

José Maurício Conti

A AUTONOMIA FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

*Um amigo Fernando
Sciff, grande estudioso do
Direito Financeiro, com um
forte abraço,
São Paulo, jan/2007*

2006



MP
EDITORA

4.5. A execução do orçamento

A execução do orçamento é uma tarefa atribuída ao Poder Executivo, independentemente do sistema ou regime de governo adotado. Há variações nas diversas estruturas administrativas dos vários sistemas orçamentários com relação à influência do Poder Legislativo neste processo, notando-se que, em alguns países, há maior intervenção e, em outros, a participação é menos intensa.

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.

O processo de execução do orçamento é orientado pelo princípio da flexibilidade, por meio do qual se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução, uma vez que "nem sempre as previsões podem captar todas as condições vigentes à época da execução, e não é possível programar de forma que a execução se ajuste completamente a previsões".¹⁵⁵

Há de se compatibilizar, dessa forma, a necessidade de se cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as imprescindíveis alterações que se fazem necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descaracterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção.

Far-se-á, neste item, uma síntese dos procedimentos de execução orçamentária e financeira do governo federal brasileiro, voltando-se, basicamente, para o aspecto da despesa pública, com destaque para os pontos de interesse do Poder Judiciário, mostrando-se os mecanismos utilizados pela legislação brasileira para dar cumprimento aos objetivos e ao princípio do orçamento público.

A lei orçamentária anual (que passaremos a designar Lei Orçamentária), regularmente aprovada no final de um exercício financeiro, produz seus efeitos a partir do exercício financeiro seguinte, no qual se aplicarão as disposições nela contidas, com a arrecadação das receitas previstas e a realização dos gastos nela autorizados.

Uma vez aprovada e promulgada a Lei Orçamentária, e iniciado o exercício financeiro, começa a ser executado o orçamento. A execução do

155. SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa...*, p. 310.

orçamento ocorre no período de sua vigência, que se inicia no dia 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro, coincidindo com o ano civil, nos termos do art. 34 da Lei nº 4.320/64.¹⁵⁶

Cabe ao Poder Executivo¹⁵⁷, em até 30 dias após a publicação da lei orçamentária, estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 8º).

Neste ponto, cumpre lembrar que o orçamento, quando aprovado, corresponde a uma previsão de receitas e autorização de despesas. As receitas previstas no orçamento, no entanto, não estão disponíveis por ocasião do início do exercício financeiro, mas ingressarão nos cofres públicos durante seu curso. Assim, as despesas terão de ser efetuadas na medida da disponibilidade dos recursos existentes, e não de acordo com a vontade do administrador, ainda que estejam previstas no orçamento.

Disso decorre a necessidade de uma programação financeira e o cronograma de desembolso.

O Decreto-Lei nº 200/67¹⁵⁸, que estabeleceu o planejamento da ação governamental, incluiu como um de seus instrumentos a programação financeira, a fim de ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo de ingressos, de modo a assegurar a liberação dos recursos necessários à execução dos programas (arts. 7º e 17).

Por meio da programação financeira, faz-se um quadro de cotas que cada unidade orçamentária poderá gastar mensalmente, mediante cálculo que leva em consideração vários fatores, como o fluxo previsto para o ingresso de recursos, as despesas ordinárias da unidade considerada, as variações decorrentes do cronograma de obras e todos os demais fatores que

156. Existem muitas variações nesse aspecto em relação aos demais países, cada um fixando o exercício financeiro da forma que entende mais conveniente. Há desde casos em que o exercício financeiro corresponde a um ano, mas não necessariamente iniciando-se no dia 1º de janeiro, até casos em que o exercício financeiro tem duração superior a um ano. Mesmo no Brasil, essa regra alterou-se várias vezes, como se pode observar na descrição de GIACOMONI (*Orçamento público*, p. 292-3).

157. O órgão central responsável pela programação financeira é a Coordenação-Geral de Programação Financeira (COFIN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que integra o Ministério da Fazenda. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes.asp, p. 2. Acesso em: 11.9.2004.

158. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

possam influenciar na necessidade de efetivação das despesas. Consegue-se, dessa forma, assegurar às unidades orçamentárias os recursos necessários e suficientes para melhor executar os programas e manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, reduzindo-se as insuficiências de caixa, conforme previsto no art. 48 da Lei nº 4.320/64. Esse sistema mostra-se mais eficiente que o mecanismo de duodécimos¹⁵⁹, em que as cotas são estabelecidas pela divisão da previsão anual em doze partes iguais, para cada um dos meses do ano, o que evidentemente não corresponde sempre à realidade, dada a oscilação no ingresso de recursos, bem como as variações nas necessidades de despesa, que podem ser diferentes no transcorrer do exercício financeiro.

O cronograma de desembolso é "um instrumento de controle de Tesouraria ou de Caixa, em que se prevêm as receitas e os pagamentos das obrigações, que vão sendo assumidas à medida que o orçamento vai sendo executado".¹⁶⁰

A execução da despesa pública requer prévia autorização legal, por meio da Lei Orçamentária ou abertura de crédito adicional, a autorização do ordenador de despesa¹⁶¹, bem como a observância das exigências legais de procedimento licitatório. Uma vez superadas essas etapas, e estando a despesa prevista regularmente autorizada pelos procedimentos mencionados anteriormente, passa-se à fase de realização propriamente dita do ato de despesa pública.

Faz-se o empenho¹⁶² e emite-se a nota de empenho (Lei nº 4.320/64, art. 61). Procede-se à liquidação da despesa¹⁶³, exarando-se a ordem de pagamento (art. 64). Então é feita a entrega da quantia correspondente ao credor (art. 65).

159. Ainda utilizado em alguns casos, como nos recursos entregues aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, nos termos do art. 168 da CF, com a redação que lhe foi dada pela EC 45/04.

160. MACHADO JÚNIOR; REIS, *A Lei 4.320...*, p. 120.

161. *Ordenador de despesa* é "toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda" (Decreto-Lei nº 200/67, art. 80, § 1º).

162. *Empenho* da despesa é "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" (Lei nº 4.320/64, art. 58).

163. A *liquidação* consiste na verificação do direito adquirido pelo credor pela análise dos documentos que comprovem a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância a pagar e a quem se deve pagar (Lei nº 4.320/64, art. 63).

O processo de execução orçamentária é dotado de mecanismos que permitem a adaptação da Lei Orçamentária às alterações surgidas ao longo do exercício financeiro, mantendo os objetivos e os programas fixados pelo Poder Público, em consonância com o princípio da flexibilidade.

O principal mecanismo é o dos *créditos adicionais*. Os créditos adicionais são "autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento" (Lei 4.320/64, art. 40). Esses créditos podem ser suplementares, especiais ou extraordinários. Os créditos suplementares são os destinados a reforço da dotação orçamentária, utilizados quando há a previsão de um crédito orçamentário, mas os valores consignados mostram-se insuficientes. Os créditos especiais são os destinados às despesas para as quais não exista dotação orçamentária específica (Lei nº 4.320/64, art. 41). Ambos devem ser autorizados por lei (Lei nº 4.320/64, art. 43) e dependem da existência de recursos disponíveis (CF, art. 167, V; Lei nº 4.320/64, art. 43). Os créditos extraordinários são aqueles "destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública" (Lei nº 4.320/64, art. 41, III), devendo ser abertos por medida provisória (CF, art. 167, § 3º).

Outro mecanismo é o do contingenciamento. A execução orçamentária, para que ocorra da forma como consta na programação financeira, depende da correspondência entre a receita que está sendo arrecadada efetivamente e aquela que havia sido prevista. Isso nem sempre é possível, tendo em vista os inúmeros fatores e agentes envolvidos no processo econômico. Para evitar desajustes de caixa, o art. 9º da LRF previu a possibilidade de limitação de empenho.

Uma vez constatado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, ainda que prevista a dotação na Lei Orçamentária, e incluído o valor na programação financeira, a realização da despesa poderá não ser autorizada, tendo em vista limitação de empenho decorrente de insuficiência na arrecadação de receitas ou cumprimento das metas estabelecidas.¹⁶⁴

164. Esta questão será analisada em mais detalhes no item 4.5.1, tendo em vista as peculiaridades que envolvem o Poder Judiciário.

As necessidades de adaptação do orçamento durante sua execução também deram origem ao instituto da reserva de contingência, a qual consiste em uma "dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais" (Decreto-Lei nº 200/67, art. 91). A lei orçamentária anual deve prever reserva de contingência destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (LRF, art. 5º, III). A forma de utilização dos recursos da reserva de contingência e o estabelecimento de seu montante, definido com base na receita corrente líquida, são estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 5º, III).¹⁶⁵ Com a reserva de contingência, torna-se mais fácil atender a necessidades imprevistas, evitando que se tenha de anular dotações específicas já existentes.

