

# CONSIDERAÇÕES SOBRE AS AUTONOMIAS ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

JOSÉ MAURICIO CONTI

## 1 Considerações introdutórias

A autonomia do Poder Judiciário, em especial em suas dimensões administrativa e financeira, é um dos pilares em que se sustenta nosso Estado Democrático de Direito. Embora já tenha tratado do tema mais detalhada e especificamente em obra anterior,<sup>1</sup> há sempre aspectos novos que merecem atenção e abordagem atualizada.

Razão suficiente para justificar a escolha do tema nessa obra que homenageia o Ministro Dias Toffoli, que, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal, é o representante nacional do Poder Judiciário, e, por conseguinte, quem tem a atribuição e o dever de zelar pela sua independência, sem a qual não se pode caminhar com segurança em direção aos objetivos fundamentais de nossa República Federativa. Uma missão para a qual se espera possa este texto contribuir.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, organizado na forma de uma República Federativa, que consagra entre seus pilares a separação de poderes. Preceitos que vêm expressos nos dois primeiros artigos da Constituição, constituindo-se em cláusulas pétreas, insuscetíveis de alteração, pois vedadas emendas ao texto voltadas a aboli-los.

Assegurar a efetiva independência dos poderes, objetivamente, não é simples. Trata-se de questão delicada que envolve a necessidade da análise das funções e relações que se estabelecem entre os poderes, suas posições no Estado e inserção na organização da Administração Pública.

Maior é a dificuldade, e mais atenção se deve ter, em relação à independência do Poder Judiciário, uma vez que, no sistema brasileiro, é composto por membros não

---

<sup>1</sup> CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006, obra na qual o tema foi abordado de maneira específica e mais aprofundada, o que justifica por vezes usos de trechos da referida obra, não necessariamente destacados, uma vez que houve ajustes na redação.

eleitos, e, por conseguinte, não submetidos ao escrutínio da escolha pelo voto. E também não participam da formação da vontade popular na elaboração das leis que vão reger a sociedade. Externa a esse processo, há a função de garantir o cumprimento das leis e solucionar as controvérsias, zelando pela fiel observância do ordenamento jurídico. Necessária uma especial proteção constitucional que lhes assegure a independência necessária para cumprir suas funções sem interferências outras que os desviem da missão de manter hígido o ordenamento jurídico, o que é essencial para o Estado Democrático de Direito.

## 2 Independência e autonomia do Poder Judiciário

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 Filho;<sup>2</sup> “instrumento de efetiva realização da *cidadania* e de real *garantia dos direitos*”, assevera José Néri da Silveira.<sup>3</sup>

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”.<sup>4</sup>

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”.<sup>5</sup>

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 para que pratique os atos jurídicos de seu interesse.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 241.

<sup>3</sup> SILVEIRA, José Néri da. Dimensões da independência do Poder Judiciário. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 17, p. 167-87, 1999. p. 177.

<sup>4</sup> *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](http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/BasicPrinciples.htm). Acesso em: 19 ago. 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 nº 1.994/41, aprovada em 4.3.1994 (DALLARI, Dalmo A. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 46).

<sup>5</sup> FERREIRA, A. B. de H. *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).

<sup>6</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 454.

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.<sup>7</sup>

Há de se reconhecer que, efetivamente, os conceitos de independência e autonomia se confundem, 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.

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 Judiciário é assegurada seja em virtude da (i) autonomia institucional, seja, ainda, em virtude da (ii) autonomia funcional concedida à magistratura”.<sup>8</sup>

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 à 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 “e”). O princípio da inicialidade legislativa

<sup>7</sup> SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 454.

<sup>8</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, p. 34-44, maio 1993. p. 35.

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 juizes e servidores, a criação ou a extinção de Tribunais inferiores e a alteração da organização e divisão judiciárias (CF, arts. 93 e 96, II).<sup>9</sup>

E o “princípio da autoadministração financeira”, assim denominado por Clèmerson Clève, configura a autonomia financeira, seguramente o mais relevante aspecto da autonomia que vai sustentar a independência do Poder Judiciário, e justifica uma análise mais destacada.

