



Este texto foi publicado no site Jus Navigandi no endereço <http://jus.com.br/artigos/30275>
Para ver outras publicações como esta, acesse <http://jus.com.br>

O processo legislativo orçamentário no Brasil e a autonomia financeira do poder judiciário



Paulo Cezar Neves Junior

Publicado em 08/2014. Elaborado em 07/2014.

A autonomia financeira do Poder Judiciário tem sido reduzida a níveis inconstitucionais na prática em nosso país. O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão do tema e suscitar o debate a respeito.

INTRODUÇÃO

Desde a Revolução Francesa (Século XVIII), o Estado Moderno vem sofrendo mutações as mais diversas nas relações que se estabeleceram entre seus Três Poderes.

Com efeito, os estados-nação democráticos foram construídos sobre a idéia da repartição de seus poderes ou funções com o nítido objetivo de se evitar a tirania, sendo que o Brasil também seguiu esse sistema.

Em nossa curta História republicana, as relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem se alterado também sob vários aspectos no tempo, ao ponto de se identificarem inclusive crises a respeito, falando-se, por exemplo, em crise do sistema representativo ou até em hipertrofia do Poder Executivo.

No sistema constitucional brasileiro, essas relações entre os Poderes do Estado envolvem atividades que se interpenetram, havendo ingerências mútuas entre eles, tal como se observa no controle jurisdicional de atos dos Poderes Executivo e Legislativo, nas nomeações de magistrados pelo Poder Executivo e nas normas criadas pelo Legislativo que diretamente influenciam nas atividades do Poder Executivo e no Poder Judiciário.

Dentre essas normas, ganham destaque as chamadas leis orçamentárias, cuja iniciativa em nosso ordenamento é exclusiva do chefe do Poder Executivo, mas são editadas, inclusive com possibilidade de emendas, pelo Poder Legislativo.

As decisões político-orçamentárias são, assim, essencialmente do Poder Legislativo e do Poder Executivo em nosso país.

Por isso, fica evidente a força que possui o Poder Legislativo neste particular, sendo que, na atualidade, diante da crescente força política que tem angariado o Poder Executivo, com notória influência direta sobre o Legislativo, observa-se que o Poder Judiciário tem ficado razoavelmente prejudicado nesta vital parte das decisões políticas do país.

Diz-se vital porque é somente quando a quantidade de recursos financeiros recebidos é compatível com as despesas necessárias ao cumprimento de suas tarefas, pode-se considerar realmente autônomo um ente ou Poder do Estado.

Nessa linha, justamente com a clara convicção da relevância do tema para a preservação de sua independência, o Constituinte pátrio determinou expressamente que ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira, podendo os tribunais preparar suas propostas orçamentárias desde que de acordo com alguns limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na chamada lei de diretrizes orçamentárias.

No entanto, essa autonomia financeira é por vezes afrontada pelos demais Poderes, como se observa de algumas lides já julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 1.578, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 3-4-2009; ADI 4.426, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9-2-2011, Plenário, DJE de 18-5-2011; ADI 468-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADI 810-MC, Rel. Min. Francisco Rezek).

Mais recentemente, em mais um episódio envolvendo Poderes do Estado e o orçamento público, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Ayres Britto chegou expressamente a dizer que “há distorções conceituais nas relações entre os Três Poderes. O Poder Executivo federal, por exemplo, confunde o Orçamento da União com o seu próprio orçamento, como se não houvesse uma cotitularidade dos Poderes Legislativo e Judiciário [na elaboração] orçamentária” (Agência Brasil, 18/07/2012).

Também naquele ano, os Estados Unidos da América viram uma Corte Federal decidir acerca da ingerência do Poder Legislativo sobre remuneração do Poder Judiciário, prestigiando a independência e a autonomia deste (Tillman, Zoe. Court says Congress can't block pay hikes for judges. In: National Law Journal. Disponível em: <http://www.law.com/jsp/nlj/PubArticleNLJ.jsp?id=1202574109942&slreturn=20120923202350> (http://www.law.com/jsp/nlj/PubArticleNLJ.jsp?id=1202574109942&slreturn=20120923202350)). Acesso em 20/08/2013).

Esses casos apenas exemplificam e explicitam a atualidade de um tema tão caro ao equilíbrio de nosso sistema de governo.

Neste trabalho, buscar-se-á contribuir para a análise dos atuais mecanismos existentes em nosso ordenamento jurídico para a elaboração das leis orçamentárias, confrontando-os com o princípio da autonomia orçamentária do Poder Judiciário.

Nessa linha, o objeto central do estudo é a análise do processo legislativo orçamentário de nosso país, que envolve todas as suas leis orçamentárias, ou seja, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, de forma a identificar a extensão e, portanto, as limitações da atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na elaboração de todos esses diplomas legislativos.

O corte metodológico é realizado com vistas a um aprofundamento adequado e específico do estudo desta importante parte da atividade financeira do Estado, qual seja a da elaboração e aprovação do orçamento público, que se encontra no ponto inicial e sensível relacionado à independência e à harmonia dos Poderes da República (art. 2.º da Constituição Federal).

Evidentemente, a atividade financeira envolve muitos outros temas também de relevo, tais como o da execução e o da fiscalização do orçamento público.

No entanto, considerando-se a necessidade de se buscar uma cognição vertical, densa e satisfatória do tema, buscou-se circunscrever o estudo a uma área específica da atividade financeira do Estado, optando-se por aquela de seu início, ou seja, pela elaboração e aprovação de seu planejamento orçamentário.

Em síntese, analisando o ordenamento jurídico na parte aplicável a tais atividades, buscar-se-á extrair interpretações condizentes com a necessidade de se equilibrar a relação entre os Poderes do Estado nesta tormentosa tarefa de se definir prioridades e destinar, com base nelas, adequadamente os recursos necessários para o alcance dos resultados pretendidos.

Serão examinadas especificamente a elaboração e aprovação das leis orçamentárias quanto à proposta do Poder Judiciário e considerando especificamente o Princípio de sua Autonomia Financeira.

No entanto, não se fará estudo pormenorizado de todas as diversas atividades financeiras do Poder Judiciário sob pena de ampliação indevida do objeto deste trabalho com consequente perda de foco no problema central.

Em última análise, o objetivo deste estudo é sistematizar de forma compatível com os preceitos constitucionais, e principalmente com o Princípio da Autonomia Financeira do Poder Judiciário, o conjunto de normas aplicáveis ao processo legislativo orçamentário do Brasil, buscando-se resposta para o seguinte questionamento: qual o conteúdo do princípio da autonomia orçamentária do Poder Judiciário no que se refere à elaboração das leis orçamentárias?

Para se chegar a uma resposta a tal questionamento, abordar-se-ão os seguintes temas:

- a tripartição dos poderes;
- a autonomia dos Poderes e, em especial, a autonomia do Poder Judiciário;
- o processo legislativo orçamentário do Brasil;
- limites de atuação de cada um dos Poderes no que se refere às propostas orçamentárias de outros;
- o conteúdo jurídico da autonomia financeira do Poder Judiciário na elaboração e na aprovação de seu orçamento.

2. O ESTADO E A TRIPARTIÇÃO DE SEUS PODERES. A TRIPARTIÇÃO DE PODERES NO BRASIL.

A doutrina aponta sementes da chamada teoria da separação dos poderes em Platão e Aristóteles, na Idade Antiga; em Marsílio de Pádua e Santo Tomás de Aquino, na Idade Média; bem como em Bodin e Locke, na Idade Moderna.

Com efeito, a busca pela melhor organização da vida em sociedade levou teóricos das mais diversas partes do mundo ao desenvolvimento de modelos de criação ou de origem de poder, bem como de relacionamento dos que o detinham.

Em linhas gerais, o desafio era o de encontrar uma fórmula que permitisse definir quem, como e de que forma seriam criadas regras de comportamento para um determinado grupo de pessoas e também como seriam geridos os bens e serviços destinados a todos.

Para isso, foram utilizadas bases que foram desde a religião até fictícios contratos sociais, dando origem a diferentes formas de governo, tais como: monarquia, aristocracia e república.

