

# A RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO PELAS DÍVIDAS JUDICIAIS DECORRENTES DE ATOS DOS DEMAIS PODERES AUTÔNOMOS

## THE RESPONSIBILITY OF EXECUTIVE POWER FOR CLAIMS ARISING FROM ACTS OF THE OTHER AUTONOMOUS POWERS

Amanda Verão Mazina<sup>1</sup>

### RESUMO

Trata-se de artigo que aborda de forma crítica a responsabilidade do Poder Executivo em realizar o pagamento das dívidas oriundas de ações judiciais em face dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como dos órgãos autônomos: Ministério Público, Tribunais de Contas e Defensoria Pública. Para tanto, discorre sobre o princípio da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. Analisa-se, de forma não exaustiva o sistema de planejamento e orçamento brasileiro estampado na Constituição Federal de 1988 e o conceito de duodécimos. Desaprova a ausência de autorização de desconto no repasse de duodécimos das dívidas decorrentes de atos dos Poderes e órgãos autônomos, e a oneração exclusiva no orçamento do Poder Executivo. Por fim, apresenta o posicionamento dos diversos Tribunais de Contas em resposta a consultas sobre o tema e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em trâmite no Supremo Tribunal Federal que discute desconto no duodécimo do Poder Judiciário estadual.

**PALAVRAS-CHAVES:** Repasse de Duodécimo; Separação dos Poderes; Responsabilização exclusiva do Poder Executivo.

### ABSTRACT

*This is an article that critically approach the responsibility of the three branches of power: the Executive, whom pays debts arising from lawsuits against the Legislative and the Judiciary, as well as the autonomous bodies: the Public Prosecution Service, the Courts of Accounts and the Defender. Therefore, it discusses the principle of separation of power and the system of checks and balances. The Brazilian planning and budget system stamped in the 1988 Federal Constitution and the concept of twelfths are not exhaustively analyzed. It disapproves of the absence of permission of the discount in the transfer of twelfths of debts resulting from acts of autonomous Powers and organs, and the exclusive encumbrance of the budget of the Executive Power. Finally, we present the position of the various State Courts of Accounts in response to consultations on the subject and the Allegation of Disobedience of Fundamental Precept pending in the Supreme Federal Court that discusses discount in the twelfth of the state judiciary.*

**KEYWORDS:** Transfer of Twelfths; Separation of Powers; Exclusive responsibility of the Executive Power.

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp). Pós-graduada em Direito Público pela Escola de Direito da Associação Sul-Mato-Grossense dos Membros do Ministério Público – EDAMP e UNIGRAN. Assessora jurídica lotada no Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado. E-mail: amandaverao@gmail.com.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A Separação Tripartida de Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos. 2. Autonomia Funcional, Administrativa e Financeira dos Poderes. 3. Do Orçamento Próprio dos Poderes e dos Órgãos Autônomos. 4. Do Repasse do Duodécimo. 5. Crítica a Responsabilização do Poder Executivo pelas Dívidas Judiciais Decorrentes de Atos dos Demais Poderes Autônomos. 6. O Entendimento dos Tribunais de Contas. 7. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 454. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil tem como princípio fundamental a tripartição dos Poderes garantida pela Constituição Federal de 1988, oriunda da teoria da separação dos poderes desenvolvida por Montesquieu na obra “O espírito das leis”.

O intuito do constituinte originário foi a dispersão do poder para evitar a concentração em uma só autoridade, desta forma assegurou a divisão de funções estatais entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e garantiu a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, de modo que há controle recíproco entre eles com a finalidade de dificultar o abuso de poder.

Ainda, como forma de resguardar a autonomia desses Poderes e órgãos, a CF determina a transferência pelo Poder Executivo, na forma de duodécimos, dos recursos concernentes às dotações orçamentárias. O valor a ser transferido é fixado na Lei Orçamentária, levando em consideração a previsão das receitas e estimativa de despesas dos mencionados Poderes e órgãos.

Apesar da autonomia funcional, administrativa e financeira, os Poderes e órgãos constitucionais não possuem personalidade jurídica para figurar no polo passivo de demandas, por consequência quem responde judicialmente pelos atos por eles praticados são os entes em que estão vinculados, ou seja, União, Estado, Município ou Distrito Federal.

Nesse contexto, figura como temática do presente artigo uma crítica à responsabilização do Poder Executivo no pagamento de dívidas judiciais oriundas de atos de gestão dos outros Poderes e órgãos autônomos.