### 3 A autonomia administrativa do Poder Judiciário

Vários são os aspectos que denotam a preocupação em assegurar a autonomia administrativa do Poder Judiciário, e a Constituição os contempla em vários dos seus dispositivos, alguns já enumerados.

O art. 96 da Constituição indica entre as competências privativas dos Tribunais, e nelas identificam-se os principais pontos que conferem ao Poder Judiciário autonomia, que tenham uma gestão com independência e sem interferências de outros órgãos e poderes.

É o caso da competência para eleger seus órgãos diretivos, o que não ocorre com outros órgãos com elevado grau de independência, como o Ministério Público, por exemplo, cujo chefe é nomeado pelo Poder Executivo (no âmbito federal, art. 128, §1º: “O Ministério Público da União tem por chefe e Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República”).

Ao Poder Judiciário compete dispor sobre sua estrutura administrativa, organizando suas secretarias, serviços auxiliares e serviços vinculados (Constituição, art. 96, I, “b”), o que lhes permite ter ampla liberdade em moldar os órgãos que o integram.

Exercer o controle sobre a escolha de seus servidores é também ponto importante a ser destacado, o que é garantido pela competência em prover os cargos de juiz e os demais necessários à administração da justiça, bem como administrar a respectiva vida funcional, com a concessão de licenças, férias e afastamentos (Constituição, art. 96, I, “c”, “e” e “f”).

A iniciativa privativa de leis em matéria administrativa é outra prerrogativa relevante para a autonomia administrativa, pois, embora não assegure ao Poder Judiciário o pleno controle sobre o que vai ser aprovado, uma vez que está essa atribuição no âmbito do Poder Legislativo, permite-lhe iniciar o processo da forma que melhor se ajuste às suas necessidades e interesses para cumprir sua função pública, reduzindo a margem de discricionariedade e possível interferência de outros poderes em sua organização administrativa.

É o caso da criação e extinção de cargos e de remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juizes que lhe forem vinculados, bem como da fixação do subsídio de seus membros (Constituição, art. 96, II, “b”; *vide* também ADI nº 2.087MC. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 3.11.1999).

<sup>9</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, p. 34-44, maio 1993. p. 35-36.

Propor a criação de varas judiciárias (Constituição, art. 96, I, “d”) é iniciativa legislativa fundamental para a adequada estruturação dos serviços judiciais, e integra as prerrogativas de autogoverno, como bem destacado pelo Supremo Tribunal Federal, em caso análogo envolvendo os Tribunais de Contas, perfeitamente aplicável ao Poder Judiciário, conforme acórdão relatado pelo Min. Dias Toffoli:

Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal.

Estando essa iniciativa “intimamente relacionada à necessidade de se garantir independência institucional a tais Cortes, para que elas possam exercer corretamente suas funções precípua, sem embaraços por parte dos Poderes Executivo e Legislativo” (ADI nº 4.418. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.12.2016).

O exercício dessas competências administrativas, associado às prerrogativas que garantem a autonomia financeira, que serão delineadas a seguir, compõem o quadro jurídico que dá forma e conteúdo à independência do Poder Judiciário, como prevê o art. 2º da Constituição.

## 4 A autonomia financeira do Poder Judiciário

Assentada a autonomia financeira do Poder Judiciário como imprescindível para o respeito e efetiva observância do disposto no art. 2º da Constituição, há que se identificar como ela se materializa.

Para isso, há que se identificar alguns pontos relevantes da participação do Poder Judiciário no ciclo orçamentário, e neles constatar a efetividade das garantias constitucionais que lhe são asseguradas.

Compondo-se o ciclo orçamentário das fases de elaboração, execução e controle orçamentários, em cada uma delas há aspectos sensíveis sobre os quais comporta uma análise mais detalhada.

