

O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO*

THE PUBLIC BUDGET AS AN INSTRUMENT OF NATIONAL SOVEREIGNTY, AUTONOMY AND INDEPENDENCE BETWEEN THE POWERS OF THE REPUBLIC

Marcia Lovane Sott**

RESUMO: Embora, ao longo da história, as Constituições brasileiras não tenham previsto a autonomia orçamentária do Poder Judiciário, a Constituição Federal de 1988 contemplou o princípio da separação dos poderes e garantiu a sua autonomia orçamentária. Ocorre que, nos últimos anos, a sensível relação entre os Poderes constituídos, no que tange à formação da proposta orçamentária, tem possibilitado desequilíbrios que podem colocar em xeque a independência do Poder Judiciário e, especificamente, da Justiça do Trabalho, para o exercício da sua missão constitucional, de guardião da Constituição e de prestador jurisdicional, com o acesso à justiça assegurado a todos os que dela precisarem. Para tanto, faz-se necessário emular o debate em torno da harmonia e independência dos Poderes acerca da temática financeira, trazendo à tona recentes acontecimentos e propondo avanços na temática, seja pela evolução da nossa própria legislação, seja pela adoção de institutos do Direito Comparado.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário. Orçamento Público. Autonomia. Independência.

ABSTRACT: Although, throughout history, the Brazilian Constitutions did not foresee the budgetary autonomy of the Judiciary, the Federal Constitution of 1988 contemplated the principle of the separation of the powers and guaranteed the budgetary autonomy of the Judiciary Power. In recent years, the sensitive relationship between the Powers constituted, as regards the formation of the budget proposal, has allowed imbalances that may call into question the independence of the Judiciary for the exercise of its constitutional mission, guardian of the Constitution and of a judicial provider, with access to justice ensured to all those who need it. To do so, it is necessary to emulate the debate about the harmony and independence of the Powers about the financial theme, bringing to light recent events and proposing advances in the thematic, either by the evolution of our own legislation, or by the adoption of Institutes of Comparative Law.

KEYWORDS: Judicial Power. Public Budget. Autonomy. Independence.

* Artigo apresentado para a conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), nível especialização, Campus Brasília, 2018.

** *Secretária-Geral do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT). Especialista em Direito Público, IDP. Especialista em Direito do Trabalho, UNIDERP.*

1 – Introdução

Ao longo da história constitucional brasileira, o orçamento público de toda a Administração Federal foi consolidado, ano a ano, pela participação dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo que o Poder Judiciário se constituía em mero apêndice do Executivo, sob o prisma da dependência orçamentária. No entanto, a partir da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário passou a contar com a autonomia administrativa e financeira (art. 99).

Desde então, historicamente, em linhas gerais, as tratativas para um orçamento democrático e garantidor das instituições sempre seguiram o rito constitucional e legalmente previsto, em que os órgãos encaminham as suas necessidades para o Poder Executivo, por via do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em sua Secretaria de Orçamento e Finanças. Realizada a análise da proposta internamente, sempre com a possibilidade de cortes já nesse momento, esta é encaminhada ao Poder Legislativo, para apreciação e votação nas duas Casas Legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

No entanto, tendo em vista que a autonomia orçamentária do Poder Judiciário tem encontrado sérias limitações nos últimos anos e, no exercício dialético que, em geral, provoca uma reflexão crítica sobre atos e processos de trabalho, sobressaem alvissareiros os debates acerca da efetivação da desejada independência do Poder Judiciário em cotejo com a sua autonomia orçamentária, com vistas ao aprimoramento da elaboração, execução e avaliação da lei orçamentária, e almejando reduzir e/ou eliminar o desperdício de dinheiro público, que é um dos pontos mais sensíveis da relação entre os governantes e os cidadãos.

Afinal, vivemos em um atual estado permanente de crise, onde as práticas devem ser repensadas a todo momento, uma vez que o indivíduo e as instituições estão numa transformação frenética, como afirma Bauman (2016, p. 67):

“Apegar-se às regras, seguir critérios estabelecidos e restringir a visão ao campo estreito, delimitado e cercado definido *a priori* como ‘relevante para a tarefa’, por outro lado, parece uma receita perfeita para o desastre. Se o saber da administração burocrática ortodoxa, que se fiava na estabilidade e na continuidade do ambiente e se apoiava, de modo correspondente, na produção e estrita observância de rotinas, pedia aprendizado e memorização, o saber da nova administração, que tem consciência de operar em circunstâncias voláteis e em essência imprevisíveis, pede questionamento perpétuo do conhecimento recebido,

DOCTRINA

rejeição de rotinas, irregularidade e esquecimento. Iniciativa, imaginação, novidade e ousadia são as virtudes atuais.”

Para tanto, pretendemos traçar uma análise crítica e propositiva acerca desse instituto que reflete significativamente nas instituições, interfere na autonomia e independência dos Poderes e pode redundar no abalo da soberania do Estado Nação. Para cumprir esse desiderato, nos apoiamos em pesquisa legal e bibliográfica, apresentando, ainda, a análise de um caso concreto, consubstanciado na experiência vivenciada pela Justiça do Trabalho no ano de 2016.

Afinal, o acesso à justiça é direito fundamental do indivíduo no Estado brasileiro e qualquer ação que venha a inviabilizá-lo ou desequilibrar a hipotética balança que ampara os Poderes da República poderá colocar em risco a paz interna.

Assim, visando à temática em debate, o primeiro capítulo do texto se propõe a apresentar, em apertada síntese, a evolução da formação da proposta orçamentária no transcorrer das Constituições brasileiras para que, na sequência (ponto 3), possa ser melhor compreendido o estágio atual da legislação que dispõe sobre o assunto, bem como a conceituação do que hoje se denomina “orçamento público”.

Ainda, para melhor situar a problemática, sobressai pertinente narrar a experiência empírica da Justiça do Trabalho no ano de 2016 para, *a posteriori*, apresentar a contextualização desse fenômeno crítico frente ao princípio da separação dos poderes e a garantia de autonomia orçamentária do Poder Judiciário, assegurada constitucionalmente, para que não ocorra com o orçamento o que o Ministro do STF, Luiz Edson Fachin, chamou de monólogo de três (FONSECA, 2017, p. 21).

Por fim, a última parte do texto pretende lançar luz sobre hipóteses de reestruturação ou de (re)pensamento da forma como é estruturado e encaminhado o orçamento público atualmente, mormente no que tange à propalada autonomia e ao melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Nesse contexto, verifica-se que o tema encontra-se em plena consonância com a linha temática de pesquisa acerca das inovações em atividades de Estado, pois a necessidade de se pesquisar os princípios da independência e harmonia entre os Poderes e o da autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Poder Judiciário deriva das novas realidades sociais, políticas e econômicas e consolida o Estado Democrático de Direito, uma vez que não há segurança num Estado em que o Poder Judiciário não seja independente para cumprir o seu mister de guardião da Constituição Federal.

