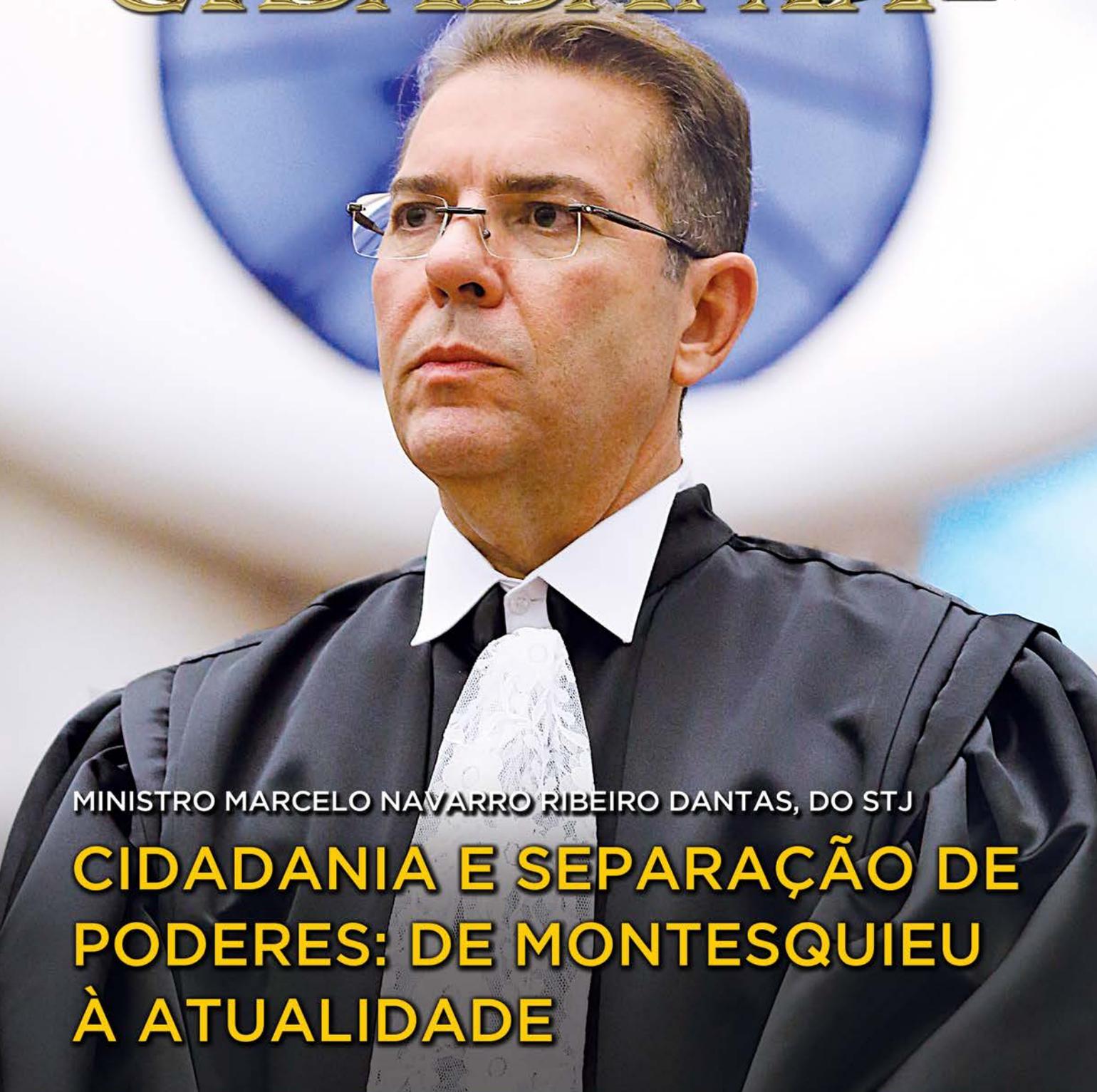


JUSTIÇA & CIDADANIA[®]

ISSN 1807-799X | Edição 221 - Janeiro de 2019



MINISTRO MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS, DO STJ

CIDADANIA E SEPARAÇÃO DE PODERES: DE MONTESQUIEU À ATUALIDADE

EDITORIAL: ÓTIMA SORTE PARA O BRASIL EM 2019

Eficiência e governança sustentável

Reflexões sobre a criação do Fundo de Custas da Justiça Federal (Fejufe) e sua compatibilidade com a EC nº 95/2016

