

# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO PODER JUDICIÁRIO: UMA PERSPECTIVA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA

MARCO ANTHONY STEVESON VILLAS BOAS

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO PODER JUDICIÁRIO: UMA PERSPECTIVA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA

Marco Anthony Steveson Villas Boas<sup>1</sup>

### RESUMO:

A busca por mecanismos de aprimoramento e fortalecimento das instituições democráticas nas últimas décadas tem sido a tônica em diversos segmentos sociais. O Poder Judiciário, responsável pela guarda da Constituição e garantidor dos direitos individuais e coletivos, nesse contexto, deve buscar maior proximidade do cidadão e discutir com a comunidade seus planos de gestão e dotação orçamentária, com vistas ao aprimoramento e salvaguarda do sistema jurídico e da democracia.

**Palavras-chave:** Poder Judiciário. Constituição. Sistema jurídico. Planejamento estratégico. Orçamento participativo. Gestão. Democracia.

### ABSTRACT:

The search for means of improvement and strengthen of the democratic institutions in the last decades has been the tonic in several sectors of the society. The Judiciary, responsible for the guard of the Constitution and the guarantee of the individual and collective rights, in this context, must search for more proximity of the citizen and discuss with the community its plans of government and court resources budget, intending the improvement and the keeping of the judicial system and the democracy.

**Keywords:** Judiciary Power. Constitution. Judicial system. Strategic planning. Participative budget. Management. Democracy.

---

<sup>1</sup> Desembargador – Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins – Ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Tocantins e do Colégio de Corregedores Eleitorais do Brasil – Vice-Presidente do Colégio Permanente de Diretores das Escolas Estaduais da Magistratura (COPEDEM) – Diretor da Escola Superior da Magistratura Tocantinense.

## 1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A busca da limitação das gastanças do soberano nos regimes absolutistas surgiu na transição entre o Mercantilismo e o Liberalismo. Essa limitação, que possivelmente deu origem ao orçamento, não foi utilizada inicialmente como instrumento de organização e controle dos gastos públicos, mas como mecanismo limitador dos excessos cometidos pela realeza.

Assim como não existia orçamento, o próprio sistema de arrecadação e a definição dos tributos variavam de acordo com as necessidades do soberano. Sem limites para gastar, cobravam-se mais impostos para cobrir os rombos palacianos.

Aliás, esse procedimento era tão antigo e injusto que se encontra retratado em diversas páginas da história humana. No Antigo Testamento, Livro dos Provérbios (29,4), está assentado que “É pela justiça que um rei firma seu país, mas aquele que o sobrecarrega de impostos, o arruína.” Até mesmo no Novo Testamento são diversas as passagens em que tal injustiça é retratada. A conversão de Zaqueu, rico cobrador de impostos (Lucas 19,2-9), expressa com toda intensidade as injustiças cometidas no processo de arrecadação.

As relações entre os monarcas e senhores feudais e as limitações financeiras dos vassallos acabaram por proporcionar restrições ao lançamento de novos tributos, admissíveis apenas em caráter extraordinário e mediante consentimento de seus principais súditos, reunidos em conselhos ou assembleias, que

passaram a ser permanentes, segundo notícia Aliomar Baleeiro<sup>2</sup>.

A Magna Carta de 1215, na Inglaterra, fruto das pressões dos barões ingleses sobre o rei João-Sem-Terra, vedou a cobrança de qualquer tributo sem o consentimento do Parlamento.

James Giacomoni<sup>3</sup> relata que

alguns autores consideram que a revolução pela independência americana decorreu da contrariedade dos colonos em face dos tributos cobrados pelo governo inglês. Mesmo que se considere que a maturidade política reinante nas colônias levaria de qualquer forma à independência, o início dos conflitos foi estimulado pelo lançamento de impostos pelo Parlamento Inglês à revelia de qualquer consulta dos interessados. A busca da legitimação popular do tributo é, pois, também encontrada quando do lançamento das bases da nação americana.

A exigência da autorização legislativa para cobrança de tributos nas emergências das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII parece ser a origem do orçamento do estado liberal.

A criação do Estado de Direito possibilitou a organização e a publicização das finanças públicas. A teoria constitucional da tripartição dos poderes e garantias individuais, gerando um novo panorama filosófico, político e econômico, refletiu sensivelmente na concepção orçamentária, mais tarde alçada a patamar constitucional e sujeita às limitações impostas pela constituição.

