



FINANCIAMENTO PÚBLICO DO PODER JUDICIÁRIO: ANÁLISE DOS MECANISMOS EFICIENTES PARA GARANTIR AUTONOMIA FINANCEIRA.

Manuela Saker Morais¹

Lívio Augusto de Carvalho Santos²

Jonathan Barros Vita³

RESUMO:

O objetivo do presente artigo é analisar os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário para constatar quais são compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro, quais são eficientes e como utiliza-los para efetivamente garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário. Neste contexto, a problemática é: Quais os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário são eficientes para garantir a autonomia financeira do Judiciário? Para a elaboração do presente artigo, pesquisa desenvolvida foi qualitativa do tipo documental bibliográfica, o método de abordagem escolhido foi o dedutivo, como método de procedimento foi adotado o método monográfico e como sistema de referência foi utilizado o law and economics. Os resultados alcançados foram que para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário é necessário criar fundos especiais administrado por este poder para garantir a liberdade na gestão dos recursos, bem como utilizar os demais mecanismos, recursos de receitas próprias não tributárias, vinculação de receitas e participação na receita orçamentária com percentual mínimo, para que os referidos fundos possuam recursos suficientes para suprir as despesas do Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Autonomia financeira; Financiamento Público; Poder Judiciário; Separação de Poderes.

¹ Mestranda em Direito da Unimar. Especialista em Direito Empresarial e Direito de Trânsito pela Faculdade Legale. Graduada em Administração e Direito pela CESVALE.

² Doutorando em Direito pela UNIMAR. Mestre em Direito pela UNISC. Professor da Graduação. Professor convidado da Pós-Graduação Lato Sensu. Advogado. Presidente da Subcomissão de Direito Tributário da OAB-PI.

³ Advogado, Consultor Jurídico e Contador. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET/SP), Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e Mestre em Segundo Nível em Direito Tributário da Empresa pela Universidade Comercial Luigi Bocconi, Milão/Itália. Estágio de pós-doutorado como Senior visiting research fellow na WU (Wirtschaftsuniversität Wien), Viena/Áustria. Coordenador e professor titular do Mestrado e Doutorado em Direito da UNIMAR. Editor da Revista Argumentum, Qualis B1 (ojs.unimar.br).





*PUBLIC FUNDING OF THE JUDICIAL POWER: ANALYSIS OF EFFICIENT
MECHANISMS TO GUARANTEE FINANCIAL AUTONOMY.*

ABSTRACT:

The aim of this article is to analyze the public financing mechanisms of the judiciary to verify which are compatible with the Brazilian legal system, which are efficient and how to use them to effectively guarantee the financial autonomy of the Judiciary. In this context, the problem is: What are the main mechanisms of public financing of the judiciary are efficient to guarantee the financial autonomy of the judiciary? For the preparation of this article, research developed was qualitative of the bibliographic documentary type, the approach method chosen was the deductive and as a method of procedure the monographic method was adopted and law and economics as a reference system. The results achieved were that to ensure the financial autonomy of the Judiciary it is necessary to create special funds administered by this power to ensure freedom in the management of resources, as well as use the other mechanisms, resources of own non-tax revenues, linking revenues and participation in budget revenue with a minimum percentage, so that these funds have sufficient resources to meet the expenses of the Judiciary.

Key-words: Financial autonomy; Public Financing; Judiciary; Separation of Powers.

INTRODUÇÃO

Atualmente, observa-se que o Poder Judiciário brasileiro não conseguiu acompanhar o crescimento exponencial do número de demandas colocadas ao se crivo, acarretando numa crise de credibilidade perante a sociedade. Nesta conjuntura, principal motivo de descrédito da sociedade no Poder Judiciário é a morosidade na prestação jurisdicional.

A doutrina especializada aponta como principal motivo para a morosidade na prestação judicial a falta de estrutura e recursos financeiros, chegam a essa conclusão após analisar o ponto de vista dos servidores e magistrados.

Vale ressaltar, que a ineficiência do Poder Judiciário em solucionar as lides implica em prejuízo ao jurisdicionado quanto à concretização dos seus direitos, principalmente no que diz respeito à concretização do direito ao acesso à justiça, pois esse direito compreende a obtenção de uma resposta eficiente à pretensão.

Paralelamente, cotidianamente noticia-se a intensa interferência entre os poderes, o Judiciário interferindo no Poder Executivo através de suas decisões consideradas em alguns





momentos como políticas, e de outro lado a interferência do Poder Executivo no Poder Judiciário através de cortes no orçamento que inviabilizam o próprio funcionamento do órgão.

Neste passo, os cortes no orçamento prejudicam o judiciário no cumprimento de suas atribuições constitucionais, acarretando na morosidade e no agravamento da crise na imagem desse poder. Desta forma, diante da relevância do direito fundamental ao acesso à justiça e da morosidade do Poder Judiciário na prestação da tutela jurisdicional, dos cortes nas propostas orçamentárias do Poder Judiciário surgiu a necessidade de refletir sobre o financiamento público do poder judiciário para encontrar soluções para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário. .

