



## NOTA TÉCNICA

*Assunto: analisa aspectos legais e técnicos relativos aos PLs nº. 5.827/2013 e 7.735/2017, que versam sobre o regime de custas da Justiça Federal.*

### **1. Introdução**

Considerando a tramitação dos Projetos de Lei nº. 5.827/2013 e 7.735/2017, que tratam sobre o regime de custas da Justiça Federal e a criação do Fundo de Custas da Justiça Federal (FEJUFE), a presente Nota Técnica serve para apresentar à Diretoria da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE) argumentos técnicos e jurídicos acerca dos aspectos mais relevantes dos Projetos, tratando especialmente da natureza do novo Fundo a ser instituído.

### **2. Anacronismo do atual regime de custas da Justiça Federal**

A Constituição Federal, em seu artigo 98, estabelece a baliza central do regime de custas e emolumentos ao dispor que eles devem ser exclusivamente destinados ao custeio de atividades específicas da Justiça, senão vejamos:

“Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:  
(...)

**§ 2º As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.**  
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

Não obstante a inovação da Emenda Constitucional nº. 45/2004, a redação original da Constituição já previa a autonomia financeira e orçamentária do Poder Judiciário, em seu artigo 99, *caput*. Assim, a inclusão do supramencionado § 2º serviu para replicar, em âmbito nacional, experiências já adotadas em alguns Estados da Federação que, antes mesmo da Emenda, já haviam instituído seus fundos de custas.

Porém, a despeito do comando constitucional e do fato de que as custas têm fato gerador específico e divisível, ostentando natureza de taxa atrelada à utilização do serviço jurisdicional, as receitas hoje amealhadas pela Justiça Federal continuam não recebendo o adequado tratamento por parte da Lei nº. 9.289/96.

O referido marco legal do regime de custas da Justiça Federal de 1º e 2º graus mostra-se anacrônico por não facilitar a identificação das receitas e a criação de rubricas orçamentárias específicas para o adequado emprego das verbas, estabelecendo genericamente, em seu artigo 1º, que as custas são devidas ao Tesouro. Eis a dicção legal:

“Art. 1º As custas **devidas à União**, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus, são cobradas de acordo com as normas estabelecidas nesta Lei”.

**Na prática, a legislação induz a que as receitas sejam simplesmente absorvidas pelo orçamento geral da União<sup>1</sup>, dificultando tanto a gestão orçamentária sustentável da Justiça Federal quanto a observância da forma prevista pelo constituinte derivado.**

Para adequar a disciplina legal à Constituição da República, o Projeto de Lei nº. 7.735/2017, de saída, inova quanto à previsão do FEJUFE, Fundo de Custas da Justiça Federal e destinatário das custas processuais.

Ainda que se diga que atualmente existe convênio entre o Poder Executivo Federal e o Conselho de Justiça Federal para que grande parte do arrecadado em custas seja destinada à Justiça Federal, a verdade é que, até hoje, a legislação ordinária que regulamenta

---

<sup>1</sup> Tanto é assim que o art. 16 da Lei nº. 9.289/96 é claro ao dizer que, caso haja inadimplência em relação às custas devidas, “o Diretor de Secretaria encaminhará os elementos necessários à Procuradoria da Fazenda Nacional, para sua inscrição como dívida ativa da União”.

o recolhimento e a destinação das custas judiciais da Justiça Federal continua a ferir o disposto expresso no art. 98, §2º da Constituição da República.

Trata-se de norma que, em mais de uma oportunidade, teve o seu alcance explicitado pelo Supremo Tribunal Federal. Transcrevemos alguns acórdãos ilustrativos do entendimento de que as receitas de custas judiciais são vinculadas ao serviço judiciário:

“Resolução editada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que alterou os percentuais de destinação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registros (Resolução 196/2005). Ato administrativo com caráter genérico e abstrato. (...) Supressão de parcela destinada ao Poder Executivo, que passaria a ser destinada ao Poder Judiciário. Não configurada violação ao art. 98, § 2º, da CF (com a redação dada pela EC 45/2004), uma vez que o referido dispositivo constitucional inclui tanto as custas e emolumentos oriundos de atividade notarial e de registro (art. 236, § 2º, CF/1988), quanto os emolumentos judiciais propriamente ditos. [ADI 3.401, rel. min. Gilmar Mendes, j. 26-4-2006, P, DJ de 23-2-2007”.