2 – Orçamento público nas Constituições brasileiras

Para tratar da evolução histórica do orçamento público, não há como afastar-se das diretrizes postas pelas Constituições Federais, desde 1824 até 1988.

Nesses termos, a nossa primeira Carta, de 1824, contemplava previsão de que competia ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a aprovação da lei orçamentária.

A Constituição pós Proclamação da República, de 1891, alterou as competências para dispor sobre orçamento, passando a elaboração do orçamento público brasileiro para a competência do Congresso Nacional, mas “sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária” (VIANA, 1950).

Já a Carta de 1934 trouxe grande centralização da maior parte das funções públicas no âmbito federal e, dessa forma, passou a prever a iniciativa do Presidente da República para a elaboração da proposta orçamentária, cabendo ao Congresso Nacional a sua votação.

A Constituição Decretada de 1937, por sua vez, dispôs que a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo da Presidência da República e seria aprovada pela Câmara dos Deputados e Conselho Federal (uma espécie de Senado, composto por 10 membros nomeados pelo Presidente), o que nunca ocorreu, porquanto nunca foram instaladas, razão pela qual o orçamento foi elaborado e decretado pelo Chefe do Poder Executivo.

Em 1946, a nova Constituição voltou a prever a elaboração do projeto de lei orçamentário pelo Poder Executivo e a discussão e votação pelo Legislativo, prevendo, inclusive, a possibilidade de emendas pelos parlamentares.

A Constituição de 1967 retirou grandes prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas.

Em 1969 foi editada a Emenda Constitucional (EC) nº 01, de 17 de outubro, que, embora do ponto de vista formal apresentou-se como uma emenda, é considerada por muitos constitucionalistas uma nova constituição, alterando vários dispositivos, aperfeiçoando o processo de elaboração da lei orçamentária, mas mantendo a limitação da capacidade de iniciativa do Legislativo no caso de emendas que gerassem ou aumentassem despesas.

E, ao sobrevir a Constituição de 1988, houve vasta confirmação de princípios orçamentários já consagrados na Carta anterior, bem como a inserção de novos, merecendo destaque a inovação quanto à exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária.

O que se verifica, portanto, em apertada síntese, é que ao longo da história das Constituições Brasileiras, coube ao Executivo, em regra, a apresentação da proposta orçamentária, a ser votada pelas Casas Legislativas.

3 – Conceituação e normativos do orçamento público

Para Antônio de Sousa Franco (1974, p. 626), orçamento público é:

“(...) uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração para realizar despesas e cobrar receitas e limitando os poderes financeiros da Administração a cada ano.”

É indispensável delinear o arcabouço normativo em que é lastreada a formação da proposta orçamentária de um órgão federal, que é constituída num processo de afunilamento, partindo do Plano Plurianual à Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, *ab initio*, exsurge o art. 2º da Carta Magna, em que repousa a premissa da separação e/ou independência dos Poderes: são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nesse diapasão, com fulcro na independência, o art. 99, § 1º, da CF, assenta que:

“Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.”

Já os arts. 165 a 169 da Carta Republicana dispõem sobre “os orçamentos”, elencando todas as diretrizes para o estabelecimento das leis que dispõem sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é formalizado na lei para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal, por um período de médio prazo, consubstanciado em quatro anos, de forma regionalizada, para as despesas de

DOCTRINA

capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, da CF). Atualmente está aprovado pela Lei nº 13.249, de 13.01.2016 (2016 a 2019).

A LDO, por sua vez, compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, por um período de curto prazo, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações à legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da CF). Tem como principal objetivo o elo entre o planejamento (PPA) e a execução orçamentária (LOA). Deverá, ainda, conter anexo que contemple os instrumentos de controle de gastos e de endividamento governamental, denominados Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais.

A LOA contempla a previsão das receitas e a fixação das despesas ao longo de um exercício financeiro, compreendido, no Brasil, pelo período de 1º de janeiro a 31 de dezembro (art. 165, § 8º, da CF), englobando o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. O seu projeto é finalizado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP) e encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República.

Como se vê, esse processo orçamentário, denominado doutrinariamente de ciclo orçamentário, contempla a possibilidade de o Estado interligar o planejamento à execução orçamentária, que conta com as fases de planejamento (elaboração e aprovação), execução, avaliação e controle. Assim, o que se observa é que o ciclo orçamentário se inicia muito antes da elaboração da proposta orçamentária, quando da abertura das agendas políticas dos eleitos para ocupar os cargos de Presidente da República e os parlamentares, e se encerra no ano seguinte à execução de cada LOA, quando da auditoria externa, pelo Tribunal de Contas da União.

No entanto, além da tríade legislativa de maior importância no âmbito da formação das diretrizes orçamentárias e financeiras da Administração Pública Federal, também devem ser mencionadas as Leis Complementares ns. 4.320/64 (estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal) e 101/00 (estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal), bem como a Lei Ordinária nº 10.180/01 (organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências), o Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67 (dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece

diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências) e a Resolução CNJ nº 68, de 03.03.09 (estabelece procedimentos e prazos para encaminhamento, ao Conselho Nacional de Justiça, das propostas orçamentárias e das solicitações de alterações orçamentárias pelos órgãos do Poder Judiciário da União e pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF).

Todo esse arcabouço normativo é que guia a elaboração da proposta orçamentária no âmbito do Poder Judiciário, além das normas infralegais exaradas pela Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento e pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda, e que são alteradas anualmente, a depender das diretrizes dispostas nas leis aprovadas pelas Casas Legislativas.

4 – Análise do contexto da crise da Justiça do Trabalho em 2016

Considerando que é uma narrativa no campo das Ciências Sociais, em que se enquadra o Direito, deve-se levar em conta uma característica importante, qual seja a temporalidade (CLANDININ, 2000, p. 20), e levando em conta a necessidade de se fazer registro de um momento histórico vivenciado pelo Poder Judiciário, especialmente pela Justiça do Trabalho, é que revela-se fundamental amalgamar em texto o experimentado entre 2015 e 2018 com as inúmeras ocorrências orçamentárias detectadas no âmbito dessa instituição.

Em 2016, sobreveio a EC nº 95¹, que inaugurou um novo regime quanto ao orçamento público, denominado de “ajuste fiscal”. Resultado da forte recessão porque passava o país, o rearranjo das contas públicas era urgente e demandava medidas drásticas, trazidas a efeito por meio da legislação mais rígida, que teve como principal vetor o corte nas despesas públicas, mas, principalmente, uma reavaliação das práticas de gestão adotadas por todas as instituições públicas, pertencentes a qualquer um dos Poderes da União, porquanto aplicável a todos.

Com efeito, além de limitar os gastos públicos, a emenda constitucional inaugurou novos conceitos e/ou remodelou entendimentos antes arraigados pelos gestores públicos acerca de institutos orçamentários, tal como o de restos a pagar, representando um novo marco ou paradigma no que diz respeito ao modo de interpretar e gerir o orçamento público federal.