Nesse passo, desde a antiguidade, já se observavam ideias de união de pessoas sob a égide de um governo central em determinado território, como, por exemplo, no Império Romano e nas polis gregas, mas o conceito moderno de Estado somente veio após o longo tempo transcorrido desde o fim do Império Romano do Ocidente, passando pela organização feudal que prevaleceu por cerca de mil anos na Europa até o início do movimento que culminou com o surgimento dos Estados Modernos.

Esses Estados da Idade Moderna caracterizavam-se principalmente por: conceito de soberania, união de um povo, delimitação de um território e definição de um governo.

Num primeiro momento, os Estados Modernos eram governados sob a forma de monarquias, que se

caracterizaram por serem absolutistas, ou seja, concentrando poder na figura central do rei. Conforme teorias da época, esse poder era entregue ao rei pela vontade do próprio povo (Hobbes) ou pela vontade divina (Maquiavel).

As opressões daí decorrentes deram ensejo ao surgimento de movimentos contrários a essa forma de governo, destacando-se, a respeito, as teorias de John Locke (democracia representativa com base em divisão dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Federativo), de Montesquieu (divisão do poder estatal entre aquele que é capaz de fazer (executar), o que é capaz de determinar como fazer (legislar) e o que avalia (julgar) se o que foi feito ocorreu tal como foi legislado) e Rousseau (liberdade, igualdade e fraternidade devem ser concretas e extremas).

Esses iluministas tinham idéias revolucionárias para sua época, tais como: povo é o titular do poder; este poder precisava ser dividido para evitar abusos; o Estado deve garantir essencialmente a vida, a liberdade e a propriedade das pessoas; dentre outras.

A seguinte passagem do pensamento de Montesquieu bem ilustra a idéia central da teoria da separação dos poderes:

“Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

“Não haverá liberdade também se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

“Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as divergências dos indivíduos”.

Bem verdade que Montesquieu considera o Judiciário um poder sem relevância política, mas podemos sintetizar a razão última da sua teoria da separação dos poderes dizendo que o poder é perigoso e seu exercício pode conduzir ao verdadeiro abuso de quem o detenha. A única forma de evitar esse abuso é limitando o poder, o que somente se consegue fazer ao dividi-lo em partes que possam condicionar umas às outras, ou seja, uma limitação recíproca dessas partes do poder. Em outras palavras: somente o poder limita o poder.

Com base em todas as idéias vistas, surgiram as concepções das três funções básicas do Estado (legislar, executar e julgar), bem como apareceram diferentes formas de organização dessas funções, culminando no surgimento dos chamados sistemas de governo (modo como se relacionam os poderes): parlamentarismo, presidencialismo e diretorial.

Seja como for, a divisão dos poderes apoia-se essencialmente em dois elementos, ou seja, numa especialização de funções do Estado e numa independência dos órgãos encarregados de tais funções.

José Afonso da Silva bem explica esses elementos:

“A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário, a função jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder”.

Assim, foram surgindo já na Idade Moderna diversos Estados que positivaram a divisão de poderes em seus ordenamentos jurídicos. Podemos citar de início as Constituições das ex-colônias inglesas na América do Norte e a própria Constituição dos Estados Unidos da América (1787).

Com a Revolução Francesa (1789), a separação dos poderes passou a ser um dogma inscrito no art. 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, sendo consagrado em todas as Constituições dos séculos XVIII e XIX, mas com variações quanto à maneira e rigidez de sua aplicação.

Assim, na França, justamente em nome da separação dos poderes, tem sido recusado o exercício da fiscalização da constitucionalidade das leis aos tribunais.

Por outro lado, nos Estados Unidos da América prevaleceu um sentido de relacionamento entre os poderes, estabelecendo-se um sistema de freios e contrapesos, admitindo-se plenamente a judicial review.

Nos séculos XX e XXI, as transformações ocorridas nas relações entre Estado e Sociedade, bem como as crises econômicas vividas, os desafios trazidos pelas novas tecnologias e os questionamentos das instituições em geral têm afetado também o conceito de separação dos poderes.

Fala-se atualmente em “colaboração de poderes”, com novas formas de se relacionarem os poderes do Estado, mas são apontados requisitos mínimos necessários para a preservação deste princípio com os seguintes:

- pluralidade de órgãos de função política, possuindo cada um competências próprias essenciais e poder de auto-organização;
- primado de competência legislativa do Parlamento;
- independência dos tribunais, reservando-lhes a jurisdição;
- criação de mecanismos de controle e fiscalização entre os órgãos;
- divisão de poder entre os órgãos;
- limitação temporal do exercício do poder;
- divisão territorial do exercício do poder.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, reconhecendo que todo o poder emana do povo (art. 1.º, § 1.º), expressamente consagrou o princípio da separação dos poderes, determinando que o poder do Estado é dividido

entre Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais serão independentes e harmônicos entre si (art. 2.º).

Em seu texto, a Constituição Federal reforça a todo momento essa opção política, destacando também a adoção do sistema de freios e contrapesos.

Assim, por exemplo, determinou:

- que o Poder Judiciário poderá sempre apreciar qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, mesmo quando provocada pelos demais poderes (art. 5.º, XXXV);
- a lei não poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5.º, XXXVI);
- a criação de mecanismos específicos para a tutela jurisdicional contra atos de autoridade pública, tal como o mandado de segurança (art. 5.º LXIX);
- a necessidade de participação do Poder Executivo na criação das leis feita pelo Poder Legislativo (art. 48, caput);
- que o Poder Legislativo é que decidirá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (art. 48, XI);
- que o Poder Legislativo disporá sobre a fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 48, XV);
- que o Poder Legislativo poderá sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de uma delegação legislativa, bem como deverá julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República (art. 49, V e IX);
- que o Senado Federal deverá julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade (art. 52, I e II);
- que o Senado Federal deve aprovar escolha de magistrados e demais autoridades nos casos estabelecidos pela Constituição (art. 49, III);
- que o Presidente da República tem como função precípua a direção superior da administração federal (art. 84, II), mas também pode excepcionalmente legislar na forma de medidas provisórias (art. 62);
- que o Poder Judiciário pode, excepcionalmente, legislar para elaborar seus regimentos internos (art. 96, I, "a");
- que o Poder Judiciário terá autonomia administrativa e financeira (art. 99);
- que o Poder Judiciário controlará a constitucionalidade dos atos normativos (art. 102, I, "a").

Evidencia-se, então, que a Constituição do Brasil de 1988 dividiu as funções e os poderes do Estado entre administrar, legislar e julgar, atribuindo cada uma delas a um poder específico de forma precípua, respectivamente, ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário.

De outra parte, há pontos de intersecção nas atribuições dos poderes, bem como existem mecanismos de controles mútuos, o que deixa clara a opção pelo princípio da harmonia e pelo sistema freios e contrapesos.

Como descreve Alexandre de Moraes, comentando a Constituição de 1988:

“Ocorre, porém, que, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e as práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Para tanto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado”.

Não é demais lembrar que a adoção do princípio da separação dos poderes pelo constituinte originário não pode ser alterada em nenhuma hipótese, tratando-se de cláusula constitucional pétrea, nos termos do seu art. 60, § 4.º, III.

Portanto, nem mesmo pode ser admitida qualquer deliberação legislativa que seja tendente a abolir ou reduzir tal princípio.

De outra parte, qualquer ato normativo infraconstitucional que afronte tal princípio será, evidentemente, inconstitucional.

3. CARACTERÍSTICAS E FUNÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO.

Para que se verifique o conteúdo do princípio da autonomia financeira do Poder Judiciário em nosso ordenamento jurídico, é imprescindível antes analisar as características e funções deste Poder.

Aliás, a Constituição Federal de 1988 prestigiou o Poder Judiciário como nenhuma outra em nosso país e como poucas no mundo. Esta foi uma opção do constituinte originário, que, como visto, não pode ser alterada.

Como destacam Mendes, Coelho e Branco:

“A Constituição de 1988 confiou ao Judiciário papel até então não outorgado por nenhuma outra Constituição. Conferiu-se autonomia institucional, desconhecida na história de nosso modelo constitucional e que se revela, igualmente, singular ou digna de destaque também no plano do direito comparado. Buscou-se garantir a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário. Assegurou-se a autonomia funcional dos magistrados” (Curso de direito constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p.933).