Neste contexto, surge a problemática: Quais os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário são eficientes para garantir a autonomia financeira do Judiciário?

Portanto, o objetivo do presente artigo é analisar os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário para constatar quais são compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro, quais são eficientes e como utilizá-los para efetivamente garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário.

Para a elaboração do presente artigo, a pesquisa a ser desenvolvida será qualitativa do tipo documental bibliográfica, o método de abordagem que será utilizado é o dedutivo, como método de procedimento será adotado o método monográfico e como sistema de referência foi utilizado o law and economics.

Para o desenvolvimento do presente estudo, divide-se o trabalho em três pontos basilares, quais sejam: A separação dos poderes na contemporaneidade; Autonomia financeira do poder judiciário; Mecanismos de financiamento público do poder judiciário.

No primeiro tópico pretende-se compreender a teoria da tripartição dos poderes no atual cenário de intensa interferência entre os poderes e verificar se é possível adaptar a teoria da separação dos poderes à realidade atual e se existe preponderância de algum dos poderes.

Em seguida, no próximo tópico, em razão da separação dos poderes será abordado a importância da autonomia do Poder Judiciário, a definição de autonomia e o alcance da autonomia do Poder Judiciário, bem como, a autonomia do referido Poder na Constituição Federal.





Por fim, no terceiro tópico, serão analisados os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário para identificar quais são compatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro e quais são eficientes para garantir a autonomia financeira do Judiciário.

1 A SEPARAÇÃO DOS PODERES NA CONTEMPORANEIDADE

Considerando o objetivo do presente trabalho que é verificar quais mecanismos são eficientes para o financiamento do Poder Judiciário, garantindo a sua autonomia e que esta autonomia está relacionada à independência dos poderes, é de grande valia a compreensão da separação dos poderes no contexto da sociedade contemporânea.

Acerca do princípio da separação dos poderes Bonilla-Maldonado (2015) aponta quatro pilares para o princípio da separação dos poderes, sendo eles a divisão das funções do Estado, divisão do poder público em três poderes, sistema de freios e contrapesos para um poder evitar os excessos dos outros e a independência e harmonia entre os referidos poderes.

Vale ressaltar, que o estudo que pretende-se realizar no presente tópico leva em consideração o atual cenário de intensa interferência entre os poderes, no qual o Poder Judiciário através de suas decisões formulam políticas públicas interferindo na administração e o Poder Executivo interfere no Legislativo através das medidas provisórias, bem como, no orçamento do Poder Judiciário e Legislativo. Neste passo, pretende-se verificar se é possível adaptar a teoria da separação dos poderes à realidade atual e se existe preponderância de algum dos poderes.

Primeiramente, é importante registrar que a separação de poderes não é uma teoria estática e deve ser interpretada e aplicada em conformidade com a realidade de cada sociedade, porém com os devidos cuidados para evitar interpretações equivocadas.

Corroborando com o fundamento que a teoria da tripartição dos poderes não é estática, Pelicioli (2006, p. 28) afirma que “a separação dos poderes deve ser encarada como princípio de moderação, racionalização e limitação do poder político no interesse da paz e da liberdade, modificando-se, como tudo “no entre-os-homens”, de acordo com as condições históricas de cada povo”.





No que diz respeito à interpretação e aplicação equivocadas da teoria da separação dos poderes, Lima (2007) salienta que a interpretação e a aplicação da teoria da separação dos poderes há muito tempo estão sendo realizadas em descompasso com os ensinamentos de Montesquieu e com os ideais liberais precursores da referida teoria. Acrescenta, que a partir da divisão das funções estatais passou-se a atribuir uma função típica para cada Poder, sendo que “a distribuição das funções estatais entre os poderes e a destinação de cada poder a um determinado estamento também tinha por objetivo assegurar sua autonomia” (LIMA, 2007, p. 106).

Segundo o referido autor o objetivo da separação dos poderes consiste em evitar o acúmulo de todos os poderes do Estado nas mãos de uma única pessoa e para cumprir com este objetivo é necessário que além da separação das funções exista um controle recíproco entre os poderes. Desta forma, pretende-se “criar um sistema de exercício moderado do poder”. (LIMA, 2007, p. 103).

Negretto (2003) ao tratar da separação dos poderes e sobre o sistema de freios e contrapesos, esclarece que o objetivo é impedir que todos os poderes se concentrem nas mãos de uma única pessoa/órgão.

Cumpre destacar, que a separação das funções que dão origem aos poderes não é pura, visto que além das funções típicas cada poder também exerce funções atípicas, ou seja, o Poder Executivo além da função típica de administrar exerce funções atípicas de legislar e de julgar, o Poder Legislativo além de sua função típica de legislar também exerce as funções atípicas de administrar e julgar e o Poder Judiciário, além de sua função típica de julgar também exerce as funções atípicas de legislar e administrar.