“As custas, a taxa judiciária e os emolumentos constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do STF. (...) Impossibilidade da destinação do produto da arrecadação, ou de parte deste, a instituições privadas, entidades de classe e Caixa de Assistência dos Advogados. Permitir-lo importaria ofensa ao princípio da igualdade. Precedentes do STF. [ADI 1.145, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-10-2002, P, DJ de 8-11-2002.] Vide MS 28.141, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-7-2011 Vide RE 233.843, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-12-2009, 2ª T, DJE de 18-12-2009”.

Firma-se, no presente tópico inicial, que o contemporâneo regime de custas da Justiça Federal padece de graves problemas tanto no plano de sua conformidade com a Constituição quanto no operacional, atinente à racional gestão de recursos. Esse panorama acentua a paulatina dependência do Poder Judiciário federal em relação ao Executivo, distanciando a justiça da sua auto-gestão.

### **3. Da necessária racionalização do sistema de custas da Justiça Federal**

No ponto da arrecadação, importa firmar que o PL nº. 7735/2017 não significa automática elevação de tabelas de custas. O seu vetor prioritário é o de racionalização do sistema existente e não o de encarecimento ou obstaculização do acesso à justiça.

Sabe-se que cada Tribunal Regional Federal deve estabelecer seus critérios procedimentais, observando sempre a Resolução nº 184/1997 do CJF e, no que couber, as disposições trazidas nas Resoluções nº 606/2018 do STF e 02/2017 do STJ<sup>2</sup>.

Em que pese tais disposições, **os valores recolhidos a título de custas e despesas processuais não estão sendo repassados ao orçamento do Poder Judiciário**, inexistindo até mesmo rubrica específica que permita o controle. A título de exemplo, no ano de 2018 (até o dia 03/08), foram arrecadados R\$ 1.881.214,52 (um milhão, oitocentos e oitenta e um mil, duzentos e quatorze reais e cinquenta e dois centavos entre) custas e despesas processuais no âmbito da Seção Judiciária do Pará, ao passo que o orçamento geral da unidade gestora não menciona qualquer valor relativo a esta rubrica em especial, nem mesmo em relação a exercícios anteriores. Tudo isso demonstra que a União transformou, de fato, verba pública com destinação específica em fonte de custeio geral, dando a uma taxa regramento jurídico próprio de imposto<sup>3</sup>.

Não é demais lembrar que **a Justiça Federal é superavitária**, ou seja, arrecada mais do que gasta. Do relatório *Justiça em Números 2016* é possível constatar que, em 2015, a Justiça Federal arrecadou cerca de R\$ 24 bilhões, ao passo que suas despesas remontaram a R\$ 9,9 bilhões, tornando-se, assim, o único ramo do Poder Judiciário que conseguiu arrecadar mais do que gastou. Do valor total arrecadado em 2015, R\$ 93,1 milhões referem-se às taxas processuais e R\$ 23,9 bilhões decorrem da atividade de execução fiscal. Considerando que neste cálculo não estão computados os valores relativos aos ativos recuperados em ações criminais e de improbidade administrativa, é possível concluir que o *superávit* da Justiça Federal é ainda maior.

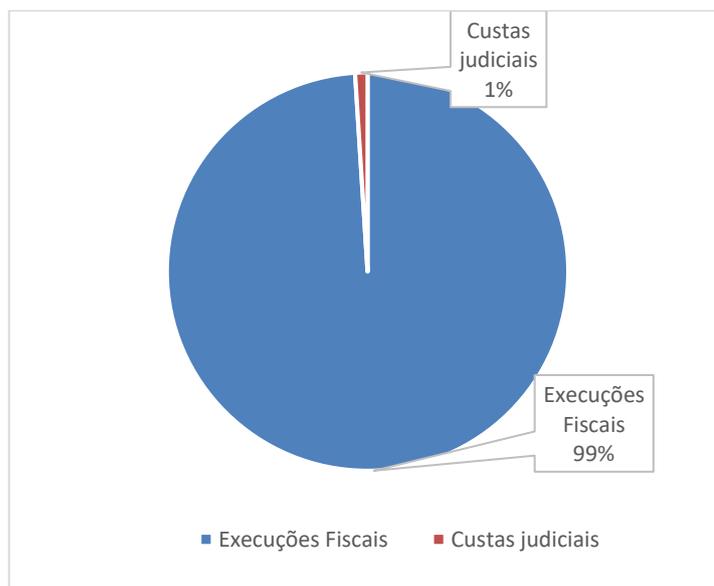
Nota-se, assim, que **as custas processuais remontam a apenas 0,39% do total arrecadado pela Justiça Federal em sua atividade-fim**, representando 0,94% de seu custo total anual, valores ínfimos levando-se em consideração o orçamento da União, mas que teriam grande impacto no custeio da máquina judiciária acaso fossem destinados à atividade que justifica sua cobrança, qual seja, a prestação jurisdicional. A representação