Com efeito, o Poder Judiciário é expressamente previsto na Constituição Federal, ao lado dos Poderes Legislativo e Executivo, como um dos “poderes da União” (art. 2.º).

Como os demais, é autônomo e independente, sendo que sua função não é apenas a de administrar a Justiça no país, mas também a de ser o guardião da Constituição, tutelando os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, os direitos e garantias fundamentais nela assegurados, a observância da organização do Estado em sua forma federativa, bem como o respeito à organização dos poderes tal como nela delimitada.

Em verdade, não se pode pensar num verdadeiro Estado Democrático de Direito sem a existência de um Poder

Judiciário forte, autônomo e independente, que consiga fazer com que o próprio Estado submeta-se à Constituição, às leis e aos valores nelas incorporados.

Diante das diversas forças políticas e econômicas vigentes em toda e qualquer sociedade, não se vislumbra um Estado de Direito sem que um Poder Judiciário independente e imparcial possa garantir a primazia da Constituição e das leis, mantendo a ordem e o respeito aos direitos e garantias fundamentais.

Afinal, o Poder Judiciário é o último bastião dos indivíduos contra eventuais ilegalidades e abusos de poder do próprio Estado e daqueles que dominam o poder político e econômico do país.

Somente os que desejam exercer tais poderes sem limites é que almejam um Judiciário fraco, parcial e dependente.

Nesse sentido, como já se manifestou Boaventura Sousa Santos, o Judiciário passou a ser um “fiador da democracia”, sendo que, nas palavras de André Ramos Tavares: “o resultado do Estado de Direito, do Estado Social, do Estado Constitucional, da sociedade industrial e da viragem paradigmática do Direito foi tirar o Poder Judiciário de uma posição secundária, submissa e quase clandestina, para uma de crucial relevância na manutenção da ordem social”.

Com efeito, a função típica do Poder Judiciário brasileiro é a jurisdicional, isto é, decidir conflitos de interesse, aplicando a lei a um caso concreto, de forma definitiva.

No entanto, como os demais poderes previstos em nossa Constituição, o Judiciário possui outras funções, chamadas atípicas, com natureza legislativa e administrativa.

Assim, por exemplo, o Judiciário atua atipicamente, desenvolvendo atividade legislativa quando edita normas do regimento interno de seus tribunais e quando apresenta projetos de lei para a criação de novas varas judiciárias.

Por outro lado, desenvolve atividade atípica administrativa quando concede férias a seus membros e serventuários e quando organiza suas secretarias e serviços auxiliares.

4. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

Para o desempenho de suas funções, principalmente da função jurisdicional, que é a de solucionar conflitos de interesses, aplicando a lei aos casos concretos, inclusive contra o próprio Estado e sua Administração, o Poder Judiciário é cercado de garantias constitucionais de independência.

Essas garantias vêm sendo divididas pela doutrina em três grandes grupos: a) autonomia de governo, b) autonomia financeira e c) autonomia normativa.

A autonomia de governo significa que o Poder Judiciário pode organizar-se independentemente da vontade ou da decisão política dos demais Poderes, cabendo-lhe exercer a administração própria de seus recursos materiais e pessoais, o poder de polícia, o poder disciplinar, bem como o necessário para praticar os atos administrativos próprios.

Em outras palavras, trata-se de autogoverno, que significa o poder conferido a determinado órgão ou pessoa de escolher seus próprios dirigentes, determinar sua própria política institucional e executá-la sem influência externa.

Assim, por exemplo, diz a Constituição Federal que cabe ao próprio Judiciário (art. 96):

- a) eleger os órgãos diretivos dos tribunais, bem como decidir sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;
- b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados;
- c) prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;
- d) propor a criação de novas varas judiciárias;
- e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários à administração da Justiça;
- f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados.

A autonomia financeira, que será melhor analisada adiante, em linhas gerais, é o poder de elaborar e gerir o próprio orçamento.

Nessa linha, a Constituição Federal diz expressamente “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 99, § 1.º), sendo que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos do Poder Judiciário deverão ser entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma definida em lei complementar (art. 168).

Por fim, a autonomia normativa significa que o Poder Judiciário possui legitimidade para regulamentar suas atividades e também possui iniciativa legislativa para determinadas matérias.

Assim, no exercício de sua capacidade normativa, os tribunais podem estabelecer regimentos internos próprios (art. 96, I, “a”, da CF/88).

Além disso, podem apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169 da CF/88, para:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Além dessas garantias destinadas primariamente à Instituição Poder Judiciário, há também as chamadas garantias da Magistratura ou garantias funcionais do Judiciário, também estabelecidas pela Constituição, mas em favor dos juízes a fim de que possam manter sua independência e imparcialidade.

São elas (art. 95 da Constituição Federal):

- a vitaliciedade (perda do cargo apenas nas estritas hipóteses previstas pelo legislador constituinte originário, sem possibilidade de alargamentos posteriores);
- a inamovibilidade (permanência do magistrado na unidade jurisdicional em que está lotado, salvo situação de excepcional interesse público decidida por 2/3 do tribunal a que estiver vinculado);
- a irredutibilidade de vencimentos (não podem ser reduzidos os subsídios dos magistrados).

Por outro lado, há também uma série de vedações impostas aos juízes a fim de proteger e garantir sua imparcialidade e a dos demais.

São elas (art. 95, § único, da Constituição Federal):

- proibição de exercer outro cargo ou função, ainda que esteja em disponibilidade, salvo uma de magistério;
- proibição de receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;
- proibição de se dedicar à atividade político-partidária;
- proibição de receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei;
- proibição de exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

Bem verdade que tanto a atribuição de independência ao Poder Judiciário quanto a extensão desta independência dependem de uma decisão política fundamental para o sistema de governo adotado em determinado Estado.

No Brasil, como vimos, optou-se por uma independência forte, apesar de não absoluta.

Temos, com base nas próprias previsões constitucionais – e algumas já acima destacadas, o chamado sistema de freios e contrapesos por meio do qual os poderes limitam-se mutuamente, controlando uns aos outros.

No entanto, essa ingerência de um Poder em outro somente pode ocorrer nas hipóteses e nos estritos limites autorizados pelo próprio constituinte originário, sob pena de, em se aceitando alterações posteriores do constituinte reformador ou do legislador infraconstitucional, incorrer-se, respectivamente, em ofensa à cláusula pétrea da separação dos poderes ou inconstitucionalidade da lei.

Portanto, a extensão da autonomia e da independência do Poder Judiciário é obtida apenas e tão-somente da análise dos dispositivos constitucionais.

Visto isso, cumpre examinarmos com mais profundidade a chamada autonomia financeira do Poder Judiciário.

5. A AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

Autonomia, segundo os léxicos, quer dizer capacidade de se autogovernar.

A palavra vem do grego “autonomía”, que quer dizer direito de reger-se segundo leis próprias.

Assim, o conceito de autonomia diz respeito à possibilidade de uma determinada pessoa ou instituição estabelecer seu caminho e segui-lo, sem que sofra interferência alguma de terceiro.

A autonomia financeira, então, diz respeito ao poder de autogestão da própria atividade financeira, ou seja, das condutas relacionadas à obtenção de recursos e à realização de gastos.

Aprofundando a idéia, a autonomia financeira garante a uma pessoa ou instituição a obtenção e o dispêndio do necessário para se autogovernar.

Afinal, sem recursos financeiros necessários para o desempenho de tarefas, não há verdadeira autonomia de ente algum.

Conferir liberdade para uma entidade fazer suas escolhas e conduzir-se de acordo com elas não vale coisa alguma caso esta mesma entidade não tenha dinheiro suficiente para concretizar tais opções.

Voltando a tratar especificamente do Poder Judiciário, possuindo ele autonomia financeira, conforme já explicitado (art. 99, “caput”, da Constituição Federal), devemos partir da idéia segundo a qual deve este Poder ser capaz de obter os recursos necessários para o desempenho de sua missão constitucional, sob pena de verdadeiro aniquilamento do sistema de tripartição dos poderes.