Fernando Mendes
Antônio César Bochenek
Celso Araújo Santos
Clara da Mota Santos Pimenta Alves
Débora Valle de Brito
Guilherme Bacelar Patrício Assis
Luciano Mendonça Fontoura
Madja de Sousa Moura
Florencio
Nelson Gustavo Mesquita Ribeiro Alves
Newton Pereira Ramos Neto
Paulo André Espirito Santo Bonfadini
Rafael Andrade de Margalho
Rafael Wolff

Juízes Federais

Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), para além de ser uma entidade de classe da magistratura, atua diretamente no aperfeiçoamento institucional da Justiça Federal, de modo propositivo perante os órgãos do Poder Judiciário ou ainda junto aos demais Poderes Executivo e Legislativo. No ano de 2018, esta última tarefa foi marcada pelo apoio a dois Projetos de Lei essenciais para a construção de uma governança sustentável no âmbito da Justiça Federal. A Ajufe consolidou argumentos técnicos que demonstram a necessidade de aprovação dos PLs nº 5.827/2013 e nº 7.735/2017, que tratam sobre o regime de custas da Justiça Federal e a criação do Fundo de Custas da Justiça Federal (Fejufe).

Os autores do presente estudo mapearam o anacronismo do atual regime de custas da Justiça Federal, que se mostra em desacordo com o art. 98, §2º da Constituição Federal, e a compatibilidade da criação do Fejufe com os ditames da Emenda Constitucional nº 95/2016. Nas seções seguintes serão abordadas essas importantes discussões jurídicas.

Alterações propostas pelo Projeto de Lei nº 7.735/2017

A grande inovação do PL nº 7.735/2017 é a previsão de criação do Fundo Especial da Justiça Fede-



ral (Fejufe), cuja missão será a de financiar a modernização e o aparelhamento da Justiça Federal de 1º e 2º graus. O Fundo integrará a estrutura do Conselho da Justiça Federal (CJF), que será o responsável pela gestão e pelo rateio dos valores que custearão toda a atividade judiciária federal, inclusive os projetos e programas de ampliação, construção e reforma de prédios, aquisição e manutenção de veículos e material permanente, capacitação de magistrados e servidores.

Como o Projeto de Lei menciona a existência de relação de subordinação e que o Fundo integra a estrutura do CJF, a sua natureza é a de órgão, sendo administrado por uma Comissão Gestora composta por membros da Justiça Federal de 1º e 2º graus, em paridade, e com mandato durável por um biênio.

Importa salientar que o Fejufe possuirá escrituração contábil própria e, como gerirá orçamento, deverá ser inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, nos termos do inciso I, do art. 4º da Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 6 de maio de 2016.

Esse desenho institucional o torna um órgão de feições peculiares, porquanto o Fejufe instaurará nova estrutura arrecadatória de receitas primárias e de transferência delas ao Conselho da Justiça Federal, sem configurar, no entanto, uma autarquia ou outra pessoa jurídica autônoma.

Orçamento e Fejufe: compatibilização do Fundo com a EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal)

Diante da edição da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” (NRF), cumpre analisar se as receitas direcionadas ao Fejufe poderão ser efetivamente utilizadas pelo Poder Judiciário federal ou se eventual acréscimo arrecadatório será consumido pela limitação de gastos prevista no diploma. Em outras palavras, impõe-se a seguinte pergunta: qual seria a utilidade do PL nº 7.735/2017 se, atingido o teto de gastos e ainda que haja aumento de receitas, não podem ser feitas novas despesas primárias?

Diversos argumentos justificam a compatibilidade do Fejufe com o “Novo Regime Fiscal” e, sobretudo, a imprescindibilidade de sua aprovação legislativa, ainda que existam restrições ao aumento de despesas primárias no âmbito dos poderes da União. Os principais eixos são os seguintes:

- I) a independência do Poder Judiciário lhe garante a prerrogativa de debater a proposta orçamentária da União e os limites a que está jungido, incluindo as compensações mencionadas pela Emenda;
- II) o “Novo Regime Fiscal” não revoga dispositivos constitucionais anteriores e especiais em relação a ele, a exemplo do art. 98, §2º, da CR/1988, o qual determina a aplicação das re-

