

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 acrescentadas 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%. Precisáramos 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 discorreremos 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 determinada, 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.