2 BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 6.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1974.

3 Giacomini, James. Orçamento Público. Ed. Atlas. 10ª ed., 2001.

Segundo Aliomar Baleeiro<sup>4</sup>, a crise do Estado Liberal e o agravamento da crise econômica, aliados à necessidade de o estado intervir no domínio econômico, fizeram surgir o WelfareState, “Estado do Bem-estar Social”, que deveria equilibrar receitas e despesas por meio de planejamento financeiro.<sup>5</sup>

Na década de 70, o WelfareState entrou em crise atribuída aos déficits orçamentários reiterados, dispendiosas subvenções ao capital privado e às receitas incompatíveis com as despesas.

Hoje há uma tentativa de superação dessa crise, seja pela proposta de redução de gastos sociais e da intervenção estatal na ordem econômica (Estado Mínimo) ou na redução dos excessos, de forma a compatibilizar receitas e despesas, modelo adotado pela nossa Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), em sintonia com os avanços sociais da Constituição de 1988.

## 2 BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Muitos são os conceitos do que seja orçamento

4 BALEEIRO, Aliomar. Direito tributário brasileiro. 6.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1974.

5 O liberalismo fundamenta-se nas teorias de Adam Smith, que afirmava ter o capitalismo mecanismos racionais e eficientes de autorregulação das condições socioeconômicas da sociedade, razão pela qual o Estado deveria limitar-se a cumprir os contratos e garantir a propriedade privada. A crise de 29, entretanto, fez intensificar a crítica a essa teoria dos mecanismos autorreguladores ao próprio capitalismo. Aos olhos dos estudiosos esses mecanismos eram incipientes. Em 1926, John Maynard Keynes, propondo alternativas para a crise capitalista, propõe a interferência do Estado na sociedade e na economia (WelfareState), modelo adotado por vários países após a Segunda Guerra Mundial, pois aparentava ser crucial para suas recuperação econômica.

participativo, sempre focados numa gestão urbana aberta aos pobres ou compartilhada com a comunidade, com nítida abrangência das decisões sobre alocação e dispêndio de recursos financeiros públicos.

Para melhor compreendermos o orçamento participativo, é necessário fazer uma breve retrospectiva sobre alguns importantes acontecimentos do final do século XX.

Nas três últimas décadas, os movimentos sociais causaram intensa modificação no panorama político mundial, embalados por crises econômicas, sociais e políticas desde o Leste Europeu até a América Latina.

Disso resultou evidente busca pelo combate à corrupção e fortalecimento da democracia, seja pela destituição de governos autoritários e conseqüente instituição de governos democráticos ou pela redemocratização dos que se distanciaram dos princípios que mantêm acesa e flamejante a chama da democracia.

O compromisso com a democracia tem exigido dos países democráticos verdadeiro alinhamento de propósitos em busca da descentralização do poder e do combate à corrupção.

Os princípios que inspiraram Mykhail Gorbachev a propor a "Glasnost" e a "Perestroika" são os mesmos essenciais, no mundo ocidental, à construção de governos abertos à participação da comunidade em seus destinos.

Tais acontecimentos não são frutos do acaso. Na verdade, constituem uma tendência decorrente de pressões legítimas das democracias ocidentais e podem ser observados no Brasil, principalmente a partir de sua redemocratização nos anos 80.

Destacam-se, nesse período, as experiências isoladas de orçamento participativo nos municípios de Vila Velha –ES e de Lages – SC, em que os prefeitos buscaram nas reuniões comunitárias os diagnósticos das necessidades daquelas populações.

Alguns estudiosos referem-se à década de 80 como o início de uma era “participacionista”, fruto de um ativismo político fomentado por movimentos sociais ligados à Igreja Católica e por políticos progressistas.

Esses movimentos políticos e sociais influenciaram na eleição de um Presidente civil no Brasil, após longo período de ditadura militar, bem como na instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

O exercício pleno da cidadania, em sua forma participativa, foi garantido pela Constituição de 1988,<sup>6</sup> proporcionando à sociedade instrumentos de participação efetiva nas decisões políticas e nas atividades da administração pública.

A efetividade desses direitos, contudo, é uma problemática mundial, pois grande parte das constituições escritas relaciona direitos e garantias fundamentais nos moldes da Declaração Universal dos Direitos do Homem, apesar de não efetivados pelos governos locais.

