursos;
- b) transferências de recursos constitucionalmente asseguradas;
- c) vinculações de receitas;
- d) participação na receita orçamentária;
- e) administração de fundos especiais.

A seguir, serão analisadas cada uma dessas possibilidades.

6.1.1. Fontes próprias de recursos

Ter fontes próprias de recursos é o mecanismo ideal para se alcançar autonomia financeira, embora não seja uma garantia de que se consiga atingi-la, uma vez que, como mencionado, a autonomia financeira dar-se-á quando houver compatibilidade

²³⁵ *Idem*, p. 155-6.

entre os recursos obtidos e os que se mostrarem necessários para suprir as necessidades do ente. O simples fato de ter fontes próprias de recursos não garante autonomia financeira, pois não assegura a suficiência dos recursos oriundos dessas fontes próprias.

A garantia de fontes próprias de recursos pode ocorrer de diversas formas:

a) Atribuindo-se poder de tributar ao ente

Este mecanismo tem sido utilizado nos Estados Federais para dar autonomia financeira às unidades da Federação, que passam a ter direito de instituir, cobrar e apropriar-se das receitas de tributos.

É o que ocorre no Brasil, em que união, Estados e Municípios, entes federados autônomos, por força do princípio federativo insculpido em nossa Constituição (arts. 1º e 60, § 4º, I), têm seus próprios tributos.

Não há previsão, no sistema constitucional brasileiro, para se outorgar poder de tributar ao Judiciário, nem se tem notícia de que essa medida tenha sido tomada em qualquer outro Estado. A forma de organização adotada prevê o Estado como única entidade arrecadadora de tributos, o que é feito por meio do sistema tributário, em que a cobrança é promovida pelo Poder Executivo para uso das receitas em todo o Estado, com repartição eventual desse poder entre as unidades federadas, quando adotado o sistema federativo de Governo.

Isto não impede o exercício de capacidade tributária ativa, nos termos do art. 7º do CTN.

b) Dotando o ente de mecanismos de obtenção de receita não tributária

A autonomia financeira pode ser alcançada com a obtenção de receitas que não tenham origem em tributos ou contribuições, tais como as receitas patrimoniais, de serviços, alienações de bens, operações de crédito, transferências diversas e outras.

Há possibilidade de obtenção de recursos dessa forma, sendo essas receitas previstas nos orçamentos públicos; e os entes que compõem a Federação fazem uso delas.

No entanto, essa forma de obtenção de recursos não se mostra adequada para o Poder Judiciário, pois, no mais das vezes, configuram receitas de natureza originária, que provêm de atividades em geral decorrentes de relações de direito privado ou direito público disponível, que não se ajustam àquelas praticadas pelo Poder Judiciário. Além disso, não proporcionam quantidades significativas de receita, mostrando-se impróprias para situações em que a necessidade de recursos seja elevada, como é o caso do Poder Judiciário.

Mesmo assim, pode-se registrar a obtenção de receitas desta natureza por parte do Poder Judiciário, como as obtidas em aplicações financeiras, cobrança de cópias reprográficas, realizações de cursos, vendas de publicações, etc., cujo montante não costuma representar parcela significativa das receitas totais desse Poder.

6.1.2. Transferências de recursos constitucionalmente asseguradas – as transferências intergovernamentais

A autonomia financeira dos entes federados (união, Estados, Distrito Federal e Municípios) é, em grande parte, assegurada pelas transferências intergovernamentais, oriundas da participação dessas entidades na arrecadação dos tributos das outras unidades, tal como previsto nos arts. 157 a 159 da CF, além de outros dispositivos.

O sistema de transferências de recursos tornou-se mecanismo importante na alocação das receitas públicas governamentais, na maior parte dos países, sendo instrumento fundamental para assegurar a autonomia financeira das entidades subnacionais nos Estados Federais.

No entanto, considerando o Poder Judiciário órgão da Administração Pública e estando sua receita prevista no orçamento do ente considerado – federal ou estadual –, não é aplicável o mecanismo de transferências para assegurar recursos ao Poder Judiciário, tal como ocorre com os entes federados. Eventual transferência de recursos para o Poder Judiciário não caracterizaria uma transferência intergovernamental, mas uma transferência dentro do próprio ente, haja vista que, como mencionado, o Poder Judiciário é parte integrante do Estado (na esfera federal ou estadual, conforme o caso).

6.1.3. Vinculações de receitas

Criarem-se, por meio da Constituição ou de leis, vinculações de receitas ao Poder Judiciário é outra possibilidade que merece ser analisada, a fim de que se lhe garantam receitas, com independência dos demais poderes.

Esta possibilidade esbarra na vedação constitucional da vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, o chamado “princípio da não afetação” ou “princípio da não vinculação”, expressamente mencionado no art. 167, IV, da CF.

O princípio da não afetação, como já tivemos oportunidade de nos manifestar anteriormente,

[...] consiste na proibição de se vincular receita de *impostos* a órgão, fundo ou despesa. [...] A finalidade desta vedação é evitar o ‘engessamento’ das verbas públicas, que pode impedir o administrador público de ter liberdade para aplicá-las onde se mostrem necessárias, tendo em vista o interesse da sociedade.²³⁶

Há duas observações a serem feitas no tocante a essa vedação.

Em primeiro lugar, cumpre notar ser aplicável apenas aos impostos, de modo que não atinge os demais tributos e exações, tais como taxas e contribuições. Portanto, nada impede que se criem vinculações de receitas de taxas e contribuições para o Poder Judiciário, ou para fundos sob sua administração, o que resultaria em medida possível e desejável para dotá-lo de receitas que não estariam sujeitas à interferência dos demais poderes, sendo, inclusive, medida já utilizada no Brasil.

Em segundo lugar, no que tange à vedação da vinculação de receita de impostos, existem várias exceções previstas na própria Constituição. O art. 167, IV, que veicula a proibição, em seu próprio texto exclui da vedação: a) a repartição do produto da arrecadação prevista nos arts. 158 e 159 (as transferências intergovernamentais); b) a destinação de recursos para as ações e os serviços públicos de saúde; c) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino; d) a destinação de recursos para realização de atividades da administração tributária; e) a prestação de garantias às

operações de crédito por antecipação de receita; e f) a prestação de garantia ou contragarantia à união para pagamentos de débitos para com ela.

Dessas exceções, apenas aquelas mencionadas nos itens “a”, “c” e “e” são do texto original da Constituição de 1988; as demais foram acrescidas por emendas constitucionais, e, portanto, mediante uso do poder constituinte derivado.

A EC 42/03 introduziu mais duas exceções. O parágrafo único do art. 204 da CF permite aos Estados e ao Distrito Federal “vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida”. O art. 216, § 6º, traz disposição semelhante:

É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais;

II – serviço da dívida;

III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Trata-se, portanto, de vinculação da receita tributária líquida a um fundo, abrangendo os impostos e as demais espécies tributárias.

O art. 218, § 5º, que já constava do texto original da Constituição, também prevê esse tipo de vinculação: “É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”.

A Constituição Estadual de São Paulo, em consonância com essa permissão, dispôs em seu art. 271: “O Estado destinará o mínimo de um por cento de sua receita tributária à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, como renda de sua privativa administração, para aplicação em desenvolvimento científico e tecnológico”.

²³⁶ *Direito financeiro...*, p. 103.

O princípio da não afetação deve ser observado, pelas razões já expostas, uma vez que o seu descumprimento reduz a capacidade do administrador alocar os recursos onde se mostrem mais oportunos e convenientes, o que prejudica a Administração Pública e os interesses da coletividade. No entanto, não configura “cláusula pétrea”, permitindo ao Congresso Nacional criar exceções por meio de emendas constitucionais, o que, inclusive, já ocorreu em várias oportunidades, conforme se constata das referências feitas nos parágrafos antecedentes.

Considerando ser a separação de poderes um princípio constitucional que configura uma “cláusula pétrea”, e sendo a autonomia financeira do Poder Judiciário um corolário deste princípio, é absolutamente razoável reconhecer a prevalência da autonomia financeira do Poder Judiciário sobre a vedação da vinculação de receitas de impostos a órgão ou fundo. Logo, é perfeitamente admissível, no ordenamento jurídico vigente, que emenda constitucional estabeleça vinculação da receita de impostos ao Poder Judiciário.

6.1.4. Participação na receita orçamentária

Estabelecer uma participação fixa, ou mínima, na receita orçamentária, é mecanismo que pode ser eficiente para assegurar autonomia financeira ao Poder Judiciário.

Este recurso é utilizado em alguns países, como a Costa Rica, que destina um mínimo de 6% dos ingressos ordinários para o Poder Judiciário.²³⁷

Geraldo Ataliba, ao discorrer sobre o assunto, o faz com clareza e concisão ímpares, não deixando dúvidas sobre a viabilidade de se adotar este instrumento para dar ao Judiciário a autonomia e a independência previstas na Constituição. É relevante destacar, ainda, que suas palavras são anteriores à Constituição de 1988, quando se consagrou a autonomia financeira do Poder Judiciário de forma expressa. Diz o jurista:

²³⁷ Constituição da Costa Rica, art. 177, segundo parágrafo: “*En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una suma no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda*”.

Entre outras indagações que o tema sugere [autonomia financeira do Judiciário], avulta o concernente à viabilização da tese, na esfera dos Estados federados. Parece-nos perfeitamente factível isto, mediante lei complementar estadual, que, preenchendo o requisito do art. 62, § 2º, da Constituição Federal²³⁸, assegure ao Poder Judiciário um percentual fixo sobre as receitas orçamentárias do Estado. Estando este montante mínimo assim garantido, a dotação global do Poder Judiciário será desdobrada em itens, pela Assembleia Legislativa, ao elaborar o orçamento na conformidade da proposta do órgão de cúpula do Judiciário estadual.

E o Executivo, ao preparar o projeto da proposta orçamentária, já estará previamente vinculado a respeitar esse percentual, deixando-o “reservado” para a dotação do Judiciário, que completará com sua proposta, diretamente, à Assembleia a mensagem encaminhadora do projeto.

A rigor, não há necessidade de lei complementar. É que não se cuida, no caso, de vincular o produto da arrecadação de um tributo, mas, sim, de assegurar que o Estado destine ao seu Poder Judiciário um percentual de sua receita global. Nem mesmo para garantir que o produto das taxas judiciárias seja revertido para esse Poder se requer lei complementar. É que é da própria natureza das taxas destinarem-se a cobrir as despesas da atividade que as justifica. Isso se deduz imediatamente do preceito do art. 18, I, da Constituição Federal.²³⁹

São compatíveis os mesmos argumentos desenvolvidos no item anterior para afastar um possível questionamento quanto à constitucionalidade de emenda constitucional que inclua dispositivo vinculando parcela da receita orçamentária, ou da receita tributária em geral, para o Poder Judiciário, ou para fundo sob sua administração.

Trata-se de outra possibilidade que se vislumbra compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente considerando-se haver relação estreita com o cumprimento da autonomia financeira constitucionalmente assegurada.

Vários são os defensores da tese de percentual fixo para o Poder Judiciário: Luís Felipe Salomão²⁴⁰, Lincoln Rocha²⁴¹, Silvio Dobrowolski²⁴², Alfredo França Neto²⁴³, José Clemanceau Maia²⁴⁴ e Milton Martinez²⁴⁵, entre outros.²⁴⁶

²³⁸ De 1967, com as alterações da Emenda 1, de 1969.

²³⁹ Autonomia do poder..., p. 88.

²⁴⁰ Magistratura..., p. 45.

²⁴¹ A autonomia..., p. 130.

²⁴² Poder Judiciário..., p. 171.

²⁴³ O exercício..., p. 119.

²⁴⁴ Independência..., p. 18.

²⁴⁵ *Idem*, p. 21.

²⁴⁶ Alguns Estados no Brasil têm utilizado o percentual em cumprimento do disposto no § 1º do art. 99 da

A questão não é pacífica em termos de mecanismo garantidor da autonomia financeira do Poder Judiciário, principalmente se considerarmos a previsão de um valor fixo, e não mínimo. Isso porque, como se pode observar pelas discussões em capítulos anteriores, especialmente no capítulo 5, há muitas variações no decorrer do tempo com relação às despesas vinculadas à atividade judiciária, podendo haver aumento dessas, o que costuma ocorrer com frequência, fazendo com que o valor fixo torne-se insuficiente, obrigando o Poder Judiciário a se adequar às receitas, com prejuízo às suas atividades. Além disso, estabelecendo-se um percentual fixo, o valor pecuniário correspondente fica sujeito às oscilações próprias do mercado, que podem levar a alterações no montante encaminhado ao Poder Judiciário, sem que os serviços prestados por ele tenham condições de se adequar a eventual redução.

Vilson Darós observa o problema:

Muito se tem discutido e sugestões foram apresentadas no sentido de estabelecer-se um percentual mínimo de dotações orçamentárias constitucionalmente assegurado ao Poder Judiciário. Pensam alguns que seria a solução para as dotações sempre insuficientes para atender às necessidades mínimas de custeio e de investimentos dos Tribunais, evitando-se a humilhação e o constrangimento existentes atualmente que os obrigam a apresentar anualmente propostas de suplementação orçamentária.

À primeira vista, parece que a razão está com quem pensa desta maneira. Eu mesmo já sustentei essa tese em ocasiões diversas. Hoje, porém, me convenço que não é a melhor solução. veja-se o que escreveu acerca disso o eminente Magistrado paulista bruno Affonso de André: “O que se diz sobre um percentual, também confirmo, é um tanto ilusório, o percentual de antemão, digo com razoável experiência no Tribunal, é difícil de estabelecer-se. Obtivemos esse percentual, ou melhor, já o temos na Constituição do Estado e, quando surgiu, no passado, pensei que fôssemos ter agora um excelente orçamento, mas devo dizer que me enganei, porque esses 3% não dariam absolutamente, nem de longe, para as necessidades razoáveis do Poder Judiciário de São Paulo. As nossas despesas com um simples acréscimo do que resulta desses projetos e que se destinam ao atendimento de coisas mais necessárias, que já estão atrasadas, esses três projetos causaram a diferença entre os orçamentos anteriores e o novo, em razão do limite de 3%. Precisávamos hoje, por um cálculo já feito no Tribunal, nunca menos de uns 4 a 5% para realmente aparelharmos a Justiça do Estado de São Paulo condignamente. Ora, daqui a alguns anos, quantos serão suficientes, os 4 ou 5%? Não sabemos”.²⁴⁷

CF, ou seja, como limite para as despesas que o Poder Judiciário deverá observar quando da elaboração da proposta orçamentária, o que não tem relação com o assunto ora discutido. A hipótese ora analisada prevê o estabelecimento de um valor (que pode ser em percentual da receita tributária ou da receita orçamentária) fixo para o Poder Judiciário, a ser respeitado todas as vezes que se elaborar o orçamento.

²⁴⁷ Dificuldades..., p. 62.

Assim, mostra-se mais adequado estabelecer um percentual *mínimo* da receita (tributária ou orçamentária), e não fixo, em montante que se mostre razoável para cobrir as despesas do Poder Judiciário, permitindo-se o aporte de maior quantidade de recursos, em caso de necessidade.

6.1.5. Administração de fundos especiais

A instituição de fundos destinados a financiar despesas do Poder Judiciário, cujos recursos submetem-se à administração desse Poder, tem se mostrado instrumento útil e eficiente para lhe propiciar autonomia financeira em alguns Estados da Federação brasileira.

Já discurremos longamente, em outra obra, a respeito dos fundos, razão pela qual permitimo-nos reproduzir trecho anteriormente escrito, a fim de esclarecer o significado e as características deste instituto de Direito Financeiro:

Hely Lopes Meirelles nos traz uma definição bastante esclarecedora de fundo. Segundo ele, “fundo financeiro é toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei. Os fundos são instituídos pela própria Constituição ou por lei ordinária, para sua inclusão no orçamento e utilização na forma legal, por seus destinatários” (*Finanças municipais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1979, p. 133).

Mas há outras definições que convém destacar: “denomina-se Fundo o produto de receitas das mais variadas origens (receitas próprias ou vinculadas, incentivos fiscais, dotações orçamentárias, créditos adicionais, empréstimos internos e externos, doações, etc.), em área de atuação, finalidade e destinação especial, com vistas à realização de determinados objetivos ou serviços, desenvolvendo atividades específicas e adotando normas peculiares de aplicação e contabilidade” (Homero Santos, *Fundos federais*, Brasília, *Revista do TCU*, n. 51, p. 21). Segundo De Plácido e Silva, “notadamente no plural, *fundos* é aplicado como *haveres*, *recursos financeiros*, de que se podem dispor de momento ou postos para determinado fim, feita abstração a outras espécies de bens. Neste sentido, temos os *fundos disponíveis* ou os *fundos de reservas* ou sociais” (*Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro, Forense, p. 333). Arnaldo Wald considera fundo “um patrimônio com destino específico, abrangendo elementos ativos e passivos vinculados a um regime que os une, mediante a afetação dos bens a determinadas finalidades, que justifique a adoção de um regime jurídico próprio” (Da natureza jurídica do fundo imobiliário, São Paulo, *Revista de Direito Mercantil* n. 80, p. 15).

Para os fins a que se propõe o presente estudo, pode-se conceituar genericamente *fundo* como um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas

segundo critérios preestabelecidos.

Há várias modalidades de fundos, dependendo da forma como está organizada a transferência de recursos que os compõem e a forma pela qual suas receitas são distribuídas.

Em geral, a legislação estabelece regras que destinam recursos para a formação de fundos, sendo suas receitas constituídas por transferências automáticas e obrigatórias; mas há fundos cujas receitas – total ou parcialmente – advêm de transferências voluntárias.

No que se refere à distribuição dos recursos dos fundos para os beneficiários finais, a regra geral é a da transferência condicionada – ou seja, os recursos são destinados para uma finalidade predeterminada, como o financiamento de um projeto.

Mas há os casos de transferência automática e obrigatória para os destinatários finais, em que os recursos são distribuídos seguindo regras preestabelecidas por disposição normativa. Nesta última modalidade estão os Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira, em que tanto a entrega dos recursos que compõem o fundo como sua distribuição são determinados por normas constitucionais e legais previamente estabelecidas.

No ordenamento jurídico nacional, os fundos financeiros encontram previsão legal no próprio texto da Constituição, que prevê vários deles de maneira expressa, como é o caso do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios. Mas existem ainda [...] os Fundos de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério (FUNDEF), para citar os principais.

Há, no entanto, a possibilidade de se criarem outros fundos. O art. 165, § 9º, II, da CF remete à lei complementar “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”. Não tendo sido editada posteriormente à Constituição a referida lei complementar, prevalece, por recepção, o disposto na Lei nº 4.320/64, que em seus arts. 71 a 74 trata da matéria.

Dispõem os referidos artigos:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Têm-se, pois, o conceito de fundo e o tratamento legal que lhe é dispensado pelo nosso ordenamento jurídico.²⁴⁸

Por meio de lei, nos termos em que exigem o art. 167, IX, da CF²⁴⁹, e os arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64, podem ser criados fundos, com previsão das fontes de recursos que o integrarão, ficando sob a administração do Poder Judiciário, que terá, por consequência, liberdade para dispor sobre essas receitas, nos limites da legislação que os instituiu. Esses fundos podem ter seus recursos destinados a despesas gerais ou específicas de interesse do Poder Judiciário. Dependendo do montante de recursos que compõem esses fundos, poderão resultar em significativa autonomia financeira para o Poder Judiciário, pois terá disponibilidade assegurada de dinheiro sob sua administração exclusiva. Evita-se, com isso, não só a desnecessidade de relacionamento do Poder Judiciário com outros poderes para pleitear recursos que se façam necessários, como também reduzem-se as possibilidades de contingenciamento de despesas e outras interferências que ferem sua autonomia financeira.