Normalmente, atribui-se ao Poder Executivo autorização para abrir créditos suplementares utilizando-se os recursos consignados na dotação a título de reserva de contingência, como se pode observar no art. 7º, II, da Lei Orçamentária do Estado de São Paulo para o exercício de 2005 (Lei Estadual nº 11.816/04), evidenciando um privilégio do Poder Executivo em relação aos demais poderes, pois pode usar os referidos recursos sem necessidade de autorização específica do Poder Legislativo, uma vez que essa autorização já foi prévia e antecipadamente concedida na Lei Orçamentária.

A rapidez e a agilidade exigidas nas alterações durante a execução orçamentária fizeram surgir o que vem sendo denominado margem de remanejamento. As leis orçamentárias, utilizando-se da faculdade prevista no art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64¹⁶⁶, costumam autorizar o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até certo limite, não havendo, pois, nesses casos, necessidade de outra lei para a realização do ato. Os arts. 4º e 5º da lei orçamentária da União para 2004 (Lei nº 10.837, de 16.1.2004) fixam as condições e os limites para a abertura dos referidos créditos suplementares. O art. 7º, I, da lei orçamentária do Estado de São Paulo para 2005 (Lei Estadual nº 11.816/04) autoriza o Poder Executivo a "abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de

165. A lei de diretrizes orçamentárias da União para 2005 (Lei nº 10.934/04), em seu art. 13, prevê que "a reserva de contingência será constituída, exclusivamente, de recursos do orçamento fiscal, equivalendo, no projeto de lei orçamentária, a, no mínimo, 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na lei, sendo pelo menos metade da reserva, no projeto, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado final".

166. "A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43."

17% (dezessete por cento) do total da despesa fixada no art. 2º, observado o disposto no art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964". Essas autorizações da lei orçamentária permitem maior dinamismo e flexibilidade para modificações nas dotações, facilitando a adaptação do orçamento às alterações ocorridas ao longo do exercício. Devem, no entanto, ser concedidas com moderação, fixando-se limites baixos e rígidos, para evitar-se que o Poder Executivo passe a ter domínio total na execução do orçamento, alterando-o de maneira a desfigurar a Lei Orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, tornando-a verdadeira peça de ficção.

A Constituição, ao exigir autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial (art. 167, V), bem como ao proibir a concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII), deixou clara a intenção de submeter tais atos à autorização prévia do Poder Legislativo. Uma autorização ampla e genérica concedida ao Poder Executivo na lei orçamentária para a realização de tais atos viola os dispositivos constitucionais citados, sendo, pois, inconstitucional.

Também é possível realizar ajustes no orçamento por meio da transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Esse tipo de alteração no orçamento depende de autorização legal prévia, como expressamente determina o art. 167, VI, da CF. A lei orçamentária do Estado de São Paulo para 2005 já prevê essa autorização em seu art. 8º, dando ao Poder Executivo poderes para remanejar recursos, no âmbito de cada órgão, entre elementos do mesmo grupo de despesa e entre atividades e projetos de um mesmo programa. O mesmo raciocínio exposto anteriormente deve ser aplicado, haja vista que eventuais excessos podem importar em inconstitucionalidade, uma vez que torna inócua a proibição constitucional. Atribuir apenas ao Poder Executivo essa possibilidade também configura privilégio que o coloca em posição de superioridade em relação aos demais poderes, em especial ao Poder Judiciário, que perde agilidade na execução de seu orçamento, uma vez que passa a depender de decisões do Poder Executivo ou do Poder Legislativo para efetuar transposições, remanejamentos e transferências.

4.5.1. A limitação de empenho pelo Poder Executivo e a autonomia financeira do Poder Judiciário

Conforme mencionado anteriormente, a execução orçamentária e financeira inicia-se com a publicação da Lei Orçamentária, e, em trinta dias,

o Poder Judiciário deve elaborar e publicar por ato próprio o cronograma anual de desembolso mensal, segundo estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 8º) e as leis de diretrizes orçamentárias (LDO da União para 2005, art. 71; LDO da União para 2006, art. 75).