Norberto Bobbio<sup>7</sup> acentua que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou

6 Arts. 1º, parágrafo único; 5º, XXXVIII e LXXII; 14; 29, XII; 31, § 3º; 37 § 3º; 58, § 2º, II e IV; 61, § 2º; 74, § 2º; art. 173, § 1º, I; 194, VII; 198, caput e inciso III; 204, II; 216, § 1º; 225; 227, § 1º; 230, todos da Constituição Federal.

7 Bobbio, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.”

A abertura democrática vivenciada no Brasil do final da década de oitenta permitiu que ideias progressistas de gestão fossem experimentadas, ainda que de forma isolada, em algumas cidades do Brasil.

Merece destaque o orçamento participativo implementado na Prefeitura de Porto Alegre em 1989, gerido por uma comissão de orçamento participativo, que findou sendo reconhecido pela ONU – Conferência de Istambul (Cúpula das Cidades) como referência mundial.

Entretanto, o orçamento participativo de Belo Horizonte –MG chama a atenção por sua amplitude, posto utilizar a Rede Mundial de Computadores (Internet) para interação com a comunidade, sendo um bem-sucedido exemplo de orçamento participativo digital.

Hoje, redes de orçamento participativo, mantidas por governos ou por organizações não governamentais de países de língua portuguesa podem ser acessadas na Rede Mundial de Computadores (Internet), facilitando o intercâmbio entre os interessados.

As experiências bem-sucedidas de Portugal e demais países de língua portuguesa buscam superar dificuldades por meio dessa abertura de gestão.

Em Portugal, o orçamento participativo é utilizado em



diversas autarquias e juntas de freguesia sob o sistema consultivo, não vinculativo, com um claro compromisso dos executivos autárquicos de atenderem às sugestões populares.

Apesar do carácter não vinculativo, penso que a abertura para participação popular é uma louvável iniciativa que pode ser ampliada com a estabilidade do processo.

Na verdade, a divisão do poder e sua descentralização não é tarefa fácil para os gestores acostumados a decidir nas esferas de poder as prioridades de uma administração, razão por que a simples abertura para a discussão com entidades não governamentais, sindicatos, associações de classe, de bairros, e outros segmentos organizados da sociedade, é uma considerável oportunidade para a população melhor se organizar e reivindicar seus direitos.

Nessa dialética está em jogo o prestígio político, a imagem do gestor e o poder de voto dos que buscam solução para o problema.

Boa parte dos gestores, entretanto, receiam que a participação comunitária possa sobrepôr as atividades parlamentares específicas no trato orçamentário, bem como reduzir consideravelmente a possibilidade de o Executivo eleger as prioridades de gestão.

Penso que seja apenas receio infundado, uma vez que o orçamento exige conhecimento técnico e informações precisas sobre as instituições e órgãos públicos destinatários dos créditos orçamentários, e ao gestor a decisão final de priorização de elaboração dos projetos, licitações, execução da obra ou serviço

e ordenamento de despesas.

A participação de outros agentes, que não os envolvidos diretamente na elaboração e execução orçamentária, principalmente a comunidade, permite maior abertura e clareza do processo, em respeito aos princípios constitucionais da publicidade e da transparência, proporcionando maior estabilidade à gestão, ainda que haja opositores críticos a determinadas decisões.

Ora, se o projeto é bom e viável, certamente superará as críticas e oposições sem maiores problemas.

A participação popular, além de expor aos gestores os problemas comunitários, muitas vezes clamorosos, permite aos órgãos controladores internos e externos intervirem de forma pontual na aferição da regularidade e presteza da execução orçamentária, até mesmo indicar aos setores de planejamento matérias prioritárias para propostas vindouras, já que o orçamento público não se resume em proposta anual isolada, mas em um cronograma quadrienal, denominado plano plurianual, no qual são estabelecidos programas e ações a serem desenvolvidos durante toda uma gestão e nas subsequentes, oferecendo, dessa forma, a perspectiva de estabilidade de gestão.

O planejamento estratégico, sob esse prisma, é ferramenta fundamental na busca dessa previsão, organização e consequente regularidade no trato orçamentário e financeiro com foco no bem-estar do cidadão.