O Poder Judiciário, atingido de forma distinta entre seus ramos, também enfrentou severas restrições decorrentes da vontade do legislador. E, embora

1 O projeto tramitou como PEC 55 na Câmara dos Deputados e PEC 241 no Senado Federal.

DOCTRINA

para alguns dos seus ramos, quais sejam, a Justiça Federal, a Eleitoral, a Militar, o TJDF, o STJ, o STF e o CNJ, houve redução dos valores assinalados nas ações orçamentárias, nada se compara ao corte sofrido pela Justiça do Trabalho. E o que a diferencia dos demais reside, fundamentalmente, em dois fatores, quais sejam:

a) a Justiça do Trabalho é, atualmente, o maior ramo do Poder Judiciário da União, com quase 60.000 servidores e cerca de 3.900 magistrados; e

b) no final de 2015 (para o exercício de 2016), essa Justiça Especializada já havia sofrido corte orçamentário acentuado, de mais de 30% em suas atividades de custeio (manutenção) e 90% dos seus projetos (em que se inclui a manutenção do Processo Judicial Eletrônico – PJe).

Ora, tendo em vista que a EC nº 95/2016 foi aprovada para vigorar a partir do ano de 2017 e foi formulada sobre a base orçamentária aprovada e executada em 2016, seria natural que, tendo sofrido corte extremamente significativo em 2016, sua base estivesse substancialmente atingida e, portanto, em situação de superior desigualdade com os demais ramos do próprio Poder, quicá dos demais Poderes da União.

Assim, já aqui cumpre perquirir quais as razões que levaram ao corte desigual para a Justiça do Trabalho no ano de 2016. Nessa toada, somos levados, de imediato, à análise da situação política em que estava inserido tal ramo, porquanto é inolvidável que a proposta fora encaminhada pelo Ministério do Planejamento ao Congresso nos termos acordados com a setorial orçamentária do Conselho Superior da Justiça do Trabalho². Ademais, o Poder Executivo encaminhou a proposta orçamentária de 2016 nos limites adequados. Os cortes só vieram a ocorrer no âmbito do Poder Legislativo, especificamente na Comissão Mista de Orçamento.

Impõe-se assentar também que, no mesmo ano, a lei orçamentária anual (Lei nº 13.255/2016) foi aprovada com um incremento de 163,05% no Fundo Partidário, que passou de R\$ 311 milhões para exatos R\$ 819.131.460,00. Ora, o que interessa mais à sociedade brasileira: a garantia de acesso à justiça, com as portas do Judiciário abertas, ou a manutenção do Fundo Partidário? A diferença, de cerca de 500 milhões de reais, se somada ao orçamento da Justiça do Trabalho, era exatamente o que garantiria o custeio faltante da sua estrutura

2 O Conselho Superior da Justiça do Trabalho é o órgão responsável pela supervisão administrativa, orçamentária, financeira e contábil da Justiça do Trabalho (art. 114, § 2º, da CF). A Justiça do Trabalho é formada por 24 (vinte e quatro) Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs) e o Tribunal Superior do Trabalho (TST).

básica ao longo de um ano, uma vez que toda a manutenção de custeio dessa Especializada perfaz o montante de, aproximadamente, R\$ 2,5 bilhões.

Era recorrente, à época, que os parlamentares, ao se referirem à Justiça do Trabalho, lhe atribuísssem a pecha de protecionista, inibidora da criação de empregos e causa de afastamento de investimento do capital estrangeiro no país. Não se pode olvidar, contudo, que muitos parlamentares são empresários empregadores e enfrentavam ações trabalhistas³, e assim, estavam imbuídos na promoção de uma pauta que prestigiasse o setor produtivo⁴.

O então relator da proposta orçamentária anual, responsável por decotar do orçamento do Poder Judiciário da União cerca de R\$ 747 milhões, também não se afastava desse perfil. O intuito era repreender a Justiça do Trabalho pelas decisões ditas desarrazoadas proferidas por alguns magistrados. Nesse sentido, o Relatório Geral da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no PL nº 7, de 2015 (PLOA 2016), fez constar:

“No caso da Justiça do Trabalho, propomos o cancelamento de 50% das dotações para custeio e 90% dos recursos destinados para investimentos. Tal medida se faz necessária em função da exagerada parcela de recursos destinados a essa finalidade atualmente. (...) As regras atuais estimulam a judicialização dos conflitos trabalhistas, na medida em que são extremamente condescendentes com o trabalhador. Atualmente, mesmo um profissional graduado e pós-graduado, com elevada remuneração, é considerado hipossuficiente na Justiça do Trabalho. Pode alegar que desconhecia seus direitos e era explorado e a Justiça tende a aceitar sua argumentação.”

-
- 3 “O DIAP, após pesquisa qualitativa, mapeou o perfil socioeconômico dos deputados eleitos em 2014. (...) O primeiro e maior grupo é formado por empresários, com mais de 200 integrantes, entendendo-se como tal, para efeito dessa tabela de profissões, aqueles que se declararam empresários, urbanos ou rurais, incluindo comerciantes, pecuaristas, agropecuaristas e industriais. Muitos desses parlamentares possuem formação superior e preferem se apresentar como advogados, médicos etc.” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do novo Congresso: legislatura 2015-2019*. Brasília: DIAP, 2014. p. 19).
- 4 “Dentre as pautas do setor patronal podemos destacar temas que vão desde a redução da carga tributária à retaliação da legislação trabalhista. Sob coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a bancada empresarial conta com uma agenda de projetos prioritários para o setor composta de 101 proposições. Merece destaque o PL nº 4.330/04, que pretende regulamentar a terceirização. A matéria, que aguarda votação no plenário da Câmara dos Deputados, é uma das pautas de relevo do setor, que deve provocar sua votação no início da Legislatura. Outra matéria é o PL nº 4.193/2012, do deputado Irajá Abreu (PSB-TO), que trata de um tema recorrente no Parlamento, o negociado sobre o legislado. Esses dois projetos estão na linha de frente na atuação da bancada empresarial.” (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do novo Congresso: legislatura 2015-2019*. Brasília: DIAP, 2014. p. 19).

DOCTRINA

E, em seu discurso na supracitada comissão, por ocasião da explicativa do seu relatório, em 14.12.2016, o deputado relator ainda consignou: “(...) então, como a Justiça do Trabalho não tem se mostrado cooperativa, nós vamos apresentar um corte mais significativo, para que eles reflitam um pouco” (BARROS, 2015).

E, ainda que, posteriormente, o orçamento da Justiça do Trabalho destinado ao custeio de suas instalações para o ano de 2016 tenha sido recomposto em cerca de R\$ 350 milhões, os cortes nos investimentos, na ordem de 90%, persistiram.