Nessa linha de pensamento, Abreu (2012) leciona:

É importante ressaltar que a independência entre os Poderes não é absoluta, pois o Poder Executivo possui atribuições legislativas e jurisdicionais, o Poder Legislativo possui atribuições administrativas e jurisdicionais e o Poder Judiciário, por sua vez, também possui atribuições administrativas e legislativas, sem prejuízo das funções precípua de cada Poder. (ABREU; 2012; p. 20)





Com base nos argumentos referidos, constata-se que os poderes não são absolutamente independentes existindo uma ligação ou ponto de contato entre eles. Entretanto, a atuação dos mesmos deve ser realizada de forma colaborativa e harmônica.

Lima (2007), utiliza como fundamento para explicar que não existe independência absoluta o fato de que o Estado é uno e indivisível, acrescentando que a separação de funções é apenas para organização das funções do Estado.

Oportuno ressaltar, que não se refuta a independência/autonomia dos poderes. Entretanto, a referida independência/autonomia não é plena em razão dos exercícios das funções atípicas e o controle exercido entre os poderes. Nessa perspectiva, diante de uma interferência cada vez maior entre os poderes passa-se a investigar qual dos poderes teria preeminência hodiernamente ou se existe harmonia entre os poderes.

Parte da literatura especializada aponta uma intensa atuação do poder judiciário na formulação de políticas públicas o que indicaria que o Poder Judiciário constantemente está interferindo no Poder Executivo.

Na visão de Pelicioli (2006, p.28) “Os controles jurisdicionais da legalidade da administração e da constitucionalidade da legislação evidenciam o avanço da atuação do Poder Judiciário contrariando os ensinamentos de Montesquieu que lecionava ser a jurisdição um poder nulo”.

Na concepção de Ferreira Filho (2015) a ênfase na atuação do Poder Judiciário ocorre em virtude da postura que este assumiu diante da atribuição imposta pela Carta Magna, que extrapola a intenção do constituinte, quando judicializa a política, acarretando em uma politização.

De outro lado, parte da literatura especializada aponta que existe uma preeminência do Poder Executivo, que se sobressai em relação aos demais poderes uma vez que detém a atribuição de organizar a vida financeira do Estado através do orçamento. Destarte, os poderes Legislativo e Judiciário elaboram suas propostas orçamentárias e encaminham para o Poder Executivo que realiza os ajustes necessários para equilibrar as finanças públicas, em outras palavras, o Poder Executivo realiza cortes no orçamento dos demais poderes.

Na mesma esteira, Abreu (2012) elucida que o fenômeno da preponderância do Poder Executivo ocorre não somente no Brasil, mas em todo o mundo, fundamentando esta ilação





no fato de que o “Judiciário elabora sua proposta orçamentária, prevendo o aumento do número de juízes, a ampliação e modernização de seu equipamento material e outras coisas que ajudariam a melhorar seu desempenho” (ABREU, 2012, p. 245) e posteriormente esta proposta sofre cortes do Poder Executivo e Legislativo.

Ferreira Filho (2015) corrobora com o posicionamento de que o Poder Executivo encontra-se numa posição de vantagem em relação aos demais, principalmente no Brasil e justifica em dois principais motivos, a legitimidade democrática e cultura política do país.

Na realidade brasileira, a separação dos poderes praticada é marcada pela preponderância do Executivo, isto é, do Presidente da República, isto é, do Executivo. Sem dúvida, a preeminência deste Poder é um fenômeno presente na atualidade, pelo mundo afora. Entretanto, essa preeminência não chega à proeminência que tem em nosso país. É verdade que isto não é de hoje, pois, nos anos 30 do século passado, um autor estrangeiro intitulou um livro de Sua Majestade, o Presidente do Brasil. Essa proeminência do Executivo é a proeminência do Presidente da República. Esta lhe advém de várias razões. Uma, certamente, é a sua legitimidade democrática, encarecida pela eleição direta em dois turnos: aparece assim como o escolhido da maioria absoluta do povo brasileiro. Outra, da cultura política nacional, pois para essa maioria, em que preponderam os carentes, ele é o taumaturgo, se não o demiurgo, que poderá trazer para todos o bem-estar. (FERREIRA FILHO, 2015, p. 75)

Percebe-se uma intensa interferência entre os poderes e ao contrário do que se propaga pela mídia de que apenas o Judiciário interfere no Poder Executivo através de suas decisões consideradas em alguns momentos como políticas, a interferência do Poder Executivo no Poder Judiciário é muito mais severa, pois os cortes no orçamento acarretam externalidades negativas como morosidade na prestação jurisdicional e inviabilizam o próprio funcionamento do órgão.

Interessante registrar que os recursos previstos na proposta de orçamento são fundamentais para melhoria da atividade jurisdicional, sendo imprescindível para solucionar a morosidade na solução dos conflitos levados ao judiciário. Ademais, com base nos argumentos referidos, a solução para a preeminência do Poder Executivo é buscar a autonomia financeira do Poder Judiciário.