A propalada autonomia financeira do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro²⁵⁰ tem, no Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ), seu principal instrumento. Outros Estados da Federação brasileira dispõem de mecanismo semelhante, que, com maior ou menor intensidade, colaboram para aumentar o grau de autonomia financeira do Poder Judiciário. No item 7.2 deste trabalho, voltar-se-á ao tema, abordando-se com mais detalhes esses fundos utilizados pelos Estados brasileiros para gerenciar recursos com independência.

²⁴⁸ *Federalismo fiscal e fundos de participação*, p. 75-7.

²⁴⁹ “Art. 167. São vedados: [...] IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.”

²⁵⁰ A população agradece. Governo do Rio dá autonomia financeira e revoluciona atendimento do Judiciário. *Revista Isto É*, São Paulo, Editora Três, n. 1779, de 5.11.2003, p. 30.

7. A AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO NO BRASIL

A previsão constitucional de autonomia financeira para o Poder Judiciário no Brasil, como mencionado, consta no texto da Constituição de 1988 no art. 99. Também o art. 168 da CF traz importante disposição garantidora dessa autonomia, ao determinar que a entrega dos recursos correspondentes ao Poder Judiciário seja feita até o dia 20 de cada mês.

Nas Constituições anteriores não havia essa referência expressa à autonomia financeira do Poder Judiciário, mas tão somente à independência dos Poderes, bem como ao pagamento de precatórios.

No Estado brasileiro, organizado sob a forma federativa, o Poder Judiciário constitui-se de vários órgãos, discriminados no art. 92 da CF: o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais (que compõem a Justiça Federal), os Tribunais e Juízes do Trabalho (que compõem a Justiça do Trabalho), os Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais (que compõem a Justiça Eleitoral), os Tribunais e Juízes Militares (que compõem a Justiça Militar) e, por fim, os Tribunais e Juízes dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

O STF, o STJ, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais e os Tribunais e Juízes do Trabalho integram a esfera federal do Poder Judiciário, funcionando com servidores federais e com recursos da união. Há ainda o Conselho Nacional de Justiça, previsto no art. 92, I-A, da CF, com redação dada pela EC 45/04.

A Justiça Eleitoral também integra a esfera federal do Poder Judiciário, utilizando-se de recursos orçamentários da união; no entanto, faz uso frequente de servidores estaduais para prestar seus serviços. É composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais. Como já mencionado no item 3.3, seu órgão máximo é o TSE, composto por sete membros, sendo três Ministros que integram o STF, dois Juízes que integram o STJ

e outros dois Juízes nomeados entre seis advogados indicados pelo STF. Há um TRE na capital de cada Estado, composto por sete Juízes, sendo dois nomeados entre os Desembargadores do Tribunal de Justiça, dois entre Juízes de Direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça, um Juiz do TRF ou Juiz Federal escolhido pelo referido Tribunal e outros dois Juízes escolhidos entre advogados indicados pelo Tribunal de Justiça e nomeados pelo Presidente da República. Cumpre ressaltar que os Desembargadores e juízes que integram o TRE continuam pertencendo ao quadro do Tribunal de Justiça do Estado, e dele recebendo seus vencimentos²⁵¹, o que também ocorre com os Juízes Eleitorais, fazendo com que parte das despesas da Justiça Eleitoral seja coberta com recursos do Poder Judiciário estadual, embora formalmente ela integre a esfera federal do Poder Judiciário.

A Justiça Militar apresenta situação peculiar. São órgãos da Justiça Militar o Superior Tribunal Militar e os Tribunais e Juízes Militares. O STM compõe-se de quinze Ministros, nomeados pelo Presidente da República, na forma do art. 123 da CF.

Nos Estados em que o efetivo da polícia militar supere 20 mil integrantes, pode ser criada a Justiça Militar Estadual, como em São Paulo, que prevê a existência do Tribunal de Justiça Militar do Estado, composto por sete juízes (art. 80 da CE).

Assim, a Justiça Militar tem natureza mista no aspecto federativo, sendo parte dela federal e parte estadual, situação refletida no aspecto orçamentário, como se verá posteriormente.

Os Estados organizam sua própria Justiça, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal (art. 125), cuja competência é residual, cabendo-lhes julgar as causas não afetas aos demais Tribunais, aos quais a Constituição Federal expressamente definiu atribuições. Lei estadual poderá criar a Justiça Militar estadual, com competência para processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares, nos termos do art. 125, § 4º, da CF.

A organização do Poder Judiciário no aspecto orçamentário prevê, entre os mecanismos que podem assegurar a autonomia financeira, à qual se fez referência no

²⁵¹ Acrescidos de gratificação paga pela Justiça Eleitoral, com recursos federais.

capítulo 6, a administração de fundos especiais. É o recurso que mais tem sido utilizado para essa finalidade.

A seguir, será feita uma análise do Poder Judiciário brasileiro, quanto à sua organização em matéria orçamentária, destacando-se os mecanismos utilizados para garantir sua autonomia financeira, especialmente a administração de fundos.

As referências à legislação estadual levarão em conta os dispositivos em vigor em dezembro de 2004, antes da publicação da EC 45. Isso se justifica porque, na referida emenda, entre as várias alterações promovidas, está a inclusão do § 2º no art. 98, com a previsão de que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”. Com isso, tem havido alterações nas leis estaduais, pois nem todas asseguravam essa destinação integral dos recursos a que se fez menção.²⁵²

7.1. Esfera federal

Para fins orçamentários, o Poder Judiciário, na esfera federal, está organizado da forma descrita a seguir.

No orçamento da união para 2004, o Poder Judiciário divide-se em sete órgãos (e respectivo código), a saber: Supremo Tribunal Federal (10000), Superior Tribunal de Justiça (11000), Justiça Federal (12000), Justiça Militar da união (13000), Justiça Eleitoral (14000), Justiça do Trabalho (15000) e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (16000).

O STF, no orçamento de 2004, tinha apenas uma unidade orçamentária, também denominada Supremo Tribunal Federal (código 10101). O orçamento da união para 2006²⁵³ prevê duas unidades, acrescentando o Conselho Nacional de Justiça (Código 10102). O STJ tem apenas uma unidade, com a mesma denominação, que tem o código 11101.

²⁵² No Estado de São Paulo, o TJ editou a Resolução 196, de 19.1.2005, promovendo a alteração no montante dos recursos transferidos; no entanto, os efeitos desta Resolução foram suspensos por medida liminar concedida pelo STF na ADIn 3.401/SP.

²⁵³ Lei 11.306, de 17.5.2006.

A Justiça Federal tem seis unidades orçamentárias: a Justiça Federal de Primeiro Grau (12101), o Tribunal Regional Federal da 1ª Região (12102), o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (12103), o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (12104), o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (12105) e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (12106). A supervisão administrativa e financeira da Justiça Federal de primeiro e segundo graus é exercida pelo Conselho da Justiça Federal, órgão que funciona junto ao STJ (CF, art. 105, parágrafo único, II).

A Justiça Militar da União tem uma única unidade orçamentária, igualmente denominada Justiça Militar da União (13101).

A Justiça Eleitoral tem vinte e nove unidades orçamentárias: o Tribunal Superior Eleitoral (14101), vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais, sendo um para cada Estado da Federação²⁵⁴, e o Fundo Partidário (14901).

A Justiça do Trabalho é composta de vinte e cinco unidades orçamentárias: o Tribunal Superior do Trabalho (15101) e vinte e quatro Tribunais Regionais do Trabalho.²⁵⁵

Por fim, o Poder Judiciário Federal tem como órgão a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, com duas unidades orçamentárias: o Tribunal de Justiça do Distrito Federal (16101) e a Justiça da Infância e da Juventude (16103).

A autonomia financeira é assegurada pelos arts. 99 e 168 da CF, o que já foi demonstrado ao longo deste trabalho.

7.2. Esfera estadual

Os Estados, em face da autonomia administrativa e financeira, têm sua própria organização orçamentária do Poder Judiciário, observados os princípios estabelecidos pelos arts. 99 e 125 da CF.

Cabe à Constituição do Estado definir a competência dos Tribunais, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça (CF, art. 125, § 1º). Os

²⁵⁴ Tribunal Regional Eleitoral do Acre (14.102), Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas (14.103), etc.

Estados poderão criar a Justiça Militar Estadual, como já dito.²⁵⁶ Alguns Estados, como São Paulo, tinham Tribunais de segunda instância de alçada inferior ao Tribunal de Justiça, chamados de Tribunais de Alçada, extintos com a EC 45/04.

7.2.1. O Poder Judiciário no Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo, o Poder Judiciário é constituído pelo Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça Militar, Tribunais do Júri, Turmas de Recursos, Juízes de Direito, Auditorias Militares e Juizados Especiais (CE, art. 54). Os três Tribunais de Alçada existentes até dezembro de 2004 (Primeiro Tribunal de Alçada Civil, Segundo Tribunal de Alçada Civil e Tribunal de Alçada Criminal) foram extintos por força do art. 4º da EC 45/04, publicada em 31.12.2004 e implementada pela Resolução do Órgão Especial 194, publicada em 4.1.2005.

No aspecto orçamentário, havia cinco unidades orçamentárias (e respectivo código): o Tribunal de Justiça (03001), o Primeiro Tribunal de Alçada Civil (04001), o Tribunal de Alçada Criminal (05001), o Tribunal de Justiça Militar (06001) e o Segundo Tribunal de Alçada Civil (22001).²⁵⁷ Com a extinção dos Tribunais de Alçada, passaram a ser duas as unidades orçamentárias: o Tribunal de Justiça (03001) e o Tribunal de Justiça Militar (06001).²⁵⁸

O art. 55 da CE lhe assegura expressamente a autonomia financeira, nos seguintes termos:

Art. 55. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia financeira e administrativa.

Parágrafo único. São assegurados, na forma do art. 99 da Constituição Federal, ao Poder Judiciário, recursos suficientes para manutenção, expansão e aperfeiçoamento de suas atividades jurisdicionais, visando ao acesso de todos à Justiça.

Na primeira fase de elaboração do orçamento, o Tribunal de Justiça deverá, dentro dos limites estipulados em conjunto com os demais poderes na lei de diretrizes

²⁵⁵ TRT da 1ª Região – Rio de Janeiro (15.102), TRT da 2ª Região – São Paulo (15.103), etc.

²⁵⁶ Quando o efetivo da Polícia Militar for superior a 20 mil integrantes. Ver CF, art. 125, § 3º.

²⁵⁷ Orçamento para 2005 (Lei Estadual nº 11.816), publicada em 31.12.2004.

orçamentárias, por meio de seu Órgão Especial, elaborar a proposta orçamentária e a encaminhar ao Poder Executivo para inclusão no projeto de lei orçamentária.

É interessante notar que, antes da reforma constitucional promovida pela EC 45/2005, havia, no Poder Judiciário do Estado de São Paulo, uma autonomia financeira interna dos Tribunais de segundo grau, pois deveriam ser ouvidos por ocasião da elaboração da proposta orçamentária; além disso, o art. 78 da CE assegurava expressamente autonomia administrativa aos Tribunais de Alçada²⁵⁹. Cumpre ressaltar também que, como bem observa Samuel Alves de Melo Júnior²⁶⁰, o Regimento Interno do Tribunal de Justiça, em seu art. 217, XXXIV, atribuía competência ao Presidente do TJ para “autorizar despesas orçamentárias e determinar a instauração de licitação do Poder Judiciário do Estado, excluída a matéria de interesse dos Tribunais de Alçada”. Evidencia-se claramente, pois, que os extintos Tribunais de Alçada eram dotados de um razoável grau de autonomia financeira no Estado de São Paulo.

A administração de fundos especiais é mecanismo utilizado no Estado de São Paulo para que o Poder Judiciário exerça sua autonomia financeira.

O Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça (FED) está previsto na Lei Estadual nº 8.876/94, tendo sido criado com a finalidade de assegurar recursos para expansão e aperfeiçoamento da atividade jurisdicional, visando ampliar o acesso à Justiça, com destinação de seus recursos para as atividades de modernização administrativa do TJ, informatização e aperfeiçoamento de servidores e magistrados. As receitas do fundo, conforme prevê o art. 3º do referido diploma legal, com a redação dada pelas Leis Estaduais nº 9.653/97 e nº 11.608/03, consistem basicamente em participação na arrecadação da taxa judiciária (21% do montante), em recursos obtidos com extração de cópias reprográficas, em inscrições em concursos públicos, na venda de materiais, em doações e aplicações financeiras, na prestação de serviços de

²⁵⁸ Orçamento para 2006 – Lei Estadual 12.298, de 8 de março de 2006.

²⁵⁹ O art. 56 da Constituição Estadual tinha a seguinte redação: “Ouvidos os demais Tribunais de segundo grau, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias, o Tribunal de Justiça, pelo seu Órgão Especial, elaborará proposta orçamentária do Poder Judiciário, encaminhando-a, por intermédio de seu Presidente, ao Poder Executivo, para inclusão no projeto de lei orçamentária”. Com o advento da Emenda Constitucional Federal 45/2005, e o julgamento da ADIn 2.011-1, a redação passou a ser a que foi dada pela Emenda Constitucional Estadual 8/99, excluindo-se a expressão “ouvidos os demais Tribunais de segundo grau”.

²⁶⁰ Autonomia orçamentária..., p. 2.

informações, nas multas contratuais e em outras receitas. Acrescente-se, ainda, a participação na arrecadação dos emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.²⁶¹ Esse fundo é vinculado ao TJ, a quem compete administrá-lo e fixar suas diretrizes operacionais (Lei nº 8.876/94, art. 1º e 6º).

Para que se possa ter uma noção de valores financeiros, o Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça, no ano de 2003, arrecadou aproximadamente R\$ 135 milhões, sendo essa a maior arrecadação desde que foi criado. A despesa total do Tribunal de Justiça no período, pelo critério do crédito empenhado, corresponde a R\$ 2.660.295.549,00.²⁶²

A Lei nº 9.653/97 criou quatro outros fundos, vinculados aos demais Tribunais do Estado, a saber: a) o Fundo Especial de Despesa – Poder Judiciário – Primeiro Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo (art. 1º, I); b) o Fundo Especial de Despesa – Poder Judiciário – Segundo Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo (art. 1º, II); c) o Fundo Especial de Despesa – Poder Judiciário – Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo (art. 1º, III); e d) o Fundo Especial de Despesa – Poder Judiciário – Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (art. 1º, IV). As finalidades desses fundos, bem como suas receitas, estão previstas nos arts. 2º e 3º do referido diploma legal e são basicamente as mesmas do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça. No que tange às receitas, cabe-lhes o percentual de 9% do montante arrecadado com a taxa judiciária, sendo 3% para o Fundo de Despesa do Primeiro Tribunal de Alçada Civil, 3% para o Fundo de Despesa do Segundo Tribunal de Alçada Civil e 3% para o Fundo de Despesa do Tribunal de Alçada Criminal, não havendo participação nos emolumentos dos serviços notariais e de registro.

Não obstante a importância crescente dos fundos como instrumentos destinados a aumentar o grau de autonomia financeira do Poder Judiciário no Estado de São Paulo, vê-se que a participação deles ainda é pequena. No ano de 2003, 97% das despesas totais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foram efetuadas com recursos do Tesouro do Estado.²⁶³

²⁶¹ Esta participação é de 3,289473% do valor arrecadado, conforme estabelece o art. 19, *e*, da Lei nº 11.331/02. Texto da lei vigente em dezembro de 2004.

²⁶² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório anual de gestão 2003*, p. 105 e 107.

²⁶³ *Idem*, p. 108.

7.2.2 O Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro

O Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro prevê, como órgão de segunda instância, o Tribunal de Justiça, uma vez que os Tribunais de Alçada foram extintos pela EC Estadual 7/98. Há Conselhos de Justiça Militar, com competência para julgar os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de bombeiros Militar, funcionando o TJ como órgão de segundo grau.

A autonomia financeira é assegurada pelo art. 152 da CE, nos seguintes termos:

Art. 152. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º – O Tribunal de Justiça elaborará a proposta orçamentária do Poder Judiciário dentro dos limites estipulados em conjunto com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

§ 2º – O encaminhamento da proposta, depois de aprovada pelo Tribunal de Justiça, será feito pelo seu Presidente, à Assembleia Legislativa.

Deve ser ressaltada uma diferença de grande relevância entre os dispositivos das Constituições do Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro.

No caso da Constituição fluminense, a proposta orçamentária do Poder Judiciário, uma vez elaborada, é encaminhada diretamente à Assembleia Legislativa, conforme prevê o § 2º do art. 152, enquanto o art. 56 da Constituição paulista prevê o encaminhamento ao Poder Executivo para inclusão no projeto de lei orçamentária. A Constituição Federal não é absolutamente clara no tocante a esse ponto, mas se mostra evidentemente melhor a redação estabelecida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, mais coerente com o princípio da separação de poderes e com a autonomia financeira do Poder Judiciário, pois não deixa margem a dúvidas quanto à impossibilidade do Poder Executivo alterar a proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Judiciário.²⁶⁴

²⁶⁴ Conforme já se discutiu no item 4.4.4.

A autonomia financeira do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro tem sido objeto de referência na imprensa, com elogios aos resultados alcançados em decorrência de sua implementação.²⁶⁵

O principal mecanismo que permitiu essa autonomia financeira é a administração de um fundo especial, com a diferença, em relação aos demais Estados, que a quantidade de recursos que o compõem é maior, permitindo fazer frente às despesas gerais do Poder Judiciário, excluídas as despesas com pessoal, que continuam a ser pagas pelo Tesouro do Estado.²⁶⁶ Ângela Carvalho observa que, com o advento do Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ), praticamente todas as despesas de capital e investimento passaram a ser pagas com recursos desse fundo.²⁶⁷

O FETJ foi criado pela Lei Estadual nº 2.254/96, tendo por objetivo dotar o Poder Judiciário de recursos financeiros para sua modernização e reaparelhamento, mediante elaboração e execução de projetos, ampliação e reformas de suas dependências, informatização e aquisição de material permanente (art. 1º). Suas receitas provêm, conforme previsto na lei que o criou, de diversas fontes, destacando-se as dotações orçamentárias, custas e emolumentos judiciais, prestações de serviços a terceiros, inscrições em concursos, cursos e congressos, venda de publicações, aluguéis e permissões de uso, alienações de bens e aplicações financeiras. Deu-se um grande incremento às receitas do fundo com a Lei nº 3.217/99, que transferiu ao FETJ o percentual de 20% das custas remuneratórias dos atos de valor declarado praticados pelas serventias do foro extrajudicial, que passaram, juntamente com as custas e a taxa judiciária, a ser recolhidas em favor do fundo.

A lei de diretrizes orçamentárias estadual para 2004 (Lei Estadual nº 4.130/03) prevê, em seu art. 6º, que as propostas orçamentárias dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública Geral do Estado deverão ser elaboradas na forma e conteúdo nela estabelecidos. No entanto, não consta do texto da lei referência à

²⁶⁵ A população agradece. Governo do Rio dá autonomia financeira e revoluciona o atendimento do Judiciário. *Revista Isto É*, n. 1779, 5.11.2003, p. 30; O exemplo que vem do Rio. *Revista Exame*, ed. 380, ano 38, n. 22, 10.11.2004, p. 40-1.