### 4.1 Autonomia financeira do Poder Judiciário: fase de elaboração orçamentária

Na fase de elaboração da lei orçamentária anual está o principal instrumento garantidor da autonomia financeira do Poder Judiciário, que vem disposto no art. 99, §1º da Constituição: “Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”.

Ou seja, embora o Poder Executivo tenha a iniciativa da lei orçamentária anual (Constituição, art. 165, III), abre-se uma parcial exceção para conferir ao Poder Judiciário a iniciativa da parte que lhe cabe na definição de suas despesas e programas na lei orçamentária do ente da federação de que é parte integrante. Cumpre esclarecer que, sendo a iniciativa da lei orçamentária um ato privativo do Poder Executivo, e esta abrange toda a Administração Pública do ente da Federação, incluindo, portanto, todos

os poderes, o dispositivo constitucional dá ao Poder Judiciário a competência para formular a parte que lhe cabe no orçamento. Isto inclui estabelecer as despesas ligadas ao Poder Judiciário nas classificações institucional e por programas.

O exercício dessa prerrogativa dá-se nos limites estabelecidos previamente na lei de diretrizes orçamentárias, e nesse ponto algumas considerações têm se mostrado importante destacar.

A primeira delas é a generalizada inobservância do texto constitucional, ao estabelecer que referidos limites serão estipulados “conjuntamente com os demais Poderes”, o que nunca ou raramente se cumpre pelos entes da Federação, em afronta explícita ao que é determinado. O Supremo Tribunal Federal já decidiu pela suspensão da vigência dos dispositivos que estão em desacordo com esta regra (ADIMC nº 468-9. Rel. Min. Carlos Velloso, e ADIMC nº 810-2. Rel. Min Francisco Rezek).

Não havendo participação do Poder Judiciário na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, no que tange à fixação dos limites para suas despesas, referido limite padece de vício de inconstitucionalidade, por desatender expressamente à determinação constitucional nesse sentido.

Outra questão refere-se à possibilidade de interferência do Poder Executivo na proposta encaminhada pelo Poder Judiciário, por ocasião da consolidação da proposta final da lei orçamentária, a ser encaminhada ao Poder Legislativo para deliberação e aprovação.

Nesse caso, essa possibilidade fica adstrita ao disposto na Constituição, art. 99, §4º, que prevê, apenas se a proposta for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias, que o Poder Executivo poderá fazer os ajustes necessários para que ele seja respeitado.

Mas não é o que se tem observado em muitos casos. Em Alagoas, no ano de 2009, o descumprimento do preceito constitucional já ensejou decisão determinando a correta apreciação da proposta pelo Poder Legislativo, nos termos encaminhados pelo Poder Judiciário, devolvendo-se o projeto ao Poder Executivo para que se promova a adequação cabível, corrigindo-se e reinserindo a proposta apresentada pelo Poder Judiciário em seus exatos termos (STF, MS nº 28.405. Rel. Min. Marco Aurélio, decisão liminar monocrática em 15.11.2009).

Situação análoga já foi experimentada pela Defensoria Pública, que, após a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, também passou a ter autonomia financeira expressamente reconhecida no texto constitucional, com a mesma prerrogativa de iniciativa de sua proposta orçamentária nos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias.

No caso que chegou ao Supremo Tribunal Federal, o Poder Executivo do Estado da Paraíba, no encaminhamento da proposta orçamentária de 2014, reduziu a proposta orçamentária apresentada pela Defensoria Pública, que havia sido encaminhada dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, além de integrá-la nas dotações do próprio Poder Executivo, como uma Secretaria de Estado.