2 AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

Em razão da separação dos poderes comentada anteriormente, a Constituição Federal de 1988 trouxe a previsão de alguns dispositivos que garantem a independência do poder judiciário, referindo-se em certos momentos como independência e em outros momentos como autonomia.

Ressalta-se que independentemente da terminologia utilizada independência ou autonomia, ambos os termos buscam a garantia da separação dos poderes. Ademais, para este trabalho entende-se que a autonomia é condição *sine qua non* para a independência, podendo-se inclusive serem tratadas como sinônimos.

Neste tópico será abordado a importância da autonomia do Poder Judiciário, a definição de autonomia e o alcance da autonomia do Poder Judiciário, bem como, a autonomia do referido Poder na Constituição Federal.

No que diz respeito à importância da autonomia do Poder Judiciário, Mendes (2016) sustenta que a autonomia do Poder Judiciário é importante pois somente é possível a concretização dos direitos constitucionais através da tutela jurisdicional se esse poder gozar de autonomia, ou seja, através do princípio da proteção judicial é possível se alcançar novas garantias judiciais de proteção da ordem constitucional objetiva e do sistema de direitos subjetivos.

Complementa, Ribeiro (1991), que a autonomia administrativa e financeira é importante para o Poder Judiciário possuir uma maior eficiência nas respostas às demandas apresentadas pela sociedade, acarretando em uma melhoria na imagem do Poder Judiciário e melhorando a crise que assola o Poder Judiciário.

Na mesma linha de pensamento, Oliveira e Castilho (2020), afirmam que a autonomia é a solução para a crise que enfrenta o Poder Judiciário, chegando a essa conclusão a partir da análise da perspectiva dos servidores e magistrados que associam a crise decorrente da morosidade processual à falta de recursos financeiros.

Acrescentam, ainda, os referidos autores que a autonomia fortalece os direitos humanos, a cidadania.





Fortalecer o Judiciário equivale a robustecer a cidadania, os direitos humanos fundamentais e a consciência republicana, pois a boa prestação dos serviços jurisdicionais exige que o abandono de alguns termos e teses referentes à discussão orçamentária, tratando-a como uma guerra pelos recursos. (OLIVEIRA; CASTILHO; 2020, p. 342)

Desta forma a autonomia do Poder Judiciário é fundamental para a concretização dos direitos dos cidadãos através de uma tutela jurisdicional eficiente, para a solução da crise institucional do Poder Judiciário e para o exercício da cidadania.

Após a constatação da importância da autonomia do Poder Judiciário para o exercício de suas atribuições passar-se-á a definir o instituto da autonomia para compreender sua aplicação e alcance no poder judiciário.

Valle (2017), define, em apertada síntese, a autonomia como a liberdade para realizar escolhas, sendo que esta somente será possível através de meios financeiros. Acrescenta, que o Poder Judiciário somente possui autonomia se obtiver recursos suficientes para a realização de suas atividades.

No mesmo sentido, Mascarenhas (2021), corrobora que a autonomia está associada a dispor de recursos financeiros para custear despesas decorrentes das funções atribuídas pela Constituição Federal. Complementa o referido autor, que a autonomia do Poder Judiciário possibilita o autogoverno, podendo criar normas para sua organização.

Na tentativa de uma definição mais clara, Meirelles (2008; p. 91), define autonomia como “é a administração própria daquilo que lhe é próprio” e destaca que a autonomia é outorgada pela Constituição Federal. Desta forma, só possuem autonomia os entes/órgãos que a Constituição Federal concedeu.

Similarmente, Conti (2019) advoga que autonomia é a possibilidade de autogoverno.

A autonomia corresponde à “faculdade de se governar por si mesmo”, 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 (CONTI, 2019, p.151).

O supracitado autor destaca que a autonomia pode ser classificada em autonomia administrativa, financeira e política, definindo a autonomia administrativa como a





“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 (CONTI, 2019, p. 152), a autonomia financeira como a possuir “recursos suficientes para as suas necessidades, sem depender de terceiros” (CONTI, 2019, p. 152) e a autonomia política como a competência para legislar.

Por derradeiro, o referido autor ressalta que a Constituição outorgou apenas a autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário, não conferindo a autonomia política e para não restar dúvidas quanto este fato apresenta a seguinte lição:

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. (CONTI, 2019, p.151)

Destarte, a definição de autonomia utilizada neste trabalho será a de autogoverno, ou seja, a possibilidade de gerir seus recursos aplicando da forma mais conveniente e liberdade de escolher como irá realizar suas atribuições. Ademais, vale ressaltar, que a independência financeira é fundamental para a autonomia.

Ressalte-se, ainda, que o artigo 99 da Lei Maior outorga ao Poder autonomia administrativa e financeira conforme o artigo 99 da Constituição, entretanto não outorga autonomia política.

Neste contexto, considerando que a autonomia do Poder Judiciário é oriunda da Constituição Federal, realizar-se-á uma análise dos dispositivos constitucionais que visam garantir autonomia para o Poder Judiciário, bem como, se esses dispositivos são eficientes ou apresentam limitações.