Como destaca Geraldo Ataliba:

“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?” (Autonomia do Poder Judiciário no plano estadual. Associação dos Magistrados Mineiros, ano I, v. I, 1983, p. 89, apud Jose Mauricio Conti. A autonomia financeira do Poder Judiciário. São Paulo: MP, 2006, p. 144)

Mas quais os diferentes aspectos que envolvem esta autonomia financeira?

Em outras palavras: como se garante a verdadeira autonomia financeira?

Podemos apontar os seguintes pontos essenciais a esta autonomia:

- 1) fonte suficiente de recursos;
- 2) liberdade para a definição do “quantum” necessário;
- 3) liberdade para determinação das prioridades na aplicação dos recursos;
- 4) possibilidade de alteração de tais prioridades pelo próprio ente;
- 5) autonomia para definir o momento adequado para se realizar cada despesa;
- 6) Autocontrole orçamentário.

A esse respeito, Antonio Sousa Franco preconiza que a verdadeira autonomia financeira somente é possível se

verificado o seguinte:

- separação total de orçamentos da entidade considerada e do Estado;
- procedimentos próprios de elaboração e aprovação do orçamento;
- administração financeira própria;
- formas próprias e autônomas de execução e de controle das receitas e despesas;
- regime jurídico próprio.

Partindo dessas premissas, já podemos concluir que, em nosso regime constitucional orçamentário, não há como caracterizar a autonomia financeira do Poder Judiciário como plena.

Afinal, de pronto já podemos destacar que o orçamento do Judiciário é elaborado juntamente com os demais poderes em peça única, na esteira do Princípio da Unidade Orçamentária (art. 165, § 5.º, da Constituição Federal).

Assim, o procedimento para aprovação do seu orçamento é único, não havendo regras próprias para os orçamentos de cada um dos Poderes.

Na mesma linha, a rigor, as normas para a execução orçamentária são as mesmas para os Poderes.

Podemos ainda destacar a existência de um controle orçamentário feito pelo Poder Legislativo no Poder Judiciário, com o auxílio do Tribunal de Contas, tal como prevê o art. 70 da Constituição Federal.

Aliás, o próprio Tribunal de Contas tem a atribuição de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, o que inclui o Poder Judiciário (art. 71, II, da Constituição Federal).

Portanto, fácil constatar que não há autonomia financeira plena do Poder Judiciário brasileiro, o que já foi ressaltado quando se mencionou a adoção do sistema de freios e contrapesos entre os Poderes no nosso ordenamento.

Aliás, como ensina José Maurício Conti:

“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”.

[...]

“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” (Idem, p. 144).

Cabe, então, verificar qual a extensão desta autonomia financeira do Poder Judiciário assegurada pela Constituição Federal do Brasil.

Partimos para a análise do texto constitucional a respeito, destacando algumas de suas normas.

Nessa esteira, não é demais repetir que nossa Constituição Federal parte da instituição, logo em seu art. 2.º, da tripartição de poderes do Estado entre Legislativo, Executivo e Judiciário, determinando serem todos independentes e autônomos entre si.

De outro lado, assegura a qualquer cidadão controlar as finanças públicas, seja pelo acesso às informações pertinentes (art. 5.º, XXXIII), seja pelo ajuizamento de ação popular (art. 5.º, LXXIII).

A independência dos poderes é tão cara ao Estado brasileiro que a sua afronta permite a excepcional medida da intervenção federal (art. 34, IV).

A autonomia dos poderes deve ser exercida com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput).

Especificamente sobre a matéria orçamentária, a Constituição Federal diz que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as leis orçamentárias, incluindo as que tratam de operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (art. 48, II), bem como as que dizem respeito à emissão de moeda e seus limites, e ao montante da dívida mobiliária federal (art. 48, XIV).

A iniciativa legislativa da matéria orçamentária é privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1.º, II, “b”, do art. 84, XXIII e do art. 165, todos da Constituição Federal.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos três Poderes do Estado é feita pelo sistema de controle interno de cada um deles, mas também por meio do sistema de controle externo, feito este pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, nos Poderes Executivo e Judiciário (arts. 70 e 71 da Constituição Federal).

Paralelamente a esses dispositivos, a Constituição Federal, ao tratar propriamente da autonomia financeira do Poder Judiciário, diz textualmente que ela é assegurada a este Poder (art. 99, caput).

Os parágrafos deste artigo trazem especificações muito importantes para a compreensão de sua extensão, dizendo o seguinte:

- os três Poderes, na lei de diretrizes orçamentárias, devem negociar e estipular limites para os orçamentos de cada um deles;
- com base nesses limites, os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias, encaminhando-as aos respectivos tribunais superiores;
- o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores, no âmbito federal, bem como os Tribunais de Justiça, nos âmbitos estadual e distrital, encaminharão suas propostas consolidadas ao Poder Executivo;
- se isso não for feito, o Poder Executivo considerará os valores aprovados na lei orçamentária então vigente para fins de consolidação da proposta orçamentária anual;
- o Poder Executivo poderá ajustar as propostas orçamentárias que forem encaminhadas em desconformidade com os limites estipulados pelos três Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ainda de acordo com a Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça tem a atribuição de controlar a atividade financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela sua autonomia (art. 103-B, § 4.º e seu inciso I).

No âmbito da Justiça Federal, a Constituição determina o funcionamento junto ao Superior Tribunal de Justiça do chamado Conselho da Justiça Federal, que possui a função de supervisionar administrativa e orçamentariamente este ramo especial da Justiça da União (art. 105, § único, II).

No âmbito da Justiça do Trabalho, há, paralelamente a isso, a previsão do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (art. 111-A, § 2.º, II).

A lei orçamentária anual é dividida em três partes (art. 165, § 5.º, da Constituição Federal):

I – o orçamento fiscal referente aos três Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social.

Esta lei orçamentária deve conter apenas matéria financeira e deve também ser plenamente compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, §§ 7.º e 8.º da Constituição Federal).

A Constituição ainda trata do procedimento de aprovação das leis orçamentárias (art. 166 e seus parágrafos), mas isso será objeto de análise específica mais adiante.

Na execução orçamentária, destaca-se que se proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI, da Constituição Federal).

Também na execução orçamentária, é obrigatória pelo Poder Executivo a transferência em duodécimos dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias, incluindo os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública, até o dia 20 de cada mês (art. 168 da Constituição Federal).

A análise desses dispositivos constitucionais deixa muito clara a opção por um Poder Judiciário com forte autonomia financeira.

A idéia central é a da independência do Judiciário na formulação de suas políticas e na definição de seus gastos, devendo ser observados apenas os limites orçamentários definidos conjuntamente pelos três Poderes, bem como os demais princípios estabelecidos na própria Constituição.

A Constituição Federal também evidencia a adoção do sistema de freios e contrapesos nesta área orçamentária com a fiscalização e controle do Executivo quanto ao respeito das balizas já nas propostas apresentadas pelos demais Poderes.

De outro lado, o Poder Legislativo também exerce este controle quando da apreciação e aprovação dos projetos de leis orçamentárias.

Mas, diante disso tudo, cabe a pergunta: pode haver alteração da proposta do Poder Judiciário em seu mérito pelo Executivo ou pelo Legislativo mesmo que observados todos os limites e princípios constitucionais na sua elaboração?

A resposta disso é obtida por meio da análise conjunta do que já foi visto com as normas constitucionais referentes ao processo legislativo orçamentário.

É o que faremos.

6. PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO. A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS. A APROVAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS. LIMITES À ATUAÇÃO DOS PODERES.

A Constituição Federal determina a elaboração de três leis orçamentárias, todas de iniciativa do Poder Executivo, como já visto, para a organização das finanças públicas.

São elas:

- 1) Plano Plurianual (PPA);
- 2) Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- 3) Lei Orçamentária anual (LOA).

O Plano Plurianual é o instrumento que consolida o planejamento da atividade financeira governamental, estabelecendo as diretrizes e as metas da administração, inclusive nos âmbitos regionais, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as referentes aos programas de duração continuada (art. 165, § 1.º, da CF).

Destaque-se que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, § 1.º, da CF).