Fundamenta-se, para tanto, em pesquisa bibliográfica a partir da análise de fontes secundárias, na abordagem e revisão de artigos e periódicos pertinentes a matéria, na Constituição Federal brasileira, no direito financeiro e nas demais normas que regem o tema.

Após uma breve explanação do princípio da separação dos poderes, do sistema de freios e contrapesos e de conceitos teóricos acerca do sistema financeiro brasileiro, serão colacionado entendimento de Tribunais de Contas estaduais e municipal, bem como apresentada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 454, interposta pelo Estado do Amapá em trâmite no Supremo Tribunal Federal, que poderá configurar um grande marco na alteração de entendimento acerca da responsabilização do Poder Executivo pelas dívidas judiciais dos demais Poderes e órgãos autônomos.

## 1. A SEPARAÇÃO TRIPARTIDA DE PODERES E O SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

A separação dos poderes é um princípio fundamental da República Federativa do Brasil, em

garantia ao Estado Democrático de Direito. Está previsto no art. 2º, da Constituição Federal de 1988 que preleciona “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” Ainda, conforme o inciso III, § 4º, do art. 60 do texto constitucional “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes”.

Historicamente a repartição dos poderes teve sua origem na obra “*O espírito das leis*” de Montesquieu, em 1748, a teoria foi almejada com o intuito de descentralizar o poder para conseguir alcançar um sistema de governo ideal, com a divisão e limitação das funções entre órgãos e pessoas diferente o desaparecimento do abuso político e soberano. Corresponde a divisão nas três esferas de poder: o Legislativo; Executivo e Judiciário.

No Brasil, a separação dos poderes está estruturada na Constituição Federal, de forma que, estabelece atribuições típicas a cada um dos Poderes, sendo a função do Poder Legislativo de legislar<sup>2</sup>, a competência do Poder Executivo de governar e administrar<sup>3</sup>, e a função jurisdicional do Poder Judiciário<sup>4</sup>.

Atualmente, com a evolução da doutrina, entende-se que todo poder é uno no Estado e emana do povo<sup>5</sup>, não se triparte, apesar de um só, manifesta-se por meio de órgãos que exercem funções, havendo separação ou distribuição de funções.

Bonavides (2016, p. 147), ao cuidar da reavaliação da cláusula da separação de poderes destaca que tal cláusula “vale unicamente por técnica distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados”.

Nesse sentido, além do exercício das funções típicas da sua natureza, cada órgão pode exercer, igualmente, outras duas funções atípicas (de natureza típica dos outros dois órgãos). Assim, o Executivo, por exemplo, além de exercer uma função típica de estabelecer políticas públicas, exerce também, uma função atípica de natureza legislativa correspondente à possibilidade de edição de medida provisória, prevista no art. 62 da CF, e outra função atípica de natureza jurisdicional vinculada ao julgamento dos processos administrativos.

Desta forma, não há que se falar em soberania de qualquer um dos Poderes em relação ao outro, há atribuição específica para cada um dos poderes, cada poder exerce a função que lhe é estabelecido pelo legislador, de modo que existe a possibilidade de um frear o outro, o chamado Sistema de Freios e Contrapesos, concebido por Bolingbroke:

[...] para que a constituição permanecesse equilibrada e não houvesse abuso do poder político, se fazia necessário que o controle recíproco entre os poderes permitisse a independência funcional de cada poder na tomada de decisões de sua competência sem a influência do poder controlador. (BOLINGBROKE apud PIÇARRA, 1989, p. 85)

Nesse sentido, ainda de acordo com Bolingbroke, citado por Piçarra (1989, p. 86) “a independência recíproca entre os órgãos constitucionais deveria ser um pré-requisito de sua mútua interdependência.”

2 Arts. 44 a 75 da CF

3 Arts. 76 a 91 da CF

4 Arts. 92 a 126 da CF

5 Art. 1, § 1º da CF

O Legislador constituinte, seguindo o princípio da separação dos poderes e consagrando o sistema de freios e contrapesos, criou um sistema de autonomia e ao mesmo tempo limites entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, à medida que, além das funções específicas de cada poder, há controle recíprocos entre eles, a fim de evitar abusos.

## 2. AUTONOMIA FUNCIONAL, ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DOS PODERES

A Constituição Federal de 1988, assegurou a autonomia funcional, administrativa e financeira dos Poderes da União, que representam vertentes essenciais na formação da independência e do equilíbrio do Estado.

José Afonso da Silva (2014, p. 112) discorre:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (...)