A decisão da Corte, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, ratificou o entendimento no sentido de que o Poder Executivo está impedido de reduzir o valor da proposta orçamentária ao consolidar os valores na formulação do projeto encaminhado ao Poder Executivo:

Nos termos do art. 134, §2º, da Constituição Federal, não é dado ao chefe do Poder Executivo estadual, de forma unilateral, reduzir a proposta orçamentária da Defensoria Pública quando essa é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Caberia ao Governador do Estado incorporar ao PLOA a proposta nos exatos termos definidos pela Defensoria, podendo, contudo, pleitear à Assembleia Legislativa a redução pretendida, visto ser o Poder Legislativo a seara adequada para o debate de possíveis alterações no PLOA. (STF, ADPF nº 307 MC-Ref/DF. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.12.2013)

E segue esclarecendo que somente ao Poder Legislativo é permitida a alteração dos valores:

Note-se que a norma instituidora da autonomia financeira da Defensoria Pública, invocada como parâmetro de controle desta ADPF, se impõe, no caso, ao chefe do Poder Executivo, dela decorrendo o dever de enviar a proposta orçamentária no montante definido, respeitados os limites da lei de diretrizes orçamentárias (art. 134, §2º, da CF). A mesma norma não se impõe ao Poder Legislativo, que poderá alterar a proposta original formulada pela defensoria quando do exame do PLOA.

Nem mesmo a omissão legislativa na lei de diretrizes orçamentárias, o que é usual em muitos entes da federação, como é o caso do Estado de São Paulo, autoriza o “corte” da proposta do Poder Judiciário nessa fase de encaminhamento do projeto de lei para apreciação do Poder Legislativo. Omissa a lei de diretrizes orçamentárias no tocante aos limites das despesas do Poder Judiciário, caberá ao Poder Executivo acolher a proposta setorial do Poder Judiciário e integrá-la ao projeto de lei, e somente ao Poder Legislativo caberá tomar a decisão final acerca dos valores que comporão as dotações do Poder Judiciário na lei orçamentária.

Uma forma de evitar essa indevida interferência da atuação do Poder Executivo em matéria orçamentária na fase de elaboração do projeto de lei é o encaminhamento da proposta do Poder Judiciário diretamente ao Poder Legislativo, como é expressamente previsto no processo legislativo de alguns estados da Federação. É o caso, por exemplo, do Ceará, que tem previsão na Constituição do estado nesse sentido:

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 Assembléia Legislativa. (CE, art. 99, §1º)

No mesmo sentido o Rio de Janeiro: “O encaminhamento da proposta, depois de aprovada pelo Tribunal de Justiça, será feito pelo seu Presidente, à Assembléia Legislativa” (CE, art. 152, §2º).

O encaminhamento direto evita a intermediação do Poder Executivo, que, exceto em caso de descumprimento dos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias, não pode interferir na proposta orçamentária setorial do Poder Judiciário, em respeito à sua autonomia financeira assegurada pelo art. 99 da Constituição e à independência prevista no art. 2º da Constituição.

Uma terceira questão relacionada à fase de elaboração orçamentária capaz de interferir na autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário refere-se à iniciativa legislativa para a propositura de leis em matéria orçamentária.

É certo que a iniciativa legislativa em matéria orçamentária é do Poder Executivo, nos expressos termos do art. 165 da Constituição.

No entanto, há que se interpretar referido dispositivo em consonância, e sistematicamente, com o disposto no art. 99, §1º da Constituição, nos termos do que foi anteriormente exposto, de modo a se reconhecer ser essa iniciativa, no que tange às despesas do Poder Judiciário, condicionada a compreender a proposta encaminhada por iniciativa do Poder Judiciário, que deve ser incorporada ao projeto de lei.

Mas há outros aspectos sujeitos à controvérsia que merecem atenção mais cuidadosa.

O processo orçamentário não se restringe à apresentação do projeto de lei orçamentária e seu processamento.

Sendo a lei orçamentária baseada em previsões de fatos futuros, é certo que ao longo de sua execução surgirão intercorrências que vão exigir alterações, cujo principal instrumento é por meio da abertura de créditos adicionais.

Não faria nenhum sentido reconhecer ao Poder Judiciário a prerrogativa de apresentar sua parte na proposta de lei orçamentária e, sendo necessária qualquer alteração, não ter iniciativa para propor modificações na lei após aprovada, o que resultaria na inusitada necessidade de solicitar ao Poder Executivo que iniciasse o processo legislativo para alterar aspectos de seu exclusivo interesse.

