

**A AUTONOMIA FINANCEIRA
DO PODER JUDICIÁRIO**

Blucher

JOSÉ MAURICIO CONTI

**A AUTONOMIA FINANCEIRA
DO PODER JUDICIÁRIO**

2019

A autonomia financeira do poder judiciário

© 2019 José Mauricio Conti

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil
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. – 2. 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

Índice para catálogo sistemático:
1. Direito – Poder judiciário – Finanças

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	–	<i>Boletim de Direito Administrativo</i>
BDM	–	<i>Boletim de Direito Municipal</i>
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	–	<i>Diário da Justiça</i>
DJU	–	<i>Diário da Justiça da União</i>
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	–	<i>Revista de Administração Municipal</i>
RAP	–	<i>Revista de Administração Pública</i>
RCD	–	Resolução da Câmara dos Deputados
RCN	–	Resolução do Congresso Nacional
RDA	–	<i>Revista de Direito Administrativo</i>
RDP	–	<i>Revista de Direito Público</i>
RE	–	Recurso Extraordinário
RESP	–	Recurso Especial
RFP	–	<i>Revista de Finanças Públicas</i>
RIL	–	<i>Revista de Informação Legislativa</i>
RJIOB	–	<i>Repertório de Jurisprudência IOB</i>
RLD	–	Receita Líquida Disponível
RSF	–	Resolução do Senado Federal
RT	–	<i>Revista dos Tribunais</i>
RTCu	–	<i>Revista do Tribunal de Contas da União</i>

RTJ	–	<i>Revista Trimestral de Jurisprudência</i>
SIA-FEM	–	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

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. Vem-se as diferenças entre os diversos sistemas, que influenciam no maior ou menor grau de autonomia do Poder Judiciário. Consta-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.

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!

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

Sumário

Agradecimentos	5
Glossário	7
Apresentação.....	11
Nota do autor.....	13
Prefácio.....	15
1. A origem do Poder Judiciário e o princípio da separação dos poderes.....	21
1.1. Evolução histórica	21
1.2. Críticas à teoria da separação dos poderes.....	25
1.3. A separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos	29
1.4. A separação de poderes e o sistema parlamentarista	31
1.5. A separação de poderes no sistema constitucional brasileiro.....	34
2. O Estado, o Poder Judiciário e a Administração Pública.....	35
3. O Poder Judiciário: funções, organização e autonomia.....	43
3.1. Identificação e funções do Poder Judiciário.....	43
3.2. Organização do Poder Judiciário	45
3.3. O Poder Judiciário no Brasil	47
3.3.1. A atual organização do Poder Judiciário no Brasil.....	53
3.4. Independência e autonomia do Poder Judiciário	55
4. O Poder Judiciário e as Leis Orçamentárias.....	61
4.1. O orçamento público	61
4.2. O orçamento público no Brasil e o Poder Judiciário	63
4.3. Classificações orçamentárias da despesa pública: as despesas do Poder Judiciário no orçamento	68
4.3.1. Classificação por categorias econômicas	70

A autonomia financeira do poder judiciário

4.3.2. Classificação institucional.....	72
4.3.3. Classificação funcional e por programas.....	73
4.4. A elaboração do orçamento.....	78
4.4.1. Fase administrativa.....	81
4.4.1.1. Etapa preliminar.....	82
4.4.1.2. Etapa intermediária.....	83
4.4.1.3. Etapa final.....	84
4.4.2. Fase legislativa.....	85
4.4.3. A estipulação dos limites orçamentários e a autonomia financeira do Poder Judiciário.....	87
4.4.4. O encaminhamento da proposta orçamentária do Poder Judiciário.....	90
4.4.5. O Poder Judiciário e a iniciativa legislativa em matéria orçamentária.....	93
4.5. A execução do orçamento.....	95
4.5.1. A limitação de empenho pelo Poder Executivo e a autonomia financeira do Poder Judiciário.....	101
4.5.2. A abertura de créditos adicionais para o Poder Judiciário.....	104
4.5.3. O art. 168 da CF e a entrega de recursos ao Poder Judiciário.....	106
4.5.4. A execução financeira e o Poder Judiciário.....	108
4.6. Fiscalização financeira e orçamentária e o Poder Judiciário.....	110
4.6.1. O controle interno do Poder Judiciário.....	115
4.6.2. O controle externo do Poder Judiciário.....	116
4.6.3. O “controle externo” do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça.....	118
5. As Finanças Públicas e o Poder Judiciário: identificação e mensuração das despesas públicas no âmbito dos serviços afetos à justiça.....	127
5.1. Natureza dos serviços afetos à Justiça.....	128
5.2. Serviços vinculados à Justiça: conteúdo, finalidade e abrangência.....	129
5.2.1. A dificuldade na identificação precisa do resultado pretendido: a imprecisão no conceito de “Justiça”.....	130
5.2.2. Abrangência dos serviços públicos afetos à Justiça.....	133
5.3. As teorias sobre as despesas públicas e sua aplicação aos serviços prestados no âmbito da Justiça.....	137

6.	A autonomia financeira e o Poder Judiciário	143
6.1.	Os mecanismos de garantia da autonomia financeira	148
6.1.1.	Fontes próprias de recursos	148
6.1.2.	Transferências de recursos constitucionalmente asseguradas – as transferências intergovernamentais	149
6.1.3.	Vinculações de receitas	150
6.1.4.	Participação na receita orçamentária	152
6.1.5.	Administração de fundos especiais.....	155
7.	A autonomia financeira do Poder Judiciário no Brasil.....	159
7.1.	Esfera federal.....	161
7.2.	Esfera estadual.....	162
7.2.1.	O Poder Judiciário no Estado de São Paulo	163
7.2.2.	O Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro.....	165
7.2.3.	O Poder Judiciário no Estado de Santa Catarina	167
7.2.4.	O Poder Judiciário no Estado do Paraná	169
7.2.5.	O Poder Judiciário no Estado do Rio Grande do Sul	170
7.2.6.	O Poder Judiciário no Estado do Ceará	171
7.2.7.	O Poder Judiciário no Estado de Minas Gerais.....	173
7.2.8.	O Poder Judiciário no Estado do Espírito Santo	175
7.3.	Questões sobre a autonomia financeira interna do Poder Judiciário no Brasil.....	176
7.4.	Os precatórios judiciais	179
7.5.	A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites de despesas com pessoal do Poder Judiciário.....	190
7.5.1.	A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua função como norma geral de Direito Financeiro.....	192
7.5.2.	O art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal: a limitação de gastos com pessoal.....	196
8.	Conclusões.....	201
9.	Bibliografia.....	205
9.1.	Livros	205
9.2.	Artigos e textos.....	210

A autonomia financeira do poder judiciário

9.3. CD-ROM	219
9.4. Internet.....	219
9.4.1. Sites nacionais	219
9.4.2. Sites estrangeiros	220
9.5. Jurisprudência (por ordem de data de julgamento)	222
9.6. Legislação	224
9.6.1. Legislação federal (Brasil)	224
9.6.2. Legislação estadual (Brasil).....	225
9.6.2.1. Ceará.....	225
9.6.2.2. Espírito Santo.....	225
9.6.2.3. Minas Gerais	225
9.6.2.4. Paraná	226
9.6.2.5. Rio de Janeiro	226
9.6.2.6. Rio Grande do Sul.....	226
9.6.2.7. Santa Catarina.....	226
9.6.2.8. São Paulo	226
9.6.3. Legislação estrangeira.....	227