O principal dispositivo que trata sobre a autonomia do poder judiciário é o artigo 99 da Constituição Federal de 1988, que assegura a autonomia administrativa e financeira do poder





judiciário, devendo o poder judiciário encaminhar sua proposta orçamentária nos prazos estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Oliveira e Castilho (2020), acerca do artigo mencionado destacam que o Poder Judiciário é dotado de autonomia administrativa e financeira, bem como, compete a este órgão a elaboração de seu orçamento, considerando que conhece suas necessidades financeiras para a realização de suas atribuições.

Trata-se, aqui, do chamado princípio da autogestão do Poder Judiciário, que afirma que aos Tribunais cabe o conhecimento acerca de suas necessidades financeiras, assim como, a comprovação das quantias das quais necessitam para que a atividade jurisdicional seja prestada a contento (OLIVEIRA; CASTILHO 2020; p.341)

Em relação à autonomia administrativa e financeira e a competência para a elaboração da proposta orçamentária previstas no artigo 99 da Carta Magna, Abreu (2012), esclarece que o chefe do Poder Judiciário, assim como o chefe do Poder Executivo, detém competência para dar início aos projetos de lei orçamentária. Entretanto, o chefe do Poder Judiciário “não elabora o plano plurianual, nem a LDO, nem o orçamento anual” (ABREU; 2012; p.225 e 226), pois tais leis são de iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Mendes e Streck (2013), ao tratarem do artigo 99, afirmam que este artigo compreende juntamente com os artigos 95 e 96, garantias para a independência do poder judiciário, sendo que o primeiro trata das garantias funcionais da magistraturas e o segundo sobre autonomia orgânica-administrativa dos órgãos judiciais.

Corroborando com o argumento de que o artigo 96 complementa a ideia de autonomia do Poder Judiciário, Mendes (2016), sustenta:

A Constituição de 1988 dotou os tribunais brasileiros de um poder de autogoverno consistente na eleição de seus órgãos diretivos, elaboração de seus regimentos internos, organização de suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, no provimento dos cargos de magistrados de carreira da respectiva jurisdição, bem como no provimento dos cargos necessários à administração da Justiça (CF, art. 96, I). (MENDES, 2016, p. 01)





Vale ressaltar, que existem críticas à eficácia da autonomia do Poder Judiciário concretizada através da elaboração do orçamento prevista no art. 99 da Constituição, em razão da possibilidade do executivo reduzir os valores previstos no orçamento elaborado pelo judiciário.

Neste sentido, Oliveira (2014) questiona a eficácia da autonomia do Judiciário exatamente pela possibilidade do executivo reduzir os montantes do orçamento elaborado pelo judiciário, concluindo que o texto do artigo 99 é letra morta.

Deduz-se que o texto da Constituição é letra morta. O importante é que haja “limites estipulados conjuntamente com os demais poderes na lei de diretrizes orçamentárias” (parágrafo 1º do artigo 99 da CF). O que vale, pois, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, não se dá muita importância a ele, que é a espinha dorsal da obtenção e estipulação de recursos. (OLIVEIRA; 2014, p.137 e 138)

Importante registrar, que segundo Mora (2001) os principais entraves para a autonomia financeira do Poder Judiciário são os problemas financeiros enfrentados pelos Estados, bem como, entraves políticos uma vez que o Poder Executivo não tem interesse na independência do Poder Judiciário, continuando com um certo controle sobre este poder.

Portanto, é necessário realizar uma análise do financiamento público do Poder Judiciário para identificar uma solução para a problemática da autonomia financeira do referido Poder.

3 MECANISMOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DO PODER JUDICIÁRIO

Após verificar a importância da autonomia financeira do Poder Judiciário e que mesmo com previsão constitucional a referida autonomia não está sendo concretizada em razão dos cortes orçamentários, será analisado no presente tópico os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário com o fito de identificar o mecanismo mais eficiente para garantir a autonomia financeira deste poder.

Buscando enfrentar teoricamente o problema da autonomia financeira do Poder Judiciário, Oliveira e Castilho (2020, p. 356) lecionam que além da remessa de recursos





“existem outras fontes de custeio do Poder Judiciário, a exemplo das custas, emolumentos extrajudiciais e selos emitidos em relação aos atos notariais e registrais e os fundos especiais”. Ainda assim, esclarecem que o problema da autonomia financeira do Poder Judiciário está relacionado com a falta de eficiência na gestão e a partir dessa afirmação os autores apontam como solução a adequação do formato de gestão do Poder Judiciário à gestão praticada na gestão privada.

Na concepção de José Mauricio Conti (2019) existem vários mecanismos para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário, porém apenas 5 maneiras para garantir recursos necessários e suficientes para anteder as despesas do Poder Judiciário merecem destaque, sendo elas as fontes próprias de recursos, transferência de recursos constitucionalmente asseguradas, vinculação de receitas, participação na receita orçamentária e administração de fundos especiais.