A iniciativa legislativa para abertura de créditos adicionais tem como fundamento a equivocada interpretação extensiva do art. 165 da Constituição, e uma infundada prorrogação da vigência do extinto dispositivo da Constituição de 1967 (art. 60) e Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 57), segundo o qual “É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira”.

Uma interpretação que não pode de maneira alguma prevalecer, pois, como já longamente expus e defendi,<sup>10</sup> não somente o dispositivo constitucional que amparava essa iniciativa privativa não mais está em vigor como, na hipótese, a interpretação ampliativa é incabível, uma vez que a regra da iniciativa legislativa privativa é exceção, cabendo apenas nas hipóteses expressamente previstas, que não é o caso.

Conforme expõe 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.<sup>11</sup>

Nos termos já anteriormente expostos,

[...] a única interpretação que se mostra coerente com o sistema jurídico, analisando-se 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.

<sup>10</sup> CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 283-307.

<sup>11</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, p. 34-44, maio 1993. p. 35.



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.<sup>12</sup>

## 4.2 Autonomia financeira do Poder Judiciário: fase de execução orçamentária

Na fase de execução orçamentária, também há instrumentos que garantem autonomia financeira ao Poder Judiciário, estando o principal deles no art. 168 da Constituição, que assegura a entrega dos recursos das dotações orçamentárias na forma de duodécimos, em data certa (até o dia 20 de cada mês).

Em face das características peculiares da lei orçamentária, que é baseada em previsões de receitas e define as despesas para o exercício financeiro a se iniciar, as adaptações ao longo da execução orçamentária são inevitáveis, dadas as intercorrências próprias de fatos futuros, naturalmente sujeitos a incertezas e imprecisões nas previsões.

A titularidade do Poder Executivo em matéria de gestão das finanças públicas, que lhe confere a prerrogativa de previsão das receitas e controle sobre a execução orçamentária, exige que tenha especial atenção e respeito à determinação constitucional de entrega das dotações orçamentárias consignadas ao Poder Judiciário, sob pena de mitigar a autonomia financeira que lhe é assegurada.

Os mecanismos de flexibilidade orçamentária não podem atingir o Poder Judiciário sem sua participação e concordância, a fim de não permitir que atos discricionários do Poder Executivo importem no descumprimento do disposto no art. 168 da Constituição.

O art. 9, §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê a possibilidade de contingenciamento de despesas dos poderes em caso de frustração de arrecadação e indicação de comprometimento no atingimento das metas de resultado fiscal, já teve sua eficácia cautelarmente suspensa por decisão unânime tomada na ADI nº 2.238-5, justamente por estar afrontando o princípio da separação de poderes.

Referida possibilidade de contingenciar a entrega dos recursos, frustrando a previsão dos duodécimos, não é medida que se mostra adequada e coerente com a garantia de autonomia financeira do Poder Judiciário. Como já pude anotar:

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

<sup>12</sup> CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 295.

excessivamente elevado ao apurar o montante da limitação e, por conseguinte, faça prevalecer seus interesses em detrimento aos do Poder Judiciário.<sup>13</sup>

O disposto no 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, caminha na direção contrária ao princípio da separação de poderes, não sendo compatível com o ordenamento jurídico vigente todo e qualquer mecanismo que permita a alteração da proposta orçamentária, no que tange ao Poder Judiciário.

Ressalte-se que o contingenciamento 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 fiscal, havendo inúmeras exceções, previstas na LRF, nas leis de diretrizes orçamentárias e na legislação ordinária.

E, como já expus:

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 pétreia, conforme estabelece o art. 60, §4º, III, estando a autonomia financeira do Poder Judiciário, corolário desse princípio, também consagrada em seu art. 99.

Sendo assim:

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.