---

<sup>2</sup> No âmbito do TRF da 1ª Região o tema foi disciplinado por meio da Portaria Presi nº 5620348/2018. Na 2ª Região a questão é regulamentada pela Portaria nº 47/1997. No TRF3 o tema é disciplinado pela Resolução Presi nº 138/2017, ao passo que no TRF4 a Resolução nº 98/2014 e a Portaria nº 619/2012 disciplinam o recolhimento. Por fim, no TRF5 a questão é tratada pelo Ato nº 722/2012.

<sup>3</sup> Cf. Dados fornecidos pela SECAD/JFPA - Tesouro Nacional/SISGRU.

gráfica que se fez por aproximação é ilustrativa do patamar irrisório (menos de 1%) que as custas representam na atual arrecadação:



Mesmo sendo baixa a arrecadação, a importância destas verbas torna-se mais aguda considerando o cenário econômico atual. A previsão é a de que, no ano de 2019, o orçamento da Justiça Federal sofra cortes de aproximadamente 25%. As opções que restam ao administrador, resumem-se à redução do número de funcionários terceirizados e estagiários ou a medidas paliativas de economia de energia elétrica, água e insumos, em claro prejuízo à prestação do serviço jurisdicional.

Em suma, a racionalização do regime de custas, com a correta destinação das verbas que hoje são arrecadadas, é medida de ordem emergencial, considerando que a estrutura judiciária seria em parte financiada pelas taxas previstas para este fim específico.

#### **4. Alterações propostas pelo Projeto de Lei nº. 7.735/2017**

##### **4.1. Da natureza do FEJUFE**

A grande inovação do PL nº. 7.735/2017 é a previsão de criação do Fundo Especial da Justiça Federal (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 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 1634, de 06 de maio de 2016, *in verbis*:

“Art. 4º São também obrigados a se inscrever no CNPJ:

I - órgãos públicos de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, desde que se constituam em unidades gestoras de orçamento”.

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.**

Notadamente, o FEJUFE não executará diretamente atividade-fim do Poder Judiciário federal. O seu arranjo normativo proposto não incorrerá nos equívocos assinalados pelo Conselho Nacional de Justiça em relação ao Instituto Pedro Ribeiro de Administração Judiciária, criado pelo Tribunal de Justiça da Bahia e hoje extinto (Processo nº. 337.015).

Por fim, segundo o art. 17, o rol de receitas do FEJUFE não se limita ao valor arrecadado com custas judiciais, incluindo as de concursos públicos, alienação de bens, dotações específicas, dentre outras receitas pertinentes à autonomia financeira e orçamentária do Poder Judiciário.

#### **4.2. Respeito à gratuidade de justiça e estruturação do Poder Judiciário**

A instituição do FEJUFE é medida que sistematiza a arrecadação de custas no âmbito da Justiça Federal, sem, no entanto, ferir o acesso à justiça e a necessária gratuidade

a ser fruída pelas partes hipossuficientes. O que se almeja alterar é a destinação da receita hoje arrecadada, em atenção aos comandos constitucionais explicitados, e não a legislação processual relativa à assistência judiciária gratuita.

Por outro lado, nos termos propostos, o Projeto de Lei não implica aumento da tabela de custas, a qual, como visto, tem gerado baixa arrecadação de valores.

É importante lembrar **ainda** que a Justiça Federal apenas recentemente iniciou o seu processo de interiorização, carecendo, **ainda**, de infraestrutura de prédios e espaços adequados para o seu funcionamento, especialmente no interior do país. São também executados, por força da Emenda Constitucional nº. 45/2004, programas como o da “*Justiça Itinerante*” (art. 107, § 2º, da CRFB), que demandam permanente fonte de custeio para a sua implementação.