Estabelece-se, dessa maneira, que os mecanismos para garantir a autonomia financeira que serão analisados no presente tópico serão as fontes próprias de recursos, transferência de recursos constitucionalmente asseguradas, vinculação de receitas, participação na receita orçamentária e administração de fundos especiais.

No que diz respeito as fontes próprias de recurso, Conti (2019) afirma que é o mecanismo ideal para atingir a autonomia financeira, apesar de não garantir a referida autonomia considerando que os recursos obtidos através de fontes próprias pode não ser suficiente para suprir as despesas do ente.

Acrescenta o referido autor que existem duas formas de garantir fontes próprias de recurso, outorgando o poder de tributar ou mecanismos de obtenção de recursos não tributários, tais como as receitas decorrente de prestação de serviços, aplicações financeiras, alienação e alugueis de bens. A primeira é inviável para o Poder Judiciário uma vez que apenas os entes federados possuem competência tributária e a segunda apesar de já ser utilizada pelo Judiciário, através das “aplicações financeiras, cobrança de cópias reprográficas, realizações de cursos, vendas de publicações” (CONTI, 2019, p. 158), também não garantem a autonomia financeira tendo em vista que os recursos obtidos são insignificantes e não suprem as despesas.





Neste passo, as fontes próprias de recurso, tanto as receitas tributárias quanto as não tributárias, não são adequadas ou eficientes para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário.

No tocante às transferências de recursos constitucionalmente asseguradas, Conti (2019) elucida que a Constituição Federal com o objetivo de garantir a autonomia financeira dos Estados e dos Municípios trouxe a previsão de transferências intragovernamentais decorrente da repartição das receitas tributárias, todavia esse mecanismo não se aplica ao Poder Judiciário que é órgão integrante do Estado.

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). (CONTI, 2019, p. 158)

Por conseguinte, as transferências de recursos constitucionalmente asseguradas não é mecanismo adequado para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário.

Relativamente a vinculação de receitas ao Poder Judiciário, Conti (2019) analisa a possibilidade primeiramente sobre o prisma do princípio da não afetação, previsto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação de receita de impostos à órgão, fundo ou despesa. Sobre esse aspecto, explica que a vedação se aplica apenas aos impostos, não se aplicando às demais espécies tributárias, bem como, a Constituição Federal prevê exceções ao referido princípio, inclusive podendo ser incluídas novas exceções através de Emendas Constitucionais.

No mesmo sentido, Abreu (2012) advoga que esse mecanismo é o único capaz de garantir a autonomia do Poder Judiciário, sendo necessária “a reserva constitucional de um percentual mínimo da receita, assegurado o mesmo percentual para os créditos suplementares e especiais” (ABREU, 2012, p. 162).





Ainda sobre a possibilidade de vinculação de receitas ao Poder Judiciário, Farias leciona:

A partir da análise doutrina e da jurisprudência, é possível afirmar que a compatibilidade com a regra do art. 98, § 2º, da CRFB pressupõe a vinculação a fundo especial ou a ação ou programa na lei orçamentária anual, por meio de lei em sentido formal, oriunda de proposição do Tribunal respectivo, da integralidade da receita pública auferida a título de taxas de serviços judiciários judiciais em despesas de custeio das funções típicas dos órgãos jurisdicionais do Poder Judiciário, admitida a destinação de fração desse montante ao custeio das funções típicas dos órgãos de atuação e execução das Funções Essenciais à Justiça. (FARIAS, 2020, p. 03)

Consequentemente, a vinculação de receitas ao Poder Judiciário é um mecanismo adequado para garantir a autonomia financeira do Judiciário, podendo ser realizada inclusive no caso dos impostos, mas para tanto é necessária alteração constitucional para incluir como exceção ao princípio da não afetação.

Em relação à participação na receita orçamentária, Conti (2012) explana que para este mecanismo ser eficiente na garantia da autonomia financeira é fundamental uma série de ações durante todo o ciclo orçamentário.

Acerca da participação na receita orçamentária, Garcia sustenta que é necessário estabelecer um percentual para o Poder Judicial na própria Constituição.

De esta manera, se coloca un especial énfasis, en el presupuesto del Poder Judicial de la Federación (PJF). Por lo mismo, considero, que se debe establecer una asignación porcentual para el PJF a nivel constitucional. Con el objetivo, de generar autonomía financiera y, al mismo tiempo, se salvaguarde de negociaciones al PJ, con los poderes Ejecutivo y Legislativo, protegiéndose así, la independencia del PJ de factores externos. (GARCIA, 2012, p. 2)

Conti (2019) após afirmar que o mecanismo em comento é compatível com o ordenamento jurídico analisa como este mecanismo pode garantir a autonomia financeira do Judiciário, avaliando a possibilidade de previsão de um valor fixo ou um valor mínimo. Inicialmente pondera que um valor fixo não é adequado para solucionar a problemática da autonomia do Poder Judiciário uma vez que podem ocorrer aumentos de despesas com o





transcurso do tempo ou “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” (CONTI, 2019, p. 163). Em seguida, avalia um percentual mínimo apontando como mais eficiente quando ocorre em montante suficiente para suprir as despesas do Judiciário em virtude de garantir mais recursos do que um percentual fixo.