Sendo forçoso concluir que, no sistema constitucional vigente, não é possível haver limitação de empenho de despesas do Poder Judiciário.<sup>14</sup>

## 5 Síntese conclusiva

A Constituição brasileira tem entre seus fundamentos a independência dos poderes, cláusula pétreia insculpida no art. 2º do seu texto.

Não há como reconhecer independência sem assegurar a ampla autonomia, em seus vários aspectos, dos quais destacamos a autonomia administrativa e a autonomia financeira, permitindo o pleno exercício de suas funções constitucionais sem a interferência e sem guardar relação de dependência e subordinação aos demais poderes, órgãos e instituições.

E a expressão material e concretização desses aspectos das autonomias administrativa e financeira dão-se pela observância dos dispositivos constitucionais que garantem a autonomia administrativa e, no âmbito financeiro, o ciclo orçamentário, especialmente nas fases de elaboração e execução orçamentárias.

<sup>13</sup> CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 100.

<sup>14</sup> CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 102.

Há amplas garantias constitucionais de autogoverno, que asseguram controle sobre seus órgãos administrativos, como a eleição de seus dirigentes, composição da estrutura administrativa, iniciativa legislativa nas normas de seu interesse, o que, em sendo fielmente observado, permitem o exercício das funções constitucionais sem se sujeitar aos demais poderes.

A autonomia financeira, uma vez que não há como prever o montante de recursos suficientes, nem havendo meios de ter fontes próprias de arrecadação, é assegurada pela observância das garantias constitucionais que permitem a participação no ciclo orçamentário sem que os demais poderes possam sobrepor seus interesses aos do Poder Judiciário.

Nessa linha, há que se observar e respeitar o fiel cumprimento dos limites que devem ser previstos na lei de diretrizes orçamentárias, elaborada conjuntamente com os demais poderes, sem modificar a proposta de despesas apresentada pelo Poder Judiciário para incorporação na lei orçamentária, bem com a ampla iniciativa legislativa do Poder Judiciário em matéria orçamentária em todas as questões de seu interesse específico.

E, uma vez fixados os valores na lei orçamentária, estes devem ser integral e tempestivamente entregues, sem reduções ou contingenciamentos.

Dessa forma, as garantias constitucionais que preservam a autonomia administrativa e a autonomia financeira do Poder Judiciário permitirão a observância da independência do Poder Judiciário, em cumprimento à cláusula pétreia insculpida no art. 2º da Constituição, um dos pilares nos quais se sustenta nosso Estado Democrático de Direito.

## Referências

- ATALIBA, Geraldo. Autonomia do Poder Judiciário no plano estadual. *Associação dos Magistrados Mineiros*, ano I, v. I, p. 88-89, 1983.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.087MC*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 3.11.1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4.418*. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.12.2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 307 ME-Ref/DF*. Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19.12.2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 28.405*. Rel. Min. Marco Aurélio.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 117, p. 293-308, jan./mar. 1993.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 82, v. 691, p. 34-44, maio 1993.
- CONTI, José Mauricio (Org.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. v. I.
- CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.
- CONTI, José Mauricio. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, São Paulo, ano 13, n. 34, p. 91-99, jan./abr. 2012.
- CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

- CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério. A luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher-Conjur, 2019.
- DALLARI, Dalmo A. Brasil: Independence and financial autonomy of the Judiciary. *CIJL (Centre for the independence of Judges and Lawyers) Yearbook*, Genebra, v. V (1996/1997), p. 39-47, mar. 1998.
- DALLARI, Dalmo A. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- FERREIRA, A. B. de H. *Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.
- 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, 2003.
- MELLO FILHO, José Celso. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1986.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2019.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- SILVEIRA, José Néri da. Dimensões da independência do Poder Judiciário. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 17, p. 167-87, 1999.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CONTI, José Mauricio. Considerações sobre as autonomias administrativa e financeira do Poder Judiciário. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (Coord.). *Democracia e sistema de justiça: obra em homenagem aos 10 anos do Ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 325-336. ISBN 978-85-450-0718-0.

---