Tal foi o impacto dos cortes levados a efeito para a Justiça do Trabalho, que para a manutenção das suas portas abertas, revelou-se indispensável, em 2016, a aprovação de uma Medida Provisória (nº 740, de 13 de julho), que abriu crédito extraordinário de cerca de R\$ 350 milhões de reais. Na Exposição de Motivos nº 00147/2016 MP, enviada à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo, constou justificativa de que o não atendimento do pedido da Justiça do Trabalho poderia ocasionar a interrupção da prestação jurisdicional trabalhista em nível nacional ainda no mês de agosto do exercício de 2016, causando irreparáveis prejuízos, em razão da falta de recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado.

Intentando a declaração de inconstitucionalidade do corte levado a efeito na proposta orçamentária da Justiça do Trabalho de 2016, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) ajuizou a ADI 5.468 (julgada em 01.07.2016, DJe 02.08.2017) que, no entanto, por maioria, foi julgada improcedente, prevalecendo o voto do Relator, Ministro Luiz Fux, de que não cabe ao Judiciário interferir na função do Poder Legislativo de debater e votar as leis orçamentárias. Ademais, em relação à alegação de desvio de finalidade ou abuso de poder parlamentar por meio de ato legislativo discriminatório, desproporcional e desarrazoado, o relator observou que, embora “ostente confessadamente uma motivação ideologicamente enviesada”, a fundamentação do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização não vincula os parlamentares, que votam o orçamento em sessão conjunta das duas Casas Legislativas.

No entanto, no âmbito do julgamento da ADI, ressalta-se a posição divergente de alguns Ministros, dentre os quais se destaca o decano, Ministro Celso de Mello, para quem a manipulação do processo de elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual pode atuar como instrumento de dominação, pelo Legislativo, dos outros Poderes da República: “muitas vezes culminando com a imposição de um inadmissível estado de submissão financeira e de su-

bordinação orçamentária absolutamente incompatível com a autonomia que a própria Constituição outorgou”. Sua Excelência foi seguido pelos Ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, para quem os cortes orçamentários representavam um atentado ao funcionamento da Justiça do Trabalho, frustrando a possibilidade de concretização dos direitos sociais, garantidos no art. 7º da Constituição Federal, e o pleno livre exercício das competências da Justiça do Trabalho. Para Lewandowski, o Congresso Nacional não pode afrontar a autonomia do Judiciário, “sobretudo a partir de uma motivação que, a meu ver, se mostra absolutamente inidônea”.

Para que o Executivo editasse a referida Medida Provisória e, levando em conta que a Presidente Dilma Rousseff havia sofrido *impeachment*, dentre outros motivos, por ter autorizado créditos extraordinários, por ato unilateral Presidencial (decreto), o então Governo precisou calcar-se em manifestação do Tribunal de Contas da União, razão pela qual o Ministério da Fazenda apresentou consulta junto à Corte de Contas quanto à possibilidade de edição de uma medida provisória para contemplar as necessidades inadiáveis de sobrevivência da Justiça do Trabalho.

A decisão da Corte de Contas (2016) foi plasmada nos autos da Tomada de Contas 020.056/2016-8, tomando como ponto de partida a consulta sobre o seguinte questionamento:

“É cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação orçamentária pode potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado?”

E, da fundamentação do *decisum* daquela Corte, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, cabe extrair os seguintes trechos:

“40. Em suma: os cortes havidos nas dotações da Justiça do Trabalho quando da aprovação da LOA-2016 geraram uma situação peculiar, cuja solução passa ou pela alteração da LDO-2016 ou pela abertura de crédito extraordinário, pois a execução de despesas aprovadas em razão de tais créditos é a única que não está sujeita à condicionante exigida pelo art. 55, § 13, da LDO-2016.

41. Como dito, esse dispositivo agrava a situação, ao sujeitar os créditos suplementares e especiais e aqueles decorrentes da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2016, à condicionante referente à limitação de empenho e movimentação financeira estabelecida com base

DOCTRINA

nas dotações originais da LOA-2016, que, no caso da Justiça do Trabalho, foram substancialmente reduzidas em função dos cortes feitos ao longo da tramitação do projeto de lei que resultou na LOA.

(...)

43. A urgência da despesa salta aos olhos, uma vez que, segundo a Nota Técnica já qualificada, a partir de agosto deste ano, a Justiça do Trabalho não mais disporá de dotação suficiente para garantir o funcionamento dos respectivos órgãos no plano nacional, o que pode acarretar endividamento da União, em razão das situações previstas nos arts. 29, § 1º, e 37, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que serão detalhadas no título seguinte.

(...)

76. Também não se pode falar em imprevisibilidade das despesas, uma vez que foram previstas no PLOA elaborado e encaminhado ao Congresso Nacional em 2015. A falta de dotação orçamentária suficiente para a Justiça do Trabalho não decorre da imprevisibilidade das despesas, mas de decisões legislativas que não consideraram os impactos das medidas na complexa engrenagem das finanças públicas.

(...)

81. Via de regra, a avaliação de conveniência e oportunidade da edição de medidas provisórias é tarefa a ser exercida pelo Congresso Nacional. Merecem citação os precedentes firmados nas ADIs 2.213 e 2.527-MC. Esse também foi o entendimento constante do Voto do relator, Ministro Raimundo Carreiro, ao relatar a consulta tratada no TC 018.695/2016-7.

82. Isso não afasta, porém, que essa apreciação seja feita em caráter excepcional, notadamente quando se verifica grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República, conforme se extrai dos fundamentos do julgamento da ADI 2.213.” (Acórdão 1.716/2016, j. 06.07.2016)

Entretanto, apesar do posicionamento do Tribunal de Contas da União, ao redigir o relatório sobre a MP nº 740 (Projeto de Decreto Legislativo nº 550/2016), o deputado relator da proposta rejeitou a caracterização da relevância, urgência e imprevisibilidade, a demandar a edição da MP, porquanto:

“(…) a despesa não estava desprovida de previsão orçamentária e, ao contrário do que se alegou, o custo da Justiça do Trabalho aumentou progressivamente com a projeção aproximada de, nos anos de 2013, 14,35 bilhões de reais; 2014, 15,41 bilhões de reais; 2015, 16,67 bilhões de reais; e 2016, 17,87 bilhões de reais.” (MARCHEZAN Jr., 2016)

De outra senda, o que se verifica é que no ano seguinte (2017) sobreveio a aprovação das mudanças na legislação trabalhista, consubstanciadas nas Leis ns. 13.429/2017 (terceirização nas relações de trabalho) e 13.467/2017 (reforma trabalhista). No entanto, o raciocínio e a aplicação, principalmente quanto à lei de reforma trabalhista, foram inversos, porquanto, preliminarmente, o Parlamento tratou de punir, com corte drástico de orçamento, para só após levar a cabo as alterações legislativas que julgava imprescindíveis, impactando a missão constitucional do Poder Judiciário de prestar a jurisdição àqueles que o procuram.