Esse cronograma anual de desembolso mensal terá como referencial o sistema de duodécimos, excetuando-se as despesas com pessoal e encargos sociais, precatórios e sentenças judiciais (LDO da União para 2005, art. 71, § 2º), e deve ter em vista o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias (LDO da União para 2005, art. 16 e Anexo IV – Anexo de Metas Fiscais).

No entanto, pode ocorrer frustração na expectativa de arrecadação, de modo a não permitir que a realização da receita comporte o cumprimento dessas metas, tornando necessários ajustes nas despesas.

Verificada essa circunstância ao final de um bimestre, caberá ao Poder Judiciário, nos termos do art. 9º da LRF, promover, por ato próprio, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias.¹⁶⁷

Essa questão deverá ser objeto de regulação pela lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF. No entanto, enquanto não editada a norma, as leis de diretrizes orçamentárias vêm estabelecendo os parâmetros e os procedimentos a serem observados.

Para exemplificar, a LDO da União para 2005 determina que, ocorrendo esta situação, o Poder Executivo informará ao Poder Judiciário, até o vigésimo terceiro dia do mês subseqüente ao final do bimestre, o montante que lhe caberá na limitação do empenho e da movimentação financeira, especificando os parâmetros adotados e as estimativas de receitas e de despesas (art. 72, § 4º). O Poder Judiciário, com base nas informações recebidas, publicará ato em sete dias, estabelecendo os montantes disponíveis para empenho e movimentação financeira (art. 72, § 5º).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi publicada com a previsão de que, caso o Poder Judiciário não promova a limitação de empenho nos trinta dias previstos (art. 9º, *caput*), o Poder Executivo fica autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias (art. 9º, § 3º).

167. A LDO da União para 2005 prevê que o montante da limitação seja estabelecido de forma proporcional à participação de cada um dos Poderes (Legislativo, Judiciário e Executivo) na base contingenciável total (art. 72, § 1º).

O § 3º do art. 9º foi impugnado pela ADIn 2.238-5, tendo o STF apreciado e deferido, por unanimidade, a medida cautelar para suspender sua eficácia, situação que perdura até hoje, pois ainda não foi decidido o mérito da demanda. Os autores da ação¹⁶⁸ argumentam que este dispositivo contraria o princípio da separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição, pois transforma o Poder Executivo em um "Superpoder" que pode intervir nos demais Poderes, suprimindo administrativamente o que os outros deixarem de realizar voluntariamente.¹⁶⁹

Essa é uma questão que merece ser refletida. Admitindo-se o fato de que o ingresso de receitas nem sempre corresponde ao que foi previsto no orçamento, podendo, em razão das circunstâncias econômicas, haver frustração na arrecadação prevista, torna-se necessária a redução das despesas, a fim de compatibilizar com as receitas, ou buscar outras fontes de recursos, como por meio do crédito público. Considerando que nem sempre é possível recorrer ao crédito público para obter os recursos necessários, quer por razões decorrentes das limitações impostas ao uso deste instrumento de política financeira, quer por outra razão, é razoável admitir-se a redução nas despesas como um mecanismo adequado para manter o equilíbrio orçamentário.

No entanto, em face da autonomia financeira do Poder Judiciário, claramente estabelecida no art. 99 da CF, não é aceitável atribuir competência ao Poder Executivo para efetivar a redução das suas despesas. No Brasil, cabe à lei de diretrizes orçamentárias estabelecer os critérios a serem seguidos quando for necessária a redução das despesas decorrentes da arrecadação inferior à prevista ou for impossível cumprir as metas fixadas (LRF, art. 9º, *caput*). Transferiu-se, pois, boa parte da responsabilidade pelos cortes de despesas ao Poder Legislativo, conferindo maior legitimidade à decisão a ser tomada.

Ainda assim, a medida não se mostra de todo adequada. Mesmo que os critérios para a limitação do empenho sejam fixados pelo Poder Legislativo na lei de diretrizes orçamentárias, não há garantias de que esses critérios sejam rígidos e precisos, permitindo que o Poder Executivo tenha um grau de discricionariedade excessivamente elevado ao apurar o montante da limitação e, por conseguinte, faça prevalecer seus interesses em detrimento aos do Poder Judiciário.

168. Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido dos Trabalhadores (PT).