Nesse contexto, partindo-se do pressuposto de que a busca da efetividade, em diapasão com as cláusulas pétreas

da Constituição Federal de 1988, é a melhoria de vida da comunidade, esta deve ser permanentemente ouvida, não apenas no exercício do voto direto para escolha dos seus representantes, mas também no planejamento e execução do orçamento, o que implica maior abertura de vias de fiscalização nos portais de transparência exigidos por lei.<sup>8</sup>

Com a abertura do planejamento e do orçamento, certamente haverá uma considerável redução do clientelismo que prolifera nas soluções de problemas ocasionais, até mesmo com remanejamento de valores entre rubricas para adaptações de última hora, não raro fruto de acordos políticos eleitoreiros estabelecidos até mesmo em ano eleitoral.

Além disso, a inclusão comunitária no trato orçamentário proporciona uma boa organização das comunidades carentes, oferecendo-lhes poder de sugestão ou intervenção, de forma a melhor aproveitar os recursos públicos obtidos com os impostos que também são pagos por elas.

### 3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO PODER JUDICIÁRIO

Creio que o termo orçamento participativo é por demais abrangente em relação ao Poder Judiciário, se partirmos do pressuposto de que necessariamente a comunidade deveria interagir em todas as suas fases, desde o diagnóstico dos

8 Arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal e arts. 2º, II; 4º, III e § 3º, da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades.

problemas, propostas de programas e ações, alocação de recursos, votação na casa de leis respectiva e ulterior execução orçamentária.

Prefiro usar a expressão planejamento participativo, em relação ao Poder Judiciário, para tratar do tema com seriedade e realismo, sem incidir em nenhuma demagogia.

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao Poder Judiciário no seu art. 99, caput, autonomia administrativa e financeira, bem como o repasse dos recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias em duodécimos.

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

Acrescente-se que o art. 168 da Constituição determina a liberação dos recursos financeiros até o dia 20 de cada mês, inclusive considerando-se os créditos adicionais, isto é, os créditos suplementares e especiais.

No sistema anterior, essa autonomia praticamente não existia, havia uma hipertrofia do Poder Executivo que colocava em risco o sistema de tripartição dos poderes idealizado por

Montesquieu, o que se pode observar em pelo menos três dispositivos da Carta outorgada em 1968:

Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

Art. 68. O numerário correspondente às dotações destinadas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e aos Tribunais Federais será entregue no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com a participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos.

A Constituição de 1988, como se vê, consagrou em seu texto o verdadeiro espírito da teoria da tripartição dos poderes, tratando o Judiciário como verdadeiro Poder da União, ainda que tenha mantido a competência privativa do chefe do Poder Executivo de enviar ao Legislativo o projeto de lei orçamentária, no qual se inclui a proposta do Poder Judiciário.

Um breve esclarecimento deve ser feito acerca do significado da expressão duodécimo, que muitos, equivocadamente, afirmam ser a quota do Poder Judiciário no

orçamento público, correspondente a doze por cento da receita corrente líquida, e outros em seis por cento, confundindo o duodécimo com os limites prudenciais estipulados pelo art. 20, II, "b", da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) para gastos com pessoal, ambos os percentuais, diga-se de passagem, já ultrapassados em muitas unidades da federação.

O art. 68 da Carta de 1968 previa o repasse do numerário correspondente às dotações destinadas aos Tribunais Federais no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com a participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos.

A modificação trazida pelo art. 99 da Constituição de 1988 foi o repasse do orçamento mês a mês, ou seja, duodecimal, em doze parcelas anuais, assegurando-se, com isso, uma execução orçamentária sem surpresas desagradáveis ou demora nos repasses pelo Executivo.

A efetiva aplicação do art. 99, entretanto, teve muita resistência, principalmente do Poder Executivo, que reiteradas vezes alterava a proposta do Poder Judiciário ao incluí-la no projeto de lei orçamentária.

Pádua Ribeiro<sup>9</sup>, ministro e ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça, oriundo do Tribunal Federal de Recursos, vivenciou os dois regimes, e em notável estudo, referindo-se ao

9 RIBEIRO, Antonio de Pádua. A Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário. BDJUR – Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 1991.

art. 99 da Constituição Federal de 1988, assinalou que:

É oportuno aduzir que o aludido e transcrito dispositivo já foi objeto de interpretação do Supremo Tribunal Federal, à vista dos arts. 84, inciso XXIII; 165, inciso III, de seus parágrafos 5º, I, e 6º, e 166 e seus parágrafos, em sessão administrativa realizada em 2 de agosto de 1989, que, a respeito, decidiu: as propostas orçamentárias dos Tribunais a que alude o art. 99, parágrafo 2º, inciso I, da Constituição, devem ser elaboradas dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes orçamentárias e submetidas à aprovação das respectivas Cortes; a) o Presidente de cada Tribunal encaminhará proposta orçamentária, já aprovada, ao Presidente da República, para ser integrada, nos termos de sua formulação, ao projeto de lei orçamentária, que ao chefe do Poder Executivo cabe enviar ao Congresso Nacional, na conformidade do disposto nos arts. 165, III; 166, § 6º, e 84, XXIII, da Lei Maior. Com essa decisão, a Suprema Corte sepultou embaraços opostos por órgãos do Executivo, encarregados da elaboração do projeto de lei orçamentária, que pretendiam interferir nas propostas encaminhadas pelos Tribunais competentes ao Presidente da República. Acrescente-se que o art. 168 da Constituição determina a liberação das dotações orçamentárias até o dia 20 de cada mês, inclusive dos créditos adicionais, isto é, dos créditos suplementares e especiais. A referência aos créditos adicionais, que resultou de sugestão oferecida pela Comissão criada pelo antigo Tribunal Federal de Recursos para acompanhar os trabalhos da Constituinte, de que participei, é de grande importância. Com efeito, as dotações orçamentárias são, em regra, consumidas, em razão da inflação, muito antes do encerramento do exercício financeiro. Se não houvesse obrigatoriedade da liberação dos créditos adicionais, a autonomia financeira do Judiciário ficaria comprometida.

Eis o texto:

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. Quanto ao transcrito preceito, convém relatar que, no primeiro ano de vigência da Constituição, setores do Poder Executivo insurgiram-se contra a pronta liberação das dotações orçamentárias atinentes ao Judiciário sob a alegação de que estava a depender de regulamentação a ser objeto da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. Todavia os Tribunais Superiores ponderaram que a objeção não era aceitável, pois jamais poderia a reclamada lei complementar dispor em contrário à Constituição, isto é, dizer que as aludidas dotações poderiam ser repassadas ao Judiciário após o dia 20 de cada mês. A argumentação foi acolhida pelo Executivo. Ao deferir medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 37-3-DF, Relator o eminente Ministro Francisco Rezek, o Supremo Tribunal Federal repeliu mais uma tentativa do Executivo de atingir a autonomia financeira do Judiciário. Nesse sentido, suspendeu os efeitos do art. 2º da Medida Provisória nº 44, de 30 de março de 1989, que suprimia na parte final do § 2º do art. 18 da Lei nº 7.330, de 31 de janeiro 1989, a ressalva quanto ao disposto no art. 168 da Constituição. Este é o citado parágrafo da referida Lei: A partir do mês de fevereiro de 1989, o desembolso de recurso à conta do Tesouro Nacional, para atendimento de despesas com "Pessoal e Encargos Sociais", exceto diárias, será realizada até o décimo dia do mês subsequente, ressalvado o disposto no art. 168 da Constituição. Entendeu a Corte Maior que a redação dada ao dispositivo pela mencionada Medida Provisória, com a supressão da ressalva assinalada, tinha o intuito de contornar o art. 168 da Constituição, visto que afastava o prazo de entrega das dotações orçamentárias ao



Legislativo, Judiciário e Ministério Público. No mesmo sentido, aliás, decidiu o Congresso Nacional, ao não aproveitar na lei em que se converteu a referida medida provisória, a parte do dispositivo atacado naquela ação, que, por isso mesmo, perdeu o seu objeto”(DJ. 1/8/89, pp. 12390 e 12391).

Apesar disso, na maioria dos Estados brasileiros, no âmbito do Judiciário Estadual, situações anômalas que não puderam ser resolvidas por meio de diálogo levaram diversos Tribunais a baterem à porta do Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup> em busca da consolidação de sua autonomia financeira. Hoje os problemas são pontuais e contam com a efetiva atuação do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça para solucioná-los.

Aliás, merece destaque a atuação do Conselho Nacional de Justiça, através de cooperação com os tribunais brasileiros, em busca de um direcionamento institucional e planejamento estratégico que proporcione maior estabilidade de gestão ao Poder Judiciário.

Boas práticas, como capacitação de pessoal, desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, institucionalização do Planejamento e Gestão Estratégica, implantação de Sistema de Gestão de Qualidade, Portal da Transparência Pública, Processo Eletrônico, são exemplos de ações que contribuem para

10 STF, MS 30310/AP, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 23/02/2011; MS 28405/AL, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 25/11/2009; AO 1491/TO, Relator Min. EROS GRAU, DJe de 04/12/2007, AO 1482/RS, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 1º/10/2007.

o aperfeiçoamento do serviço prestado pelo Judiciário Brasileiro (Resolução nº 70/09 do Conselho Nacional de Justiça).