E nesse movimento inverso, parece haver clara afronta à separação dos Poderes, ainda mais se considerarmos que o Poder Judiciário não legisla, apenas interpreta as leis. A um dos Poderes é dado o direito de imiscuir-se em outro, ainda que não tenha cumprido a sua própria missão de legislar a respeito dos temas que entende não serem mais congruentes com a realidade social? A se considerar que a missão legislativa compete ao Poder Legislativo, a sua omissão no cumprimento desse mister pode trazer impacto a outra esfera de Poder que não detém tal competência?

5 – A preservação do orçamento público na separação dos Poderes

O princípio da separação dos poderes teve objetivação positiva nas Constituições das ex-colônias inglesas da América, concretizando-se em definitivo na Constituição dos Estados Unidos (1787). Posteriormente, tornou-se, com a Revolução Francesa, um dogma constitucional, a ponto de o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) declarar que não teria constituição a sociedade que não assegurasse a separação de poderes, tal a compreensão de que ela constitui técnica de extrema relevância para a garantia dos Direitos do Homem.

Hoje, o princípio não se aventa mais com a rigidez de outrora, uma vez que a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre o Legislativo e o Executivo e, destes com o Judiciário, tanto que, atualmente, se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamenta-

rismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento, enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes (ABREU, 2012, p. 57).

Em nosso ordenamento, tendo em vista que o art. 2º da Carta Republicana traz explicitamente a previsão de independência e harmonia entre os Poderes, é inóvável que repousa na autonomia o pilar da independência. Há independência sem autonomia financeira? Tanto não há tal possibilidade que o próprio Texto Constitucional, no art. 99, assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira.

Tal previsão repousa na necessária proteção do Poder Judiciário de eventuais influências políticas ou econômicas externas que possam trazer mácula a sua independência, garantindo a segurança jurídica, princípio basilar do Estado Democrático de Direito, porquanto é fundamental que o Poder Judiciário seja capaz de proteger os cidadãos dos abusos cometidos pelo poder econômico e político, sem que sofra represália por suas decisões e convicções. De outra parte, o que se visa garantir, ao fim e ao cabo, é a própria organização do Estado brasileiro, com a garantia de proteção dos direitos do cidadão, de acesso à justiça. Afinal, como afirma Zaffaroni (1995, p. 87), “a chave do Poder Judiciário se acha no conceito de independência”.

A separação dos poderes é matéria tão sensível no Estado Democrático de Direito que se encontra no rol das cláusulas pétreas, inseridas no art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, e, portanto, não é suscetível sequer de deliberação, quicá de alteração, mesmo que pela via da emenda constitucional⁵.

Assim, se a garantia de independência entre os poderes está respaldada pela Constituição, só se pode cogitar de tal independência quando as atribuições de cada Poder estão fixadas pela própria Carta Constitucional. Daí que, para o exercício das garantias que a Constituição Federal estabeleceu, um Poder não precisa consultar o outro. Exceções a essa regra são somente aquelas que estão previstas constitucionalmente, como quando um poder exerce função tipicamente do outro, por expressa previsão. Nesse sentido, já nos ensinava o Prof. Paulino Jacques (1956, p. 168):

“A doutrina e a prática norte-americana geraram a teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*). Segundo essa teoria cada um dos três poderes exerce controle sobre os outros. O Legislativo rejeita o veto

5 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...)

III – a separação dos Poderes; (...).”

DOCTRINA

do Executivo, procede por *impeachment* contra o Executivo e aprecia as indicações do Executivo para provimento de altos cargos públicos; o Legislativo, ainda, fixa o número de membros do Judiciário, limita a sua jurisdição e procede por *impeachment* contra os altos magistrados; o Executivo, à sua vez, veta resoluções do Legislativo e nomeia os membros do Judiciário; e, por fim, o Judiciário declara a inconstitucionalidade dos atos do Legislativo e a ilegalidade dos do Executivo.”

De outra parte, é preciso atentar-se que a Constituição descreve as funções típicas e as funções atípicas de cada poder, ambas necessárias à manutenção da autonomia e independência, no ensinamento de Fachin (2008, p. 183):

“Cada poder exerce a função típica e, também, funções atípicas. São funções típicas: legislar (Poder Legislativo), governar (Poder Executivo) e julgar (Poder Judiciário). Todavia, cada poder pratica atos que não são típicos de sua tarefa primordial. O Legislativo julga (processo de *impeachment*); o Executivo legisla (medidas provisórias, leis delegadas); o Judiciário administra (nomeia o servidor público, por exemplo).”

Ocorre, todavia que, tendo o Poder Executivo a legitimidade para a proposição das leis orçamentárias e o Poder Legislativo a competência para a apresentação de emendas e aprovação do texto final, o Poder Judiciário fica alijado desse processo, o que, naturalmente, o fragiliza e o exclui dessa vital participação, como asseveram Neves Júnior e Domingues (2016):

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

Com o intuito de incluir o Poder Judiciário no processo orçamentário, o art. 99, § 1º, da CF (1988) prevê que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”.

Assim, entende-se que, uma vez formulada a proposta orçamentária, tanto o incremento quanto o corte em seus valores, de forma unilateral e não consensual, poderia afrontar a autonomia do Poder Judiciário, porquanto ainda que haja alguma alteração nos valores, esta deveria se dar de forma negociada e concertada entre os Poderes, uma vez que a previsão constitucional é que os limites sejam estipulados conjuntamente.

Nesse contexto, a independência entre os Poderes só pode ser experimentada se estiver em absoluta concordância com o da harmonia entre os Poderes,

DOCTRINA

como destacado no supracitado art. 2º da CF. A harmonia entre os poderes conduz a sua pacífica e livre coexistência, rejeitando hostilidades, conflitos, rivalidades, não se isolando, mas se compreendendo, auxiliando e respeitando mutuamente a área de atribuições de cada um. É a evolução do conceito de separação dos poderes para a colaboração ou interdependência entre os poderes.

Nesse diapasão, foram vários os momentos em que o Supremo Tribunal Federal já se debruçou sobre a alegada afronta à autonomia financeira do Poder Judiciário, como revelam os seguintes julgados:

a) ADI 1.578 (Relª Minª Cármen Lúcia, DJe 03.04.09) – fixou a tese de que “quando se interfere, efetivamente, na fiscalização em forma de gestão de pessoal e de pagamento dos servidores do Poder Judiciário há comprometimento do princípio constitucional da autonomia contido no art. 99, da CF”;

b) ADI 4.426 (Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 18.05.2011) – consubstanciou o entendimento de que “em razão da autonomia do Poder Judiciário na execução das despesas de seu respectivo orçamento, somente os próprios entes podem contingenciar as dotações orçamentárias que receberam, sendo ilegítima a imposição de medidas nesse sentido pelo Executivo”; e

c) ADI 468-MC (Rel. Min. Carlos Velloso, RTJ 147/889) – louvou-se no fundamento de que o art. 99, § 1º, confere autonomia aos Tribunais e prevê que estes elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na LDO, mas que “a Constituição Federal não estabelece, pois, limite dos recursos a serem destinados ao Judiciário”.