169. Petição inicial da ADIn 2.238-5, item VIII, § 3º, p. 24.

O art. 9º, § 3º, da LRF, ao autorizar o Poder Executivo a limitar os valores financeiros de empenho de despesas do Poder Judiciário – ainda que nos limites da lei de diretrizes orçamentárias e caso verificados os fatos mencionados no *caput* do referido dispositivo legal –, efetivamente dispôs contra o princípio da separação de poderes, como já reconheceu o STF, em decisão unânime, ainda que em caráter provisório, ao deferir a medida cautelar requerida na ADIn 2.238-5, à qual já se fez referência anteriormente. Não haverá independência e harmonia dos poderes, tal como determinado pelo art. 2º da CF, caso o Poder Executivo possa reduzir o montante já previsto na lei orçamentária para as despesas do Poder Judiciário. A autonomia financeira do Poder Judiciário, prevista no art. 99 da CF, interpretada conforme o princípio da separação de poderes, exige não só a participação desse Poder na elaboração de sua proposta orçamentária, mas também o cumprimento fiel do orçamento aprovado no que se refere às dotações do Poder Judiciário. É evidentemente inócuo participar na elaboração de um orçamento que posteriormente não se cumpre, em face dos diversos mecanismos que permitem sua alteração. Portanto, todo e qualquer mecanismo que permita a alteração da proposta orçamentária, no que tange ao Poder Judiciário, não é compatível com o ordenamento jurídico vigente. Ou, para que o seja, deve ser interpretado restritivamente.

No art. 9º, § 2º, da LRF, há restrições às situações que podem ser objeto de limitação de empenho. Não poderão ser objeto de limitação de empenho as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. Assim, vê-se que, mesmo que haja frustração na realização das receitas, há determinadas despesas que não poderão ser objeto de limitação de empenho. Apenas para exemplificar, não ficam sujeitas à limitação de empenho, em âmbito federal, no exercício financeiro de 2005, além das despesas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, despesas com subvenção aos produtores de borracha, subvenção para aquisição de veículos movidos a álcool, apoio ao transporte escolar, fundo partidário, ações de combate à fome, desenvolvimento do Estado do Tocantins e outros 54 itens (LDO da União para 2005, art. 74 e Anexo V).

Na hipótese ora em análise, evidencia-se que a limitação de empenho não é uma regra absoluta, a ser aplicada em todos os casos em que for constatado que a realização de receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Há inúmeras exceções, previstas na LRF, nas leis de diretrizes orçamentárias e na legislação ordinária.

Essas exceções, conforme se pode constatar dos exemplos citados, existem por razões diversas, decorrentes de escolhas políticas muitas vezes efêmeras, que se mostram vinculadas às ações de governo para aquele exercício financeiro, para períodos por vezes mais extensos, ou ainda para projetos específicos.

A autonomia financeira do Poder Judiciário e a independência e separação dos poderes da República é uma decisão permanente da sociedade brasileira. A separação dos poderes é um dos princípios mais importantes da Constituição brasileira, erigido à condição de cláusula pétrea, conforme estabelece o art. 60, § 4º, III, estando a autonomia financeira do Poder Judiciário, corolário desse princípio, também consagrada em seu art. 99.

Não é aceitável que se possam considerar insuscetíveis de limitação de empenho por parte do Poder Executivo as diversas despesas a que se refere o art. 9º, § 2º, da LRF e, ao mesmo tempo, permitir que essa limitação efetue-se em relação às despesas do Poder Judiciário, protegidas pela autonomia financeira e pelo princípio da separação dos poderes.

Do exposto, é forçoso concluir que, no sistema constitucional vigente, não é possível haver limitação de empenho de despesas do Poder Judiciário.

4.5.2. A abertura de créditos adicionais para o Poder Judiciário

Das três espécies de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), aos quais já se fez referência anteriormente, a que mais interessa ao Poder Judiciário é a dos suplementares. As possibilidades do Poder Judiciário precisar de créditos extraordinários são bastante remotas, bem como de créditos especiais, uma vez que o orçamento prevê os programas vinculados ao Poder Judiciário, sendo raras as situações em que não exista dotação específica para atender às despesas de seu interesse.

No entanto, o uso de créditos suplementares tem se mostrado freqüente, em razão da necessidade crescente de recursos para atender às despesas cuja dotação não se mostra suficiente no decorrer do exercício financeiro.

Se houver necessidade de crédito suplementar, é preciso autorização legal para obter o reforço na dotação orçamentária (Lei nº 4.320/64, art. 42), bem como é preciso que existam recursos disponíveis, decorrentes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação de outras dotações ou produto de operações de crédito (art. 43).

