

10. 91

aut. 020/91

Ives Gandra da Silva Martins

A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS,  
Professor Titular de Direito Econômico e de  
Direito Constitucional da Faculdade de Direito  
da Universidade Mackenzie e Presidente do Conselho  
Superior de Estudos Jurídicos da Federação do  
Comércio do Estado de São Paulo.

A Constituição Brasileira de 1988 alargou a independência dos poderes, acrescentando, de forma expressa e inequívoca, autonomia financeira e administrativa, com o que a valorizou, posto que antes sua autonomia estava quase exclusivamente reduzida à independência de funções.

Sem liberdade financeira e administrativa, não há independência de poderes, que terminam por se submeter ao poder que a detenha.

Embora a "polis" grega tenha conhecido a tríplice divisão do poder, em alguns períodos e em algumas cidades, além de modelos constitucionais (politéia) a antecipar o espírito do constitucionalismo atual e embora também o "jus romanorum" (civile e gentium) tenha criado um direito pretoriano que, pragmaticamente, sugeria a tripartição dos poderes, apenas com a experiência inglesa, as lições de Locke e a rica síntese de Montesquieu foi possível formular a teoria tripartista moderna, pela qual, a fim de se evitar o absolutismo em seu exercício, mister se faz que o poder controle o poder.

0670-0ESR- 06.02.91

É interessante notar que as críticas maiores a Montesquieu partiram daqueles que entendiam que um poder que se auto-controlasse era um poder dividido intestinamente, ao ponto de Hegel, nada obstante sua admiração por Montesquieu, ter procurado formular teoria diversa, que seu idealismo utópico terminou por tornar inviável.

Interessante também é lembrar que Montesquieu, ao formular sua teoria de independência, nos termos modernos, alicerçava-se na certeza de que o homem não é confiável no poder e que, sem controle legais que o limitem, tende sempre ao absolutismo.

Mostrando que ninguém é profeta em sua terra, até hoje a França não chega a ter uma independência absoluta de poderes, com contenciosos administrativos e órgãos que se integram mais à administração pública, embora de Justiça.

O certo, todavia, é que o Brasil decididamente adotou, no novo modelo constitucional, real independência de poderes, eliminando a possibilidade de interferência, inclusive de natureza política, no exercício das funções pertinentes a um poder.

O constituinte, após nivelar os vencimentos dos servidores dos três poderes (artigo 39 § 1º), dando ao Executivo a iniciativa das 3 leis de finanças públicas, a saber: plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (artigo 165), assim como ao Congresso Nacional a competência para fixar a remuneração de seus representantes e daqueles do Poder Executivo (art. 49, incisos VII e VIII), impondo aos Estados a observância de tais princípios (artigo 25), assegurou ao Poder que detém o poder de julgar os demais, a autonomia administrativa e financeira, como se vê do artigo 99 que está assim redigido:

"Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurado 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.

§ 2º. O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete: 1º) no âmbito da União, os presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais; 2º) no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos Tribunais".

Tal nível de independência, que não era encontrado no texto pretérito, torna o artigo 2º, versado nestes termos:

"Art. 2º. São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário",

não uma expressão retórica de independência de poderes (funcional), mas uma expressão real (funcional, financeira e administrativa).

O problema que se poderia colocar seria o da imediata aplicação do princípio, ou sua dependência à veiculação, nos termos do artigo 163, de lei complementar federal, a qual serviria de parâmetro nacional às leis maiores dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Vale dizer, se, em matéria financeira, a autonomia seria princípio dependente e programático ou se sua aplicação, no patamar idealizado pelo constituinte, dar-se-ia de imediato.

Convenço-me --e esta é a interpretação que estou apresentando no 6º volume dos comentários que faço, juntamente com Celso Bastos, sobre a Constituição-- que o princípio nem é dependente, nem é programático, mas auto-aplicável, nos termos do direito orçamentário recebido provisoriamente pela nova ordem, por não conflitante, enquanto mudança não houver na lei complementar nacional, a ser produzida pelo Congresso.

Minha convicção decorre, em primeiro lugar, de utilização do presente do indicativo na oração assecuratória da autonomia mencionada. Sempre que o legislador supremo pretendeu vincular um preceito constitucional a situação futura, utilizou-se do futuro do indicativo, como o próprio artigo 163 está a demonstrar. Sempre que pretendeu considerar um preceito atual e não dependente, utilizou-se do presente do indicativo, até mesmo quando o órgão não existia, como é o caso do Superior Tribunal de Justiça, em que o Tribunal Federal de Recursos se transformou de fato, no dia 5/10/88, e de direito tão logo se adaptou aos novos comandos.

Ora, o artigo 99 está versado no presente do indicativo, enquanto as disposições sobre a lei complementar que regulará as finanças públicas, no futuro do indicativo, a indicar a recepção provisória da sistemática financeira anterior não conflitante com o alargamento das autonomias constitucionais, inexistentes no sistema pretérito.

Por esta linha de raciocínio, há de se compreender que, desde 5 de outubro de 1988, tem o Poder Judiciário autonomia financeira e administrativa, sendo ilegítima e injurídica qualquer invasão de outro poder em áreas de sua estrita competência.

Nesta linha de raciocínio, entendo, pois, que possui o Poder Judiciário, no âmbito federal e estadual, autonomia financeira assegurada desde 5 de outubro de 1988, não podendo o Poder Executivo, por deliberação própria, não respeitá-la, nem lhe sendo lícito ofertar critérios exegéticos sobre a forma de administração ou quando pagar os vencimentos de seus membros.

Por outro lado, o artigo 64 da L.C. n. 35/79, assim redigido:

"Art. 64. Os vencimentos dos magistrados estaduais serão pagos na mesma data fixada para o pagamento dos vencimentos dos secretários de estado ou dos subsídios dos membros do Poder Legislativo, considerando-se que desatende às garantias do Poder Judiciário atraso que ultrapasse o décimo dia útil do mês seguinte ao vencido",

impõe que o pagamento de vencimentos seja realizado na mesma data em que os secretários de Estado ou representantes do Poder Legislativo recebam os seus, sendo afetada a garantia do Poder Judiciário se:

a) ultrapassar o 10º dia útil do mês seguinte ao vencido, na hipótese de os secretários do Estado ou os membros do Poder Legislativo também não terem recebido seus vencimentos

ou

b) se não pagos na mesma data dos representantes dos outros poderes.

Por todo o exposto, entendo que a violação do disposto no artigo 64 da Lei Complementar n. 35/79, em uma das hipóteses atrás mencionadas, assim como a autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário em qualquer Estado da Federação, torna seu governo suscetível de intervenção federal nos termos do artigo 34, incisos III e VI da Constituição Federal.