Nesse cenário, o funcionamento correto, adequado e universal da Justiça Federal pressupõe, necessariamente, a criação do FEJUFE com remuneração efetiva do serviço judiciário prestado, de modo a que haja viabilidade de sua extensão às comunidades mais carentes e distantes dos grandes centros.

A criação do Fundo, portanto, não prejudica o acesso à justiça, ao revés, é instrumento essencial para a sua garantia. Por cobrar o pagamento de custas daquele que efetivamente pode arcar com os custos do processo, haverá reserva financeira suficiente para atender a demandas de populações mais pobres.

São exemplos de programas e projetos que viabilizariam o acesso à justiça a instalação e funcionamento de “*Justiça Itinerante*”; ii) instalação de Unidades Avançadas de Atendimento em localidades que não sejam sede de Vara Federal, para operação de videoconferência e atendimento presencial à partes, tal como existente e em funcionamento no TRF da 4ª Região; dentre outros.

Nesse cenário, a instituição de Fundo de Custas é medida necessária para garantir o acesso à justiça, em especial das populações mais desfavorecidas e que, por isso mesmo, necessitam ainda mais dos serviços da Justiça Federal.

## **5. 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 receitas de custas na atividade do Poder Judiciário;
- 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 impõe limites à execução orçamentária do Poder Judiciário sem a participação deste na construção da norma.** Transcreve-se, a propósito, trecho da conclusão de julgamento da ADI nº. 4.426/2011, relatada pelo Min. Dias Toffoli:

“O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal. Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na LDO e na LOA, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados. A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no art. 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da CF. **A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder**

**Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação deste na elaboração do diploma legislativo.** [ADI 4.426, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 18-5-2011]”. [Grifamos].

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. Veja-se a redação do dispositivo:

“§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso”. [Art. 107, §9º, ADCT].

O Estudo Técnico nº. 26, de 2016, produzido pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados pontua que não há segurança quanto ao que se classifica como despesa primária e financeira, sendo este mais um aspecto absolutamente colocado ao arbítrio do Poder Executivo. Veja-se:

“Há que se apontar, ainda, uma outra exceção “implícita” no desenho da EC 95/2016: como os limites são fixados em termos do gasto primário, basta que um desembolso seja classificado como “financeiro” para que seja inteiramente excluído do seu âmbito de aplicação. Tal facilidade oculta dois riscos: em primeiro lugar, a classificação do que é gasto primário e do que é gasto financeiro decorre de roteiros técnicos de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo, que poderia encontrar nessa prerrogativa a possibilidade de liberar do teto despesa que, por meio de reclassificação, passe a se denominar de “financeira” e não mais de “primária”. Em segundo lugar, mesmo a atual metodologia de cálculo abre brechas: considerando como gastos financeiros aqueles que não alteram o saldo da posição contábil do ente público junto ao setor financeiro”.

Outro relevante aspecto do debate diz respeito à impossibilidade de revogação pelo “Novo Regime Fiscal” da previsão constitucional inserta no art. 98, §2º da Constituição

Federal, outrora mencionado por esta Nota Técnica. **A Emenda relativa ao teto de gastos públicos não pode ser uma pá de cal na gestão sustentável do Poder Judiciário, atando a administração pública ao ciclo vicioso de não querer arrecadar por não poder gastar.**

O tema pertinente ao Novo Regime Fiscal-NRF é complexo, tanto do ponto de vista jurídico quanto técnico-orçamentário. Ainda que não conste expressamente do §6º do art. 107 do ADCT, acrescido pela EC 95/2016, não seria possível sustentar que as taxas em geral deveriam ser excluídas do teto de gastos para despesas primárias impostos pelo NRF?

Pensamos que a resposta deve ser positiva.

Primeiramente, porque, do ponto de vista jurídico, as taxas são tributos vinculados (i.e. o seu fato gerador decorre de uma atuação estatal específica, consistente na prestação de um serviço público – como a prestação jurisdicional – ou no exercício do poder de polícia), cujas receitas decorrentes do seu pagamento visam a custear as atividades desenvolvidas em favor dos usuários desse serviço público, *in casu*, os jurisdicionados. Assim, considerando a natureza jurídica da taxa de tributo vinculado, *cujo produto de sua arrecadação também é vinculado* (no caso específico das custas judiciais a vinculação/destinação das receitas é ditada pela própria Constituição, art. 98, §2º), não deve ser incluído, dentro de um limite geral/universal instituído para a realização de despesas primárias (art. 107 do ADCT), o valor arrecadado com as taxas.