Como o Poder Executivo assume o comando da execução orçamentária, normalmente os pedidos de abertura de créditos suplementares são

encaminhados ao órgão competente desse Poder, para então serem submetidos à apreciação do Poder Legislativo. Atualmente, essas solicitações operacionalizam-se por meio dos sistemas eletrônicos de administração financeira e orçamentária.

A LDO da União para 2005 prevê, em seu art. 65, § 10º, que os projetos de lei relativos a créditos adicionais solicitados pelos órgãos do Poder Judiciário serão encaminhados ao Congresso Nacional em até trinta dias a contar da data do pedido. É de se admitir que, nesta hipótese, não haja interferência do Poder Executivo no projeto, pois tal atitude importaria em violação aos preceitos constitucionais da separação dos poderes e da autonomia financeira do Poder Judiciário.

No entanto, na maior parte das vezes é o próprio Poder Executivo quem decide sobre a abertura ou não de créditos suplementares, haja vista a existência de autorização prévia na lei orçamentária para a abertura dos referidos créditos, nos termos do art. 7º, I, da Lei nº 4.320/64, faculdade usualmente denominada "margem de remanejamento".

No Estado de São Paulo, a regulamentação específica sobre esse procedimento já prevê que as solicitações de abertura de créditos suplementares devem ser encaminhadas por meio eletrônico à Secretaria de Economia e Planejamento (Decreto nº 48.444/04, arts. 23 a 31), que se manifestará sobre o pedido, encaminhando-o ao Governador (art. 32, II). Considerando que compete ao Poder Legislativo deliberar sobre matéria orçamentária, não é razoável admitir que, na hipótese de despesas do Poder Judiciário, o Poder Executivo deixe de encaminhar a solicitação ao Poder Legislativo, tomando para si, por esta via, a decisão de não permitir a abertura de crédito adicional para o Poder Judiciário. Deve-se admitir a possibilidade do Governador acolher a demanda do Poder Judiciário, fazendo uso da liberdade que lhe é concedida pela margem de remanejamento, o que facilitaria o atendimento do pedido. Eventual discordância do Governador com a pretensão, no entanto, não pode ser tomada por ele, mas pelo Poder Legislativo, após receber a solicitação que lhe foi encaminhada, caso o Governador não a tenha atendido por meio do uso da margem de remanejamento. Assim, a interpretação que se deve dar ao texto do dispositivo legal importa em reconhecer ser obrigatório o encaminhamento ao Poder Legislativo da solicitação de abertura de crédito adicional efetuada pelo Poder Judiciário.

Essa autorização prévia para a abertura de créditos suplementares, à qual já se fez referência, é instrumento de flexibilidade na execução orçamentária, cujo uso deve ser moderado, sob pena de o Legislativo delegar ao

Executivo poderes excessivos no gerenciamento das dotações orçamentárias, facultando-lhe promover alterações que venham a desnaturar o orçamento inicialmente aprovado. Essa atitude pode tornar o Poder Executivo soberano em matéria orçamentária, o que vilipendia as disposições constitucionais que outorgam ao Poder Legislativo competência para dispor sobre as leis orçamentárias (CF, art. 48, II).

Liberalidade em demasia no uso dessa faculdade por parte do Poder Legislativo também provoca reflexos na autonomia financeira do Poder Judiciário. Isso porque, sendo necessários créditos suplementares e estando esses sob a gerência do Poder Executivo, tendo em vista a possibilidade ampla que lhe foi concedida de dispor sobre referidos créditos, o Poder Executivo ficará em uma condição privilegiada para obter recursos desta forma, em detrimento do Poder Judiciário, que terá de submeter seu pleito ao Poder Legislativo e, eventualmente, até mesmo ao próprio Poder Executivo.