No âmbito federal (art. 35 do ADCT), este projeto deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de mandato do Presidente da República (até 4 meses antes do término do primeiro exercício financeiro do mandato), e deve ser aprovado pelo Legislativo até o dia 22 de dezembro (encerramento da segunda sessão legislativa do primeiro exercício do mandato).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a lei anual que deve dispor sobre (art. 165, § 2.º, da CF):

- a) metas e prioridades da administração pública federal;
- b) despesas de capital para o exercício financeiro subsequente (daí sua anualidade);
- c) orientação acerca da elaboração da lei orçamentária anual;
- d) alterações na legislação tributária;
- e) política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal etc.).

Há também outras exigências criadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n.º 101/2000 - art. 4º):

- dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas (deve ser real e não maquiado com operações de empréstimos por exemplo);
- fixar critérios e formas de limitação de empenho caso a previsão de receitas não se realize (na verdade é limitação a novas obrigações e não ao mero empenho);
- instituir normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- impor demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- conter anexo de metas fiscais, anexo de riscos fiscais e um anexo específico da LDO da União, tratando este último dos objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial. Esse anexo também deve prever metas de inflação do próximo período.

A LDO produz efeitos orçamentários por apenas um ano, para o próximo exercício financeiro. Porém, deve estar acabada e aprovada no primeiro semestre do ano antecedente. Portanto, no segundo semestre do ano antecedente esta lei já está pronta e acabada, mas ainda não surte seus efeitos orçamentários (ela servirá de diretriz para que as outras leis possam ser elaboradas, e por isso deve estar pronta antes).

Em suma, a LDO faz a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

O Executivo deve enviar ao Legislativo o projeto de LDO até o dia 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro), sendo que o Legislativo deve apreciá-lo até o dia 17 de julho daquele mesmo ano (encerramento da primeira sessão legislativa).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é aquela que traz a previsão anual, de forma detalhada e pontual, de tudo aquilo planejado a título de despesa, receita ou crédito para o próximo exercício financeiro (é o período compreendido entre 1.º de janeiro e 31 de dezembro).

Também chamada de orçamento, lei de orçamento ou lei orçamentária.

Assim como as demais, é uma lei ordinária, que deve estar em consonância com a LDO e com o PPA.

A Lei de Responsabilidade Fiscal acrescentou os seguintes requisitos à LOA (art. 5.º), que deve conter:

- 1- anexo com demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas do anexo de metas fiscais da LDO;
- 2- previsão do caráter compensatório entre a arrecadação e a renúncia de receita;
- 3- previsão para reserva de contingência (congelamento de verbas) com o objetivo de garantir imprevistos;
- 4- dados sobre o refinanciamento da dívida pública.

O § 4.º, deste art. 5.º, da LRF, veda a existência de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada na LOA.

Esta lei é composta pela somatória das “peças orçamentárias”. Assim, cada ente administrativo que possui independência ou autonomia, com personalidade própria ou não, e os demais Poderes e entes independentes constitucionais (Ministério Público e Tribunal de Contas da União) elaboram seus próprios orçamentos, que são chamados de “peças orçamentárias”.

Estas peças devem ser reunidas pela chefia do respectivo órgão, pessoa ou Poder e enviadas ao Poder Executivo que fará a consolidação do projeto.

O projeto de LOA deve ser enviado pelo Executivo ao Legislativo até 31 de agosto (4 meses antes do encerramento do exercício financeiro), sendo que cabe ao Legislativo aprová-lo até o dia 22 de dezembro (encerramento da segunda sessão legislativa).

Este processo legislativo das Leis Orçamentárias é atualmente regido pelo art. 166 da CF e pela Lei n.º 4.320/64, enquanto não editada nova lei complementar prevista no § 6.º do mencionado art. 166 da CF.

Como já amplamente referido, a iniciativa dos projetos é privativa do Chefe do Executivo. Não cabe iniciativa popular (art. 165 e art. 84, XXIII, da CF), sendo que a doutrina sustenta ser possível o plebiscito ou referendo, mas apenas para pontos específicos, uma vez que não seria materialmente possível para o projeto todo.

Destaque-se que é vedada a edição de medidas provisórias sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado os créditos extraordinários no caso de despesas imprevisíveis e urgentes (art. 62, § 1.º, I, “d”, da CF).

O projeto com o orçamento unificado é encaminhado ao Poder Legislativo para discussão e aprovação, o que é feito por meio de um procedimento especial previsto no art. 166 e seus parágrafos da Constituição Federal e no regimento comum do Congresso Nacional.

Assim, no âmbito federal, estes projetos iniciam sua tramitação na Comissão Mista de Orçamento, composta de Deputados e Senadores, que dão parecer sobre todos. Os projetos das demais leis que não sejam orçamentárias (ex.: projeto de Código) tramitam primeiro na Câmara dos Deputados e depois no Senado ou vice versa (primeiro no Senado depois na Câmara), mas para as leis orçamentárias há uma única tramitação na Comissão Mista (art. 166 da CF).

No mais, segue a normal disposição do regimento interno.

O Chefe do Executivo pode apresentar emendas modificativas ao projeto que enviou, mas desde que não tenha sido iniciada a votação na Comissão da parte que ele pretende alterar (art. 166, § 5º, da CF).

Por sua vez, os parlamentares podem apresentar emendas para o projeto enviado pelo Executivo referente a todas as leis orçamentárias, tal como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004) desde que respeitem o previsto no art. 166, §§ 3º e 4.º, da Constituição Federal:

I- são admitidas livremente emendas para a correção de erros materiais;

II – sempre devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

III – somente é possível emenda que indique de onde virão os recursos necessários. A emenda não pode aumentar o volume total de despesas previsto pelo Executivo, devendo propor a anulação de uma despesa e sua substituição por outra;

IV - é vedada emenda sobre: a) previsão de gastos para pessoal e seus cargos; b) a previsão de gastos com o pagamento da dívida pública; c) previsão de gastos com as transferências constitucionais tributárias (art. 157 a 159 da CF). Sobre estes três temas o projeto do Executivo não pode sofrer alterações.

Cada uma das emendas recebe parecer favorável ou contrário da comissão.

Após, o projeto original, as emendas e respectivos pareceres serão apreciados pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional em sessão conjunta, mas a apuração dos votos é separada, votando primeiro os Deputados Federais (art. 43 do Regimento Comum do CN).

Depois, o projeto volta ao Executivo para sanção ou veto.

Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa (§ 8.º, do art. 166, da CF).

Este, em suma, o procedimento legislativo previsto para a aprovação das leis orçamentárias.

Da sua análise, observamos claramente duas etapas em sua formação: uma meramente administrativa e outra propriamente legislativa.

A etapa administrativa diz respeito às atividades desenvolvidas para a elaboração das propostas orçamentárias de cada ente, indo até a consolidação de todas pelo Executivo.

A partir da apresentação pelo Executivo do projeto ao Legislativo, dá-se início à etapa legislativa, que se encerra com a sua aprovação e promulgação.

Para ilustrar, examinaremos a elaboração do orçamento federal.

Nesta, a fase administrativa envolve um órgão central, alguns órgãos setoriais e as chamadas unidades orçamentárias.

O órgão central é o responsável pela coordenação, consolidação e elaboração da proposta orçamentária da União, que, no caso, é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuando por meio de sua Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Os órgãos setoriais fazem o levantamento das despesas necessárias em suas respectivas áreas.

Por sua vez, as unidades orçamentárias devem fazer a avaliação dos programas e respectivos custos, que se encontram sob sua gestão.

O Poder Judiciário da União possui sete órgãos setoriais com o seguinte número de unidades orçamentárias respectivas: STF(1), STJ(1), Justiça Federal(6), Justiça Militar da União(1), Justiça Eleitoral(28), Justiça do Trabalho(25) e Justiça do Distrito Federal e Territórios(2).

As unidades orçamentárias, por exemplo, do órgão setorial Justiça Federal, são: TRF da 1.ª Região, TRF da 2.ª Região, TRF da 3.ª Região, TRF da 4.ª Região, TRF da 5.ª Região e Justiça Federal de Primeiro Grau. O Conselho da Justiça Federal é quem coordena a elaboração da proposta orçamentária deste órgão setorial Justiça Federal.