²⁶⁶ SALOMÃO, Luís Felipe. Magistratura sua participação..., p. 47, nota de rodapé 12.

²⁶⁷ Autonomia financeira..., p. 234.

fixação dos limites das despesas dos referidos poderes e instituições, como determina o art. 99, § 1º, da CF e art. 152, § 1º, da CE.

No que se refere às funções essenciais à Justiça, é interessante notar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro expressamente assegura autonomia financeira ao Ministério Público (art. 170, § 2º), à Procuradoria-Geral do Estado (art. 176, § 5º) e à Defensoria Pública (art. 181, I, *b*), em texto anterior à publicação da EC 45/04.

7.2.3. O Poder Judiciário no Estado de Santa Catarina

O Poder Judiciário no Estado de Santa Catarina tem o Tribunal de Justiça como órgão de segunda instância. A Justiça Militar conta com os Conselhos de Justiça, que funcionam como órgãos de primeiro grau, cuja competência é processar e julgar os integrantes da Polícia Militar nos crimes militares (CE, art. 90), funcionando o TJ como órgão de segundo grau.

A autonomia financeira é assegurada pelo art. 81 da CE, cuja redação é semelhante à do art. 99 da CF.

A lei de diretrizes orçamentárias estadual para 2005 (Lei Estadual nº 13.095/04), em seu art. 25, prevê limites para as despesas com a Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Ministério Público e para a universidade do Estado de Santa Catarina, fixando-os em percentuais da Receita Líquida Disponível (RLD). Para o Tribunal de Justiça do Estado, é previsto o percentual de 7%.

No entanto, embora o artigo refira-se a limites, o que faz presumir serem os percentuais previstos destinados a estabelecer o valor máximo de despesas, na verdade tais percentuais funcionam como os valores transferidos aos órgãos mencionados.

A própria redação do art. 25, em outro trecho, dá margem a essa interpretação. Diz o § 3º, fazendo referência ao percentual da Assembleia Legislativa, que “ficam assegurados, para o exercício de 2005, além do percentual estabelecido no inciso I deste artigo, os recursos necessários à ampliação e reforma do Palácio Barriga-Verde”.

No mesmo sentido consta informação no *site* do TJ de Santa Catarina, ao afirmar:

A Lei 12.381, de 23 de julho de 2002, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2003, em seu art. 23, inciso III, estabelece que o orçamento do Tribunal de Justiça do Estado será composto de 6,5% da Receita Líquida Disponível do Estado – RLD.²⁶⁸

Assim, vê-se que o Estado de Santa Catarina acaba adotando um mecanismo de participação na receita orçamentária, assegurando ao Tribunal de Justiça um percentual fixo, calculado com base na Receita Líquida Disponível, para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário. Há de se observar uma fragilidade no mecanismo adotado pelo Estado de Santa Catarina, pois o percentual é fixado na lei de diretrizes orçamentárias, que pode ser alterada todos os anos. E também é frágil a interpretação que se tem dado aos artigos da LDO catarinense ao fixar esse percentual, pois estabelecem limites, que devem ser interpretados como valores máximos, e não como valores fixos, como vem ocorrendo.

O Estado de Santa Catarina prevê um fundo, o Fundo de Reparelhamento da Justiça (FRJ), criado pela Lei Estadual nº 8.067/90.²⁶⁹ O FRJ tem por finalidade “o fortalecimento de recursos financeiros, destinados ao reequipamento físico e tecnológico do Poder Judiciário, Ministério Público, das unidades prisionais e dos estabelecimentos destinados a atendimento da política de proteção aos direitos da Criança e do Adolescente” (art. 2º, com redação alterada pela LC 188/99).

Suas receitas constituem-se basicamente em dotações orçamentárias, em receitas dos cartórios judiciais oficializados, nas custas dos cartórios judiciais e extrajudiciais²⁷⁰, na taxa judiciária, nas doações, nas transferências e auxílios, em alienação de bens, em aplicações financeiras, na venda de selos de fiscalização, além de outras fontes. É administrado por uma comissão nomeada pelo Presidente do TJ, com participação de um representante da OAB.

²⁶⁸ Disponível em: www.tj.sc.gov.br/adm/financas/financas.htm. Acesso em: 12 nov. 2004.

²⁶⁹ O fundo chamava-se inicialmente Fundo de Reparelhamento do Poder Judiciário, mas teve sua denominação alterada pela Lei nº 8.362/91.

²⁷⁰ Receitas de custas que excederem o limite máximo fixado, no Regimento de Custas, para os Serventu-

7.2.4 O Poder Judiciário no Estado do Paraná

No Paraná, o Poder Judiciário tem como órgão de segunda instância o Tribunal de Justiça.²⁷¹ Na primeira instância, há os Tribunais do Júri, Juízes de Direto e Substitutos, Juizados Especiais e Juízes de Paz. A Justiça Militar tem como órgãos de primeira instância os Conselhos de Justiça, competindo-lhes julgar os policiais militares nos crimes militares (CE, art. 93).

O orçamento de 2004 (Lei Estadual nº 14.275/03) previa três unidades orçamentárias (e respectivos códigos): o Tribunal de Justiça (0501), o Tribunal de Alçada (0701) e o Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS (0560). No orçamento de 2006, já adaptado aos efeitos da reforma promovida pela EC Federal 45/2005, são apenas duas as unidades orçamentárias, ficando excluído o Tribunal de Alçada (Lei Estadual nº 14.977/05).

A autonomia financeira é assegurada pelo art. 98 da CE, cuja redação é semelhante à do art. 99 da CF.

O FUNREJUS é importante mecanismo do Poder Judiciário paranaense, assegurando-lhe recursos e aumentando seu grau de autonomia financeira. Está previsto na Lei Estadual nº 12.216/98, com as alterações da Lei Estadual nº 12.604/99. Tem por função dotar o Poder Judiciário de recursos para despesas com aquisição, construção, ampliação e reforma de edificações, aquisição de equipamentos, implementação de serviços de informática e outras despesas de custeio, excetuando-se gastos com pessoal. As receitas do fundo são constituídas por dotações orçamentárias, receitas de cópias reprográficas, participação em atos praticados por cartórios de protesto, 50% de custas decorrentes de atos dos Tribunais de Justiça e de Alçada, inscrições em concursos, alienação de bens, parte do produto da arrecadação da taxa judiciária, aplicações financeiras, multas contratuais, permissões de uso, além de outras fontes. A taxa judiciária é arrecadada pelo FUNREJUS, que fica com 50% do valor apurado, devendo

ários e Auxiliares da Justiça, dos cartórios judiciais e extrajudiciais, na forma do art. 9º da Lei (Lei nº 8.067/99, art. 3º, III).

²⁷¹ Havia o Tribunal de Alçada, extinto por força da EC 45/04.

destinar 48% para o Fundo Penitenciário e 2% para o fomento à pesquisa científica e tecnológica.

No Paraná, o sistema de elaboração orçamentária prevê a fixação de um percentual da Receita Geral do Tesouro Estadual para o Poder Judiciário na lei de diretrizes orçamentárias, à semelhança do que ocorre no Estado de Santa Catarina.

A Lei Estadual nº 14.468/04 (LDO para 2005) prevê, em seu art. 6º, o limite percentual de 8,5% para o Poder Judiciário²⁷², que deverá elaborar sua proposta orçamentária seguindo esse parâmetro.

A LDO do Paraná para o exercício de 2005 determina que as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário sejam apresentadas ao Poder Executivo para consolidação no Orçamento Geral do Estado.

O Paraná chegou a tentar fixar um limite máximo para as despesas do Poder Judiciário na Constituição Estadual, incluindo, no § 1º do art. 98, a redação: “sendo que o montante de recursos a ele destinado não poderá ser superior a seis por cento da receita geral do Estado, excluídos os precatórios, as operações de crédito e participações nas transferências da União”.

No entanto, tal dispositivo foi impugnado por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Procurador-Geral da República. O STF, em medida cautelar, suspendeu sua eficácia (ADIn 468-9/PR, rel. Min. Celso de Mello, em 27.2.1992).

7.2.5. O Poder Judiciário no Estado do Rio Grande do Sul

O Poder Judiciário no Estado do Rio Grande do Sul prevê, como órgão de segunda instância, o Tribunal de Justiça, uma vez que o Tribunal de Alçada foi extinto pela EC Estadual 22/97. Há o Tribunal Militar do Estado, como órgão de segunda

²⁷² “Art. 6º. A elaboração das propostas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público será feita dentro dos seguintes limites percentuais da Receita Geral do Tesouro Estadual disponível para a fixação da despesa, depois de excluídas as parcelas de transferências constitucionais aos Municípios, as operações de crédito, as participações nas transferências da união e as receitas vinculadas: Poder Legislativo – 5,0%; Poder Judiciário – 8,5%; Ministério Público – 3,6%. Parágrafo único – Do percentual destinado ao Poder Legislativo, caberá ao Tribunal de Contas o percentual de 1,90%.”

instância da Justiça Militar, funcionando os Conselhos da Justiça Militar como órgãos de primeira instância (CE, arts. 91 e 104).

Não há referência expressa à autonomia financeira na Constituição Estadual, como consta do art. 99 da CF; no entanto, o art. 95, ao enumerar as atribuições do Tribunal de Justiça, prevê, em seu inciso VII, que lhe compete “elaborar e encaminhar, depois de ouvir o Tribunal Militar do Estado, as propostas orçamentárias do Poder Judiciário, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na lei de diretrizes orçamentárias”.

Na lei de diretrizes orçamentárias para 2004 (Lei Estadual nº 11.946/03) está previsto que o Poder Judiciário encaminhará sua proposta orçamentária ao órgão central de orçamento, por meio do Sistema de Elaboração da Proposta Orçamentária (EPO), para consolidação com as propostas das demais entidades da Administração estadual.

Os limites para as despesas do Poder Judiciário gaúcho estão fixados, para o exercício de 2004, na forma prevista no art. 4º da LDO estadual, que utiliza sistema semelhante ao da LDO federal. Diz o art. 4º que:

Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público terão como limites mínimos da previsão das dotações dos grupos “Outras Despesas Correntes” e “Despesas de Capital”, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias de 2004, o conjunto de dotações fixadas para tais grupos na Lei Orçamentária de 2003, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 15 de maio de 2003, e como limite máximo de crescimento o percentual da Receita Tributária prevista para 2004 em relação à estimada no orçamento de 2003, excetuados os efeitos decorrentes da reclassificação entre grupos de despesas.

Essa forma de estabelecer limites evidencia o método de cálculo do tipo incrementativo que tem sido utilizado na elaboração dos orçamentos no Brasil, em que, a cada ano, são realizados aproximadamente os mesmos gastos dos anos anteriores, acrescentando-se eventuais despesas.

7.2.6. O Poder Judiciário no Estado do Ceará

O Poder Judiciário no Ceará tem como órgão de segunda instância o Tribunal de Justiça, previsto no art. 94, I, da CE. Há a previsão de Tribunais de Alçada no art. 94,

III, objeto de ação no STF por meio da ADIn 251-1, que suspendeu os efeitos do dispositivo por decisão liminar. A discussão perdeu seu objeto a partir da publicação da EC 45/04.

A Constituição do Ceará prevê, ainda, um Conselho de Justiça Estadual (art. 94, II, e 106), “órgão de supervisão administrativa, orçamentária e de acompanhamento da regularidade do funcionamento dos órgãos de Justiça e do exercício funcional dos magistrados”, que também está *sub judice* em razão das ADIn 136-1 e 251-1, tendo sido concedida liminar nesta última para suspender a eficácia do dispositivo. Cumpre destacar, nesta questão, a Súmula 649 do STF: “É inconstitucional a criação, por Constituição estadual, de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem representantes de outros Poderes ou entidades”.

A Justiça Militar, competente para julgar os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de bombeiros nos crimes militares, tem como órgãos de primeiro grau a Auditoria e o Conselho da Justiça Militar, submetendo-se as causas em segunda instância ao Tribunal de Justiça.

O art. 99 da CE assegura autonomia financeira ao Poder Judiciário, em dispositivo cuja redação assemelha-se ao artigo de mesmo número da CF, com a diferença de que prevê o encaminhamento da proposta orçamentária do Tribunal de Justiça diretamente à Assembleia Legislativa (§ 1º).

Os limites para as despesas dos poderes estão fixados no art. 14 da lei de diretrizes orçamentárias para o exercício de 2005 (Lei Estadual nº 13.514/04), de modo semelhante ao utilizado pela LDO da união para 2005:

Art. 14. Os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público Estadual terão, como limites das despesas correntes destinadas ao custeio de funcionamento e de manutenção, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2004, acrescidos dos valores dos créditos adicionais referentes às despesas da mesma espécie e de caráter continuado enviados à SEPLAN até 30 de junho de 2004, corrigidas para preços constantes de 2005 com base nos parâmetros macroeconômicos projetados para 2005, conforme o anexo de Metas Fiscais desta Lei.

Parágrafo único. Aos limites estabelecidos no *caput* deste artigo serão acrescidas as seguintes despesas:

I – da mesma espécie das mencionadas no *caput* deste artigo e pertinentes ao exercício de 2005;

II – de manutenção e funcionamento de novas instalações em imóveis cuja aquisição ou conclusão esteja prevista para os exercícios de 2004 e 2005.

A LDO para 2005 determina que as propostas orçamentárias do Poder Judiciário e dos demais Poderes sejam encaminhadas ao Poder Executivo (Secretaria de Planejamento e Coordenação), para que este promova a consolidação do projeto de lei orçamentária (art. 7º).

O Poder Judiciário no Ceará administra um fundo, denominado FERMOJU (Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário), instituído pela Lei Estadual nº 11.891/91 (com alterações promovidas pela Lei Estadual 13.452/04), que tem por finalidade arrecadar recursos para projetos de descentralização e modernização, suprimento de materiais, modernização tecnológica e de informática, melhoria das instalações, etc. Suas receitas constituem-se basicamente do montante integral da taxa judiciária, 5% das custas judiciais, 5% dos emolumentos de protestos, escrituras e registros públicos, inscrições em cursos, seminários e concursos públicos, aplicações financeiras, dotações orçamentárias, multas aplicadas em processos cíveis e criminais, além de outras fontes.

7.2.7. O Poder Judiciário no Estado de Minas Gerais

O Poder Judiciário em Minas Gerais tem como órgãos de segunda instância o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça Militar.²⁷³

Em matéria orçamentária, eram três as unidades orçamentárias em 2005 (e respectivos códigos): o Tribunal de Justiça (1.03.0), o Tribunal de Alçada (1.04.0) e o Tribunal de Justiça Militar (1.05.0). O orçamento de 2006 (Lei Estadual 15.970/06) já exclui a unidade orçamentária Tribunal de Alçada, extinto por força da EC 45/2005.

O art. 97 da CE prevê a autonomia financeira do Poder Judiciário, trazendo em seu § 1º referência a importante mecanismo destinado a assegurá-la: “Quando o regular exercício das funções do Poder Judiciário for impedido pela não satisfação oportuna das

²⁷³ A EC 45/04 determinou a extinção do Tribunal de Alçada.

dotações que lhe correspondam, caberá ao Tribunal de Justiça, pela maioria de seus membros, solicitar ao Supremo Tribunal Federal intervenção da união no Estado”.

A intervenção federal, na hipótese mencionada, está prevista no art. 34, IV, combinado com o art. 36, I, da CF, que prevê a possibilidade de intervenção da união nos Estados para garantir o livre exercício dos poderes.²⁷⁴

Segundo os referidos dispositivos constitucionais, “a união não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação” (CF, art. 34, IV), intervenção essa cuja decretação dependerá “de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário” (CF, art. 36, I).

Embora tal instrumento não dependa de menção expressa na Constituição Estadual para ser utilizado, a referência da Constituição mineira é de grande importância, pois cita expressamente a situação de frustração na entrega de recursos, extirpando qualquer dúvida de que configura hipótese que enseja a requisição de intervenção. Está, portanto, em perfeita sintonia com a necessidade de instrumentos que assegurem a autonomia financeira do Poder Judiciário.

A intervenção federal voltará a ser abordada com maior profundidade no item 7.4, por ser importante mecanismo destinado a assegurar o pagamento dos precatórios judiciais.

Outra inovação mineira é a criação de comissão permanente destinada a compatibilizar as propostas dos três Poderes e do Ministério Público por ocasião da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias (CE, art. 155, § 2º).

A Comissão de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário, prevista na Lei Estadual nº 10.572/91, é composta por cinco membros, sendo um indicado pela Mesa da Assembleia, um pelo Governador do Estado, um pelo Presidente do Tribunal

²⁷⁴ “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação.” “Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: I – no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário.”

de Justiça, um pelo Procurador-Geral de Justiça e um pelo Presidente do Tribunal de Contas (art. 2º). Compete a essa Comissão receber as propostas parciais dos três Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas para a elaboração do projeto de lei orçamentária, emitindo laudo conclusivo sobre a capacidade financeira do Estado de arcar com as despesas previstas. A Comissão deve indicar os limites de despesa dos órgãos envolvidos e proceder, em regime de colaboração, à compatibilização das propostas parciais, fornecendo os elementos para a elaboração da proposta definitiva (art. 3º). Esses limites devem ter como parâmetro o montante global da lei orçamentária anterior (LDO para 2005, art. 17, I); devem, ainda, acompanhar a elaboração do orçamento anual e verificar os limites previstos na LDO, além de outras atribuições.

A LDO para 2005 (Lei Estadual nº 15.291/04) estabelece que a proposta orçamentária do Poder Judiciário será encaminhada ao Poder Executivo (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), por meio do sistema informatizado SIAFI-MG, ao qual competirá consolidar o projeto de lei orçamentária (art. 7º).

Na Constituição de Minas Gerais existe também um dispositivo peculiar em matéria de autonomia financeira, relacionado ao Poder Legislativo, cuja referência é interessante mencionar, por ser mecanismo útil para elevar o grau da referida autonomia.

O art. 62, V, da Constituição mineira, prevê, como competência privativa da Assembleia Legislativa, “aprovar crédito suplementar ao orçamento de sua Secretaria”, poder que se consolida na lei orçamentária (Orçamento para 2004 – Lei nº 15.031/04) ao estabelecer, em seu art. 9º, que “fica a Assembleia Legislativa autorizada a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 7% (sete por cento) da despesa nele fixada, em conformidade com o disposto no art. 62, V, da Constituição”. Esses créditos suplementares “utilizarão como fonte de recursos os resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias do próprio orçamento suplementado e serão abertos por regulamento próprio da Assembleia Legislativa”. Este ato é acompanhado pela Comissão de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário (Lei nº 10.572/91, art. 3º, VI).

Assim, vê-se que a Assembleia Legislativa tem autonomia para aprovar créditos suplementares de seu interesse, sem necessidade de alteração legislativa, nem de pleiteá-los junto ao Poder Executivo, que poderia concedê-los usando eventual margem de remanejamento.

7.2.8. O Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo

O Tribunal de Justiça é o órgão de cúpula do Poder Judiciário capixaba, competindo-lhe, entre outras atribuições, decidir em segunda instância os processos da Justiça Estadual.

A autonomia financeira é assegurada pelo art. 105 da CE, cuja redação é semelhante à do art. 99 da CF.

Em matéria de orçamentos, o Poder Judiciário tem duas unidades orçamentárias: o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) e a Corregedoria Geral da Justiça (CGJ).

A proposta orçamentária do Poder Judiciário é encaminhada ao Poder Executivo, nos termos do art. 13 da LDO para 2005 (Lei Estadual nº 7.840/04). Referida lei prevê, ainda, que eventuais alterações na modalidade de aplicação dos recursos, aprovados na lei orçamentária e nos créditos adicionais, poderão se dar por “ato administrativo próprio dos responsáveis por cada órgão integrante dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público” (art. 14, § 4º).

O Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo administra um fundo, o Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo – FUNEPJ, criado pela LC Estadual 219/01. Esse fundo tem por objetivo “a dotação de recursos financeiros ao processo de modernização e reaparelhamento do Poder Judiciário”, por meio de elaboração e execução de programas e projetos, construção, ampliação, reforma e conservação de edificações, ampliação e modernização de serviços informatizados. Suas receitas compõem-se basicamente de dotações orçamentárias, taxas judiciárias, custas judiciais e emolumentos, prestações de serviços, inscrições em concursos públicos,

curios e congressos, venda de publicações, alugueis e permissões de uso, alienações de bens, aplicações financeiras, penalidades pecuniárias, além de outras fontes.

7.3. Questões sobre a autonomia financeira interna do Poder Judiciário no Brasil

O Poder Judiciário brasileiro é, como se pode ver, uma organização de grandes dimensões, comportando uma série de divisões internas. Viu-se que, em decorrência da adoção do regime federativo, temos o Poder Judiciário Federal e os Poderes Judiciários Estaduais e Distrital. Cada um deles, por sua vez, comporta outras formas de divisões, dando origem a uma série de órgãos que se relacionam entre si e juntos compõem o Poder Judiciário do Brasil.

Essas divisões geram algumas questões que merecem ser refletidas, relacionadas à autonomia financeira, em especial quanto ao modo como ela funciona internamente.

Relativamente ao exercício da autonomia financeira, no que tange ao aspecto da elaboração da proposta orçamentária, cumpre destacar que a Constituição Federal, no seu art. 99, assegura autonomia financeira ao Poder Judiciário, em redação reproduzida de maneira semelhante na maior parte das Constituições Estaduais. Em seguida, o § 1º estabelece que: “*os tribunais* elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias” (grifo nosso). O § 2º assevera que “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*” (grifo nosso).

Constata-se que não só no Poder Judiciário Federal, mas também no Poder Judiciário de vários Estados da Federação, há mais de um Tribunal compondo o Poder Judiciário.

As leis de diretrizes orçamentárias que têm sido elaboradas, quando cumprem o disposto no art. 99, § 1º, fazem-no sem especificar o valor para cada um dos Tribunais que compõem o Poder Judiciário, fixando o limite globalmente.

O exercício da autonomia financeira envolve, pois, a elaboração de proposta orçamentária e a execução do orçamento de um Poder Judiciário que não tem necessariamente uma unidade interna, podendo existir conflito de interesses dentro dele. E o preceito constitucional, ao fazer referência à autonomia financeira, como se vê dos trechos reproduzidos, exige que sejam ouvidos os tribunais interessados.

Samuel Alves de Melo Júnior faz referência a essa questão, em artigo que discorre sobre a autonomia financeira dos Tribunais de Alçada de São Paulo.²⁷⁵ Mostra que, em face do que constava nos arts. 56²⁷⁶ e 78²⁷⁷ da Constituição Estadual (na redação vigente antes da promulgação da EC 45/05), as propostas orçamentárias dos Tribunais de Alçada somente poderiam ser elaboradas por eles. Fundamenta juridicamente sua posição nas leis e nos regulamentos estaduais que regiam a matéria, destacando o disposto no Regimento Interno do Tribunal de Justiça, que, em seu art. 217, XXXIV, prevê poderes ao Presidente da referida Corte para “autorizar despesas orçamentárias e determinar a instauração de licitação do Poder Judiciário do Estado, excluída a matéria de interesse dos Tribunais de Alçada”.

A Constituição Federal, ao assegurar autonomia financeira ao Poder Judiciário, garante que todas as características a ela inerentes estarão presentes; e, como a própria redação menciona, *ao Poder Judiciário*.²⁷⁸ Ou seja, o Poder Judiciário, analisado como entidade única, tem autonomia financeira e pode exercê-la. A forma pela qual se dará o exercício dessa autonomia internamente é questão a ser resolvida dentro do Poder, que,

²⁷⁵ Autonomia..., p. 2.

²⁷⁶ “Art. 56. Ouvidos os demais Tribunais de segundo grau, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias, o Tribunal de Justiça, pelo seu Órgão Especial, elaborará proposta orçamentária do Poder Judiciário, encaminhando-a, por intermédio de seu Presidente, ao Poder Executivo, para inclusão no projeto de lei orçamentária.” (Redação vigente antes da EC Estadual 8/99 e da EC Federal 45/05).

²⁷⁷ “Art. 78. Os Tribunais de Alçada, dotados de autonomia administrativa, terão jurisdição, sede e número de juízes que a lei determinar e, desde que esse número seja superior a vinte e cinco, poderão criar órgão para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais do Tribunal Pleno, e inclusive para uniformizar a jurisprudência divergente de suas Câmaras.” (Redação vigente antes da EC Estadual 8/99 e da EC Federal 45/05).

²⁷⁸ “Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.”

como também prevê o art. 99 da CF, tem autonomia administrativa. Portanto, cabe ao Poder Judiciário, exercendo sua autonomia administrativa, decidir o mecanismo por meio do qual serão exercidas as autonomias financeiras de seus Tribunais, até porque, qualquer que seja a forma adotada, há de se cumprir integralmente o art. 99 da CF e seus dois primeiros parágrafos, que determinam a oitiva dos Tribunais por ocasião da elaboração da proposta orçamentária.

O mesmo raciocínio vale para a fase de execução do orçamento, em que medidas de contingenciamento, transposição, remanejamento e transferências poderão afetar o Poder Judiciário. Observadas as demais disposições constitucionais e legais, caberá a ele decidir, no âmbito interno, a alocação dos recursos da forma que melhor convier ao interesse público.

Ainda com relação à autonomia financeira interna, é interessante ressaltar as ponderações de Jatir Batista da Cunha, quando discorre sobre as transferências de recursos orçamentários entre Tribunais de Trabalho. Relata a ocorrência de transferências de recursos do TRT/MG para o TRT/SP, ocorridas nos anos de 1995 e 1996, cuja legalidade foi discutida em processo junto ao TCU. A questão controvertida está na interpretação do art. 167, VI, da CF, que veda “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para o outro, sem prévia autorização legislativa”. O autor assevera que o Manual Técnico de Orçamento considera a “Justiça do Trabalho” um órgão, e os Tribunais (TST e TRT), unidades orçamentárias desse órgão; no entanto, pondera que o art. 92 da CF especifica serem órgãos da Justiça do Trabalho o TST, os TRTs e os Juízes do Trabalho. Ao ter em vista que os Tribunais são dotados de autonomia administrativa, com competência privativa para atos relacionados à sua própria organização, e autonomia financeira, que lhes permite elaborar suas propostas orçamentárias, entende não haver hierarquia entre os Tribunais que compõem a Justiça do Trabalho nem supremacia do TST sobre os Tribunais Regionais, concluindo, assim, que o TST não tem poder de veto sobre as propostas orçamentárias dos TRTs.²⁷⁹ Nisso, o Poder Judiciário difere dos demais poderes, nos quais:

²⁷⁹ Transferência..., p. 68.

[...] 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.

Frisa ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 20, § 2º, III, *a*, considera órgãos, para os efeitos da citada lei, no Poder Judiciário Federal, os Tribunais referidos no art. 92 da CF.²⁸⁰ Conclui, assim, que, sem autorização legislativa prévia, “a transferência de recursos orçamentários entre tribunais do trabalho não é compatível com o ordenamento jurídico vigente”.²⁸¹

O raciocínio é coerente com as disposições constitucionais e legais pertinentes, sendo válida a conclusão à qual chegou, que leva à inconstitucionalidade das transferências de recursos realizadas na forma mencionada, sem prévia autorização legislativa.

7.4. Os precatórios judiciais

O sistema de execução contra a Fazenda Pública, realizado por meio de precatórios, conforme previsto na legislação brasileira, apresenta algumas questões quanto à autonomia financeira do Poder Judiciário, razão pela qual se justifica a abordagem do tema.

A execução por quantia certa contra a Fazenda Pública está prevista no art. 730 do Código de Processo Civil, segundo o qual, uma vez citada a Fazenda Pública, não havendo a oposição de embargos, o juiz requisitará o pagamento do valor devido por intermédio do Presidente do Tribunal competente, fazendo-se o pagamento na ordem de apresentação do precatório.

Na definição de Regis de Oliveira, “precatório ou ofício precatório é a solicitação que o juiz de primeiro grau faz ao presidente do tribunal respectivo para que

²⁸⁰ Para o art. 92 da CF são órgãos do Poder Judiciário: o STF, o STJ, os TRFs e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

este requisito a verba necessária para o pagamento de crédito de algum credor perante a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em face de decisão judicial”.²⁸²

O art. 100 da CF estabelece que “os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos”.²⁸³

Dessa forma, estabeleceu-se um mecanismo destinado ao pagamento dos credores da Fazenda Pública por valores devidos em razão de sentenças proferidas pelo Poder Judiciário.

O § 1º do referido art. 100 torna obrigatória a inclusão, nos orçamentos das entidades de direito público, de dotações destinadas ao pagamento dos débitos constantes dos precatórios judiciais que tenham sido apresentados até o dia 1º de julho. Para o cumprimento dessa norma, as dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário. Cabe ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento, conforme as possibilidades financeiras (§ 2º do art. 100). O Presidente do Tribunal pode ainda autorizar o sequestro da quantia necessária à satisfação do débito na hipótese de preterimento do direito de preferência (CF, art. 100, § 2º, *in fine*; CPC, art. 731).

O mecanismo para cumprir as disposições constitucionais referidas anteriormente, na esfera federal, está regulado, para o exercício de 2005, na LDO da união, arts. 25 a 27. Compete ao Poder Judiciário, até 20.7.2004, encaminhar à Comissão Mista²⁸⁴, ao órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal²⁸⁵ e às entidades devedoras a relação dos débitos constantes dos precatórios judiciais que deverão ser incluídos na proposta orçamentária de 2005, na forma prevista no art. 25 da LDO para 2005. As dotações orçamentárias das autarquias e das

²⁸¹ Transferência..., p. 70.

²⁸² *Manual...*, p. 161.

²⁸³ É semelhante à redação do art. 67 da Lei nº 4.320/64: “Os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, sendo proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para esse fim”.

²⁸⁴ Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CF, art. 166, § 1º.

²⁸⁵ Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento.

fundações públicas destinadas ao pagamento dos débitos oriundos de sentenças judiciais deverão ser integralmente descentralizadas aos Tribunais que proferirem as referidas decisões, o que ocorrerá de forma automática, logo após a publicação da lei orçamentária. Caberá ao Tribunal providenciar eventual complementação da dotação, caso essa se mostre insuficiente, cientificando a entidade devedora. E as liberações dos recursos realizar-se-ão diretamente para o órgão setorial das unidades responsáveis pelo pagamento do débito, de acordo com as regras de liberação previstas para o Poder Judiciário.²⁸⁶

Assim tem ocorrido o pagamento dos precatórios na forma exigida pelo disposto no art. 100 da CF, que prevê a inclusão obrigatória das dotações para o pagamento dos referidos débitos nas entidades de direito público, consignando-as diretamente ao Poder Judiciário.

Dessa forma, estabelece-se mecanismo que assegura o pagamento integral dos precatórios, o que é de extrema relevância para a autonomia institucional do Poder Judiciário, uma vez que o cumprimento das decisões proferidas por esse Poder é fator essencial para a garantia da ordem jurídica e, conseqüentemente, do Estado Democrático de Direito, conforme prevê o art. 1º da CF. Essas determinações constitucionais e legais preveem estrita observância ao que foi determinado pelo Poder Judiciário, que exerce o controle sobre a ordem dos precatórios e o mecanismo de quitação desses débitos, evitando, assim, a interferência de outros Poderes no cumprimento dessas ordens de pagamento.

Há tratamento diferenciado no que se refere ao pagamento, conforme a modalidade do precatório. A Constituição prevê a categoria das requisições de pequeno valor e dos créditos de natureza alimentícia. E os precatórios propriamente ditos podem também ter diferença no tratamento, conforme a época em que tenham sido expedidos, tendo em vista os vários parcelamentos autorizados pela Constituição e sucessivas emendas constitucionais. No entanto, esse assunto não será abordado, por fugir ao escopo do presente trabalho, em que se pretende enfocar apenas os aspectos deste tema que se relacionam à autonomia financeira do Poder Judiciário.

²⁸⁶ LDO para 2005, art. 26.

No aspecto orçamentário, os precatórios, na esfera federal, estão sendo incluídos em programa específico, cuja ação é da modalidade “operação especial”, uma vez que configura despesa que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, não resultando um produto, nem gerando contraprestação direta em bens ou serviços.²⁸⁷ Conforme os programas e as ações padronizadas para a união na elaboração do orçamento para o exercício de 2005, os precatórios inserem-se no programa 0901 (Operações especiais – Cumprimento de sentenças judiciais).²⁸⁸ O mesmo ocorreu no orçamento de 2004, verificando-se que estes programas vinculam-se ao órgão respectivo. Assim, o STF, o STJ e os TRFs têm, vinculada a cada um deles, visualizando-se pela classificação funcional e por programas, a rubrica “0901 – Operações especiais: cumprimento de sentenças judiciais”.²⁸⁹

Cabe ressaltar que as despesas com pagamento de precatórios e aquisições de pequeno valor não se incluem nos limites fixados nos termos do art. 99 da CF (LDO da união para 2005, art. 17, § 1º).

No que tange à autonomia financeira do Poder Judiciário, cumpre ainda destacar dois pontos relevantes. O primeiro refere-se à inclusão no orçamento dos valores destinados ao pagamento dos precatórios judiciais. O segundo, às medidas a serem adotadas no caso de não pagamento dos precatórios.

Quanto ao primeiro ponto, a norma de maior relevância é o já citado § 1º do art. 100 da CF, segundo o qual:

É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

A clareza da determinação constitucional torna evidente a caracterização de crime de responsabilidade do Presidente da República no caso de seu descumprimento,

²⁸⁷ Veja-se item 4.3.3 deste trabalho.

²⁸⁸ *Manual técnico de orçamento...*, p. 30-7.

²⁸⁹ Orçamento da União para 2004, v. III, p. 71 (STF) e 81 (STJ). O mesmo ocorre com os órgãos que não integram o Poder Judiciário, que também têm o programa.

em face do que dispõem o art. 85, VI e VII, da CF^{290,291}, e especialmente o art. 12, 4, da Lei nº 1.079/50, cuja dicção é a seguinte: “São crimes de responsabilidade contra as decisões judiciais: [...] 4) impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária”.

É evidente que a não inclusão²⁹² dos valores necessários à quitação dos precatórios, na forma do art. 100 da CF, na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional, configura o fato típico previsto no art. 12, 4, da Lei nº 1.079/50, pois frustra o pagamento determinado por sentença judicial, uma vez que, não incluído no orçamento o valor para o pagamento dos precatórios, esses evidentemente não serão pagos.²⁹³

Também permitem caracterização de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, II, da Lei nº 8.429/92, sujeitando o administrador às penas previstas no art. 12, III, do referido diploma legal. Prevê o dispositivo citado:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente: [...]

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Uma vez sendo obrigatória a inclusão no orçamento das dotações para o pagamento dos precatórios, a não realização desse ato evidencia omissão que viola deveres legais, configurando a hipótese ora descrita.

Não é possível ao Poder Legislativo, na apreciação da proposta de orçamento encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, alterá-la, no sentido de reduzir, anular, ou,

²⁹⁰ “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.”

²⁹¹ Neste sentido, manifesta-se Regis de Oliveira: “A Lei de Responsabilidade Fiscal não instituiu um tipo penal a identificar a infração pelo não pagamento do precatório alimentar. Logo, não há crime comum. Subsiste, no entanto, o crime de responsabilidade, nos exatos termos do art. 85, VI, da Constituição da República” (Precatório: análise..., p. 131).

²⁹² Por parte do Presidente da República, no caso do orçamento federal.

²⁹³ Essas regras aplicam-se também aos Governadores dos Estados, em face do disposto no art. 74 da Lei nº 1.079/50. Em sentido semelhante está o art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/67, que dispõe sobre a

de qualquer outra forma, adotar medida tendente a frustrar o pagamento dos precatórios. Tal medida contraria frontalmente o disposto no art. 100 da CF, sendo, portanto, inconstitucional, eivando desse vício a lei orçamentária eventualmente aprovada nessas circunstâncias.

Uma vez incluídos no orçamento os valores destinados ao pagamento dos precatórios judiciais, cumpre destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 9º, § 2º, veda a limitação de empenho das despesas “que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”. A LDO da união para o exercício de 2005 contém o Anexo v, que enumera as “despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000”. O item “I” elenca as “despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da união”, especificando, no item 32, “sentenças judiciais transitadas em julgado, inclusive as consideradas de pequeno valor”.

Em face das disposições constitucionais e legais vigentes, constata-se que, no exercício financeiro de 2005, todos os valores dos precatórios judiciais apresentados até 1º.7.2004 deverão ser incluídos no orçamento a ser executado em 2005, sem a possibilidade de se contingenciarem os referidos valores, o que torna obrigatório o seu pagamento até o final do exercício.

Sendo a lei de diretrizes orçamentárias anual, tal dispositivo pode não constar expressamente em outra edição da lei. No entanto, é forçoso concluir que, ainda que não exista essa expressa menção na lei de diretrizes orçamentárias, como vem sendo feito, o contingenciamento dos valores destinados aos precatórios é inadmissível, ante a previsão contida no art. 100 da CF, cuja interpretação permite concluir nesse sentido. O artigo diz ser obrigatória a inclusão no orçamento dos valores destinados ao pagamento dos precatórios. Reduzida eficácia teria esse comando normativo se, após incluído no orçamento, fosse possível o contingenciamento dessas despesas, pois tal ato frustraria o cumprimento de decisões judiciais, o que caracteriza, inclusive, crime de responsabilidade, como já mencionado. E o pagamento dos precatórios, diante das

razões já apontadas, configura obrigação constitucional e legal do ente, caso em que o contingenciamento é vedado, nos termos do art. 9, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, independentemente de ressalva expressa na lei de diretrizes orçamentárias.

Há de se fazer algumas considerações sobre as possíveis medidas a serem tomadas em caso de não pagamento dos precatórios, como anunciado anteriormente.

O pagamento dos precatórios representa importante aspecto da independência do Poder Judiciário, uma vez que dele depende parcela significativa da eficácia das decisões proferidas. A ineficácia decorrente do não cumprimento do que for por ele determinado macula de forma significativa a independência desse Poder.

Isso justifica atribuir-se ao Poder Judiciário o controle das dotações destinadas ao pagamento dos precatórios judiciais, na forma estabelecida pelo art. 100, § 2º, da CF, e vincula a independência efetiva desse Poder, da qual o pagamento dos precatórios representa parcela importante, à autonomia financeira, decorrente do controle que exerce sobre referidos valores.

Vários são os mecanismos previstos no ordenamento jurídico que visam dar cumprimento fiel a essas determinações judiciais que resultam nos precatórios. Já se fez referência à tipificação de crime de responsabilidade para a hipótese, bem como à caracterização de ato de improbidade administrativa, mas há ainda outros a destacar, como o caso do sequestro de recursos determinado pelo Presidente do Tribunal e o da intervenção.

O art. 78 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação que lhe foi dada pela EC 30/00, prevê a possibilidade de o Presidente do Tribunal competente determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada para destiná-los ao pagamento de precatórios.