Não se pode deixar de fazer referência ao mecanismo utilizado pelo Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais. Há a previsão constitucional e legal de competência à Assembléia Legislativa para aprovar créditos suplementares ao seu próprio orçamento, observados limites fixados previamente.¹⁷⁰

4.5.3. O art. 168 da CF e a entrega de recursos ao Poder Judiciário

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Trata-se de dispositivo que vem reforçar a autonomia financeira do Poder Judiciário, ao fixar constitucionalmente uma data para a entrega dos recursos que lhe cabem por força das leis orçamentárias. Embora não tenha sido editada a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF, e embora não haja referência expressa na Lei nº 4.320/64, nem na LC 101/00 (LRF), o art. 168 é auto-aplicável, de modo a assegurar o cumprimento de sua determinação independentemente da edição de legislação complementar.¹⁷¹

170. No item 7.2.7 haverá referências mais detalhadas a respeito.

171. Conforme já nos manifestamos anteriormente em *Direito financeiro na Constituição de 1988*, p. 106.

O art. 168 deixa claro ser atribuição do Poder Executivo conduzir o processo de execução orçamentária, mas o impede de um possível retardamento na entrega dos recursos aos demais poderes, o que seria um instrumento capaz de torná-lo onipotente, uma vez que tornaria os outros poderes dependentes dele, pelo controle que exerceria sobre a entrega dos recursos financeiros.

O comando do art. 168 visa, pois, garantir a autonomia financeira do Poder Judiciário, impedindo não somente que o Poder Executivo frustrasse a sua eficácia, como também evitando que os Estados-membros da Federação estabeleçam regras diferentes.

Nesse sentido, já se manifestou o STF em mais de uma oportunidade:

O comando emergente da norma inscrita no art. 168 da Constituição Federal tem por destinatário específico o Poder Executivo, que está juridicamente obrigado a entregar, em conseqüência desse encargo constitucional, até o dia 20 de cada mês, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, os recursos orçamentários, inclusive aqueles correspondentes aos créditos adicionais, que foram afetados, mediante lei, a esses órgãos estatais. A prerrogativa deferida ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público pela regra consubstanciada no art. 168 da Lei Fundamental da República objetiva assegurar-lhes, em grau necessário, o essencial coeficiente de autonomia institucional. A *ratio* subjacente a essa norma de garantia radica-se no compromisso assumido pelo legislador constituinte de conferir às instituições destinatárias do *favor constitutionis* o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhes compete. Assume inquestionável plausibilidade jurídica a tese, deduzida em sede de controle normativo abstrato, que sustenta a impossibilidade de o Estado-membro restringir a eficácia do preceito consubstanciado no art. 168 da Constituição Federal. Essa norma constitucional impõe a observância compulsória das unidades políticas da federação e não parece admitir – para efeito de liberação mensal das quotas duodecimais – qualquer discriminação quanto à natureza dos recursos orçamentários, sejam estes referentes, ou não, às despesas correntes de custeio.¹⁷²

Ou ainda:

O preceito do art. 168 da Constituição da República, de eficácia imediata quanto à obrigação imposta ao Poder Executivo, assegura aos Poderes Legislativo

172. STF Pleno. ADIn 732/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 22.5.1992, RTJ 143/57.

e Judiciário, assim como ao Ministério Público, o repasse mensal, até o dia 20, dos recursos correspondentes a um doze avos das respectivas dotações orçamentárias globais. A finalidade desse preceito é óbvia: assegurar autonomia constitucional dos Poderes e da instituição referidos, no que respeita à gestão dos recursos que lhe são destinados no orçamento. Daí a "prioridade" na transferência das verbas. É inegável que o Poder Judiciário tem "direito" ao repasse tempestivo (até o dia 20 de cada mês) de um doze avos da dotação orçamentária global, não cabendo invocar normas legais anteriores à Carta de 1988, que frustrem a garantia. No plano concreto, não se poderão ignorar eventuais situações de total inexistência de recursos suficientes para cumprir na íntegra o dever constitucional, com intransponível e absoluta impossibilidade de obtê-los legalmente. Mas, nessas hipóteses, caberá ao Executivo provar cabalmente tais fatos, bem como que derivam de causas estranhas à conduta de seus próprios agentes, para se eximir da responsabilidade.¹⁷³

A norma do art. 168 da CF configura verdadeira "garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação"¹⁷⁴, não sendo possível estabelecer datas diversas¹⁷⁵, ocorrer atrasos¹⁷⁶, haver parcelamentos¹⁷⁷, ou qualquer outra medida que restrinja a eficácia do preceito constitucional.¹⁷⁸

A falta do repasse desses recursos constitui, até mesmo, pressuposto ensejador da intervenção, nos termos dos arts. 34, IV, e 36, I, da CF¹⁷⁹, uma vez que a falta deles impede o Poder Judiciário de se desincumbir de suas funções constitucionais.¹⁸⁰