É certo ainda que, tendo o Presidente da República reduzido a proposta orçamentária do Judiciário nos anos de 2011 e 2014, o STF julgou inconstitucional tais ajustes (MS 33.186, MS 33.193, ADPF 240 e MS 30.896), ordenando que o Executivo transmitisse ao Congresso Nacional a proposta originalmente elaborada.

Em 2012, o então Presidente do STF, Ministro Carlos Ayres Brito, segundo Severo (2012) defendeu maior independência orçamentária do Poder Judiciário, ao afirmar:

“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.”

Poderia remanescer dúvida, no entanto, sobre o que seria essa propalada autonomia financeira erigida pela Carta da República. Nesse sentido, autonomia

DOCTRINA

seria o poder de autogestão da própria atividade financeira, tanto na obtenção de recursos, quanto na realização de gastos e no seu controle. E os órgãos responsáveis pelo zelo dessa autonomia, no âmbito do Poder Judiciário da União, são o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (art. 103-B, § 4º, I), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) (art. 111-A, § 2º, II) e o Conselho da Justiça Federal (CJF) (art. 105, parágrafo único, II).

Nesse contexto, é possível afirmar que a EC nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos da União seria inconstitucional, já que afronta diretamente o princípio da separação dos poderes, elencado no art. 2º da CF, bem como ao art. 99, § 1º, da CF, uma vez que foi imposto limite financeiro sem nenhuma participação do Judiciário no processo de negociação quanto ao percentual do limite. O mesmo poderia ser aventado para a LOA porquanto, por vezes, os limites nela fixados não são previamente negociados entre Executivo e Judiciário, deixando as suas necessidades à deriva e demandando a edição de emendas parlamentares na fase legislativa do processo, o que sequer é possível em tempos de teto fiscal.

Por conseguinte, não há como cumprir o mister constitucional do Poder Judiciário e, especialmente da Justiça do Trabalho, de proporcionar o acesso à justiça e prestar jurisdição na solução dos conflitos oriundos do meio social, especificamente, daqueles que emanam das relações de trabalho entre empregado e empregador.

Ora, a experiência vivenciada pela Justiça do Trabalho em 2016, com o corte extremamente significativo dos seus recursos de custeio demandou a adoção de inúmeras providências que estiverem às vias de inviabilizar o regular funcionamento das atividades judiciárias. Nesse contexto, para ajustar as despesas de custeio ao mínimo possível, os Tribunais Regionais do Trabalho tiveram que reduzir o horário de atendimento ao público, desligar elevadores e aparelhos de ar condicionado, programar o fornecimento de energia elétrica para apenas uma parte do dia, cortar cerca de 2.500 postos de terceirizados e 2.500 bolsas de estágio, além de outras tantas medidas que impactaram diretamente a prestação jurisdicional.

De outra senda, a EC nº 95/2016 trouxe um novo paradigma para o orçamento público, porquanto passou a dar novo contorno conceitual aos chamados restos a pagar, ou seja, aquelas despesas que foram empenhadas, mas não foram pagas até o final do exercício financeiro, perpassando para os próximos exercícios financeiros. Segundo a Secretaria de Tesouro Nacional, a execução de uma despesa deve, necessariamente, compreender os estágios do empenho, liquidação e pagamento (STN, 2017). Ocorre que se verificou que,

entre 2009 e 2014, houve aumento no percentual de despesas inscritas em restos a pagar que, mesmo tendo sido reduzidas entre 2014 e 2015, ainda consumiram, em média, 25,87%, levando em conta os restos a pagar não processados e a disponibilidade líquida de caixa da União, gerando um grande percentual de comprometimento financeiro da Administração Pública Federal (FIGUEIREDO; LIMA; SANTOS, 2017, p. 1.031).

Cumprе destacar que há instrumentos de controle de possíveis interferências entre o Poder Executivo e Legislativo, decorrentes da Constituição ou mesmo não escritos. Como exemplo, o Presidente da República tem condições políticas de influir na obstrução dos trabalhos do Poder Legislativo, pela ação de parlamentares do seu partido ou dos que lhe dão sustentação, e tem poder de negociar e de retardar as nomeações políticas. Já o Poder Legislativo pode retardar ou não votar leis que interessem ao Poder Executivo. Mas, no caso do Poder Judiciário, qualquer ação poderá trazer grave vício ao julgamento do processo, eivado de intento punitório e, portanto, nulo. Deixa de atender, assim, o seu mister constitucional, qual seja a prestação jurisdicional justa e isenta, sem as quais não é possível afirmar que haja segurança jurídica.

Um Poder Judiciário politicamente enfraquecido pelo não exercício de sua autonomia e independência não estará à altura da sua missão constitucional de exercer o controle do Poder pelos demais Poderes, o que pode redundar em ditadura e tirania de um deles. Assim, o que se conclui é que a distribuição do poder entre os três separados ramos é instrumento de controle de abuso de poder e de ações arbitrárias, bem como da garantia do Estado Democrático de Direito.

Nesses termos, o princípio da separação dos poderes não pode ser invocado para inibir a atuação do Judiciário na tarefa que lhe incumbe, de guarda das leis e da Constituição, com a finalidade de preservar os princípios da legalidade e igualdade.

6 – Proposta de reestruturação na formação do orçamento público

Ora, se o processo de formação da lei orçamentária deriva da legislação que o regula e o Direito e suas regulamentações é fruto dos reclamos sociais, sempre há espaço para repensar os modelos e reformulá-los, na medida em que tais propostas venham sanar dificuldades e trazer maior previsibilidade, controle e transparência, sempre com e para atingir o bem social.

Assim, verifica-se que há formas mais claras de participação nas receitas públicas para fazer frente às despesas da Administração Pública. E, embora nesse trabalho se proponham alterações no processo de construção dos limites

orçamentários, visando sua aplicação ao Poder Judiciário, é indispensável destacar que tais medidas podem ser implementadas ampliativamente, de modo a abranger a formação de toda a proposta orçamentária dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive em suas alocações internas. Nesse sentido, é que exsurtem as proposições que passamos a expor.

6.1 – Adoção do orçamento impositivo e não meramente autorizativo

O orçamento autorizativo, modelo adotado atualmente no Brasil, é aquele em que o governante ou gestor tem a opção de executar ou não uma política pública ou projeto já aprovados pelo Poder Legislativo. Já no modelo impositivo, que se propõe, aquilo que constasse da lei orçamentária teria de ser necessariamente executado, sob pena de não se repetir na base da proposta orçamentária do ano seguinte.

A mudança na forma de gestão macro do orçamento público redundaria em maior compromisso do gestor com os projetos assumidos e sua necessária consecução, gerando responsabilidade em caso de não realização do projeto lançado na lei orçamentária. Isso porque, atualmente, grande parte das ações informadas no orçamento não chegam a se concluir, gerando uma falsa noção na sociedade quanto à concretude dos projetos e, o que é pior, retirando a possibilidade de outro gestor levar a cabo projetos em condições de execução.