Diz o texto:

Art. 78. Ressalvados os créditos definidos em lei como de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os de que trata o art. 33 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e suas complementações e os que já tiverem os seus respectivos recursos liberados ou depositados em juízo, os precatórios pendentes na data de promulgação desta Emenda e os que decorram de ações

iniciais ajuizadas até 31 de dezembro de 1999 serão liquidados pelo seu valor real, em moeda corrente, acrescido de juros legais, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos, permitida a cessão de créditos. [...]

§ 4º – O Presidente do Tribunal competente deverá, vencido o prazo ou em caso de omissão no orçamento, ou preterição do direito de precedência, a requerimento do credor, requisitar ou determinar o sequestro de recursos financeiros da entidade executada, suficientes à satisfação da prestação.

Uma vez preenchidos os requisitos previstos no caput do art. 78, havendo requerimento do credor, cabe ao Presidente do Tribunal promover o sequestro dos recursos necessários para pagar o precatório. Deverá fazê-lo em quaisquer das hipóteses autorizadas pelo referido dispositivo constitucional, ou seja: se vencido o prazo previsto no caput do art. 78 sem que o pagamento tenha sido efetuado por completo; se o orçamento for omissivo, não contendo a previsão de recursos suficientes para a quitação; e se houver preterição do direito de precedência.

Foram ampliadas, para os casos mencionados, as hipóteses que autorizam o sequestro, previstas no § 2º do art. 100 da CF, em que se contemplava apenas o caso de preterimento do direito de precedência.

Outro mecanismo destinado a tornar eficaz o sistema de precatórios, ainda mais relevante, por abranger a maior parte dos casos, e configurar um ato de força, é a intervenção.

Na hipótese do não pagamento de precatórios, aplica-se o disposto no art. 34, VI, da CF, que prevê a possibilidade de a união intervir nos Estados e no Distrito Federal para prover a execução de ordem ou decisão judicial, e no art. 35, IV, que prevê a possibilidade de o Estado intervir em seus Municípios quando o Tribunal de Justiça der provimento a representação com as mesmas finalidades.

A intervenção não tem se mostrado um mecanismo eficiente para obter a satisfação dos créditos representados pelos precatórios judiciais, em virtude, fundamentalmente, de entendimento do STF no sentido de que esta medida não se aplica nas hipóteses de “exaustão financeira” (ou “exaustão orçamentária”, ou ainda “impossibilidade material”), em que não se evidencia a intenção do governante de deliberadamente não pagar o precatório, justificando o ato pela impossibilidade de fazê-

lo ante a escassez de recursos, que, se destinados ao pagamento dos precatórios, comprometeriam a continuidade dos serviços essenciais à população.

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem reiteradamente rejeitado a tese da impossibilidade financeira como justificativa para o não pagamento dos precatórios. Nesse sentido são várias as decisões, cujos trechos vale destacar:

Por outro lado, não poderia ser aceita eventual alegação de dificuldade econômica a inviabilizar o cumprimento da decisão judicial. Como já salientou este Egrégio Plenário: “nada pode escusar a impontualidade, nem mesmo a ausência de recursos que, admissível como verdadeira, não possui, todavia, o condão de justificar inadimplência, antes até mesmo concorrendo para agravá-la, pois denotaria a imprevisão do administrador, que teve tempo mais que suficiente para alocar recurso com que executar espontaneamente a obrigação, no tempo, modo e forma devidos. O brocardo *ad impossibilia nemo tenetur* nunca pode ser alçado a uma justificativa ao inadimplemento de dívida pública. No momento mesmo em que se deliberou efetuar a desapropriação de bens, cumpria ao Município prover-se de meios financeiros para o pagamento da indenização, fora do que estar-se-ia no condenável risco do confisco iníquo”.²⁹⁴

Até mesmo o depósito de valor desatualizado já foi objeto de decisão favorável à intervenção:

Cumpra que o pagamento do precatório seja feito de forma atualizada, sem apelar para a remessa do expropriado para um novo processo de liquidação destinado a apurar um novo *quantum*, que por sua vez dará lugar a um novo precatório em um processo praticamente de remissão ao infinito. Logo, depósito tardio e insatisfatório é violador de preceito constitucional, consequentemente ensejador de intervenção.²⁹⁵

Diferente é a posição que tem sido adotada no STF, que, em decisões reiteradas, acolhe a tese de que só cabe decretar a intervenção, medida extrema que subtrai a autonomia estatal, no caso de descumprimento voluntário e intencional da decisão judicial definitiva. O não pagamento de precatório em virtude da insuficiência de recursos financeiros que caracterize a situação de exaustão financeira – fenômeno econômico-financeiro vinculado à baixa arrecadação tributária – não legitima a medida.²⁹⁶ No mesmo sentido a, decisão na Intervenção Federal 1.207-4/SP:

²⁹⁴ Representação Interventiva 12.918-0, rel. Des. Ney Almada, v. u., j. em 11.9.1991, *RJIOB* 1/15666. No mesmo sentido: Intervenção Estadual 22.472-0, São Paulo, rel. Des. Viseu Júnior, v. u., j. 15.3.1995.

²⁹⁵ Intervenção Estadual 22.146-0, São Paulo, rel. Des. Renan Lotufo, j. 15.2.1995.

²⁹⁶ STF-Pleno, Agravo Regimental na Intervenção Federal 506, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 5.5.2004.

O decreto de intervenção federal, em razão do atraso no cumprimento de precatório judicial, por ser medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade, somente sendo determinado quando demonstrada a atuação dolosa e deliberada do ente federativo com finalidade de não pagamento de suas obrigações.²⁹⁷

Esse entendimento da Egrégia Corte não se mostra o mais adequado ao ordenamento jurídico brasileiro. O voto do Ministro Marco Aurélio²⁹⁸, vencido na decisão mencionada anteriormente, espelha bem a incompatibilidade dessa decisão, e a transcrição de parte dele é válida para deixar claros os argumentos que dificultam aceitar outra posição:

O Judiciário não prolata sentenças simplesmente formais, sentenças que, sob o ângulo do conteúdo, mostram-se inúteis. É ele o responsável final pelo restabelecimento da paz social provisoriamente abalada, pela prevalência do arcabouço normativo constitucional, pelo equilíbrio nesse embate Estado-cidadão, evitando que forças direcionadas de forma momentânea e isolada venham a prevalecer, em detrimento de interesses da coletividade. É certo que o Estado tudo pode: legisla, executa as leis e julga os conflitos de interesse decorrentes dessa execução. Que o faça com absoluta fidelidade a regras geradoras da boa convivência na vida social democrática. Ocorrido o desvio de conduta de um dos Poderes, cumpre afastá-lo, prevalecendo o sistema de freios, e aí surge, com importância maior, o papel do Judiciário, ao qual, no Estado de Direito, cabe a última palavra sobre o conflito. Não lhe é dado silenciar, contemporizar, o que, a mais não poder, discrepa das mezinhas noções da atuação estatal, respaldando atitude que, em relação a credores, implica tripudiar, resulta em menosprezo. A falta de celeridade nas decisões judiciais não pode servir ao respectivo descumprimento. Mas é esse o sentimento que predomina. Constantemente os veículos de comunicação retratam a rebeldia de dignitários relativamente a decisões judiciais. Afirma-se, com absoluto desprezo à responsabilidade maior, que não se cumprirá esta ou aquela decisão, pouco importando, até mesmo, que seja originária do Supremo Tribunal Federal e se mostre coberta pela preclusão. Parte-se da óptica: recorram ao Judiciário e esperem. Será essa uma sentença final? No momento em que oitenta por cento das ações que chegam aos tribunais superiores envolvem o Estado, partir-se, quanto aos débitos deste, retratados em sentenças judiciais, em precatórios, em requisições, para a teoria do “homem da mala” ou do “trem pagador”, sem os quais não cabe deferir intervenção, é aceitar que o tempo e a ordem jurídica consagrem a atitude dos inadimplentes e protejam não só o Estado devedor, mas também o Estado contumaz no descumprimento de decisões judiciais, como se estas existissem para atender não aos anseios de justiça do próprio povo, mas a simples formalidade. Continuo acreditando que o exemplo a ser seguido, o bom exemplo, vem de cima; persevero na crença no Direito, no caráter perene dos princípios que o respaldam, na prevalência da Constituição como lei fundamental, nada justificando o abandono, o menoscabo de que vem sendo alvo. É hora de o Judiciário definir-se: ou bem zela pelo dever de guardião

²⁹⁷ STF-Pleno IF 1.207-4/SP, j. 19.3.2003, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes. RT 817/159.

²⁹⁸ O Ministro Marco Aurélio reproduziu, em grande parte, o voto proferido na Intervenção Federal 2.953-8.

máximo da ordem jurídica, ou se mostra sensível a atitudes que desta discrepam, e aí acaba como responsável pelo atual estado de coisas, que pode ser retratado em quadro estarecedor quanto aos precatórios que vêm, nos diversos Estados, sendo liquidados, isso considerada a data de expedição.

E, em seguida, conclui:

Da mesma forma, descabe agasalhar o elemento subjetivo, ou seja, a óptica segundo a qual não basta o simples descumprimento de decisão judicial para ter-se como aberta a via da intervenção, sendo necessário demonstrar a culpa ou o dolo na ausência da liquidação do precatório. Essa condição é estranha à ordem jurídica, mesmo porque não é crível que, havendo numerário para o pagamento, deixe a pessoa jurídica de direito público de implementá-lo. Prevalece o critério objetivo, o não cumprimento da ordem judicial, a inobservância do título executivo judicial, pouco importando saber a causa. Entendimento diverso implica, diante de definições políticas de gastos, ofensa ao primado do Judiciário, à certeza da valia dos julgamentos. O Estado vê-se sempre diante de dificuldades de caixa, sendo presumível, assim, a contumácia no descumprimento das obrigações pecuniárias estampadas em sentença.²⁹⁹

A posição do Ministro Marco Aurélio mostra ser mais compatível com a preservação da ordem jurídica, elemento essencial de um Estado Democrático de Direito.

Pode ocorrer, no entanto, a caracterização da absoluta e completa “exaustão financeira”, à qual faz referência o STF em suas decisões. Ou seja, constata-se não existirem recursos suficientes para o pagamento dos precatórios.

Considerando a grande quantidade de receitas envolvidas no orçamento dos entes públicos, é muito difícil a caracterização desta situação, pois, no mais das vezes, sempre haverá recursos. O que ocorrerá é a necessidade de escolher-se em que aplicá-los: se no pagamento de precatórios, se em outras despesas, muitas vezes obrigatórias por força de determinações constitucionais e legais, se em despesas que, ainda que não obrigatórias, mostrem-se imprescindíveis para a satisfação das necessidades básicas da sociedade. Mas, em tese, é possível ocorrer a absoluta e completa exaustão financeira: dado o acúmulo de precatórios não pagos ao longo de vários anos, não é desarrazoado admitir que, em determinado momento, o somatório deles ultrapasse o montante

²⁹⁹ STF-Pleno – IF 1.207-4/SP – j. 19.3.2003, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes. RT 817/159, p. 167-8. Idêntica manifestação em: STF-Pleno. IF 2.772/SP, pres. e rel. Min. Marco Aurélio, rel. do acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 8.5.2003, fls. 1440-1 dos autos.

previsto para as receitas durante todo o exercício, tornando, de fato, impossível sua quitação.

A solução desta questão pode ser vislumbrada em parecer emitido pelo professor, jurista e hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau, em 25.5.1992, na consulta formulada pelo então chefe da Assessoria Jurídica da Presidência da República, professor Gilmar Ferreira Mendes, hoje também Ministro do Supremo Tribunal Federal.³⁰⁰

O jurista identifica os princípios da legalidade da despesa pública e da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário, sendo o primeiro um princípio de “direito posto” (está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da CF) e o segundo um princípio de “direito pressuposto” (não expressamente enunciado, existe em estado de latência sob o ordenamento positivo). Mostra que os princípios caracterizam-se por possuírem uma dimensão que não é própria das regras jurídicas: a dimensão do peso ou importância. Ou seja, se houver conflito entre princípios, a solução dá-se com a avaliação do peso relativo de cada um deles. No caso de haver conflito entre o princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário (que agasalha o pagamento de precatórios) com o princípio da legalidade da despesa pública (na qual se inserem as despesas obrigatórias), há de se fazer a valoração dos princípios, com a finalidade de se decidir qual prevalece. Nesse caso, segundo o autor, deve ser privilegiado o princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário, que consubstancia um “princípio jurídico fundamental”, verdadeiro “axioma de direito público”. Portanto, devem ser pagos os precatórios. O problema agrava-se no caso da exaustão financeira, ou, como prefere o autor, exaustão orçamentária. A “exaustão orçamentária”, em sua definição, “é a situação que se manifesta quando inexistirem recursos suficientes para que a Administração possa cumprir determinada ou determinadas decisões judiciais”.³⁰¹ Nesse caso, não se está diante de um conflito entre princípios, mas de um confronto entre decisões judiciais e a realidade, ou entre a realidade e o direito. Caracterizada essa situação – demonstrada e comprovada perante o STF, ressalta enfaticamente –, está-se diante de um “estado de necessidade”, caso em

³⁰⁰ Despesa Pública – princípio da legalidade – decisão judicial.

³⁰¹ GRAU, Despesa pública..., p. 102.

que se justifica o não cumprimento das decisões judiciais.³⁰² Do exposto no parecer, é possível concluir que, efetivamente, se não houver recursos suficientes – com a caracterização da chamada “exaustão orçamentária” –, não há como se exigir o pagamento de precatórios, por absoluta impossibilidade fática de fazê-lo.

Evidentemente, não há como acolher de maneira jurídica um pedido impossível de ser atendido. No entanto, a “exaustão orçamentária” deve estar inequivocamente demonstrada e comprovada junto ao STF. E, vamos mais além, deve ocorrer em hipóteses absolutamente excepcionais, nas quais não paire qualquer dúvida sobre a completa impossibilidade de haver recursos suficientes para o pagamento dos precatórios.

Resta a terceira hipótese, sobre a qual não houve referência expressa no parecer mencionado: o conflito entre a necessidade de pagar os precatórios e a de arcar com outras despesas imprescindíveis para a satisfação das necessidades básicas da sociedade. Os argumentos desenvolvidos no parecer podem ser utilizados para se concluir que, na hipótese, deve ser levado em consideração o que está em conflito com o princípio da sujeição da Administração às decisões do Poder Judiciário, caso em que será necessário saber quais exatamente são as despesas tidas como imprescindíveis. Se essas despesas permitirem que se caracterize, por exemplo, um conflito com o princípio do direito à saúde (CF, art. 196) – mediante demonstração inequívoca e comprovação cabal –, caberá ao intérprete ou aplicador do Direito valorar os dois princípios em conflito para atribuir maior peso a um deles e, assim, tomar a decisão, a qual, necessariamente, terá de ser específica para cada caso.

7.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de despesas com pessoal do Poder Judiciário

Em 4 de maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar 101, que passou a ser denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), elaborada com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, *caput*, da LRF), visando, com isso, obter “uma drástica e veloz redução

³⁰²³⁰² *Idem*, p. 105-6.

do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno bruto da Economia”.³⁰³ Essa lei cumpre determinação dos arts. 163 e 169 da CF, que preveem a necessidade de lei complementar para dispor sobre finanças públicas e outros temas correlatos, como a limitação das despesas com pessoal.³⁰⁴

No art. 1º, § 1º, da LRF, vêm estabelecidas suas diretrizes:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, de seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Essas diretrizes permitem reconhecer que a gestão fiscal responsável funda-se nos princípios do planejamento da ação governamental, da limitação dos gastos públicos e da transparência. Cabe destaque às normas que estabelecem limites para o administrador dos recursos públicos, especialmente no que se refere à contratação de operações de crédito e às despesas com pessoal. Outro pilar no qual se sustenta a gestão fiscal responsável é o princípio da transparência fiscal, que obriga o administrador a dar publicidade aos seus atos. Fundamentais também são as regras de controle e fiscalização das contas públicas, bem como as punições institucionais e pessoais para as transgressões à lei.

Entre as normas de maior relevância para a gestão fiscal responsável, sobressaem as relacionadas à limitação dos gastos, especialmente no que tange às despesas com pessoal.

O art. 19 fixa esses limites em 50% da receita corrente líquida para a União, 60% da receita corrente líquida para os Estados, e 60% para os Municípios. O art. 20 especifica os percentuais, em cada unidade da Federação, para os respectivos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Os limites são os seguintes:

³⁰³ Exposição de Motivos da LRF, abril de 1999, p. 1.

³⁰⁴ Já discutiremos sobre o tema nos artigos “A Lei de Responsabilidade Fiscal. Principais aspectos” e “Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos jurídicos”, razão pela qual boa parte dos argumentos aqui desenvolvidos reproduz ideias lançadas nesses textos anteriores.

- a) na esfera federal, 50% da receita corrente líquida, sendo 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da união, 6% para o Judiciário, 40,9% para o Executivo, e 0,6% para o Ministério Público da União;
- b) 60% da receita corrente líquida, sendo 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, 6% para o Judiciário, 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público dos Estados;
- c) na esfera municipal, 60% da receita corrente líquida, sendo 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

O art. 20 da LRF acabou afetando diretamente o Poder Judiciário, e de forma bastante importante, pois estabeleceu um limite para suas despesas com pessoal, que representam a parcela mais significativa de seus gastos totais, haja vista que os investimentos e outras despesas de custeio importam em porcentuais relativamente modestos se comparados com as despesas de pessoal.

A limitação do art. 20 trouxe grande polêmica quanto à sua constitucionalidade, tendo sido impetradas várias ações diretas de inconstitucionalidade junto ao STF atacando referido dispositivo³⁰⁵, não sendo, no entanto, concedida medida liminar para suspender provisoriamente a sua eficácia. A ação continua em tramitação, não havendo decisão final.

A questão afeta a autonomia financeira do Poder Judiciário, o que torna necessária a abordagem do tema, pois reduz, na parte mais significativa de suas despesas, a liberdade de decidir sobre sua necessidade de gastos, impedindo, até mesmo, que o Poder Legislativo o faça, dada a impossibilidade de aumentar a disponibilidade de recursos caso sejam ultrapassados os limites fixados.

A limitação das despesas com pessoal do Poder Judiciário pela Lei de Responsabilidade Fiscal exige considerações que abrangem aspectos relacionados ao

³⁰⁵ ADIn 2.238, impetrada pelos partidos políticos PC do B, PT e PSB; ADIn 2.241, impetrada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; ADIn 2.256, impetrada pela Associação dos Membros de Tribunais dos Contas do Brasil (ATRICON); ADIn 2.261, impetrada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e ADIn 2.365, impetrada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B).

federalismo e ao alcance das normas gerais de Direito Financeiro, que serão objeto de estudo a seguir.

7.5.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua função como norma geral de Direito Financeiro

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como mencionado, cumpre determinação do art. 163 da CF, o qual exige lei complementar para dispor sobre finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização de instituições financeiras, câmbio e instituições oficiais de crédito. Assim, a LRF regula esses assuntos, bem como estabelece algumas normas de gestão financeira e patrimonial, nos termos do art. 165, § 9º, II, além de fixar os limites das despesas com pessoal, como previsto no art. 169, todos da CF.

A lei complementar é uma das espécies previstas em nosso processo legislativo, consoante dispõem os arts. 59, II, e 69, ambos da CF. As leis complementares têm por função complementar o texto da Constituição quando esta expressamente assim o determina, tornando eficazes normas que não são autoexecutáveis. Sua principal característica é o *quorum* qualificado, devendo ser aprovada por maioria absoluta. A lei complementar, muitas vezes, como na presente hipótese, tem a função de editar as chamadas normas gerais.