As unidades orçamentárias, que podem ter unidades administrativas para melhor se organizar, são responsáveis pela apresentação de uma programação orçamentária detalhada das suas despesas por programa, ação orçamentária e subtítulo, devendo, ainda, estabelecer suas diretrizes, fixar prioridades, bem como consolidar e formalizar a sua respectiva proposta orçamentária, conforme Manual Técnico de Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Esta fase administrativa possui, basicamente, três etapas: etapa preliminar, etapa intermediária e etapa final. A etapa preliminar é aquela na qual o órgão central de planejamento elabora as diretrizes estratégicas, estabelece parâmetros quantitativos e fixa as normas gerais para a elaboração do orçamento. Nela, é feita uma estimativa da receita a ser arrecadada, o que envolve uma série de fatores tais como previsão de arrecadação de tributos, previsão de arrecadação de outras receitas públicas, análise de conjunturas políticas e econômicas internas e externas, nível de endividamento público etc.

Esta estimativa é de extrema importância porque servirá de base para as autorizações das despesas públicas dentro do orçamento, ou seja, é essencial para o cálculo das dotações orçamentárias que serão feitas.

Como visto, no âmbito federal, este órgão central é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Na etapa intermediária, com base nos parâmetros fixados pelo órgão central, os órgãos setoriais fixam suas diretrizes, comunicam-nas às suas unidades orçamentárias e, com base nas manifestações destas, elaboram suas propostas orçamentárias.

Em linhas gerais, o órgão setorial fixa os referenciais monetários que devem ser observados pelas suas unidades orçamentárias, coordena essas unidades na montagem do orçamento setorial e faz a articulação e mediação dos interesses dessas mesmas unidades.

As unidades orçamentárias, com base nos limites indicados pelo órgão setorial, analisam as propostas das suas unidades administrativas, se existirem, fazem eventuais ajustes às prioridades e necessidades do setor, formalizando, ao final, suas propostas, que serão encaminhadas ao órgão setorial para consolidação e encaminhamento ao órgão central.

Na etapa final, o órgão central consolida as propostas recebidas dos órgãos setoriais, fazendo os eventuais ajustes necessários e, ao final, encaminhando a proposta unificada à Presidência da República acompanhada da exposição de motivos do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Presidente da República, uma vez de acordo com o projeto, encaminha-o ao Congresso Nacional por meio de mensagem até o dia 31 de agosto.

A partir daqui, inicia-se a fase legislativa do processo.

Recebidos o projeto de lei orçamentária e a mensagem respectiva do Presidente da República no Congresso

Nacional, o seu presidente convoca uma sessão conjunta para a leitura da mensagem no prazo de 48 horas (art. 89 do Regimento Comum do Congresso Nacional).

Após, como já visto, o projeto é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que deverá examinar e emitir parecer a respeito, podendo analisá-lo também por meio de comissões temáticas.

Também eventuais emendas apresentadas pelos parlamentares ou pelo Presidente da República, observadas as limitações já acima analisadas, devem ser apreciadas pela CMO, que apresentará parecer a respeito, sendo depois votadas da mesma forma prevista para o projeto de lei orçamentária.

Quanto ao Poder Judiciário, eventuais propostas de alteração no projeto somente poderão ser apresentadas por meio de parlamentares, já que não possuem legitimidade para fazê-lo diretamente.

Com a sanção ou rejeição de eventual veto, a lei orçamentária é promulgada.

Feita essa análise aprofundada do processo legislativo específico para aprovação das leis orçamentárias, passa-se à aplicação do princípio da autonomia Financeira do Poder Judiciário nestas etapas de elaboração e aprovação do orçamento público.

7. A AUTONOMIA DO PODER JUDICIÁRIO E O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

Façamos, então, a sistematização dos estudos anteriores com vistas a obter o alcance e o conteúdo do princípio da autonomia do Poder Judiciário especificamente quanto à elaboração e aprovação do seu orçamento.

Fase administrativa

Em sua etapa preliminar, há a fixação dos parâmetros quantitativos e das normas gerais para a elaboração do orçamento.

Quanto às regras e prazos para elaboração e encaminhamento das propostas pelos órgãos setoriais, não há grandes problemas relacionados à autonomia financeira do Poder Judiciário.

A questão crucial nesta fase é a da fixação dos parâmetros quantitativos que deverão ser seguidos pelo Poder Judiciário na elaboração de sua proposta.

Afinal, nesta atividade, como já destacado antes, faz-se uma estimativa geral de receitas a serem arrecadadas, o que depende de uma série de informações e avaliações técnicas.

A esse respeito, a Constituição Federal determina que os limites financeiros a serem observados pelo Poder Judiciário na elaboração de suas propostas orçamentárias devem ser “estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 99, § 1.º).

Isso quer dizer que é inconstitucional toda e qualquer tentativa dos demais Poderes imporem limites financeiros à proposta orçamentária do Poder Judiciário sem que este participe deste processo de negociação.

Como já asseverou o C. Supremo Tribunal Federal a respeito:

"O STF, em duas oportunidades (ADI 468-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, e ADI 810-MC, Rel. Min. Francisco Rezek), deferiu a suspensão cautelar da vigência de disposições legais que fixaram limite percentual de participação do Poder Judiciário no orçamento do Estado sem a intervenção desse Poder. A hipótese dos autos ajusta-se aos precedentes referidos, tendo em vista que se trata de impugnação dirigida contra a LDO do Estado do Paraná para o exercício de 1999, que fixou o limite de 7% de participação do Poder Judiciário na receita geral do Estado totalmente à sua revelia." (ADI 1.911-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 19-11-1998, Plenário, DJ de 12-3-1999.)

"LDO: participação necessária do Poder Judiciário na fixação do limite de sua proposta orçamentária (CF, art. 99, § 1º)." (ADI 848-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 18-3-1993, Plenário, DJ de 16-4-1993.)

Portanto, deve haver uma discussão verdadeira envolvendo os três Poderes na fixação, na LDO, dos limites financeiros do orçamento do Poder Judiciário.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (art. 23), a exemplo do que vem ocorrendo nas demais leis anteriores, foi utilizado como parâmetro para esse limite o fixado na LDO anterior com alterações que ocorreram no decorrer do exercício e eventuais acréscimos para despesas não ordinárias já previstas.

Não se tem observado oportunidade e nem iniciativa do Poder Judiciário discutir esses critérios, mesmo diante de necessidades novas surgidas.

Na prática, tem sido constantemente utilizado pelo Judiciário o recurso a emendas parlamentares na fase legislativa do processo, o que demonstra a inconstitucionalidade dos limites.

Além disso, a fixação dos valores exatos disponibilizados ao Poder Judiciário é feita pelos órgãos técnicos da SOF, sendo que, como bem destaca José Maurício Conti:

“Outro aspecto relevante é a inexistência de mecanismos que permitam ao Poder Judiciário aferir a correção dos cálculos elaborados unilateralmente pela Secretaria de Orçamento Federal, não havendo previsão de participação, direta ou por meio de fiscalização, do Poder Judiciário nesse procedimento. É evidente que os complexos cálculos elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal, bem como pelos demais setores do Poder Executivo no processo, seja para fixar os valores de previsão de arrecadação, seja para estabelecer os referenciais monetários previstos na lei de diretrizes orçamentárias, estão sujeitos a uma série de decisões que podem alterar significativamente o resultado final, sem que o Poder Judiciário nelas interfira, o que está em desacordo com o estabelecido na parte final do § 1º do art. 99 da CF, segundo o qual a fixação dos limites deve ser feita conjuntamente com os demais poderes” (Idem, p. 86).

Assim, também neste ponto há que se atuar a fim de que seja devidamente observada a autonomia financeira do Poder Judiciário.

Fixado o limite financeiro para o Poder Judiciário, a divisão do montante entre seus órgãos setoriais deve ser

feita em comum acordo tal como se depreende do que dispõem os parágrafos 1.º e 2.º do art. 99 da Constituição Federal.

Portanto, deve haver uma negociação dentro do próprio Poder Judiciário para tanto sem que haja interferência dos demais Poderes neste assunto.