- III) o Fejufe possui escrituração contábil própria, que não se confundirá com a do CJF, permitindo que atue contrabalanceando amplamente eventual excesso de gastos no âmbito da Justiça Federal;
- IV) como novo órgão que faz gestão orçamentária, o Fejufe passa a sofrer impactos próprios em relação ao teto, podendo aplicar as suas receitas nos investimentos previstos no diploma legal e compensar as suas receitas excedentes;
- V) as despesas previstas no PL nº 7.735/2017 são investimentos e não despesas correntes de custeio da máquina judiciária. Assim, em caso de revisão ou priorização dos itens da EC nº 95/2016, seguramente serão as primeiras a serem excepcionadas;
- VI) o Fejufe é uma nova sistemática de gerenciamento responsável das receitas da Justiça Federal, uma medida necessária para a construção da sustentabilidade administrativa da instituição. Nada disso se altera pelo “Novo Regime Fiscal”;
- VII) o Fejufe permite que as receitas sejam convertidas em despesas financeiras, isto é, o fundo pode investir receita excedente, de modo a não realizar despesas primárias, mas sim financeiras, que são excluídas do teto de gastos.

Passamos a detalhar cada um dos itens acima enumerados.

Conforme adiantado, o “Novo Regime Fiscal” dispõe que “ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias” dos Poderes da República. A “despesa primária” (ou não financeira) é aquela que implica aumento da dívida líquida, a exemplo dos gastos com pessoal, previdência, custeio e investimento.

Num primeiro plano, a interpretação do Novo Regime Fiscal deve observar o respeito à autonomia do Poder Judiciário. Ainda que não se trate de uma independência orçamentária absoluta, afinal o orçamento é elaborado em conjunto com os demais Poderes, certo é que a Justiça necessita de receitas para atingir suas metas e finalidades, devendo ter a sua posição considerada na elaboração das propostas e na construção dos limites sobre ela incidentes. Poder sem orçamento não é Poder. Nesse sentido é que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou consignando a inconstitucionalidade de diploma que impôs limites à execução orçamentária do Poder Judiciário sem a participação deste na construção da norma. Esse é o teor do julgamento da ADI nº 4.426/2011, relatada pelo ministro Dias Toffoli.

Segundo essa linha de raciocínio, o Poder Judiciário deveria ter sido ator partícipe do processo legislativo da EC nº 95/2016, negociando os limites de despesa e de execução orçamentária, e, mais do que isso, o seu ponto de vista deve ter lugar na interpretação do “Novo Regime Fiscal” hoje posto. Ora, se o §9º do atual art. 107 do ADCT prevê que haja compensação entre os limites individualizados de cada órgão, o Poder Judiciário deve estar incluído no diálogo permanente das compensações e da incidência de cada teto individualizado.

Além disso, através do Fejufe, o Poder Judiciário federal passa a contar com uma receita até hoje inexistente. Trata-se de novo órgão a ser criado, em subordinação ao Conselho da Justiça Federal, ostentando CNPJ e, acima de tudo, capacidade de gerenciamento de valores. Tudo isso somado confere ao Fejufe natureza singular que o situa de modo apartado em relação ao orçamento global da Justiça Federal. A limitação traçada pela Emenda em relação ao ano de 2016, por razões lógicas, não pode incidir sobre novo órgão, não considerado naquele teto estipulado, em todas as receitas que superarem o que ali foi considerado.

Em suma, a edição da Emenda Constitucional nº 95/2016 não se consubstancia em empecilho à aprovação do PL nº 7.735/2017, seja porque reforma constitucional não pode ser interpretada de modo a manietar a independência do Poder Judiciário, inviabilizando a sua gestão sobre os próprios limites e compensações orçamentárias ou ainda retirando eficácia do art. 98, §2º, da Constituição Federal.

Conclusões

Através do presente estudo, buscou-se demonstrar que o PL nº 7.735/2017 é essencial para a estruturação e a modernização da Justiça Federal, porquanto o novo ente por ele criado, o Fejufe, é a solução adequada para que se dê concretude à redação do art. 98, §2º, da Constituição Federal. O presente estudo considerou que o Fejufe terá natureza de novo órgão, administrativamente subordinado ao Conselho da Justiça Federal, porém com escrituração contábil própria, CNPJ e capacidade de gestão das suas receitas, inclusive para fins de investimentos e aplicações financeiras.

Por fim, foram elencados diversos argumentos que podem ser articulados pela Diretoria da Ajufe e demais órgãos e autoridades a fim de garantir a autonomia do Poder Judiciário federal e a não absorção de todas as receitas eventualmente direcionadas ao Fejufe pela redução de repasses orçamentários e pelo limite de realização de despesas primárias, inculpidas na EC nº 95/2016.