O art. 24 da CF prescreve o seguinte:

Art. 24. Compete à união, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – orçamento; [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da união limitar-se-á a estabelecer normas gerais. [...]

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. [...]

O texto constitucional prevê ainda que, em matéria de Direito Financeiro e Tributário, haverá legislação concorrente, cabendo à União estabelecer, nesse campo, as normas gerais.

A existência e necessidade das referidas normas gerais devem-se à organização do Estado brasileiro, que tem a forma federativa, conforme previsto na CF (art. 1º).

A existência do Estado Federal pressupõe alguns requisitos que devem estar presentes no que tange aos entes que o compõem: a) descentralização política (que implica rígida repartição de competências); b) autonomia administrativa; c) autonomia legislativa (estabelecer as próprias leis); d) autonomia financeira; e) participação das entidades federadas na formação da vontade nacional.

Desses requisitos, cabe destaque, para este ponto da discussão, à autonomia legislativa, ou seja, tanto o governo central quanto os governos locais terão poderes para editar suas próprias leis.

Com isso, coexistirão, em um Estado Federal, várias categorias de leis: leis nacionais, leis federais, leis estaduais, leis municipais e uma série de outros tipos de diplomas normativos. Leis nacionais são aquelas destinadas a todos e a todo o território nacional (por exemplo: Código Penal, no caso brasileiro) e tratam de matéria que se aplica tanto à união quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; já as leis federais, embora válidas em todo o território nacional, são aquelas que se destinam a atender aos interesses da união enquanto pessoa jurídica de direito público interno (por exemplo: Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da união). Essa distinção tem relevância, na medida em que as normas gerais de Direito Financeiro configuram leis nacionais, não federais.

É necessário que essa coexistência de leis e de poderes para editá-las seja harmônica, haja vista ser o princípio federativo fundamental no caso brasileiro, constituindo-se, inclusive, em cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º, I), inalterável por emenda constitucional.

Daí surgirem as normas gerais, como instrumentos úteis e, no mais das vezes, necessários, para dar coesão e harmonia a esse sistema jurídico do Estado Federal, pois

terão de ser observadas por todas as esferas de governo, limitando a autonomia legislativa dos entes federados.

O alcance exato e função das normas gerais são questões bastante controvertidas, pois, se este alcance for diminuto, pouco ou nada resultará para sua finalidade, qual seja, estabelecer as diretrizes a serem cumpridas por todas as esferas de governo, conferindo maior coesão e harmonia ao ordenamento jurídico no Estado Federal; se o alcance for excessivo, pouco ou nada restará de autonomia legislativa para os entes que compõem a Federação.

Houve debate intenso entre juristas em razão de divergências ocorridas no campo do Direito Tributário a respeito deste tema, sendo interessante mencionar as principais teses.

Duas correntes formaram-se. uma, denominada corrente tricotômica, defende a tese de que a lei complementar, em matéria tributária, deve ter três funções: 1) dispor sobre conflitos de competência; 2) regular as limitações ao poder de tributar; e 3) estabelecer normas gerais em matéria tributária. A outra corrente, denominada impropriamente dicotômica, tem outra posição.

Geraldo Ataliba explicita os argumentos dessa corrente. Diz o eminente jurista que a edição de normas gerais é excepcional, devendo se restringir a princípios. Devem, pois, ser interpretadas restritivamente.³⁰⁶

Cabe às normas gerais apenas dispor sobre assuntos relacionados à manutenção da harmonia entre os entes da Federação, preservando o equilíbrio federativo, bem como sobre princípios, o que exclui a possibilidade de se fazer referência a detalhes que importariam em violar a autonomia legislativa dos entes federados.

Assim, as normas gerais de Direito Tributário devem regular tão somente os conflitos de competência e as limitações ao poder de tributar. Por haver dois temas a serem objeto de regulação, deu-se o nome de corrente dicotômica.

³⁰⁶ Normas gerais de Direito Financeiro e Tributário e autonomia dos estados e municípios, p. 61.

A denominação, no entanto, peca pela imprecisão, tendo em vista que a tese defende existir apenas uma função, qual seja: editar normas gerais de Direito Tributário. O conteúdo dessas normas gerais é que abrange as limitações ao poder de tributar e os conflitos de competência.

Portanto, para os seguidores da corrente dicotômica, as normas gerais passam a ter função bem mais reduzida, pois se restringem apenas, em matéria tributária, a fixar as limitações ao poder de tributar e a regular os conflitos de competência.

No entanto, vê-se nitidamente que o legislador constituinte optou pela corrente tricotômica, em face da redação do art. 146 da CF.³⁰⁷ E, em outras áreas que não o Direito Tributário, muitas vezes não há essa especificação do conteúdo das normas gerais, como o faz o referido artigo.

Assim, independentemente da corrente à qual se filie, a questão fundamental permanece: tornar o conteúdo das normas gerais preciso. Trata-se de tarefa árdua, a respeito da qual não há consenso entre os estudiosos.

Rubens Gomes de Sousa destaca que as normas gerais devem ter a finalidade de manter uniformidade da legislação na Federação; assim, as normas que conceituam fato gerador devem somente preservar o sistema da discriminação de rendas, essencial à manutenção e à existência do regime federativo.³⁰⁸

O ex-governador Carlos Alberto de Carvalho Pinto, em monografia dedicada ao assunto, na tentativa de esclarecer o conteúdo das normas gerais, apresenta conclusão na qual explicita quais tipos de normas não seriam normas gerais. As conclusões são úteis para auxiliar na solução dos problemas, e vale mencioná-las.

³⁰⁷ “Art. 146. Cabe à lei complementar: I – dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II – regular as limitações constitucionais ao poder de tributar; III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes; b) obrigação, lançamento, crédito, prescrição e decadência tributários; c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas; d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.”

³⁰⁸ Normas gerais..., p. 27.

O autor diz que:

- a) não são normas gerais as que tenham por objeto uma ou outra pessoa de direito público;
- b) não são normas gerais as que visem particularizadamente a determinadas situações ou institutos, com exclusão de outros da mesma espécie; e
- c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais básicos.³⁰⁹

Constata-se que essas considerações, se não dirimem por completo o problema, ao menos auxiliam o aplicador da lei a chegar a uma solução adequada em questões relacionadas à LRF, que é uma lei complementar destinada a estabelecer normas gerais de Direito Financeiro em matéria de finanças públicas.

Mostram-se de suma importância para o exame que se fará a seguir, quando o art. 20 da LRF será analisado tendo por contexto os argumentos ora expostos.

7.5.2. O art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal: a limitação de gastos com pessoal

O art. 20 da LRF tem a seguinte redação:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da união;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

³⁰⁹ Normas gerais..., p. 41.

- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II – na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III – na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º – Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º – Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I – o Ministério Público;

II – no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da união;
- b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III – no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º – Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da união por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º – Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º – Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos

recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º – (vetado)³¹⁰

O texto ora transcrito estabeleceu precisa e detalhadamente os percentuais máximos da receita que cada uma das pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode gastar, especificando, inclusive, o percentual a ser gasto, no máximo, pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, além do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Considerando o exposto no item 7.5.1, é de se reconhecer a essa lei complementar – a Lei de Responsabilidade Fiscal – a função de estabelecer tão somente normas gerais.

O conteúdo das normas gerais, como visto, não pode incluir detalhes, devendo limitar-se a princípios e a normas voltados à uniformidade da legislação na Federação, bem como a prevenir e a dirimir conflitos de competência.

Assim, evidencia-se que a fixação de limites máximos a serem gastos no pagamento de despesas com pessoal, na esfera interna dos entes federados, extrapola os limites do que pode ser considerado norma geral.

Vai além, inclusive, do que autoriza a Constituição, consoante se pode depreender da leitura do art. 169, *caput*: “A despesa com pessoal ativo e inativo da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

A determinação foi cumprida com o art. 19 da LRF, que fixou referidos limites em 50% para a união, 60% para Estados e 60% para os Municípios. O legislador

³¹⁰ O dispositivo vetado tem a seguinte redação: “Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente”. É a seguinte a justificativa do veto: “A possibilidade de que os limites de despesas de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivo, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado em Lei Complementar. Desse modo, afigura-se prejudicado o objetivo da lei complementar em estabelecer limites efetivos de gastos de pessoal aos três Poderes. Nessa linha de entendimen-

excedeu-se ao incluir a especificação dos percentuais na esfera dos Estados e dos Municípios, entes da Federação dotados de autonomia, conforme reza o art. 18 da CF: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos, nos termos desta Constituição*” (grifo nosso).

Depreende-se do artigo, sendo os entes autônomos nos termos da Constituição, que somente esta poderá lhes impor limites, não sendo conformes à Constituição limites impostos à sua revelia, como se afigura nesta hipótese, em que o art. 19 estabeleceu os percentuais máximos de despesas com pessoal e o art. 20, indo além, imiscuiu-se na esfera de atuação de Estados e Municípios.

O respeito à autonomia dos entes da Federação exige que possam decidir sobre questões de seu interesse, como é o caso dos valores máximos de que podem dispor com seus Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

Cabe lembrar que, no projeto de lei, a redação do art. 20 previa, em seu § 6º, de modo claro, a possibilidade de serem fixados limites diferentes, estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, o que tornaria os percentuais do art. 20 meramente indicativos. Nesse caso, respeitar-se-iam as autonomias dos entes federados. No entanto, houve veto, cujas razões já foram reproduzidas, tendo sido a lei publicada sem o referido § 6º, o que tornou os percentuais nela fixados obrigatórios.^{311,312}

to, o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual sugere-se a oposição de veto”.

³¹¹ “Foi lamentável a oposição de veto a esse dispositivo. A Lei de Responsabilidade Fiscal coloca os entes da Federação em verdadeira camisa-de-força, ferindo-lhes a autonomia para definir as suas metas e prioridades por intermédio da lei de diretrizes orçamentárias”, assevera Maria Sylvia Di Pietro (In: MARTINS; NASCIMENTO. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, arts. 18 a 28, p. 151).

³¹² O § 5º manteve referência à lei de diretrizes orçamentárias: “Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias”. Em razão disso, há quem defenda a possibilidade de estabelecer percentual diverso, como Marcos Nóbrega (A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de despesas de pessoal: a função da lei de diretrizes orçamentárias, p. 234) e Jair Santana (Limites de gastos com pessoal no Poder Judiciário: os 6% são referenciais, p. 789). A interpretação histórica da lei, no entanto, em face da clareza dos motivos que levaram ao veto, não permite outra interpretação. A lei posta, neste caso, excluiu a possibilidade de fixar percentual diverso, o que leva à sua inconstitucionalidade, como se conclui a seguir.

Do exposto, é forçoso concluir ser inconstitucional o art. 20 da LRF (LC 101/00), quando dispõe sobre os limites máximos que Estados, Distrito Federal e Municípios podem gastar com pessoal, relativamente aos poderes que o integram.

8. CONCLUSÕES

De todo o exposto, podem ser extraídas as seguintes conclusões:

8.1. O princípio da separação dos poderes admite uma interpenetração entre eles, com mecanismos de controle recíprocos, que evitam a concentração de poder, levando à existência de diferenças no grau de independência e autonomia que os Estados conferem a cada um dos poderes.

8.2. A Constituição brasileira adota claramente o princípio da separação dos poderes, que se constitui em “cláusula pétrea”, e reconhece a independência e a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário.

8.3. A Administração Pública compreende a estrutura por meio da qual o Estado (e não o Poder Executivo) organiza-se para fins de atender aos interesses públicos, e o Poder Judiciário integra a Administração Pública direta.

8.4. O Poder Judiciário não tem personalidade jurídica; tem, no entanto, personalidade judiciária, o que lhe confere legitimidade processual para defender seus interesses em juízo.

8.5. O Poder Judiciário tem sua independência assegurada pela autonomia institucional de que é dotado e pela autonomia funcional concedida à Magistratura.

8.6. No Brasil, o orçamento é utilizado como instrumento de planejamento e programação da atividade econômica do Governo, inserindo-se o Poder Judiciário no orçamento fiscal, que abrange os órgãos que compõem a Administração direta.

8.7. Na fase de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, são imprescindíveis a existência e o uso efetivo de mecanismos que assegurem a estipulação conjunta dos limites aos quais o art. 99, § 1º, da Constituição, refere-se.

8.8. O Poder Judiciário pode e deve participar do procedimento de cálculo dos valores monetários referentes aos limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias.

8.9. Uma vez estabelecidos os limites previstos no art. 99, § 1º, da Constituição, não cabe ao Poder Executivo alterar a proposta encaminhada pelo Poder Judiciário que esteja dentro dos limites fixados.

8.10. Se não houver a estipulação dos limites aos quais se refere o art. 99, § 1º, da Constituição, não cabe ao Poder Executivo alterar a proposta encaminhada pelo Poder Judiciário, a qual só poderá sofrer modificações na esfera do Poder Legislativo.

8.11. O Poder Judiciário tem a iniciativa legislativa em matéria orçamentária nas questões de seu interesse.

8.12. Não cabe ao Poder Legislativo conceder ao Poder Executivo, de forma ampla e genérica, autorização prévia para a abertura de créditos suplementares.

8.13. No sistema constitucional vigente, não é possível haver limitação de empenho de despesas do Poder Judiciário.

8.14. Não podem ser impostas restrições de qualquer espécie à entrega tempestiva e integral dos recursos do Poder Judiciário, nos termos do art. 168 da Constituição.

8.15. É inconstitucional a criação de órgão de controle administrativo do Poder Judiciário do qual participem membros estranhos à Magistratura.

8.16. A autonomia financeira do Poder Judiciário só existe de forma plena quando a quantidade de recursos que lhe são destinados é compatível com as despesas necessárias para cumprir suas funções.

8.17. A dificuldade em identificar a abrangência e os resultados almejados com os serviços afetos à Justiça impede que se calcule com precisão os custos dessa atividade.

8.18. A decisão política é o instrumento por meio do qual devem ser definidas as questões sobre a quantidade e a qualidade dos serviços prestados no âmbito da Justiça, os resultados que se pretende atingir, os meios que serão empregados e os recursos que lhe serão destinados.

8.19. A autonomia financeira é um corolário do princípio da separação dos poderes. Toda e qualquer interpretação que se faça das normas que compõem o ordenamento jurídico nacional deve ser voltada a assegurar a observância fiel da autonomia financeira do Poder Judiciário. Por consequência, em se tratando de normas que reduzam ou minimizem esta autonomia, a compatibilidade com o texto constitucional só poderá ocorrer, se for o caso, por interpretação restritiva.

8.20. É perfeitamente admissível, no ordenamento jurídico brasileiro, que emenda constitucional estabeleça vinculação de receitas de impostos ao Poder Judiciário.

8.21. Emenda constitucional pode fixar percentual de participação do Poder Judiciário na receita orçamentária ou tributária.

8.22. Os fundos especiais são instrumentos úteis e eficientes para aumentar o grau de autonomia financeira do Poder Judiciário.

8.23. Cabe ao Poder Judiciário, com sua autonomia administrativa, decidir o mecanismo por meio do qual será exercida a autonomia financeira dos Tribunais que o compõem.

8.24. O Poder Legislativo, ao apreciar a proposta de orçamento, não pode alterá-la, no sentido de reduzir, anular, ou, de qualquer outra forma, adotar medida tendente a frustrar o pagamento dos precatórios.

8.25. É vedado o contingenciamento das dotações destinadas ao pagamento de precatórios.

8.26. É inconstitucional o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), no que dispõe sobre os limites máximos que Estados, Distrito Federal e Municípios podem gastar com pessoal, relativamente aos poderes que os integram.

9. BIBLIOGRAFIA

9.1. Livros

AMARILLO, Maria H.; URIOSTE, Fernando. *Uruguay: independencia del Poder Judicial y de los jueces*. Genebra: CIJA (Centro para la independencia de jueces y abogados) e CIJ (Comisión Internacional de Juristas), 1990.

ANASTOPOULOS, Jean. *Les aspects financiers du fédéralisme*. Paris: LGDJ, 1979.

ARAÚJO, Rosalina Correa. *O Estado e o Poder Judiciário no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituição de 1891*, v. II (Coleção Constituições brasileiras). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. *Constituição de 1946*, v. V (Coleção Constituições brasileiras). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BASTABLE, C. F. *Public finance*. Londres: Macmillan, 1903.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*, t. III, v. IV. São Paulo: Saraiva, 1997.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. Brasília: UnB, 1997.

BORGES, José Souto Maior. *Lei complementar tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.

- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Precatórios e requisições de pequeno valor – RPV*. Manuais de procedimentos da Justiça Federal. Brasília: CFJ, 2003.
- . Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento*. MTO-02 2005. Proposta orçamentária da união. Instrução para a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2005. Brasília: 2004.
- . Senado Federal. *Constituições do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.
- . Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1946-1967-1969/1988: quadro comparativo*. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.
- . Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 2001. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: 2002. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 15.1.2004.
- . Tribunal de Contas da União. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República*. Exercício de 2003. Relator Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: 2004. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 15.9.2004.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CALVI, James V.; COLEMAN, Susan. *American Law and Legal Systems*. 4. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2000.
- CANTIZANO, Dagoberto L. *O novo sistema tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- CARDONA, Alejandro Ramírez. *Sistema de hacienda publica*. Bogotá: Temis, 1970.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. *Contabilidade pública no governo federal*. São Paulo: Atlas, 2004.

CATHELINEAU, Jean. *Finances publiques*. Paris: LGDJ, 1975.

CAVALCANTI, Themístocles b. et al. *Constituição de 1967*, v. VI (Coleção Constituições Brasileiras). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

CITADINI, Antonio R. *O controle externo da administração pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

CONTI, José Mauricio. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

———. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

———. (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

DALLARI, Dalmo A. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

———. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

———. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1990.

DÓRIA, A. R. Sampaio. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo: José Bushatsky, 1972.

ESTEVES, Maria do Rosário. *Normas gerais de Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1986.

———. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992.

FORTE, Francesco; BONDONIO, Pier Vincenzo. *Costi e benefici della giustizia italiana*. Bari: Laterza, 1970.

FRANCO, Antonio L. de Sousa. *Finanças públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina, 1992.

FRANCO, Fernão B. *Execução em face da fazenda pública*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Justiça federal: histórico e evolução no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *A reforma do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 2002.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 1993.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, parte general, t. I. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2003.

JARACH, Dino. *Finanzas públicas y Derecho Tributario*. Buenos Aires: Cantagallo, 1985.

JÈZE, Gaston. *Traité de science des finances: le budget*. Paris: V. Giard E. Brière, 1910.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Campinas: Russell, 2003.

JUANO, Manuel de. *Curso de finanzas y derecho tributario*. Rosario: Molachino, 1964.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Trad. Luís Carlos borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 1998.

LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. Ed. Fac-similar. Brasília: Senado Federal/Conselho Editorial, 2003.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LIMA, Rogério M. G. *O direito administrativo e o Poder Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo*. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1964.

LORRENTE, Francisco R.; PELÁEZ, Mariano D. *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Barcelona: Ariel, 1997.

MACHADO JÚNIOR, J. T.; REIS, Heraldo C. *A Lei 4.320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad. Olívia Bauduh. São Paulo: Nova Cultural, 2000. MAZZILI, Hugo N. *Regime jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1996.

MEADOR, Daniel J. *Os tribunais nos Estados Unidos*. Trad. Ellen G. Northfleet. Brasília: Usis, 1996.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

———. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

———. *Direito municipal brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO Filho, José Celso. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986.