O supracitado autor aponta o Estado de Santa Catarina que adota um percentual fixo na participação na receita orçamentária para Tribunal de Justiça como exemplo de que um percentual fixo não garante autonomia do Poder Judiciário e em contrapartida aponta a Costa Rica como exemplo exitoso de um percentual mínimo na participação orçamentária, país que destina “6% dos ingressos ordinários para o Poder Judiciário” (CONTI, 2019, p.161).

Nesta lógica, a participação na receita orçamentária é mecanismo adequado para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário desde que seja destinado um percentual mínimo na participação orçamentária com montante suficiente para suprir as despesas do Judiciário.

Por fim, no que tange a administração de fundos especiais, Conti (2019) explana que a esse mecanismo é eficiente para assegurar a autonomia financeira do Judiciário, levando em consideração que a administração de fundo ocasiona “liberdade para dispor sobre essas receitas, nos limites da legislação que os instituiu” (CONTI, 2019, p. 166).

No mesmo ponto de vista, Farias menciona:

A opção pelos fundos especiais é amplamente prevalente em matéria de reforço à autonomia financeira das instituições envolvidas na prestação jurisdicional. Por essa razão, inclusive, o Constituinte Derivado excepcionou da desvinculação de receitas dos Estados e do Distrito Federal (DRE) fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal (art. 76-A, parágrafo único, V, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluído pelo art. 2º da EC n. 93, de 8 de setembro de 2016) (FARIAS, 2020, p. 04)

Interessante registrar, que a doutrina indica vários exemplos de utilização de administração de fundos pelo Poder Judiciário, Farias (2020) apresenta que todos os Estados-





membros já criaram pelo menos um fundo administrado pelo Judiciário, Conti (2019) aponta como exemplos exitosos na implementação destes fundos os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, bem como, Cisne e Cisne (2014) analisa o caso do Estado do Ceará, sustentando que mesmo apresentando melhorias para implementar no mecanismo da administração de fundo pelo Judiciário do Ceará este é um mecanismo eficiente para garantir a autonomia deste Poder.

Assim sendo, a administração de fundos especiais é mecanismo eficiente para garantir a autonomia do Poder Judiciário tendo em vista que este poder terá liberdade para gerir os recursos que integram o fundo, desde que os recursos destinados a estes fundos sejam suficientes para suprir as despesas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dito alhures, interferência entre os poderes é intensa e a interferência do Poder Executivo no Poder Judiciário é muito mais severa, pois os cortes no orçamento inviabilizam o próprio funcionamento do órgão, acarretando em externalidades negativas para os administrados que são afetados com a morosidade na prestação jurisdicional. Neste passo, constata-se uma preeminência do Poder Executivo, sendo necessário encontrar uma solução para a autonomia financeira.

Vale ressaltar, que a autonomia financeira é a possibilidade de gerir seus recursos aplicando da forma mais conveniente, possuindo liberdade de escolher como irá realizar suas atribuições, e equilibrando as receitas e as despesas. Desta forma, para concretização da autonomia financeira é necessário liberdade na gestão de recursos suficientes para suprir as despesas.

A doutrina especializada destaca 5 mecanismos para garantir recursos necessários e suficientes para anteder as despesas do Poder Judiciário, ou seja, 5 mecanismos para garantir a autonomia financeira para o Poder Judiciário, sendo elas as fontes próprias de recursos, transferência de recursos constitucionalmente asseguradas, vinculação de receitas, participação na receita orçamentária e administração de fundos especiais.





Ao analisar as fontes próprias de recurso, através das receitas tributárias não são compatíveis com o ordenamento jurídico uma vez que o Poder Judiciário não possui competência tributária e através das receitas não tributárias não são arrecadados recursos suficientes para suprir as despesas, verifica-se que não são adequadas ou eficientes para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário.

Ao analisar as transferências de recursos constitucionalmente asseguradas constata-se que não é mecanismo adequado para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário, considerando que as transferências de recursos constitucionalmente asseguradas ocorrem apenas entre entes intragovernamentais.

Ao analisar a vinculação de receitas ao Poder Judiciário nota-se que é um mecanismo adequado para garantir a autonomia financeira do Judiciário, podendo ser realizada inclusive no caso dos impostos, mas para tanto é necessária alteração constitucional para incluir como exceção ao princípio da não afetação.

Ao analisar a participação na receita orçamentária através de um percentual mínimo na participação orçamentária com montante suficiente para suprir as despesas do Judiciário percebe-se que é mecanismo adequado para garantir a autonomia financeira deste Poder.