A autonomia funcional indica que os Poderes e órgãos constitucionais estão imunes a influência externa ao exercício das suas atividades típicas/finalística. Os agentes possuem competência e garantias estabelecidas na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais.

A autonomia administrativa possibilita os atos de gestão como a elaboração do próprio regimento, normas de regularização interna, competência para deliberação de férias, licenças, afastamento dos seus membros, entre outras prerrogativas.

Já a autonomia financeira “materializa-se na outorga dos tribunais do poder de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.” (MENDES; BRANCO; COELHO, 2009, p. 859) No âmbito do Poder Judiciário, a autonomia financeira está expressa na Constituição Federal em seu art. 99, *caput*, que dispõe “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”

Esta disposição constitucional é válida ao Legislativo e Executivo também em vista da adoção da teoria da separação dos poderes e por tratar-se de princípio fundamental da República Federativa do Brasil. Hugo Nigro Mizzalli (1995, p. 94/95) define:

autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações.

Outros órgãos também conquistaram a mesma autonomia funcional, administrativa e financeira, quais sejam, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas, apesar de não serem

incluídos na tripartição do poder, são detentores de independência no exercício de suas competências, a teor do disposto no art. 127, §§ 2º a 6º, art. 134, § 2º e art. 73, §§ 3º e 4º, todos da Constituição Federal.

Importante ressaltar, que a própria CF/88 impõe uma série de restrições a autonomia dos Poderes, tratando de uma autonomia limitada, que deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outras limitações constitucionais como parâmetros financeiros definidos no orçamento.

### 3. DO ORÇAMENTO PRÓPRIO DOS PODERES E DOS ÓRGÃOS AUTÔNOMOS

Conforme breve síntese realizada no tópico anterior, ao conferir autonomia funcional, administrativa e financeira aos Poderes e a determinados órgãos, atribuiu-se autonomia para elaboração de suas próprias propostas orçamentárias na lei de diretrizes orçamentárias.

A CF/88 (BRASIL, 1988, *on-line*) prevê expressamente, no § 1º, art. 99 que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.”

A regra é a mesma para o Poder Legislativo e para os outros órgãos autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Contas), que elaboram suas propostas e previsões de gastos de acordo com as diretrizes e as enviam ao Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 estipulou que o Poder Executivo detém a iniciativa privativa de encaminhamento periódico de três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, os quais só podem ser alteradas de forma limitada pelo Poder Legislativo.

O Plano Plurianual – PPA é um instrumento estratégico, de organização da atuação governamental, considerado como plano de médio prazo, que estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Conforme estabelecido no art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o prazo para o envio do projeto ao Poder Legislativo é de até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção do Presidente até o encerramento da sessão legislativa. O instrumento possui vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente.

Em consonância com o PPA, compete a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabelecer metas e prioridades da administração pública e, dentre outras atribuições, orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

A LDO visa “orientar a elaboração do orçamento, de acordo com as metas e prioridades públicas, bem como a estabelecer políticas de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (MESSA, 2015, p. 57), é interposta e integradora entre o PPA e a LOA, exercendo um papel tático no que tange a incorporação das leis orçamentárias. Como visto, tem ainda a atribuição de disciplinar a autonomia finan-

ceira dos Poderes e órgãos autônomos que encaminham suas propostas orçamentárias para fins de consolidação do Projeto de Lei Orçamentária<sup>6</sup>.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, conforme disposto no art. 35, § 2º, II, do ADCT

Já a Lei Orçamentária Anual – LOA é operacional, dispõe quase que exclusivamente, acerca das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte, com base nas suas autorizações que as despesas do exercício são executadas. A LOA evidencia a política econômica financeira e a forma de Governo.

Consoante especificado por Kiyoshi Harada (2019, p. 110):

A lei orçamentária anual abarca o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, além do orçamento de investimentos das empresas estatais, bem como o orçamento da seguridade social.

O projeto de Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda segundo o art. 35, § 2º, III, do ADCT, deverá ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.<sup>7</sup>

A existência dessas três leis de natureza orçamentária tem por função estabelecer um sistema coordenado de ações governamentais, de modo a utilizar os orçamentos como instrumentos para atingir os objetivos de interesse público.

A iniciativa das leis orçamentárias é de competência privativa do Poder Executivo, que por sua vez, deve organizar a proposta orçamentária anual, consolidando todo o orçamento do ente público, dos poderes e órgãos autônomos, para enviá-lo ao Poder Legislativo, a quem cabe apreciar e aprovar a proposta.