MELLO, J. L. Anhaia. *Da separação de poderes à guarda da Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Ney Mussa de. *Indicadores de gestão e de desempenho na prestação administrativa/jurisdicional no Brasil: uma proposta*. 2003. Dissertação (Mestrado), São Paulo, Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade.

MORANDINI, Carlos E. D. *O Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Fiúza, 2004.

MORDEGLIA, Roberto M. *et al. Manual de finanzas públicas*. Buenos Aires: Az, 1986.

MOREIRA, Helena D. R. F. *Poder Judiciário no Brasil*. Crise de eficiência. Curitiba: Juruá, 2004.

MORSELLI, Emanuele. *Le finanze degli enti pubblici non territoriali*. Padova: Cedam,

1943.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Edusp, 1980.

NOGUEIRA, Octaviano. *Constituição de 1824*, v. I (Coleção Constituições Brasileiras). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NUNES, Castro. *Teoria e prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PALLÍN, José Antonio Martín. *Peru: la independencia del Poder Judicial*. Genebra: CIJA (Centro para la independencia de jueces y abogados), 1989.

PETREI, Humberto. *Budget and control: reforming the public sector in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank, 1998.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Coimbra, 1989.

PINTO, Carlos A. de Carvalho. *Normas gerais de Direito Financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1949.

———. *Discriminação de rendas*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1941. POLETTI, Ronaldo. *Constituição de 1934*, v. III (Coleção Constituições brasileiras). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

POLLARI, Nicolò. *Scienza delle finanze*. Roma: Laurus Robuffo, 1995.

PORTO, Walter Costa. *Constituição de 1937*, v. IV (Coleção Constituições Brasileiras). Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos

Estratégicos, 2001.

PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls: theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1994.

REZENDE, Fernando. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra, 1997.

RIBEIRO, Vinício. *Constituição da República portuguesa*. Coimbra: Almedina, 1993.

SANTOS, Jorge Costa. *Bem-estar social e decisão financeira*. Coimbra: Almedina, 1993. SCHMITT, Carl. *Théorie de la Constitution*. Paris: Presses Universitaires de France.

SERRANO, Luís Sanchez. *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*. Madri: Marcial Pons, 1997.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SILVA, Jair Cândido; VASCONCELOS, Edílson Felipe. *Manual de execução orçamentária e contabilidade pública*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

———. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1997.

———. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo:

1968. SOARES, Guido F. S. *Common law: introdução ao Direito dos EUA*. São Paulo:

Revista dos

Tribunais, 1999.

TÁCITO, Caio. *Constituição de 1988*, v. VII (Coleção Constituições brasileiras).

Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia/Centro de Estudos

Estratégicos, 2001.

TEIXEIRA, Sálvio F. (Org.). *O Judiciário e a Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição*, v. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Relatório anual de gestão 2002*. São Paulo: Imesp, 2003.

———. *Relatório anual de gestão 2003*. São Paulo: Imesp, 2004.

VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950. VILLAREJO, Avelino G.; SÁNCHEZ, Javier S. *Manual de hacienda pública*. Madri: Tecnos, 1985.

VILLEGAS, Héctor B. *Curso de finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires: Depalma, 1993.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. Trad. António Cabral de Moncada. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1984.

9.2 Artigos e textos

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 2003.

AGUIAR, Nelson. Duodécimos – um grande problema. *Revista Jurídica de Administração Municipal*, v. 1, n. 12, p. 27-36, dez. 1996.

ARNOLD, Richard S. Money, or the relations of the judicial branch with the other two branches, legislative and executive. *Saint Louis University Law Journal*, v. 40, n. 1, p. 19-35, 1996.

ASSIS, José de. Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. *Revista Jurídica Mineira*, Belo Horizonte, ano VII, v. 73, p. 297-313, maio 1990.

ASSIS, José de. Fortalecimento do Poder Judiciário: sua autonomia administrativa e financeira, na revisão constitucional de 93. *Ciência Jurídica*, ano VII, v. 54, p. 32-41, nov./dez. de 1993.

ATALIBA, Geraldo. Autonomia do Poder Judiciário no plano estadual. *Associação dos Magistrados Mineiros*, ano I, v. I, 1983, p. 88-9.

ATALIBA, Geraldo. Normas gerais de Direito Financeiro e Tributário e autonomia dos Estados e Municípios. *Revista de Direito Público*, São Paulo, Revista dos Tribunais, n. 10, p. 42-80, out./dez. 1969.

AVALOS, Bonifácio Rios. Autarquia e independencia del Poder Judicial. *Revista da EMERJ* (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, edição especial, p. 193-204, 1998.

AXT, Gunter. Considerações sobre a autonomia do Poder Judiciário na história nacional. *Revista da AJURIS*, ano XXVII, n. 84, t. I, p. 369-79, dez. 2001.

BERCOVICI, Gilberto. “Separação de poderes” no Estado federal norte-americano. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 150, ano 38, p. 225-30, abr./jun. 2001.

BEZERRA, Júlio Carlos de Miranda. A autonomia do Poder Judiciário como exigência do modo de vida democrático. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará*, Fortaleza, v. 26 (2), p. 179-186, jul./dez. 1985.

BRASIL. BNDES. Responsabilidade Fiscal. Estados: quanto custam as funções legislativa e judiciária? *Boletim Informe-se*, Secretaria para Assuntos Fiscais – SF, n. 22, nov. 2000. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 2003.

———. BNDES. Responsabilidade Fiscal. O comportamento das despesas estaduais com pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim Informe-se*, Área para Assuntos Fiscais e de Emprego – AFE, n. 44, jul. 2002. Disponível em

<<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 2003.

———. Ministério da Justiça. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília: 2004.

Disponível em <www.mj.gov.br>. Acesso em 17 ago. 2004.

———. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Sistema orçamentário*.

Histórico das atividades orçamentárias. Disponível em <www.planejamento.gov.br>.

Acesso em 2 jun. 2004.

———. Senado Federal – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle –

CONORF. *Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de leis do Plano Plurianual 2000-2003 e do Orçamento 2002*. Brasília: março de 2002. Disponível em <www.senado.gov.br>. Acesso em 2 set. 2002.

BRITO, Carlos Ayres. Verbete Separação de Poderes II. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 68. São Paulo: Saraiva, 1981, p. 201-4.

BUGARIN, Bento José. Controle das finanças públicas: uma visão geral. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, TCU, n. 59, p. 11-24, 1994.

BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. *State Court Organization 1998*. Disponível em <<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs>>. Acesso em 2004.

CAMPOS, Francisco. Orçamento – Natureza jurídica – Anualidade – Discriminação de rendas – Imposto de indústrias e profissões – Movimento econômico – Imposto sobre vendas e consignações. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, FGV, n. 71, p. 324-45, jan./mar. 1963.

CARNEIRO, Isaac Newton. Câmara Municipal: dotação orçamentária; duodécimo; art. 168 da CF/88 c/c art. 47 da Lei 4.320/64. *Boletim de Direito Municipal*, v. 11, p. 458-464, set. 1995.

CARLIN, Volnei Ivo. O Judiciário e a nova Constituição. *Jurisprudência Catarinense*,

Florianópolis, ano XIV, n. LII, p. 27-37, 2º trimestre de 1986.

CARVALHO, Ângela A. S. Autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário. *Revista da EMERJ* (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, edição especial, p. 231-4, 1998.

CAVALCANTE JÚNIOR, Ophir. Poder Judiciário: autonomia e relação com os demais poderes. *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*, Belém, v. 42, n. 71, p. 11-8, 1997.

CHAIRES ZARAGOZA, Jorge. La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, v. 37, n. 110, p. 523-45, maio/ago. 2004.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 117, v. 30, p. 293-308, jan./mar. 1993. Publicado também na *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, p. 34-44, maio 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. O Poder Judiciário no regime democrático. *Revista do Instituto de Estudos Avançados*, São Paulo, USP – Instituto de Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 151-9, maio/ago. 2004.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento dos Servidores da Justiça. *Seminário de planejamento e orçamento*. Brasília, s.d.

———. Processos da Justiça Federal no TCU. *Série Pesquisas do CEJ*, Brasília, n. 10, CJF-CEJ, 2003.

CONTI, José Mauricio. *A Lei de Responsabilidade Fiscal*: principais aspectos.

Disponível em

<www.emporiodosaber.com.br>. Acesso em maio de 2001.

———. *Lei de Responsabilidade Fiscal*: aspectos jurídicos. Londrina. Disponível em <www.idtl.com.br>. Acesso em 22 jul. 2004.

CORREA, Vanessa Dias. O princípio federalista e o artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Canoas: 2001. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 13 jan. 2004.

COSTA, Orlando Teixeira. Controle externo do Poder Judiciário. *Revista LTr*, São Paulo, ano 58, n. 3, p. 263-6, mar. 1994.

CUNHA, Jatir Batista da. Transferência de recursos orçamentários entre Tribunais do Trabalho. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 88, p. 66-70, abr./jun. 2001.

DALLARI, Dalmo A. Brasil: Independence and financial autonomy of the Judiciary. *CIJL (Centre for the independence of Judges and Lawyers) Yearbook*, v. V (1996/1997), Genebra, CIJL, p. 39-47, mar. 1998.

DALLAVERDE, Alexsandra Kátia. A representação judicial do Estado pelo Poder Executivo e a atuação dos demais poderes em juízo. *Revista Jurídica “9 de julho”*, n. 3, São Paulo, Imesp, p. 11-25, 2004.

DARÓS, Vilson. Dificuldades da Justiça Federal brasileira. Orçamento. O relacionamento com a Justiça dos Estados. *Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região*, Porto Alegre, ano 12, n. 41, p. 55-71, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. In: MARTINS, Ives G. S; NASCIMENTO, Carlos V. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 128-180.

DIAMOND, Jack. From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. *IMF Working Paper*, Washington, IMF (International Monetary Fund), 2003. Disponível em <www.imf.org>. Acesso em 15 jul. 2004.

———. Performance budgeting: managing the reform process. *IMF Working Paper*,

Washington, IMF (International Monetary Fund), 2003. Disponível em

<www.imf.org>. Acesso em 15 jul. 2004.

DIPP, Gilson. A realidade da administração da Justiça Federal. *Revista CEJ* (Centro de Estudos Judiciários), Brasília, Conselho da Justiça Federal, n. 13, p. 104-7, jan./abr. 2001.

DIREITO, Carlos Alberto M. A autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário. Mito e realidade. *Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 268-272, jan./mar. 1992.

DOBROWOLSKI, Sílvio. Poder Judiciário: independência, democratização e controle social. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 129, ano 33, p. 169-77, jan./mar. 1996.

ENZWEILER, Romano J. O princípio da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 368, ano 99, p. 165-82, jul./ago. 2003.

FEREJOHN, John A.; KRAMER, Larry D. *Independent judges, dependent judiciary: institutionalizing judicial restraint*. Disponível em <www.worldbank.org>. Acesso em 19 ago. 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio S. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, n. 9, p. 40-8, 1995.

FERREIRA, Fernando Guimarães. A consolidação da personalidade judiciária dos poderes Judiciário e Legislativo, como decorrência do princípio da independência e autonomia dos poderes, numa perspectiva crítica à hipertrofia do Poder Executivo. *Revista da AJURIS*, n. 70, p. 172-84, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel G. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar/FGV, n. 198, p. 1-17, out./dez. 1994.

FIUZA, Ricardo A. M. Poder Judiciário: uma visão internacional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 5, n. 21, p. 98-107, out./dez. 1997.

FRANCA FILHO, Marcílio T. A conta única dos depósitos judiciais, o Direito Financeiro e a economia do setor público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 236, p. 275-82, abr./jun. 2004.

FRANÇA NETO, Alfredo. O exercício político da autonomia do Poder Judiciário. In: TEIXEIRA, Sálvio F. (Org.). *O Judiciário e a Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 117-23.

FRIEDRICH, Carl Joachim. Separation of powers. In: SELIGMAN, Edwin R. A.; JOHNSON, Alvin. *Encyclopaedia of the Social Sciences*, v. 13. Nova Iorque: Macmillan, 1948. p. 663-7.

FUNARO, Vânia M. B. de Oliveira. *Diretrizes para a apresentação de dissertações e teses da USP*: documento eletrônico e impresso. Disponível em <www.teses.usp.br>. São Paulo, Universidade de São Paulo, Sistema Integrado de bibliotecas – Sibi, 2003.

GARCIA, Emerson. A autonomia financeira do Ministério Público. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 91, v. 803, p. 59-73, set. 2002.

GONÇALVES JÚNIOR, Ulysses O.; CORTEZ, Luís Francisco A. Federalismo e orçamento: autonomia financeira do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. In: CONTI, José Mauricio (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 163-89.

GRAU, Eros R. Despesa Pública – princípio da legalidade – decisão judicial. *Boletim de*

Direito Administrativo, São Paulo, NDJ, n. 2, p. 90-106, 1994.

———. A Emenda Constitucional n. 30/00: pagamento de precatórios judiciais.

Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Renovar/FGV, n. 229, p. 87-98, jul./set. 2002.

GREGGIANIN, Eugênio. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 25 nov. 2003.

GUTIERREZ, Daniel; LOMBARDI, Eduardo. Autonomia financeira y administrativa del Poder Judicial. *Revista da EMERJ* (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), v. 1, n. 4, edição especial, p. 223-30, 1998.

HARADA, Kiyoshi. Autonomia orçamentária. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, n. 37, ano 9, p. 148-50, mar./abr. 2001.

HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: MELLO, Celso Antonio Bandeira de (Coord.). *Direito tributário: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 119-34.

ICHIHARA, Yoshiaki. Lei de Responsabilidade Fiscal: limite de 6% imposto aos judiciários estaduais – algumas inconstitucionalidades. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, n. 42, ano 10, p. 268-75, jan./fev. 2002.

ISLAM, Roumeen. *Institutional reform and the Judiciary*. Which way forward?

Disponível em <www.worldbank.org>. Acesso em 13 jan. 2004.

JACQUES, Paulino. Aspectos do Poder Judiciário americano e brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 24, ano VI, p. 11-8, out./dez. 1969.

KATO, Shelma Lombardi. Poder Judiciário – autonomia administrativa e financeira.

Jurisprudência Alagoana, v. 7, p. 213-8, dez. 1992.

KIRBY, Juez M. Establecimiento de un poder judicial independiente en los Estados de la antigua URSS: el caso de Moldovia. *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, n. 51, p. 42-8, dez. 1993.

LANDES, William M.; POSNER, Richard A. The independent judiciary in an interest-group perspective. In: POSNER, Richard A.; PARISI, Francesco. *Law and Economics*, v. III. Lyme/ Cheltenham: 1997, p. 375-401.

LAUBÉ, Vítor R. Sistemas constitucionais estrangeiros e órgãos de controle financeiro e orçamentário. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 101, p. 161-72, jan./mar. 1989.

LAZZARINI, Álvaro. O artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Poder Judiciário do Estado de São Paulo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, n. 229, p. 177-83, jul./set. 2002.

LEAL, Vitor Nunes. A divisão dos poderes no Direito Constitucional brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. IV, p. 405-20, abr. 1946.

LEÃO, Petrônio J. G. A autonomia do Judiciário e a nova Constituição. *Revista da Amagis*, Belo Horizonte, v. 4, n. 9, p. 37-42, 1986.

LEMBO, Cláudio. Veto total ao projeto de lei nº 108, de 2006. *Diário Oficial do Estado de São Paulo – Poder Legislativo*, São Paulo, IMESP, edição de 5 de maio de 2006, p. 12.

LETTERIELLO, Rêmoló. O orçamento e a administração dos Tribunais. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, Conselho da Justiça Federal, n. 13, p. 108-15, jan./abr. 2001.

LIMA, Ruy Cirne. Autonomia financeira do Poder Judiciário. *Revista de Direito*

Público, ano III, v. 11, p. 7, jan./mar. 1970.

MACHADO, Mário Brockmann. Separação de poderes e controle externo do judiciário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 3, n. 9, p. 81-6, out./dez. 1994.

MAIA, José Clemenceau P. Independência e autonomia do Poder Judiciário: sugestões para o seu fortalecimento. *Julgados da Justiça de Rondônia*, v. 2, n. 3, p. 17-21, fev. 1987.

MALCHER, José Lisboa da Gama. Autonomia financeira e administrativa do Judiciário. *Revista da Emerj* (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), v. 1, n. 4, edição especial, p. 191-2, 1998.

MARTINEZ, Milton Cairoli. Independencia financiera y administrativa del Poder Judicial en Uruguay. *Revista da Emerj* (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), v. 1, n. 4, edição especial, p. 205-15, 1998.

MARTINS, Sérgio Pinto. Controle externo da Magistratura. *Carta Forense*, São Paulo, n. 12, p. 18, abr. 2004.

MELO JR., Samuel Alves de. Autonomia orçamentária dos Tribunais de Alçada. *Informativo InterAção*, São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, n. 32, p. 2, nov. 2002.

MESSITE, Peter J. A administração da Justiça Federal nos Estados unidos da América. *Revista da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 5, n. 1, p. 159-71, jan./jun. 2004.

MILESKI, Hélio Saul. *Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar 101, de 5.5.2000: controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal*. Disponível em <www.federativo.bndes.gov.br>.

Acesso em 13 jan. 2004.

MODUGNO, Franco. Potere (divisione dei). *Novissimo Digesto Italiano*, Turim, Unione Tipografico/ Torinese, v. XIII, p. 472-89, 1966.

MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário: inconstitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 140, p. 59-64, out./dez. 1998.

NASSIF, Luís. Tendência do Judiciário. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14.4.1999, Caderno 2, p. 3.

NÓBREGA, Marcos A. R. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de despesas de pessoal: a função da lei de diretrizes orçamentárias. In: ROCHA, Valdir O. (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 221-34.

NORONHA, João Otávio de. O custo do processo: avaliação e análise. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, Conselho da Justiça Federal, n. 13, p. 116-9, jan./abr. 2001.

OLIVEIRA FILHO, Francisco. Há autonomia financeira no Judiciário? *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, v. 18, n. 67, p. 17-8, jul./dez. 1990.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Precatório: análise da EC 30/2000. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 794, p. 111-38, dez. 2001.

———. O papel do juiz e do Poder Judiciário na sociedade moderna. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 824, p. 61-71, jun. 2004.

———. Fundos públicos financeiros. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, ABDT/Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 56, ano 12, p. 264-75, maio/jun. 2004.

———. Constituição assegura autonomia ao Judiciário. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 ago. 1991, p. 19.

PEDROSA, Alves. Autonomia financeira do Poder Judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 50, v. 310, p. 755-8, ago. 1961.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. O Fundo Especial do Tribunal de Justiça como garantia de autonomia administrativa e de responsabilidade fiscal. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *A reforma do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 47-82.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEREIRA, Francisco. *Radiografia do gasto público federal*. Texto para discussão, n. 431. Rio de Janeiro: IPEA.

QUEIROZ, Cid Heráclito. *Lei Complementar n. 101, de 4.5.2000: fundamentos constitucionais e exegese do art. 20*. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em 13 jan. 2004.

RAMOS, Saulo. Renault e Reynaud, controle externo pelo lado de dentro. *Diálogos & Debates*, São Paulo, Escola Paulista da Magistratura, p. 18-20, dez. 2003.

RIBEIRO, Antonio de Pádua. Soberania do Poder Judiciário. *Revista de Informação Legislativa*, n. 110, ano 28, p. 219-26, abr./jun. 1991.