Se tais órgãos não encaminharem suas respectivas propostas orçamentárias no prazo previsto na lei de diretrizes orçamentárias, poderá o Poder Executivo considerar, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores já aprovados na lei orçamentária então vigente, sendo feitos eventuais ajustes conforme limites estipulados.

Isso é o que determina o art. 99, § 3.º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, que não ofende o princípio da separação dos poderes, haja vista a razoabilidade da medida e a necessidade de se concretizar a elaboração do orçamento para o funcionamento do Estado, que não poderia ficar refém da inércia de um ou mais órgãos do Judiciário.

Apesar de haver divergência doutrinária sobre o tema, temos que, nos termos do que dispõem o art. 99, caput, e seus parágrafos, da Constituição Federal, as propostas orçamentárias dos órgãos setoriais do Poder Judiciário devem ser encaminhadas ao órgão central (Poder Executivo) e não diretamente ao Legislativo.

Afinal, o parágrafo 4.º do referido artigo é bem claro ao definir que o Poder Executivo poderá fazer “ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual” caso as propostas apresentadas pelos órgãos setoriais do Judiciário estiverem em desacordo com os limites financeiros fixados.

No entanto, esta é a única hipótese de alteração da proposta do Judiciário que pode ser feita pelo Poder Executivo. O próprio Supremo Tribunal Federal já asseverou por vezes que “incumbe aos Tribunais de que trata o artigo 99, § 2º, da Lei Maior da República aprovar os respectivos orçamentos, que, enviados ao Poder Executivo, haverão de ser incorporados ao projeto de lei orçamentária, da forma em que aprovados” (AO 1482, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 24/09/2007, publicado em DJe-113 de 01/10/2007, p. 17).

Consolidada a proposta orçamentária pelo Poder Executivo, deve ser ela encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação.

Fase legislativa

A fase legislativa inicia-se com o recebimento, pelo Presidente do Congresso Nacional, do projeto de lei orçamentária com a mensagem respectiva do Presidente da República.

Ao fazê-lo, deve o Presidente convocar uma sessão conjunta das Casas do Congresso Nacional para a leitura da mensagem no prazo de 48 horas.

Após, encaminha-se o material à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que deverá examinar e emitir parecer a respeito.

As emendas apresentadas pelos parlamentares ou pelo Presidente da República são também apreciadas pela CMO, que apresentará parecer a respeito.

Repita-se que o Poder Judiciário não tem legitimidade para apresentar emendas aos projetos de leis orçamentárias diretamente no Congresso, devendo fazê-lo por meio de parlamentares ou do Presidente da República.

Cumpra, então, verificar as possibilidades de alteração das propostas do Poder Judiciário pelo Legislativo e pelo Executivo, considerando o princípio da autonomia financeira daquele.

E nesse ponto, deparamo-nos com uma questão que, a nosso ver, não se encontra bem resolvida na prática diante do que dispõe a Constituição Federal.

Isso porque, como já analisamos acima, a autonomia financeira do Poder Judiciário foi delineada pelo constituinte originário de uma maneira muito forte e qualquer tentativa de reduzi-la, ainda que por emenda constitucional, incorreria em inconstitucionalidade flagrante, tendo em vista o que dispõe o art. 60, § 4.º, III, da Constituição Federal.

Esta autonomia financeira, no que pertine à elaboração e aprovação do orçamento do Poder Judiciário, é bem delineada pelo art. 99 e seus parágrafos da Constituição Federal.

Assim, o caput do mencionado artigo diz que o Poder Judiciário possui autonomia administrativa e financeira. Seguindo a boa técnica legislativa, os parágrafos deste artigo traçam os aspectos complementares à norma enunciada no seu caput, bem como veiculam as exceções à regra por este estabelecida (posição doutrinária normatizada pelo art. 11, III, “c”, da Lei Complementar n.º 95/98).

Nessa linha, a autonomia financeira do Poder Judiciário significa ter esta ampla liberdade para elaborar sua proposta orçamentária desde que dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isso significa que, divididos os recursos orçamentários entre os Poderes do Estado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Constituição assegurou ao Judiciário livremente dispor destes recursos desde que, obviamente, respeitados as demais normas constitucionais.

O Poder Executivo somente poderá alterar esta proposta se estiver em desacordo com tais limites, nos exatos termos do parágrafo 4.º deste artigo 99.

E a conclusão lógica é a de que o Poder Executivo também não poderá provocar tal alteração por meio de uma posterior emenda encaminhada ao Congresso Nacional porque estaria modificando decisões políticas tomadas pelo Judiciário dentro de sua esfera de poder.

Poder-se-ia dizer que se trata apenas de uma proposta, sendo que caberia ao Congresso Nacional, provocado ou não por emendas propostas pelo Executivo, dar a palavra final sobre a proposta orçamentária do Poder Judiciário, podendo, inclusive, modificá-la sem limitações.

Tenho, no entanto, que isso não estaria em conformidade com o princípio da autonomia financeira do Judiciário, tal como definido pelo constituinte originário.

Em primeiro lugar, já podemos destacar que as eventuais emendas à proposta do Judiciário não poderiam provocar aumentos ou reduções de dotações orçamentárias globalmente consideradas para este Poder, sob pena de afronta à norma que determina a fixação conjunta de tais limites pelos Poderes.

Afinal, se isso fosse possível, de que adiantaria o Poder Judiciário fixar juntamente com os demais Poderes esses limites se isso pudesse ser livremente alterado unilateral e posteriormente pelo Legislativo?

Em segundo lugar, alterar as prioridades dos programas e ações orçamentárias definidas pelo Poder Judiciário significa imiscuir-se em decisões políticas que estão protegidas pela autonomia administrativa e financeira do Judiciário prevista no art. 99 da Constituição Federal.

Portanto, as emendas à proposta do Judiciário devem restringir-se a eventuais correções necessárias para sanar erros materiais, para atendimento dos limites financeiros determinados, para adequação às demais leis orçamentárias (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias), bem como para observância das normas gerais de direito financeiro (Lei n.º 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

Por fim, deve ser ressaltado o seguinte: ainda que se admita a alteração da proposta do Judiciário pelo Legislativo, essas modificações deverão significar apenas transferências de valores dentro do “orçamento” do próprio Judiciário, sob pena de, como visto, afrontar a norma que determina a fixação dos limites orçamentários entre os três Poderes.

Sabe-se que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (art. 48, II, da Constituição Federal), mas isso somente dentro dos limites traçados pela própria Constituição.

Ressalte-se, por oportuno, que esta autonomia financeira do Poder Judiciário não se confunde com as autonomias financeiras também previstas no texto constitucional do Ministério Público (art. 123, § 3.º, da Constituição Federal) e da Defensoria Pública (art. 134, §§ 2.º e 3.º, da Constituição Federal), haja vista que essas instituições não participam da fixação dos seus próprios limites orçamentários como o Poder Judiciário, sendo que, ademais, não constituem um dos Poderes do Estado, cuja separação é garantida por cláusula pétrea.

Em verdade, o que se tem observado desde o advento da República em nosso país é o fortalecimento cada vez maior do Poder Executivo em face dos demais Poderes do Estado.

Esso fica muito evidente na área orçamentária, que, como vimos, é essencial para a existência, funcionamento e independência de qualquer entidade.

Quanto ao direito orçamentário, as várias limitações às emendas parlamentares, a impossibilidade de apresentação de emendas pelo Judiciário, os exíguos prazos para a aprovação das leis orçamentárias e a força política cada vez maior do Executivo decorrente, principalmente, da possibilidade de impor contingenciamentos aos gastos públicos, têm provocado uma indevida preponderância financeira, mas sobretudo política do Poder Executivo.

Pelos motivos já apresentados, temos que, na verdade, esta força do Executivo decorre, em boa parte, da equivocada interpretação das normas constitucionais referentes à atividade financeira do Estado.

Já é tempo de se estabelecer o equilíbrio entre os Poderes em nosso país e, como demonstramos, isso não depende de alteração alguma nas normas constitucionais vigentes, mas de vontade e coragem.

8. CONCLUSÕES

Diante de tudo o que foi visto, passamos a apresentar uma síntese dos principais pontos abordados durante o trabalho, incluindo as conclusões parciais alcançadas nos capítulos antecedentes, para, ao final, concluirmos o estudo, apresentando respostas a todas as questões centrais elencadas.