Ganharam reconhecimento e tratamento constitucional as escolas da Magistratura por meio da Emenda Constitucional 45, que criou a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

Em razão do princípio constitucional da simetria, as escolas estaduais que já funcionavam nos tribunais passaram a ter maior autonomia e dotações orçamentárias suficientes para capacitação de Magistrados e Servidores, uma vez que a quase totalidade das escolas já trabalham com esse foco.

A atuação das escolas de magistratura, disseminando conhecimento e abrindo oportunidades para estudos e debates sobre a atividade jurisdicional, por sua interação com outras instituições governamentais e de ensino superior, operadores do direito e acadêmicos, tem auxiliado na aproximação entre a comunidade e os órgãos do Poder Judiciário.

As Corregedorias de Justiça, de igual forma, têm sido valioso instrumento de radiografia do Poder Judiciário em suas unidades, seja no âmbito nacional ou estadual, pelas inspeções e correições, que geralmente são abertas em audiências públicas, onde todo cidadão pode reclamar dos serviços prestados e pedir providências para sua solução.

Essa aproximação entre gestores do Poder Judiciário, juízes e comunidade, principalmente operadores do direito, é uma boa prática que, a meu ver, deveria ser efetivada através de um programa nacional, não apenas do ponto de vista jurisdicional,

mas de gestão, para que os tribunais conheçam efetivamente os problemas de cada comunidade e seus potenciais, e com isso possam melhor aplicar os seus orçamentos.

A realização de audiências públicas regionalizadas pode ser uma solução razoável.

O alinhamento institucional pela padronização do que é comum entre os tribunais é uma diretriz que merece ser priorizada dentro de um processo comum de direcionamento institucional e planejamento estratégico nacional do Poder Judiciário, com metas razoáveis e mensuráveis, respeitadas as condições e peculiaridades locais, com vistas a uma verdadeira efetivação da prestação jurisdicional. E como dito alhures, esse processo deve vir das bases para o ápice da pirâmide do Judiciário, e não em sentido inverso.

Em 2003 e 2004 tive o privilégio de presidir o Tribunal de Justiça do Tocantins e implementar um projeto de planejamento participativo que foi discutido em todos os municípios do Estado, em audiências públicas e submetido à aprovação do Tribunal Pleno, nos termos do art. 99, §2º, II, da Constituição Federal.

Constituiu-se no primeiro plano estratégico decenal do Tribunal de Justiça do Tocantins e suporte para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2003/2007 e Lei Orçamentária Anual (LOA) 2004, oferecendo aos gestores que me sucederam maior estabilidade de gestão e subsídios para darem continuidade ao desenvolvimento dos projetos elaborados para atender aos anseios dos juízes de primeiro grau e dos seus jurisdicionados nas comarcas do interior.

O projeto, elogiado publicamente pela Associação dos Magistrados Brasileiros,<sup>11</sup> foi entregue ao Ministro NELSON JOBIM, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, juntamente com Atas das audiências públicas e plano estratégico, como oferta de uma boa prática capaz de democratizar a administração do Poder Judiciário, dando-lhe maior autonomia e estabilidade de gestão.

Os Tribunais de Justiça do Espírito Santo, Maranhão e Rondônia, segundo informações colhidas nos respectivos portais, na Rede Mundial de Computadores (Internet), têm adotado com bons resultados essa boa prática de gestão, inclusive sugerida pela Associação dos Magistrados Brasileiros ao Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2010.<sup>12</sup>

Continuo pensando que o caminho é o do planejamento estratégico visando à efetividade do serviço em prol do cidadão, ou seja, a prestação jurisdicional deve ser o foco permanente do Poder Judiciário, e, para tanto, o cidadão deve ser necessariamente ouvido nesse processo.