———. Poder Judiciário: algumas inovações e transformações. *Revista de Informação Legislativa*, n. 104, ano 26, p. 201-12, out./dez. 1989.

ROCHA, Lincoln. A autonomia do Poder Judiciário. *Revista da Universidade Federal de Juiz de Fora*, p. 117-32, dez. 1984.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. O Poder Judiciário no Brasil. In: *O terceiro poder em crise: impasses e saídas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 13-53.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário: mudanças e reformas. *Revista do Instituto de Estudos Avançados*, São Paulo, USP – Instituto de Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 79-101, maio/ago. 2004.

SALOMÃO, Luís Felipe. Magistratura: sua participação na elaboração da proposta orçamentária do Poder Judiciário e a transparência administrativa. *Revista Jurídica Consulex*, ano VII, n. 160, p. 41-7, 15 set. 2003.

———. Transparência administrativa e participação da magistratura nos orçamentos do Poder Judiciário. *COAD-ADV Seleções Jurídicas*, p. 11-6, jan. 2003.

SANTANA, Jair Eduardo. Limites de gastos com pessoal no Poder Judiciário: os 6% são referenciais. A lei de diretrizes orçamentárias pode estipular percentual diverso. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, n. 10, p. 788-9, out. 2002.

SANTORO-PASSARELLI, Francesco. Autonomia. In: *Enciclopédia Del Diritto*, v. IV. Milão: Giuffrè, 1959. p. 349-74, v. IV.

SANTOS, Homero. Fundos federais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 51, p. 1-29.

SCHIESARI, Nelson. O Poder Judiciário na Constituição Federal. *LEX*, São Paulo, Lex, p. 55-69, 1990.

SHAH, Anwar. *Balance, accountability, and responsiveness: lessons about decentralization*. Washington: Worldbank, 1998. Disponível em <www.worldbank.org>. Acesso em 13 jan. 2004.

SIFUENTES, Mônica J. O Poder Judiciário no Brasil e em Portugal: reflexões e perspectivas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 142, ano 36, p. 325-40, abr./jun. 1999.

SILVA, Alival J. V. Independência dos três poderes. *Jurídica: Administração Municipal*, Salvador, ed. Jurídica, p. 9-10, jun. 1996.

SILVA, Geilton Costa da. Considerações acerca da função do ordenador de despesas nos órgãos do Poder Judiciário. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, n.

11, p. 1244-51, nov. 2004.

SILVEIRA, José Néri da. Dimensões da independência do Poder Judiciário. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 17, p. 167-87, 1999.

———. A independência institucional do Poder Judiciário. In: *Encontro Nacional de Presidentes de Tribunais de Justiça – conferências, conclusões e documentos*. Belo Horizonte, p. 68-89, out. 1992.

SILVESTRI, Gaetano. Poteri dello Stato (divisione dei). *Enciclopedia del Diritto*, v. XXXIV. Milão: Giuffrè, 1985. p. 670-720, v. XXXIV.

SOUSA, Rubens Gomes de. Normas gerais de direito financeiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, Forense, n. 155, p. 21-35, set./out. 1954.

STARR-DEELEN, Donna; DEELEN, Bart. The European Court of Justice as a Federator. *Publius – the Journal of Federalism*, v. 26, n. 4, p. 81-97, 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. *Anais do I Encontro Nacional de Presidentes de Tribunais de Justiça*. Recife, p. 52-102, ago. 1984.

USA. Administrative Office of the U. S. Courts. *Understanding the Federal Courts*. Washington, 1999.

———. *The Federal Court System in the United States*. Washington, 2000.

USA. Office of Management and Budget. *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005, chapter 25: the budget system and concepts*.

Disponível em

<www.whitehouse.gov/omb/budget>. Acesso em 13 jul. 2004.

VIEIRA, Ana Lúcia C. P. Autonomia financeira e administrativa do Judiciário. *Revista da EMERJ* (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), v. 1, n. 4, edição especial, p. 216-22, 1998.

VIEIRA, Laércio Mendes. Controle estatal dos gastos públicos no Brasil: painel histórico e aspectos relevantes das instituições de controle. In: BUGARIN, Maurício S. *et al. Controle dos gastos públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 57-137.

WALD, Arnaldo. Da natureza jurídica do fundo imobiliário. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, n. 80, p. 15-23, out./dez. 1990.

ZELLWEGER, Edouard *et al.* El Tribunal Federal Suizo en calidad de Tribunal Constitucional. *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, n. 1, p. 112-48, 1996, v. VII.

9.3. CD-ROM

Informa Jurídico. Cuiabá: Prolink, 2000.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Brasília: CD-Graf, 1996.

Legislação Republicana Brasileira. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, Prodasen e Secretaria de documentação e informação do Senado Federal, 2003.

Legislação Estadual Eletrônica. São Paulo: Imesp, 1999.

Publicações eletrônicas APMP. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 2004.

9.4. Internet

9.4.1. Sites nacionais

Assembleia Legislativa – CE: <www.al.ce.gov.br>

Assembleia Legislativa – ES: <www.al.es.gov.br>

Assembleia Legislativa – MG: <www.almg.gov.br>

Assembleia Legislativa – RJ: <www.alerj.rj.gov.br>

Assembleia Legislativa – RS: <www.al.rs.gov.br>

Banco Central do Brasil: <www.bc.gov.br>

Conselho da Justiça Federal: <www.cjf.gov.br>

Governo do Ceará: <www.ceara.gov.br>

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam: <www.ibam.org.br>

Ministério da Justiça: <www.mj.gov.br>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <www.planejamento.gov.br>

Poder Judiciário do Estado do Ceará: <www.tj.ce.gov.br>

Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina: <www.tj.sc.gov.br>

Secretaria da Coordenação e Planejamento – RS: <www.scp.rs.gov.br>

Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo:

<www.planejamento.sp.gov.br>

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – MG: <www.planejamento.mg.gov.br>

Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – PR:

<www.pr.gov.br/sepl>

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – ES:

<www.seplog.es.gov.br>

Secretaria da Receita Federal: <www.receita.fazenda.gov.br>

Secretaria do Tesouro Nacional: <www.stn.fazenda.gov.br>

Secretaria Federal de Controle Interno: <www.cgu.gov.br/sfc>

Senado Federal: <www.senado.gov.br>

Superior Tribunal de Justiça: <www.stj.gov.br>

Superior Tribunal Militar: <www.stm.gov.br>

Supremo Tribunal Federal: <www.stf.gov.br>

Tribunal de Contas da união: <www.tcu.gov.br>

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: <www.tce.sc.gov.br>

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: <www.tce.sp.gov.br>

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná: <www.tj.pr.gov.br>

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: <www.tj.rj.gov.br>

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: <www.tj.sp.gov.br>

Tribunal Regional Federal (3ª Região): <www.trf3.gov.br>

Tribunal Superior Eleitoral: <www.tse.gov.br>

Tribunal Superior do Trabalho: <www.tst.gov.br>

9.4.2. Sites estrangeiros

Australian Government budget (Austrália): <www.budget.gov.au>

Australian National Audit Office (Austrália): <www.anao.gov.au>

Banco Mundial: <www.worldbank.org>

Conseil Constitutionnel (França): <www.conseil-constitutionnel.fr>

Consejo de la Judicatura Federal (México): <www.cjf.gob.mx>

Consiglio Superiore della Magistratura (Itália): <www.csm.it>

Corte Costituzionale (Itália): <www.cortecostituzionale.it>

Corte dei Conti (Itália): <www.corteconti.it>

Corte Suprema de Cassazione (Itália): <www.cortedicassazione.it>

Cour d'Appel de Paris (França): <www.ca-paris.justice.fr>

Cour des Comptes (França): <www.ccomptes.fr>

Department of Finance (Canadá): <www.fin.gc.ca>

Department of Finance and Administration (Austrália): <www.dofa.gov.au>

Department of Justice (Canadá): <www.canada.justice.gc.ca>

Departamento Nacional de Planeación (Colômbia): <www.dnp.gov.co>

Direcção-Geral do Orçamento (Portugal): <www.dgo.pt>

Federal Court (Canadá): <www.fct-cf.gc.ca>

Federal Judiciary (EUA): <www.uscourts.gov>

Federal Judicial Center (EUA): <www.fjc.gov>

Fundo Monetário Internacional: <www.imf.org>

General Accounting Office (EUA): <www.gao.gov>

Government Accounting (Reino unido): <www.government-accounting.gov.uk>

Governments on the WWW: <www.gksoft.com/govt>

High Court of Australia (Austrália): <www.hcourt.gov.au>

House of Representatives (EUA): <www.house.gov>

Ministère de la Justice (França): <www.justice.gouv.fr> Ministerio de Economía y Hacienda (Espanha): <www.meh.es>

Ministerio de Economía y Hacienda – Secretaria de Estado de Hacienda y Presupuestos (Espanha): <www.igae.meh.es>

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (Argentina): <www.mecon.gov.ar> Ministerio de Hacienda (Chile): <www.hacienda.gov.cl>

Ministerio de Hacienda (México): <www.hacienda.gob.mx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colômbia): <www.minhacienda.gov.co>

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Itália): <www.tesoro.it>

National Audit Office (Reino unido): <www.nao.org.uk>

Office of the Auditor General of Canada (Canadá): <www.oag-bvg.gc.ca>

Office of Management and budget (EUA): <www.whitehouse.gov/omb>

Poder Judicial (Argentina): <www.pjn.gov.ar>

Poder Judicial (Chile): <www.poderjudicial.cl>

Poder Judicial (Costa Rica): <www.poder-judicial.go.cr>

Poder Judicial (Peru): <www.pj.gob.pe>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México): <www.shcp.gob.mx>

Senado (Chile): <www.senado.cl>

Senate (EUA): <www.senate.gov>

Senato (Itália): <www.senato.it>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (México): <www.scjn.gob.mx>

Supreme Court of Canada (Canadá): <www.scc-csc.gc.ca>

Supreme Court of Japan (Japão): <www.courts.go.jp>

Treasury Department (EUA): <www.treas.gov>

Tribunal Constitucional (Portugal): <www.tribunalconstitucional.pt>

Tribunal de Cuentas (Espanha): <www.tcu.es>

Tribunal de Cuentas de la Republica (Uruguai): <www.tcr.gub.uy>

9.5 Jurisprudência (por ordem de data de julgamento)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.291/DF (AgRg), rel. Min. Celso de Mello, j. 12.4.1991. *RTJ* 159/454.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Representação Interventiva 12.918-0, São Paulo, rel. Des. Ney Almada, j. 11.9.1991. *RJIOB* 1/15666.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 468-9/PR, rel. Min. Celso de Mello, j. 27.2.1992, *DJU* 16.4.1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 732-7/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 22.5.1992. *RTJ* 143/57.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.450/MT, rel. Min. Octávio Gallotti, j.

8.4.1992. *RDA* 189/307 e *RTJ* 140/818.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 21.278/RS (AgRg), rel. Min. Ilmar Galvão, j. 8.10.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 810/PR, rel. Min. Francisco Rezek, j. 10.12.1992. *RDA* 205/272.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Decret 93.006464-5, rel. Des. Antonio Elias de Queiroga, j. 9.6.1993. *RT* 701/142.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Intervenção Estadual 22.146-0, São Paulo, rel. Des. Renan Lotufo, j. 15.2.1995.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Intervenção Estadual 22.472-0, São Paulo, rel. Des. Viseu Júnior, j. 15.3.1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 1.098-1/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. 11.9.1996. STF. ADIn 135/PB, rel. Min. Octávio Gallotti, j. 21.11.1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 1.557/DF, rel. Min. Octávio Gallotti, j. 20.3.1997. *RTJ* 163/95.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 137/PA, rel. Min. Moreira Alves, j. 14.8.1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 98-5/MT, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 7.8.1997, *DJU* 31.10.1997. *RT* 749/181.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 1.911/PR, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 19.11.1998. *RJIOB* 1/13447.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.256-3/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 11.10.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.365-9/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j.

11.10.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.261-0/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j.

11.10.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.241-5/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j.

11.10.2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.123-1/ES, rel. Min. Marco Aurélio, j.

6.6.2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22.685/AL, rel. Min. Celso de Mello, j.

19.2.2002, *DJU* 26.2.2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.206 MC/AP, rel. Min. Maurício Corrêa, j.

6.3.2002, *DJU* 18.3.2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.783/RS, rel. Min. Maurício Corrêa, j.

4.4.2002, *DJU* 11.4.2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.380/RO, rel. Min. Ellen Gracie, j.

15.10.2002, *DJU* 23.10.2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.238-5/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j.

12.2.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 1.207-4/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j.

19.3.2003. *RT* 817/159.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 2.250/DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j.

2.4.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 2.772/SP, rel. Min. Marco Aurélio, j. 8.5.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.277/AL, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j.

22.5.2003, *DJU* 29.5.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AO 1.042 MC/PE, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.11.2003, *DJU* 21.11.2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. IF 506 AgR/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, j. 5.5.2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 3401/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 3.2.2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 3.367-1/DF, rel. Min. Cezar Peluso, j. 13.4.2005.

9.6. Legislação

9.6.1. Legislação federal (Brasil)

Constituições Federais do Brasil (desde 1824)

Constituição Federal do Brasil (até Emenda 45, de 2004)

Lei Complementar 35, de 14.3.1979 (Lei Orgânica da Magistratura)

Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Estatuto do Ministério Público da União)

Lei Complementar 101, de 5.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)

Decreto-Lei nº 579, de 30.7.1938 (Departamento Administrativo do Serviço Público)

Decreto-Lei nº 1.058, de 19.1.1939 (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional)

Lei nº 1.079, de 10.4.1950 (Crimes de responsabilidade)

Lei nº 1.102, de 18.5.1950 (Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia)

Lei nº 4.320, de 17.3.1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro)

Lei nº 5.172, de 25.10.1966 (Código Tributário Nacional)

Decreto-Lei nº 200, de 25.2.1967 (Organização da Administração Federal)

Decreto-Lei nº 201, de 27.2.1967 (Responsabilidade de prefeitos e vereadores)

Lei nº 5.869, de 11.1.1973 (Código de Processo Civil)

Lei nº 8.429, de 2.6.1992 (Improbidade administrativa)

Lei nº 8.472, de 14.10.1992 (Conselho da Justiça Federal)

Lei nº 9.096, de 19.9.1995 (Legislação eleitoral, arts. 38 e seguintes – Fundo Partidário)

Lei nº 10.180, de 6.2.2001 (Organiza o sistema de planejamento e orçamento federal, cria controle interno etc.)

Lei nº 10.406, de 10.1.2002 (Código Civil)

Lei nº 10.407, de 10.1.2002 (Orçamento de 2002)

Lei nº 10.524, de 25.7.2002 (LDO para 2003)

Lei nº 10.640, de 14.1.2003 (Orçamento de 2003)

Lei nº 10.707, de 30.7.2003 (LDO para 2004)

Lei nº 10.837, de 16.1.2004 (Orçamento de 2004)

Lei nº 10.934, de 11.8.2004 (LDO para 2005)

Lei nº 11.100, de 25.1.2005 (Orçamento de 2005)

Lei nº 11.178, de 20.9.2005 (LDO para 2006)

Lei nº 11.306, de 17.5.2006 (Orçamento de 2006)

Decreto nº 6.144, de 29.12.1943 (POE – Plano de Obras e Equipamentos)

Decreto nº 53.914, de 11.5.1964 (Cria o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica)

Resolução do Congresso Nacional 1, de 11.8.1970 (Regimento Interno do Congresso Nacional)

Resolução do Congresso Nacional 1, de 4.10.2001 (Comissão Mista de Orçamento)

Portaria do Ministério do Planejamento 9, de 28.1.1974 (Atualiza a discriminação de despesa por funções)

Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão 42, de 14.4.1999 (Atualiza a discriminação de despesa por funções)

Portaria Interministerial 163, de 4.5.2001 (Normas Gerais de Consolidação das Contas Públicas)

9.6.2. Legislação estadual (Brasil)

9.6.2.1. Ceará

Constituição Estadual

Lei nº 11.891, de 20.12.1991 (Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário – Fermoju)

Lei nº 13.452, de 22.4.2004 (Fermoju – alterações)

Lei nº 13.514, de 21.7.2004 (LDO para 2005)

9.6.2.2. Espírito Santo

Constituição Estadual

LC nº 219, de 27.12.2001 (Fundo Especial do Poder Judiciário – Funerp)

Lei nº 7.725, de 15.1.2004 (Orçamento de 2004)

Lei nº 7.840, de 5.8.2004 (LDO para 2005)

9.6.2.3. Minas Gerais

Constituição Estadual

Lei nº 10.572, de 30.12.1991 (Comissão de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário)

Lei nº 15.031, de 20.1.2004 (Orçamento de 2004)

Lei nº 15.291, de 5.8.2004 (LDO para 2005)

Lei nº 15.970, de 12.1.2006 (Orçamento de 2006)

9.6.2.4. Paraná

Constituição Estadual

Lei nº 12.216, de 15.7.1998 (Cria o Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – Funrejus)

Lei nº 12.604, de 2.7.1999 (Funrejus – alterações na legislação)

Lei nº 14.275, de 29.12.2003 (Orçamento de 2004)

Lei nº 14.468, de 21.7.2004 (LDO para 2005)

Lei nº 14.977, de 28.12.2005 (Orçamento de 2006)

9.6.2.5. Rio de Janeiro

Constituição Estadual

Lei nº 2.524, de 22.1.1996 (Cria o Fundo Especial do Tribunal de Justiça – FETJ)

Lei nº 3.217, de 27.5.1999 (Fundo Especial do Tribunal de Justiça – transferência de recursos)

Lei nº 4.130, de 17.7.2003 (LDO para 2004)

Lei nº 4.259, de 29.12.2003 (Orçamento para 2004)

9.6.2.6. Rio Grande do Sul

Constituição Estadual

Lei nº 11.946, de 1º.8.2003 (LDO para 2004)

9.6.2.7. Santa Catarina

Constituição Estadual

Lei nº 8.067, de 17.9.1990 (Fundo de Reaparelhamento da Justiça)

Lei nº 13.095, de 9.8.2004 (LDO para 2005)

9.6.2.8. São Paulo

Constituição Estadual (atualizada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14.2.2006)

Lei nº 8.876, de 2.9.1994 (Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça)

Lei nº 9.653, de 14.5.1997 (Fundos Especiais de Despesas dos Tribunais de Alçada e Justiça Militar)

Lei nº 11.331, de 26.12.2002 (Emolumentos dos atos notariais e de registro)

Lei nº 11.437, de 16.7.2003 (LDO para 2004)

Lei nº 11.605, de 24.12.2003 (Plano plurianual 2004/2007)

Lei nº 11.607, de 29.12.2003 (Orçamento de 2004)

Lei nº 11.608, de 29.12.2003 (Taxa judiciária)

Lei nº 11.782, de 22.7.2004 (LDO para 2005)

Lei nº 11.816, de 30.12.2004 (Orçamento de 2005)

Lei nº 12.298, de 8.3.2006 (Orçamento de 2006)

Decreto nº 40.566, de 21.12.1995 (Implantação do Siafem)

Decreto nº 48.444, de 14.1.2004 (Normas para execução orçamentária de 2004)

Decreto nº 49.337, de 13.1.2005 (Normas para execução orçamentária de 2005)

9.6.3. Legislação estrangeira

Constituição da Argentina

Constituição da Costa Rica

Constituição da Espanha

Constituição da França

Constituição da Itália

Constituição de Portugal

Constituição do Chile

Constituição do Uruguai

Constituição dos Estados Unidos da América

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Assembleia Nacional Francesa de
1789