Ao analisar a administração de fundos especiais constata-se que é mecanismo eficiente para garantir a autonomia do Poder Judiciário uma vez que confere liberdade para gerir seus recursos aplicando da forma mais conveniente e consequentemente liberdade de escolher como irá realizar suas atribuições.

Portanto, apenas as fontes próprias de recursos através de receitas tributárias e as transferências de recursos constitucionalmente asseguradas não são adequadas para garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário levando em consideração que não se coadunam com o ordenamento jurídico vigente.

Oportunamente, destaca-se que os demais mecanismos são adequados para garantir a autonomia financeira, porém só serão eficientes se garantirem recursos suficientes para suprir as despesas. Neste contexto, verifica-se que cada mecanismo isoladamente não consegue arrecadar recursos suficientes para suprir as despesas do judiciário. Portanto, os mecanismos de financiamento público do Poder Judiciário só serão eficientes se forem implementados concomitantemente.





Conclui-se, que para concretizar de forma eficiente a autonomia financeira do Poder Judiciário é necessário criar fundos especiais administrado por este poder para garantir a liberdade na gestão dos recursos, bem como utilizar os demais mecanismos, recursos de receitas próprias não tributárias, vinculação de receitas e participação na receita orçamentária com percentual mínimo, para que os referidos fundos possuam recursos suficientes para suprir as despesas do Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

ABREU, João Paulo Pirôpo de. **A autonomia financeira do Poder Judiciário: limites traçados pelo princípio da independência e harmonia dos poderes**. 2012. 254 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

BONILLA-MALDONADO, Daniel Eduardo. La arquitectura conceptual del principio de separación de poderes. **Vniversitas**, Bogotá, n. 131, p. 231-276, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-90602015000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jun. 2022. .

CISNE, José Joaquim Neto; CISNE; Ana Thais Carneiro. Poder Judiciário do Ceará: o desafio da autonomia financeira. **Themis Revista da ESMEC**, v. 12, p. 305-325, 2014. Disponível em: < <http://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/42> >. Acesso em: 19 mai. 2022.

CONTI, José Mauricio. **A autonomia financeira do poder judiciário**. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

_____. A lei de diretrizes orçamentárias e a autonomia financeira do Poder Judiciário. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, n. 34, p. 91-99, jan./abr., 2012. Disponível em: < https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/112206/lei_diretrizes_orcamentarias_conti.pdf >. Acesso em: 19 mai. 2022.

FARIAS, Guilherme Carneiro Leão. A repartição da receita das custas judiciais quinze anos após a reforma do judiciário. **Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça**. v. 6, n. 2, p. 01-21, jul./dez., 2020. Disponível em: < <https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/6959> >. Acesso em: 19 mai. 2022.





FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, n. 40, p. 67-82, abr./jun., 2015. Disponível em: <<https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/CadernoJuridico/29093?pagina=3>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

GARCIA, Carlos Manuel Rosales. La autarquia financiera del poder judicial Mexicano. In **Temas selectos de derecho público contemporâneo**. CIENFUEGOS, David Salgado; RODRÍGUEZ, Luis Gerardo Lozano (org.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. A separação dos poderes e a Constituição do Estado Moderno: o papel do poder judiciário na obra de Montesquieu. **Revista da Advocacia Geral da União**, v. 6, n. 12, p. 100-110, jan./abr., 2007. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/390>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

MASCARENHAS, Caio Gama. Separação de poderes, autonomia financeira e o supremo: o repasse de duodécimos, contingenciamento e o STF no jogo do resgate fiscal. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, mai./ago., 2021. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/240>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lênio Luiz. Comentário ao Art. 99. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar. **Organização do Poder Judiciário Brasileiro**. 2016. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/JudicBrasil.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

MORA, Luis Paulino Mora. **História del poder judicial em la segunda mitad del siglo XX y sus retos futuros**. San José da Costa Rica: EUNED, 2001.

NEGRETTO, Gabriel L.. Desenho constitucional e separação de poderes na América Latina. **Revista Mexicana de Sociologia**, Cidade do México, v. 65, n. 1 p. 41-75, 2003. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032003000100002&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 11 de junho de 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Gestão do Poder Judiciário: justiça, eficiência e inovação. **Revista USP**. São Paulo, n. 101, p. 129-140, mar./mai., 2014. Disponível em: <





<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/87821/90743/124089> >. Acesso em: 19 mai. 2022.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; CASTILHO, Virgínia Ramos. Crise do poder judiciário e financiamento público: impressões e soluções. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 33, 2020, p. 335-359. Disponível em: < <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1980> >. Acesso em: 19 mai. 2022.

PELICIOLO, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 43, n. 169, p. 21-30, jan./mar., 2006. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92742> >. Acesso em: 19 mai. 2022.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. A autonomia administrativa e financeira do poder judiciário. **Revista de informação legislativa**. v. 28, n. 110, p. 219-226, abr./jun. 1991. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175878> >. Acesso em: 19 mai. 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo regime fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr., 2017. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50340> >. Acesso em: 19 mai. 2022.