Tal sistema, não configura afronta à autonomia financeira e orçamentária dos Poderes e órgãos constitucionais, os quais, “desde que adstritos aos limites previstos na lei de diretrizes orçamentárias, terão ampla liberdade para formular as propostas que, ao final, serão apreciadas pelo Poder Legislativo a partir do encaminhamento realizado pelo Executivo.” (GARCIA, 2002, *on-line*).

O inciso I, do art. 74 da CF/88 (BRASIL, 1988, *on-line*) garante que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Depreende-se que a Constituição Federal do Brasil assegurou que cada Poder e órgão autônomo fosse detentor de orçamento próprio para segurança de sua independência financeira e autonomia funcional, assim dispõe que todas as receitas e despesas fossem englobadas na lei orçamentária anual de cada ente federado (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

<sup>6</sup> Isto quer dizer que todos os anos a lei de diretrizes deve anteceder à lei orçamentária anual. (HARADA, 2019, p. 109).

<sup>7</sup> O orçamento anual é compreendido dentro do exercício financeiro e no Brasil tem coincidido com o ano-calendário, ou seja, no período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

#### 4. DO REPASSE DE DUODÉCIMO

Como forma de garantir a separação dos poderes e a autonomia constitucional, a CF estipula no art. 168 que o Poder Executivo, transfira na forma de duodécimos, os recursos pertencentes aos demais poderes e órgãos autônomos:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (BRASIL, 1988, on-line)

Os Poderes e Órgãos devem planejar, debater e deliberar as previsões de receitas e estimativas de despesas necessárias para concretização da autonomia constitucional e no prazo previsto na CF encaminhar a proposta orçamentária ao Poder Executivo, a quem compete consolidar todos os orçamentos no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária e após encaminhar ao Poder Legislativo para aprovação, concretizando assim, o sistema de freios e contrapesos para efetivação do Estado Democrático de Direito.

Nessa toada, o Ministro Celso de Mello, em sua relatoria, ao julgar o Mandado de Segurança n.º 21.291/AgRg, ressaltou que:

[...] a norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político jurídica daquelas Instituições.

Dessa feita, o descumprimento do repasse do duodécimo acarreta crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, da CF<sup>8</sup>, por atentar contra o livre exercício dos Poderes e contra a lei orçamentária, bem como, hipótese de intervenção no respectivo ente federativo, por violação ao livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação (art. 34, IV da CF<sup>9</sup>).

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o Executivo de cada ente da Federação deve colocar à disposição dos demais Poderes e Órgãos, os estudos e estimativas das receitas para o exercício subsequente, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias.

Caso não ocorra a apresentação das propostas, o Executivo considerará os valores aprovados na lei orçamentária vigente (§ 3º do art. 99, e § 4º do art. 127 da Constituição Federal), ademais, se as propostas encaminhadas não respeitarem os limites estabelecidos na LDO, caberá o Executivo realizar os ajustes para fins da consolidação da proposta orçamentária anual a ser enviada ao Legislativo (§ 4º do art.

8 Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)  
II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

(...)  
VI - a lei orçamentária;

9 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)  
IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

99 e § 5º do art. 127 da Constituição Federal).

A respeito do tema o Supremo Tribunal Federal (2016) decidiu:

(...) 13. O Poder Executivo só está constitucionalmente autorizado a promover ajustes nas propostas enviadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, para fins de consolidação, quando as despesas projetadas estiverem em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias (arts. 99, § 4º, 127, § 5º, e 134, § 2º, da CF). 14. Inexistindo incompatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias, carece de amparo no ordenamento jurídico pátrio a alteração, pelo Executivo, das propostas encaminhadas pelos demais Poderes e órgãos autônomos, ainda que sob o pretexto de promover o equilíbrio orçamentário, assegurar a obtenção de superávit primário e/ou de reduzir o déficit projetado.

Desta forma, uma vez definida a proposta orçamentária do Poder Legislativo e Judiciário e dos órgãos autônomos em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, resta impossibilitada a ingerência do Poder Executivo, quanto ao mérito do orçamento na consolidação do mesmo.

Por sua vez, a LRF no § 1º, art. 12 preleciona que após o envio do Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Poder Legislativo, este somente poderá reestimar a receita nele prevista, se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Ressalta-se que o Poder Legislativo tem a prerrogativa de emendar o projeto da LDO nos limites previstos na Constituição e interpretados pelo STF na ADI-1050-MC (2004)<sup>10</sup>, não podendo “inviabilizar a prestação dos serviços públicos pelo Poder Executivo, bem como a realização das funções constitucionais dos outros órgãos: a própria existência do Estado.” (IVO, 2001, *on-line*).