Os estados-nação democráticos foram construídos sobre a idéia da repartição de seus poderes ou funções com o nítido objetivo de se evitar a tirania, sendo que o Brasil também seguiu esse sistema, colocando esta escolha entre as imutáveis das chamadas cláusulas pétreas da Constituição Federal.

Com efeito, a teoria da separação dos poderes tem como objetivo central evitar a concentração e o abuso do poder, o que somente se obtém por meio de sua divisão em partes que possam limitar-se entre si.

No entanto, em nossa curta História republicana, as relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário tem se alterado sob vários aspectos no tempo, ao ponto de se identificarem inclusive crises a respeito, verificando-se atualmente verdadeira e inconstitucional hipertrofia do Poder Executivo.

No que diz respeito à elaboração e aprovação dos orçamentos, que é matéria imprescindível para a análise do grau de independência de qualquer entidade, essa desigualdade entre os Poderes também tem sido observada com clara preponderância do Poder Executivo sobre os demais.

Isso não está em conformidade com o equilíbrio, a harmonia e a independência dos Poderes determinados na Constituição de 1988.

Em relação ao Poder Judiciário, a Constituição determinou que sua função não é apenas a de administrar a Justiça no país, mas também a de ser o guardião da Constituição, tutelando os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, os direitos e garantias fundamentais nela assegurados, a observância da organização do Estado em sua forma federativa, bem como o respeito à organização dos poderes tal como nela delimitada.

Assim, o Poder Judiciário é o último bastião dos indivíduos contra eventuais ilegalidades e abusos de poder do próprio Estado e daqueles que dominam o poder político e econômico do país.

Para desempenhar suas funções de maneira adequada e efetiva, é imprescindível que o Poder Judiciário tenha real independência e indiscutível imparcialidade.

Para isso, foram asseguradas ao Poder Judiciário diversas garantias, que se dividem em três grandes grupos: a) autonomia de governo; b) autonomia normativa e c) autonomia financeira.

A autonomia de governo significa que o Poder Judiciário pode organizar-se independentemente da

vontade ou da decisão política dos demais Poderes, cabendo-lhe exercer a administração própria de seus recursos materiais e pessoais, o poder de polícia, o poder disciplinar, bem como o necessário para praticar atos administrativos próprios.

A autonomia normativa significa que o Poder Judiciário possui legitimidade para regulamentar suas atividades e também possui iniciativa legislativa para determinadas matérias.

A autonomia financeira significa o poder de autogestão da própria atividade financeira, ou seja, das condutas relacionadas à obtenção de recursos e à realização de gastos.

Em nosso ordenamento, não há autonomia financeira plena do Poder Judiciário, tendo em vista as diversas normas que permitem o controle dos demais Poderes sobre sua atividade financeira, na esteira do sistema de freios e contrapesos adotado.

Diante disso, resta saber qual o limite de ingerência dos demais Poderes sobre a atividade de elaboração e aprovação do orçamento do Poder Judiciário.

Para isso, não se pode esquecer de que tanto a atribuição de independência ao Poder Judiciário quanto a extensão desta independência dependem de uma decisão política fundamental para o sistema de governo adotado em determinado Estado.

No Brasil, optou-se por uma independência forte, apesar de não absoluta.

No entanto, as autorizadas ingerências de um Poder em outro somente pode ocorrer nas hipóteses e nos estritos limites autorizados pelo próprio constituinte originário, sob pena de, em se aceitando alterações posteriores do constituinte reformador ou do legislador infraconstitucional, incorrer-se, respectivamente, em ofensa à cláusula pétrea da separação dos poderes ou inconstitucionalidade da lei.

Diante disso e das normas constitucionais aplicáveis à espécie, conclui-se que:

- 1) é inconstitucional toda e qualquer tentativa dos demais Poderes imporem limites financeiros à proposta orçamentária do Poder Judiciário sem que este participe deste processo de negociação;
- 2) deve haver uma discussão verdadeira envolvendo os três Poderes na fixação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos limites financeiros do orçamento do Poder Judiciário;
- 3) fixado o limite financeiro para o Poder Judiciário, a divisão do montante entre seus órgãos setoriais deve ser feita por meio de uma negociação dentro do próprio Poder Judiciário sem que haja interferência dos demais Poderes neste assunto;
- 4) apenas se não forem encaminhadas as propostas orçamentárias do Poder Judiciário no prazo previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou se aquelas vierem em desacordo com os limites previstos nesta é que os demais Poderes poderão ter uma ingerência direta sobre o mérito da proposta orçamentária daquele Poder;
- 5) assim, os recursos orçamentários destinados ao Poder Judiciário na Lei de Diretrizes Orçamentárias serão de sua livre disposição desde que, obviamente, respeitados as demais normas constitucionais;
- 6) portanto, as emendas à proposta do Judiciário devem restringir-se a eventuais correções necessárias para sanar erros materiais, para atendimento dos limites financeiros determinados, para adequação às demais leis orçamentárias (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias), bem como para observância das normas gerais de direito financeiro (Lei n.º 4.320/64 e Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal);
- 7) ainda que se admita alguma alteração da proposta do Judiciário pelo Legislativo, ainda que provocado por emenda do Executivo, essas modificações deverão significar apenas transferências de valores dentro do “orçamento” do próprio Judiciário, sob pena de, como visto, afrontar a norma que determina a fixação dos limites orçamentários entre os três Poderes.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, J. Pinto. Da limitação dos poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1950.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012.

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 2ª edição, 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. Hermenêutica e Interpretação Constitucional. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997.

_____; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 4.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1996.

_____. História Constitucional do Brasil, obra conjunta com Paes de Andrade. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1991.

BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CAETANO, Marcello. Direito Constitucional. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito Constitucional, 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

- CATTONI, Marcelo. Devido processo legislativo. 2 ed. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2006.
- CONTI, José Maurício, A autonomia financeira do Poder Judiciário. São Paulo: MP, 2006.
- COOLEY, Thomas. Princípios Gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- DUVERGER, Maurice, Constitutions et Documents Politiques, 6. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1971.
- DWORKING, Ronald. Uma Questão de Princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- FARIA, José Eduardo, Poder e Legitimidade. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 22. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.
- _____. Constituição e Governabilidade. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. Estado de Direito e Constituição. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FERREIRA, Luis Pinto. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1995.
- FRANCO, Antonio L. Sousa. Finanças públicas e Direito Financeiro. Coimbra: Almedina, 1992.
- HARADA, Kiyoshi. Orçamento Anual. Processo Legislativo in Prática do Direito Tributário e Financeiro – Artigos e Pareceres. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira e CEPEJUR, 2004.
- LESSA, Pedro. Do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915.
- LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución. 4ª edição. Barcelona: Ed. Ariel, 1986.
- _____. Political Power and Governmental Process. 3. ed. Chicago: Ed. University of Chicago, 1965.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva, Comentários à Constituição do Brasil, obra conjunta com Celso Ribeiro Bastos. São Paulo: Ed. Saraiva, 1989.
- MENEZES, Anderson. Teoria geral do estado. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3.ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- _____. Formas e sistemas de governo. Rio de Janeiro: Forense, 2007
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. O espírito das leis. Os pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 2000.
- MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo. 13. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 1997.
- TAVARES, André Ramos. Manual do Poder Judiciário Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2012.

Autor



Paulo Cezar Neves Junior

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1998). Especialização em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003). Pós-graduado em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Portugal. Mestrando em Direito pela PUC/SP. Ex-Cadete da Academia de Polícia Militar do Barro Branco/SP. Ex-Técnico Judiciário e Ex-Analista Judiciário do TRF 3.ª Região. Ex-Defensor Público da União. Ex-Juiz Federal na 4.ª Região. Atualmente é Juiz Federal em São Paulo/SP e Professor de Direito Econômico/Financeiro, de Direito Processual Civil e de Tutela Coletiva no Curso FMB.

Informações sobre o texto

Este texto foi publicado diretamente pela autora. Sua divulgação não depende de prévia aprovação pelo conselho editorial do site. Quando selecionados, os textos são divulgados na Revista Jus Navigandi.