Assim, a adoção desse sistema de gestão dos recursos públicos é medida que, além de impactar positivamente a gestão orçamentária do Judiciário, trará benefícios para o Estado Brasileiro em sua totalidade.

6.2 – Regulamentação legal do mecanismo de *government shutdown* no Brasil

Government shutdown é a expressão em inglês para denominar o que se chama de fechamento ou paralisação do Governo Federal e ocorre nos Estados Unidos quando não há consenso entre Governo e Parlamento sobre o plano de financiamento anual, expirando sem que o substituto tenha sido aprovado, ou seja, quando há o travamento da votação do orçamento. Ocorre então o que os americanos denominam de *spending gap*, ou seja, um hiato nas despesas, com a paralisação da máquina pública e o consequente fechamento de setores não emergenciais, como museus, monumentos, parques, escolas, transportes e até departamentos como os do comércio e da justiça. O fechamento dos órgãos públicos suspende também os salários dos servidores no período.

Até hoje, ao longo da história americana, já ocorreram várias paralisações dessa natureza, que duram o tempo necessário para que o Governo e os congressistas entrem num acordo que supere os impasses em torno da proposta orçamentária.

No Brasil, há quem afirme que isso já ocorreu em 2015, quando o Governo Federal foi orientado pelo TCU a reestruturar as suas prioridades para atingir a meta fiscal, empreendendo um grande contingenciamento dos recursos públicos e paralisando a máquina pública quanto às despesas discricionárias, mantendo apenas o pagamento das despesas obrigatórias.

No entanto, embora atualmente o Poder Judiciário participe do processo de contingenciamento, inclusive indicando base contingenciável, não há regras claras e preestabelecidas sobre quais seriam as atividades a serem prioritariamente contingenciadas em caso de grave crise nas contas públicas, razão por que, costumeiramente, o Poder Judiciário se vê prejudicado em sua disponibilidade orçamentária.

6.3 – Participação previamente fixada na receita orçamentária e vinculações

Para que a autonomia do Poder Judiciário passe do discurso à realidade, um caminho seguro, no quadro da prática brasileira da relação entre os Poderes do Estado, é a reserva constitucional de um percentual mínimo da receita para o Poder Judiciário, assegurado o mesmo percentual para os créditos suplementares e especiais. Na balança dos percentuais claros e pré-estabelecidos, o Judiciário tem muito a ganhar, inclusive para a transparência dos seus números, a fim de demonstrar que o maior problema orçamentário não reside nas suas contas, mas nas contas do Executivo.

Assim, mesmo que a lei orçamentária seja de iniciativa privativa e vinculada do Poder Executivo, cabe ao Judiciário estipular a parcela do orçamento que prevê seus gastos. E não poderia haver interferência do Executivo, desde que a proposta orçamentária esteja dentro dos limites previamente fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada pelo Poder Legislativo.

6.4 – Autorização expressa na lei orçamentária para a geração de receita pelos órgãos públicos no âmbito da sua administração e não limitada ao teto de gastos públicos (EC nº 95/2016)

Atualmente, a EC nº 95/2016 limita os gastos públicos ao teto estabelecido em seu bojo. No entanto, há casos em que a instituição possui condições

DOCTRINA

de gerar receitas próprias, sem o necessário aporte da fonte de financiamento direto da União. No caso do Poder Judiciário, vislumbramos várias hipóteses nesse sentido, algumas já adotadas, outras em estudo:

a) remuneração dos depósitos judiciais pelas instituições bancárias oficiais (já existente): há possibilidade de contrato com as instituições bancárias oficiais que administram os depósitos judiciais e que remuneram o órgão pela disponibilidade desses valores. No caso específico da Justiça do Trabalho, o contrato atualmente celebrado remunera em 0,09% um saldo médio anual de, aproximadamente, 50 bilhões de reais, o que perfaz um montante anual de remuneração de cerca de R\$ 585 milhões, revertidos para o orçamento;

b) contrapartida remuneratória pela locação de espaços físicos das instalações da Justiça do Trabalho (já existente): ocorre, em geral, quando há a locação de espaço para os bancos ou para prestadores de serviços de interesse geral, como lanchonete e copiadoras, no âmbito da estrutura física das Varas e Tribunais do Trabalho. Atualmente, a arrecadação anual somente da Justiça do Trabalho totaliza cerca de 45 milhões de reais ao ano, sendo que esse valor já é arrecadado aos cofres da União e minimizam o repasse do Tesouro;

c) compensação financeira pela folha de pagamento (em estudo): é possível a oferta ao mercado bancário, por licitação, para que a folha de pagamento dos servidores seja depositada, exclusivamente, em uma instituição bancária e, somente depois poderá ser movimentado pelo servidor para o banco que desejar. Tal possibilidade agrega grande potencial para reverter benefícios financeiros aos entes públicos, se considerado o grande número de servidores públicos, o montante dos seus rendimentos e a possibilidade de venda de produtos pela instituição bancária a essa carteira de clientes. Essa possibilidade de arrecadação permitiria uma projeção de arrecadação de cerca de 15 milhões de reais anuais. Cumpre destacar que, atualmente, tal procedimento já foi realizado pela Câmara dos Deputados e pelo Ministério do Planejamento;

d) projeto dados abertos (em estudo): é a possibilidade de oferecer acesso, desde que com prévio contrato e remuneração acordada, da movimentação dos processos judiciais às empresas especializadas nos informativos aos advogados e demais profissionais interessados (e, com o devido zelo com o segredo de justiça). Esse acesso já ocorre atualmente por meio de robôs utilizados por essas empresas, congestionando os sistemas de consulta aos processos e sem nenhuma contrapartida. Pelo projeto, a consulta poderia ser regulamentada, realizada em ambiente virtual apartado, com o fim de não sobrecarregar os sistemas e ser devidamente retribuída financeiramente.

DOCTRINA

É imprescindível destacar que essas são apenas algumas fontes de geração de recursos pelo Poder Judiciário para a sua própria manutenção. Para tanto, todavia, revela-se indispensável o exercício de sua autonomia orçamentária, mormente em face da EC nº 95/1916, que instituiu o novo regime fiscal, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias, em que se inclui o Poder Judiciário e que, no entanto, engloba nesse limite os valores gerados pelas contrapartidas retromencionadas, não as excepcionando, razão por que há forte elemento desmotivador para a sua implementação. A arrecadação decorrente dos projetos acima mencionados poderia ter destinação específica como, por exemplo, a aquisição de imóveis próprios e a eliminação das despesas com aluguéis a médio prazo ou, ainda, a instalação de moderno sistema de geração de energia (placas solares) nas unidades judiciárias, extirpando os altos gastos com essa despesa de custeio. A escolha seria do Legislativo, minimizando os repasses de recursos oriundos de fontes da União.