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, repassados em forma de duodécimo, aos poderes e órgãos autônomos da República Federativa do Brasil é impositivo ao Poder Executivo, como forma de garantia de autonomia financeira e observância ao princípio da separação dos poderes, no entanto, no caso de um acontecimento imprevisível que prejudique a arrecadação do Estado, como em caso de grave crise econômica, o Poder Executivo afim de equilibrar as contas públicas, poderá junto aos demais Poderes e órgãos estabelecer novo cálculo do valor a ser repassado.

Assim, havendo frustração da receita estimada na Lei Orçamentária Anual, os Poderes, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas deverão limitar seus gastos conforme expresso no art. 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Ressalta-se que o § 3º do referido artigo, que autoriza o Poder Executivo a promover a limitação de empenho dos outros Poderes casos estes não o façam voluntariamente, está sendo objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238.

<sup>10</sup> Emendas parlamentares que não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência).



Em 2007 no julgamento da decisão liminar o STF considerou inconstitucional os efeitos do comando da norma, subsequentemente o julgamento do mérito da ação encontra-se suspenso desde 22.08.2019 por empate na votação.

## 5. CRÍTICA A RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO PELAS DÍVIDAS JUDICIAIS DECORRENTES DE ATOS DOS DEMAIS PODERES E ÓRGÃO AUTÔNOMOS

Apesar da autonomia conferida aos Poderes Legislativo e Judiciário e aos órgãos constitucionais, eles não possuem personalidade jurídica para figurar no polo passivo de demandas, por consequência quem responde judicialmente pelos atos praticados são os entes em estão respectivamente vinculados, quais sejam, a União, o Estado, Município ou Distrito Federal.

Ademais, é pacífico o entendimento nos Tribunais Superiores<sup>11</sup> que os órgãos autônomos possuem apenas personalidade judiciária, assim somente poderão demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, isto é, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.

Por esta razão, em eventuais ações judiciais ajuizadas em face do Poder/Órgão - ente despersonalizado, o Poder Executivo fica responsável pela tutela jurisdicional, pelo cumprimento das decisões e eventual pagamento de dívidas delas oriundas.

Assim, caso algum Poder ou órgão autônomo, a exemplo, a Assembleia Legislativa de determinado Estado, dispuser da sua autonomia funcional, administrativa e financeira e por meio de lei específica realizar reajuste salarial dos seus servidores, mas posteriormente não realizar os devidos pagamentos, os respectivos servidores poderão ingressar com ação coletiva ou individual exigindo o seu direito, no entanto, caso o pedido seja julgado procedente quem arcará com o pagamento das indenizações será o Poder Executivo Estadual.

Tal medida é revestida de uma verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito, fere o princípio da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos, uma vez que, embora a autonomia financeira e a prerrogativa de iniciativa de propostas orçamentárias os Poderes e órgãos autônomos, não são responsabilizados judicialmente pelos seus atos.

A incumbência do Poder Executivo em arcar com as dívidas derivadas de despesas de pessoal dos demais poderes e órgãos também configura ofensa ao sistema financeiro brasileiro, no que concerne confronto a Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), que estabelece os limites máximos das aludidas despesas, quais sejam:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19<sup>12</sup> não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

11 STF. Ag.Reg. na Reclamação 13676 MA. STF. Recurso Extraordinário 630537 RJ (STF) e Súmula 525/STJ.

12 Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
  - d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;
- II - na esfera estadual:
- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
  - b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
  - c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
  - d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- III - na esfera municipal:
- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
  - b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.
- § 1o Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

Cristiano Socas da Silva e Elaine Cristina de Oliveira Menezes (2007, p. 1278), esclarecem que no tocante às demais despesas, que não as de pessoal, cabe ao processo de planejamento a ser definido e aprovado pelos Poderes e órgãos autônomos, regular as despesas consubstanciadas no PPA e na LDO, uma vez que a os parâmetros não foram fixados na CF/88 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A responsabilização do Poder Executivo por dívidas judiciais derivadas da gestão dos demais Poderes e órgãos autônomos gera uma oneração indevida no seu orçamento, desconfigura os limites estabelecidos no art. 20 da LRF e no repasse de duodécimos e, por consequência beneficia os demais que usufruem de recursos superior ao permitido.