#### 4 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988, em seu art. 99, garantiu

11 [www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista\\_amb\\_ed74.pdf](http://www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista_amb_ed74.pdf)  
[http://www.tj.to.gov.br/exibir\\_noticias.asp?id=333](http://www.tj.to.gov.br/exibir_noticias.asp?id=333)

12 <http://www.tjes.jus.br/portal/Últimas-Noticias/ultima-audiencia-publica-para-orcamento-de-2012-movimenta-o-tjes.html>  
[http://www.tjro.jus.br/file/transparencia/construindo\\_orc.html/](http://www.tjro.jus.br/file/transparencia/construindo_orc.html/)  
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120595>  
<http://www.cnj.jus.br/noticias/7307-justica-militar-da-uniao-implanta-orcamento-participativo>

autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário, hoje consolidada, após diversas reprimendas judiciais, a resistências do Executivo e do Legislativo em dar cumprimento ao mandamento constitucional.

A efetividade dessa autonomia, entretanto, deve passar pela aproximação entre os gestores do Judiciário e comunidade, em busca de maior estabilidade de gestão.

Nesse comenos, a busca de informações e sugestões nas unidades judiciárias, por meio de audiências públicas com ampla participação de autoridades, operadores do direito e comunidade em geral, proporcionará maior estabilidade de gestão ao Poder Judiciário, na medida em que as reivindicações e sugestões oferecerão um panorama aprofundado dos problemas locais e a oportunidade ao gestor de eleger ações específicas para saná-los e preveni-los, bem como de fortalecer as boas práticas que venham sendo implementadas, traçando rumos bem definidos na eleição de prioridades no planejamento estratégico e elaboração da proposta orçamentária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Márcio Moreira. **A Força do Povo - Democracia Participativa em Lajes**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,

1995.

ARROW, Kenneth J. La organización de la actividad económica: cuestiones pertinentes a la elección de la asignación en el mercado versus fuera del mercado. In: HAVEMAN, Robert H. & MARGOLIS, Julius. **Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1992.

AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio de. **Orçamento Participativo e Gestão Popular: Reflexões Preliminares sobre a Experiência de Betim**. Proposta, n. 62, set 1994, p. 44-48.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 6.ed. rev. E acresc. de um apêndice. Rio de Janeiro, Forense; Brasília, INL, 1974.

BENEVIDES, Maria Victoria e DUTRA, Olivio. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **“Nem Com Marx, Nem Contra Marx”**.

Fundação Editora da UNESP, São Paulo, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Malheiros Editores. São Paulo, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo A. et al. **Orçamento Participativo no Estado de São Paulo**, BNDES

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. Editora Saraiva. 12ª ed., São Paulo, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre. Tomo Editorial: Rio de Janeiro, Ippur/Fase, 1997.

FIGUEIREDO, Rubens & LAMOUNIER, Bolivar. **As cidades que dão certo; experiências inovadoras na administração pública brasileira**. Brasília: MH Comunicação, 1996.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GORBACHEV, Mikhail. **Perestroika**. Editora Best Seller, 1ª.

Edição – São Paulo, 1987.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. Editora Atlas. 14ª ed., São Paulo, 2005.

MAHFUS, Júlio César. **A construção da cidadania em busca da hegemonia social**. Jus Navigandi, novembro de 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinto Rebouças de. **Planejamento Estratégico**. Ed. Atlas, 22ª Edição. São Paulo, 2005.

ORÇAMENTO, **Manual Técnico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília 2010.

PORTO ALEGRE, PREFEITURA. **Histórico do Orçamento Participativo**.

RIBEIRO, Antonio de Pádua. **A Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário**. BDJUR – Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 1991.

SÁNCHEZ, Félix R. **Orçamento participativo - teoria e prática**. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa**. Col. Reinventar



a Emancipação Social, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VILLAS BOAS, R. Os canais institucionais de participação popular. In: VILLAS BOAS, R. (org.). **Participação popular nos governos locais**. São Paulo, Instituto Pólis, 1994.

#### LEGISLAÇÃO

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, Organização da, Decreto-Lei no 200 de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes, para a Reforma Administrativa, e dá outras Providências.

TESOURO NACIONAL, Unificação dos Recursos de Caixa, Decreto no 93.872 de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a Unificação dos Recursos de Caixa do Tesouro Nacional, atualiza e Consolida a Legislação Pertinente e dá outras Providências.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Emenda Constitucional no 45 de 8 de dezembro de 2004, que altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras Providências.

**BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Emenda Constitucional no 50 de 14 de fevereiro de 2006, que modifica o art. 57 da Constituição Federal.

**ORÇAMENTO**, Lei de. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

**LICITAÇÕES**, Lei de. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá outras Providências.

**FISCAL**, Lei de Responsabilidade. Lei Complementar no 101 de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (LRF).