6.5 – Outras possibilidades

Não obstante os instrumentos já arrolados, há outros caminhos que merecem amadurecimento, para uma efetiva participação do Poder Judiciário na composição da proposta orçamentária. Assim, propõe-se ainda a implementação de estudos nas seguintes perspectivas:

a) adoção do orçamento público participativo (OPP), que, ainda que incipiente no Brasil, se revela um modelo de efetivação da cidadania, implicando na participação popular na gestão da coisa pública e democratização da coisa pública;

b) garantia de autonomia orçamentária do Judiciário com a exigência constitucional de uma maioria qualificada para que seu orçamento sofra cortes que inviabilizem o seu regular funcionamento;

c) garantia de participação de um comitê judicial na definição do orçamento público, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo.

7 – Conclusão

De todo o exposto, é possível concluir que, apesar de a Constituição Federal de 1988 outorgar autonomia orçamentária ao Poder Judiciário, ainda não se vislumbra a sua efetivação, haja vista a interferência dos demais Poderes na formação da proposta orçamentária judicial.

DOCTRINA

No entanto, as despesas para a manutenção da ordem e do cumprimento da lei arrolam-se entre as mais necessárias: nenhum país moderno delas pode prescindir. Há uma incessante busca de conformação entre a harmonia funcional, tão importante e imprescindível à ordem constitucional, e a existência do Estado Democrático de Direito.

É certo que não há como tratar em breve texto como o que ora apresentamos, com a extensão que merece, tema tão complexo como a preservação da independência dos poderes constitucionalmente constituídos, sob o aspecto orçamentário. Por conseguinte, não há pretensão diversa que não seja a de fomentar o debate e o reavir dos doutos, bem como o confronto e o cotejo das leis e da jurisprudência. Aqui, Alberto Manguel (2011, p. 17) nos empresta à maestria bela passagem extraída do seu livro *As Aventuras do Menino Jesus*, segundo o qual:

“Durante um exame oral de grego na Universidade de Oxford, o professor pediu a Oscar Wilde que traduzisse o capítulo do Evangelho de Marcos que trata da traição de Jesus. Wilde traduziu uns poucos versículos com fluência e precisão. O professor disse que já era suficiente. Wilde continuou traduzindo. De novo, o professor disse que ele podia parar. ‘Por favor, responde Wilde, deixe-me prosseguir, quero saber como termina’.”

Por analogia, podemos afirmar que, por ora, não sabemos como prosseguirá a escrita anual e repetida da formação da proposta orçamentária e dos atores nela envolvidos, mas o que se sabe é que os participantes e o limite da sua atuação já se encontram delimitados pelo Texto Constitucional, não havendo espaço para qualquer ação ou procedimento fora dele.

A garantia da separação dos poderes deve ser preservada sob todos os aspectos que possam gerar interferência desmedida num ou noutro Poder, inclusive sob o prisma orçamentário, porquanto ainda que a Constituição Federal aponte para uma atuação compartilhada entre os Poderes, verifica-se que há amplo domínio do Poder Executivo na elaboração da proposta, e do Legislativo na sua aprovação, sem que haja efetiva atenção aos limites informados pelo Poder Judiciário, tanto na fase de elaboração, quanto na fase de execução, com os contingenciamentos unilaterais e impossibilidade de suplementações.

Nesse sentido, exsurge com extrema relevância a instituição de procedimentos de previsão de receitas mais acurados, restando as práticas do Executivo e do Legislativo, e possibilitando a utilização dos vários mecanismos de geração de receitas pelo Poder Judiciário, a fim de que haja verdadeira participação dessa

instituição na redução do déficit fiscal. Assim, a própria adoção do orçamento impositivo, como destacado no texto, constitui medida que se presta a conferir maior efetividade à peça orçamentária, de modo a possibilitar a sua execução da forma mais próxima daquela que foi aprovada no Parlamento.

Por todo o exposto, é possível verificar que ainda há um bom caminho a avançar no que tange à efetiva garantia de autonomia orçamentária ao Poder Judiciário, principalmente pelo mister constitucional assumido por este ente, qual seja o de guardião da Constituição Federal. Não há Estado Democrático de Direito onde não haja independência e autonomia do Judiciário para prestar a jurisdição àqueles que o demandam, com a liberdade que a autonomia financeira é capaz de conferir.

Referências bibliográficas

ABREU, João Paulo Pirôpo de. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*: limites traçados pelo princípio da independência e harmonia dos poderes. Salvador: UFBA, 2012.

BARROS, Ricardo. *Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*: Reunião Ordinária nº 2715/15. 14.12.2015. Plenário 2 das Comissões. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=2715/15>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

_____. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Brasília: Imprensa Nacional, 2016.

_____. Secretaria de Tesouro Nacional (STN). *Manual de contabilidade aplicado ao setor público*. 7. ed. 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 4 set. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). *ADI 468-MC*. Rel. Min. Carlos Velloso. RTJ 147/889. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346406>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

_____. _____. *ADI 1.578*. Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia. DJe 03.04.09. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=104188>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

_____. _____. *ADI 4.426*. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe 18.05.2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=171629>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

_____. _____. *ADI 5.468*. Julgada em 01.07.2016. DJe 02.08.2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5468&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). *Tomada de Contas 020.056/2016-8. Acórdão 1.716/2016*. Plenário. Data da Sessão: 06.07.2016. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu>>.

DOCTRINA

gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1716%20ANOACORDAO:2016/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuiid=3cccb9e0-4662-11e9-a010-05828f0135d5>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CLANDININ, D. J.; CONNELLY, F. M. *Narrative inquiry: experience and story in qualitative research*. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do novo Congresso: legislatura 2015-2019*. Brasília: DIAP, 2014.

FACHIN, Zulmar. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

FIGUEIREDO, V. S.; LIMA, V. S.; SANTOS, W. J. L. O impacto dos restos a pagar na diminuição dos recursos financeiros durante a execução do orçamento público federal. *Boletim Governet de Orçamento e Finanças*, n. 151, nov. 2017.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. *O orçamento público e suas emergências programadas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

FRANCO, António Luciano de Sousa. *Manual de finanças públicas e direito financeiro*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 1974. v. 1.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1956.

MANGUEL, Alberto. *As aventuras do Menino Jesus*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2011.

MARCHEZAN Jr., Nelson. *Relatório sobre a MP 740/2016*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1505889&filename=Tramitacao-RRL+1+CMO+%3D%3E+MPV+740/2016>. Acesso em: 20 ago. 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NEVES Jr., Paulo César; DOMINGUES, Paulo Sérgio. *Limites orçamentários no Brasil: decisão é dos 3 Poderes*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/limites-orcamentarios-no-brasil-decisao-e-dos-3-poderes-21122016>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SEVERO, Rivadavia. *Presidente do STF defende maior independência orçamentária do Poder Judiciário*. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-07-18/presidente-do-stf-defende-maior-independencia-orcamentaria-do-poder-judiciario>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

VIANA, Arízio. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Poder Judiciário: crises, acertos e desacertos*. São Paulo: RT, 1995.

Recebido em: 15/02/2019

Aprovado em: 18/02/2019