Caracteriza-se uma arbitrariedade a obrigação do Poder Executivo retirar do seu orçamento próprio verbas destinadas a setores essenciais para a sociedade, tais como, educação, saneamento básico, segurança pública, habitação, transporte, entre outros, a fim de responder por condenação judicial a qual não deu causa.

Afronta ainda, o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado no art. 5º, XLV da CF o qual preleciona que nenhuma pena passará da pessoa do condenado. Sobre o tema, no RE 768.238-AgR/PE, o Supremo Tribunal Federal (2014) reconheceu a aplicação do referido princípio à administração pública:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA OU DA PERSONALIDADE DAS SANÇÕES E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE ORDEM JURÍDICA. ART. 5º, XLV, DA CF. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE AO ENTE ESTATAL POR ATO PRATICADO POR ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA OU PELO PODER LEGISLATIVO OU JUDICIÁRIO. TESE ADOTADA EM COGNIÇÃO SUMÁRIA PELO PLENO DO STF. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO IMEDIATO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal entende que as limitações jurídicas decorrentes do descumprimento de

obrigação por entidade da administração indireta não podem ser atribuídas ao ente federal da qual participam e, pelo mesmo motivo, quando o desrespeito for ocasionado pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Judiciário, as consequências não podem alcançar o Poder Executivo. II – Situação dos autos diversa daquela em que se afasta a adoção do princípio se a responsabilidade deriva de ato praticado por órgão do próprio Poder Executivo. III – O caráter provisório de orientação adotada pelo Pleno desta Corte, ainda que proferida em cognição sumária, não impede o julgamento imediato de causas que versem sobre idêntica controvérsia, nem dá ensejo a necessário sobrestamento do feito. IV - Agravo regimental a que se nega provimento.

O Supremo Tribunal Federal uniformou o entendimento de impossibilidade de atribuição de responsabilidade ao ente estatal por ato praticado por entidade da administração indireta ou pelo Poder Legislativo ou Judiciário. A responsabilização do Poder Executivo de atos originários de outros Poderes e órgãos, que possuem autonomia administrativa e financeira garantidas constitucionalmente configura violação ao princípio da intranscendência das sanções e gera prejuízo as políticas públicas previamente estabelecidas.

Em defesa de toda a sistemática constitucional, visando respeitar a independência dos poderes e autonomia dos órgãos, é necessário que o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas fixem as despesas oriundas de ações judiciais na proposta orçamentária encaminhada ao Executivo e se responsabilizem pelo pagamento, ou que alternativamente tais despesas sejam descontadas do duodécimo a ser repassado pelo Executivo, uma vez que, o pagamento de débitos judiciais devidos à servidores vinculados aos demais Poderes e Órgãos, caracteriza-se como verdadeira antecipação do repasse previsto na Lei Orçamentária (LOA) pelo Poder Executivo o que, por si só justificaria o desconto no duodécimo.

Outra possibilidade decorosa seria se na parte dispositiva das decisões os magistrados ao condenarem o Estado, especificassem que a verba para o cumprimento da obrigação fosse retirada da parte orçamentária destinado ao Poder ou órgão autônomo causador do dano, em respeito aos ditames da Lei Complementar n.º 101/2000.

Ensinam Canotilho e Moreira;

...um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (Verfassungstreue, na terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado. (statesmanship).

Nesse sentido, tendo em vista a capacidade e independência que os Poderes da União e os órgãos constitucionais possuem para planejar, debater e deliberar as suas previsões de receitas e estimativas de despesas, em atenção a lealdade institucional, e ao princípio da harmonia entre os poderes é imperioso que os mesmos sejam responsáveis pelo custeio e à execução de suas atividades, incluindo os débitos advindos das dívidas judiciais decorrentes de seus atos.

## 6. O ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Quanto à possibilidade de retenção do valor pago no repasse do duodécimo pelo Poder Executivo, em resposta à consulta realizada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, o setor de Divisão de Assistência Contábil e Jurídica aos Municípios, proferiu o parecer nº 02321-17, o qual conclui pela possibilidade da dedução dos valores no repasse do duodécimo ao Legislativo, em caráter extremamente esporádico, desde que precedente de autorização expressa do Poder.