**Quanto mais o serviço público taxado é prestado aos usuários que o procuram, maior será a despesa com a prestação desse serviço e, evidentemente, maior será também o valor arrecadado em razão da incidência das respectivas taxas. Como dito, o valor anualmente arrecadado com as taxas deve ser revertido/utilizado para fazer frente a despesas que guardem relação direta com o serviço prestado.** No caso específico das custas judiciais, o valor arrecadado destina-se “*exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça*”, conforme expressamente estipula o art. 98, §2º, da Constituição.

Assim, os gastos com investimentos na Justiça Federal de 1º e 2º grau, ainda que possam ser enquadrados como despesas primárias (em razão do seu conceito técnico-jurídico), não deveriam ser abrangidos pelos limites impostos pelo NRF, não havendo, ainda, o menor sentido em atrelar o aumento/reajuste destes gastos a qualquer indexador, como faz os incisos I e II do §1º do art. 107 do ADCT.

Por fim, do ponto de vista orçamentário, os valores arrecadados com o pagamento de *todas* as taxas instituídas por lei federal (em favor da União, autarquias e fundações públicas federais) são irrisórios, no âmbito do orçamento geral da União, se comparados à arrecadação das demais receitas tributárias oriundas de impostos e contribuições (v.g. previdenciárias, de intervenção no domínio econômico, etc.) e de outras fontes de receitas não tributárias.

Desse modo, a exclusão dos valores arrecadados com as taxas em geral – no que se incluíam as custas judiciárias – em nada afetaria um dos objetivos centrais estabelecidos pelo legislador constituinte derivado ao instituir o NRF, qual seja, controlar os gastos públicos primários e equilibrar/reduzir o déficit público. Mediante essa interpretação, o núcleo do NRF não é violado pela instituição do FEJUFE.

Observe-se ainda que a Constituição é clara ao ordenar que a receita de custas judiciais deve ser reempregada na prestação dos serviços judiciários. Caso o acréscimo de receita equivalha a menor repasse orçamentário geral por parte do Tesouro então haverá o aniquilamento deste comando normativo. **Notadamente, o PL nº. 7.735/2017 não cria Fundo que se presta a substituir a União como mantenedora do Poder Judiciário federal, arcando com as suas despesas correntes.** As receitas do FEJUFE, conforme art. 16 da proposta, são vocacionadas à consecução de investimentos, senão vejamos:

“Art. 16. Os recursos do FEJUFE terão a seguinte destinação:

I - elaboração e execução de programas e projetos;

II - construção, ampliação e reforma de prédios próprios da Justiça Federal de 1º e 2º graus e de imóveis que lhe tenham sido cedidos sem ônus, ainda que por prazo certo;

III - aquisição de veículos, equipamentos e material permanente;

IV - execução de ações de capacitação de magistrados e servidores da Justiça Federal de 1º e 2º graus”.

Assim, qualquer incremento orçamentário eventual servirá para elevação do patamar atual de serviços prestados, na forma constitucionalmente determinada, não podendo haver revogação de norma especial e preexistente como é a do art. 98 pela simples instituição do “Novo Regime Fiscal”.

Além disso, o Poder Judiciário é uno e tem caráter nacional. O fato de haver novo critério de gastos relativo ao orçamento da União não afasta as várias disposições constitucionais relativas à organização deste Poder. **Veja-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal também prescrevia disposições aos Estados da federação, diferentemente do “Novo Regime Fiscal”, que, no art. 107 e seguintes do ADCT, trata de modo exclusivo do orçamento da União.** Ora, se tal disciplina aviltar o regime de custas e servir para asfixiar a autonomia financeira apenas do Poder Judiciário federal, criar-se-á uma segunda categoria de justiça, dependente do Poder Executivo e, acima de tudo, à qual não se aplica a redação do art. 98, §2º tantas vezes referida nesta Nota.

De outra parte, não se pode perder de vista que a EC nº. 95/2016 estabelece limites individualizados para as despesas primárias. Diz o inciso II, do art. 107 do ADCT que existem tetos singulares para as seguintes instituições:

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; [...]

**§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso”. [Grifamos].**

É possível, como visto, que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) promova compensações entre limites individualizados de cada um dos entes listados, o que torna ainda mais importante a instituição do FEJUFE. A sua arrecadação pode ser utilizada em caráter compensatório, se for o caso, ou ainda ser reinvestida em aplicações, transmudando-se em receita financeira não sujeita ao teto de gastos. Consoante se explicitará mais adiante, a receita do FETJ (Fundo Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro) já chegou a ser emprestada para outros órgãos e poderes, fortalecendo globalmente o orçamento do Estado.