173. STF Pleno. MS 21.450-3/MT, j. 8.4.1992, rel. Min. Octávio Gallotti. *RDA* 189/306 e *RTJ* 140/818.

174. STF Pleno. MS 21.450-3/MT, j. 8.4.1992, rel. Min. Octávio Gallotti, *RDA* 189/306 e *RTJ* 140/818, na ementa.

175. STF. MS 21.273-0/SP, rel. Min. Néri da Silveira, j. 22.2.1996.

176. STF Pleno. MS 23.267/SC, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 3.4.2003, ementa.

177. STF. MS 24.206-MC/AP, rel. Min. Mauricio Corrêa, j. 18.3.2002.

178. STF. ADIn 732/RJ, rel. Min. Celso de Mello, j. 22.5.1992, *RTJ* 143/57.

179. "Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] IV – garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;" "Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: I – no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;"

180. LEWANDOWSKI, *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*, p. 95-6.

4.5.4. A execução financeira e o Poder Judiciário

O art. 8º da LRF estabelece que cabe ao Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Esse procedimento, já mencionado, tem por objetivo compatibilizar com mais eficiência os ingressos de recursos com a realização das despesas, evitando, assim, que as oscilações nos fluxos financeiros em ambos os sentidos provoquem distorções que venham a prejudicar a execução do orçamento.

No entanto, ainda que de forma mitigada (já que tanto a programação financeira quanto o cronograma de desembolso deverão, ao final do exercício, cumprir as previsões da lei orçamentária), o controle sobre esses procedimentos confere ao responsável – no caso, o Poder Executivo – considerável parcela de poder sobre a realização dos gastos públicos.

Em face da autonomia financeira prevista no art. 99 da CF, não se justifica consignar ao Poder Executivo a tarefa de estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso para as despesas a cargo do Poder Judiciário. Novamente estar-se-á elevando aquele Poder a uma condição de superioridade em relação aos demais, pois a ele caberá fixar os valores que os outros poderes estarão autorizados a gastar mensalmente, sem que tenham qualquer possibilidade de interferir neste processo.

O art. 71 da LDO da União para 2005 atribui ao Poder Judiciário a tarefa de elaborar e publicar o cronograma anual de desembolso mensal. Esta medida, embora mais adequada em face da autonomia financeira do Poder Judiciário, ainda não é suficiente para se fazer respeitá-la, pois o Poder Executivo detém o controle da arrecadação, fluxo de receitas, bem como cálculo dos valores a serem entregues.

No caso do Poder Judiciário, mostra-se mais adequado e conforme à Constituição haver regra fixa, na Constituição ou por lei, que regule essa questão, a fim de que não fique a critério exclusivo do Poder Executivo decidir acerca desses valores, sob pena de serem descumpridos os preceitos constitucionais de separação e independência dos poderes, bem como da autonomia financeira do Poder Judiciário.

Isso deverá ser objeto de norma específica na lei complementar que vier a disciplinar os orçamentos públicos, nos termos do art. 165, § 9º, da CF, como mencionado no art. 168 do referido diploma. Enquanto a questão não for definitivamente resolvida, cumpre criar mecanismos que permitam

executar o orçamento sem ferir os princípios constitucionais que garantem a autonomia financeira do Poder Judiciário.

É o caso da Constituição do Estado de São Paulo, que em seu art. 171 estabelece:

O numerário correspondente às dotações orçamentárias do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, compreendidos os créditos suplementares e especiais, sem vinculação a qualquer tipo de despesa, será entregue em duodécimos, até o dia 20 de cada mês, em cotas estabelecidas na programação financeira, com participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para seus próprios órgãos.

Assim, são reduzidas as possibilidades do Poder Executivo interferir nos valores das cotas, impedindo-o de prejudicar o pleno exercício da autonomia financeira pelo Poder Judiciário.

É também o que ocorreu na esfera federal, ao se introduzir, na Constituição, pela EC 45/04, o sistema de duodécimos, que já vinha sendo utilizado por meio de disposições contidas nas leis de diretrizes orçamentárias. A nova redação do art. 168 da CF prevê:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, *em duodécimos*, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.¹⁸¹

Com o sistema de duodécimos, fica assegurada a parcela de recursos que caberá ao Poder Judiciário, a cada mês, por meio de um mecanismo que se mostra mais compatível com a autonomia financeira do Poder Judiciário, assegurada pelo art. 99 da CF.

181. O trecho grifado foi introduzido pela EC 45/04.