Pontuou que a jurisprudência vem admitindo a retenção da importância paga no repasse do duodécimo, na hipótese de os Poderes Legislativo e Executivo pactuarem mediante celebração e formalização de acordo, que cabe ao Executivo, excepcionalmente assumir o pagamento de despesas que são originariamente de responsabilidade da Câmara.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2017), na Consulta nº 9446833, subscrita pelo Prefeito do Município de Divinésia, o qual indagou se o Poder Executivo poderia compensar no repasse do duodécimo da Câmara Municipal valores referentes a condenações judiciais do Poder Legislativo, suportadas pelo Caixa Único do Tesouro Municipal, caso houvesse acordo judicial nos autos, firmado entre os representantes dos poderes envolvidos e homologado pelo Poder Judiciário, manifestou pela possibilidade desde que observada algumas condições, conforme observa-se:

CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. VALORES REFERENTES ÀS CONDENAÇÕES JUDICIAIS DECORRENTES DE AÇÃO OU OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. COMPENSAÇÃO NO REPASSE DO DUODÉCIMO DA CÂMARA MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ACORDO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO MUNICIPAIS. Poderá haver retenção de parte do duodécimo a ser repassado pelo Executivo ao Legislativo, relativamente aos valores das condenações judiciais impostas ao Poder Legislativo, desde que observadas as seguintes condições: a) condenação do Município originária de ação ou omissão do Poder Legislativo; b) existência de acordo entre os Poderes Municipais: Executivo e Legislativo.

Já no processo TC nº 1003429-8, procedente de consulta formulada pela Prefeita do Município de Vertente do Lério, sobre a possibilidade de o Município efetuar a compensação dos valores pagos à previdência, para a quitação de débitos da Câmara Municipal, através da dedução no repasse do duodécimo, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco entendeu que seja para ressarcimento dos débitos do Legislativo pagos pelo Executivo a Prefeitura não poderia reter parte do duodécimo ou envia-lo a menor à Câmara em relação a proporção fixada na Lei Orçamentária.

Na fundamentação do voto, acolheu o posicionamento do parecer emitido pela Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal, o qual esclarece que “a retenção do duodécimo por parte do Poder Executivo sem a expressa anuência da parte contrária – tendo em vista não se tratar de relação civil, mas de entes públicos, onde a preservação da tripartição dos poderes do Estado deve ser preservada – ainda que para regularização de débito junto ao INSS, viola frontalmente o referido princípio insculpido no art. 2º da Constituição Federal”.

Com base nos julgados apresentados, entendemos que a jurisprudência dos Tribunais de Contas do país é no sentido de admitir a possibilidade, excepcionalmente, de retenção e compensação de parte do duodécimo a ser repassado pelo Poder Executivo aos Poderes Legislativo e Judiciário, desde que, haja acordo prévio e expresso entre os poderes.

## 7. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 454

O Estado do Amapá, em 08.05.2017, ajuizou no Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 454, onde requer a responsabilização financeira direta dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, que tenham como origem eventuais atos praticados pelos respectivos gestores, seja com a determinação de cobrança direta dos referidos órgãos, seja mediante autorização de desconto nas parcelas do duodécimo.

A ADPF foi ajuizada em virtude de ato do Poder Público, especificamente, da decisão judicial que condenou o Estado do Amapá ao pagamento de valores referentes a 16,67% sobre as remunerações dos Servidores da Justiça Estadual, o que acabou gerando execuções contra o Estado no valor de aproximadamente R\$ 60.000,000,00 (sessenta milhões de reais).

Nos fundamentos apresentados alega que impor ao Executivo ônus que não lhe é cabível causa irreparável lesão ao orçamento do Estado, tendo em vista que, para cumprir a obrigação, o Executivo deve deslocar parte do orçamento já previsto para outra finalidade, causando prejuízo na continuidade de serviços.

Ressalta que não obstante o Estado ser uno, existe a tripartição dos Poderes, este se divide não apenas em um único Poder, e sim em três Poderes, em igualdade de importância, sendo que cada um possui autonomia administrativa e financeira, ou seja, administra e controla os servidores a ele vinculados, bem como possui o orçamento próprio para o pagamento dos salários de seus colaboradores, sendo assim, o Poder Executivo não interfere na administração/Gestão do Poder Judiciário.

A ADPF 454-AP encontra-se em tramitação no STF até a presente data, e poderá representar um grande marco na alteração de entendimento acerca da responsabilização do poder executivo pelas dívidas judiciais dos demais poderes e órgãos autônomos.

### CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, foi possível verificar que a Constituição Federal de 1988 garantiu mecanismos como forma de limitar os abusos de poder, estabelecendo como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, a repartição de competência entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Assegurou a autonomia administrativa e financeira dos Poderes da União e dos órgãos constitucionais, vertentes essenciais na formação da independência e do equilíbrio do Estado, atribuindo liberdade para elaboração de suas próprias propostas orçamentárias na lei de diretrizes orçamentárias.

Foi destacado que embora independentes, os Poderes Legislativo e Judiciário e os órgãos autônomos não possuem personalidade jurídica, assim não são responsabilizados pelo pagamento das dívidas judiciais decorrentes dos seus atos, de forma que cabe ao Poder Executivo, a responsabilidade exclusiva pelo pagamento de tais débitos.

Apresenta-se, no presente trabalho, o entendimento que tal situação gera uma oneração indevida ao orçamento financeiro do Poder Executivo, fere o princípio da separação dos poderes, o sistema de freios e contrapesos e o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado no art. 5º, XLV da CF, que tem como característica que nenhuma pena passará da pessoa do condenado.

Expôs-se a jurisprudência dos Tribunais de Contas que entendem pela possibilidade de desconto no repasse de duodécimos, excepcionalmente e somente se houver prévio acordo entre os Poderes.

Por fim, ressaltou-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Estado do Amapá, em trâmite no STF, a qual poderá representar um grande marco na alteração de entendimento acerca da responsabilização do poder executivo por dívidas judiciais dos demais poderes e órgãos autônomos.

Em defesa de toda a sistemática constitucional, em vista a respeitar a independência dos poderes e autonomia dos órgãos, o entendimento despendido neste artigo, é de que se faz necessário que o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas fixem as despesas oriundas de ações judiciais na proposta orçamentária encaminhada ao Executivo, ou que alternativamente tais despesas sejam descontadas do duodécimo a ser repassado pelo Executivo.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 127.

BOLINGBROKE apud PIÇARRA, Nuno. **A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra, 1989, p.85-86.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, 23 ed. São Paulo. Malheiros: 2016. p. 147

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 22/09/2019.

BRASIL. STF. ADI 1050 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Julgado em 01/08/2018, DJe 28/08/2018. **Pesquisa de Jurisprudência**.

BRASIL. STF. ADPF 428 MC, Rel. Min. ROSA WEBER. Julgado em 28/11/2016, DJe 30/11/2016. **Pesquisa de Jurisprudência**.

BRASIL. STF. RE 768238. (SEGUNDA TURMA) Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgado em 18/02/2014, DJe 05/03/2014. **Pesquisa de Jurisprudência**.

BRASIL. TCE/MG. Consulta nº 944683. Rel. Conselheiro WANDERLEY ÁVILA, julgado em 26/04/2017, publicada em 14/05/2017. **Jurisprudência do TCE**.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Os poderes do Presidente da República**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991, p. 71.

CORRALO, Giovani da Silva; PEREIRA, Joselaine. **Os limites do decreto autônomo no direito brasi-**

leiro . Interesse Público - IP, ano 20, n. 92, p. 62/63. 2015. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21377/50435>. Acesso em: 29 ago. 2019.

GARCIA, Emerson. **A autonomia financeira do Ministério Público**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, 2002, n. 8, p. 6. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/10646/20296>. Acesso em: 6 set. 2019.

GASPARDO, Murilo. **O parlamento e o Controle do Poder Político**. São Paulo, 2009. 204 f. Tese (Mestrado) – Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 28ª edição, São Paulo: Atlas, p. 110. 2019 . Minha Biblioteca. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020526/>. Acesso em: 6 set. 2019.

IVO, Gabriel. Processo de formação da Lei Orçamentária Anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade orçamentária. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de Alagoas**, Maceió, n. 272, p. 1-26, 2001. Disponível em: <http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/textos-cientificos/arquivos/RPGE%20No%2001%20-%20PROCESSO%20DE%20FORMACaO%20DA%20LEI%20ORCAMENTARIA%20ANUAL.pdf/view>. Acesso em: 06 set. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 178 e p. 859.

MESSA, Ana Flávia. Direito tributário e financeiro. 7ª ed., São Paulo: Editora Rideel. p. 57.

MIZZALLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**, 2ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 1995, p. 94/95.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. Introdução, Tradução e Notas de Pedro Vieira Mota. 9ª ed. São Paulo. Saraiva: 2007. p. 170.

SILVA, Cristiano Socas da Elaine; MENEZES, Cristina de Oliveira. O duodécimo orçamentário frente à Lei de Responsabilidade Fiscal: Um debate acerca da *accoutnability* e da autonomia administrativo-financeira dos Poderes. **CIDESP - CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO - I CIDESP – Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público**. Florianópolis- SC, 2017. Disponível em: <http://cidesp.com.br/index.php/Icidesp/1cidesp/paper/view/257/54>. Acesso em 28 ago 2019.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 112.