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 FEJUFÉ 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.

Expostas as circunstâncias de gestão orçamentária impactam o debate sobre o FEJUFÉ, faz-se também necessário discorrer sobre algumas experiências bem-sucedidas no âmbito dos Estados, notadamente dos Tribunais de Justiça, e, em especial, do Rio de Janeiro.

## **6. Fundos de custas no âmbito dos Tribunais de Justiça**

A legislação brasileira há muito tempo prevê a criação de fundos especiais para a organização das finanças públicas.

Desde as primeiras Constituições da República, passando por diversas leis ordinárias, o direito brasileiro é recheado de exemplos normativos que contemplam tais fundos como forma de implementar finalidades públicas decorrentes de receitas específicas e vinculadas. Para ficar apenas num exemplo marcante, basta lembrar a famosa e antiga Lei nº. 4.320/64 (ainda vigente) que, nos seus artigos 71 a 74, estatui a possibilidade de se criar fundos especiais constituídos pelo “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Além disso, em vários dispositivos, a Constituição de 1988 prevê a criação desses fundos: artigos 159, inciso I, alíneas a e b; 161, inciso II e parágrafo único; 165, § 5º, incisos I e III, e § 9º, inciso II; 167, incisos IV, VIII e IX, etc.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a implantação do Fundo de Custas foi peça-chave para o atingimento de suas metas e finalidades da instituição, isso porque fez com que o TJRJ tivesse, além das verbas provenientes do orçamento do Estado, as receitas oriundas das custas recolhidas, somando-se ao fato de que grande parte dessa

verba advém também dos emolumentos advindos dos serviços notariais prestados (cartórios extrajudiciais).

No Rio de Janeiro, o Fundo Especial de Custas do Tribunal de Justiça (chamado de “FETJ”) adveio da Lei nº. 2.524/96, que foi complementada pela Lei nº. 3.350/99. Em resumo, são receitas do FETJ, advindas da atividade judicial:

- ✓ as custas e os emolumentos devidos pelo processamento de feitos judiciais e fixados segundo a natureza do processo e a espécie de recurso interposto;
- ✓ a taxa judiciária incidente sobre os serviços por meio dos quais atuam os órgãos prestadores de jurisdição de ambos os graus, na justiça estadual;
- ✓ as receitas oriundas da inscrição em concursos públicos para o provimento de cargos efetivos do Judiciário estadual;
- ✓ a remuneração decorrente de permissões de uso de espaços em prédios afetados ao Judiciário estadual;
- ✓ parcela de 20%, incidente sobre o valor tabelado de cada ato praticado por serventia extrajudicial, como, por exemplo, o da lavratura de termos em geral (procurações e escrituras), objeto das Leis de nº 713/83 e 723/84, que a instituíra, originariamente, como receita do Estado;
- ✓ dotações orçamentárias próprias;
- ✓ as provenientes de inscrições em cursos, simpósios, seminários e congressos promovidos pelo Tribunal de Justiça, excetuadas as que constituem receita do Fundo Especial da Escola da Magistratura;
- ✓ as decorrentes de venda de assinaturas ou volumes avulsos de revista, boletins e outras publicações editadas pelo Tribunal de Justiça;
- ✓ as resultantes da alienação de equipamentos, veículos ou outros materiais permanentes;
- ✓ a remuneração oriunda de depósitos bancários ou aplicação financeira realizada em contas do próprio Fundo; e
- ✓ as provenientes de quaisquer outros ingressos extraorçamentários.

Nota-se o grande volume de receitas que compõem esse Fundo, sendo todas decorrentes de atividades prestadas pelo Poder Judiciário e a ele retornadas para a consecução de sua finalidade maior: prestar um serviço de qualidade à população. Somado a isso, há um valor adequado para as custas na Justiça Estadual, de modo a que grandes litigantes com capacidade financeira elevada arcam com maior valor de taxas judiciais.

Da forma hoje posta, **o trabalho desenvolvido na Justiça Federal é menos valioso e remunerado do que serviço judiciário prestado no âmbito da Justiça dos Estados**. Diante das severas restrições orçamentárias atuais e da EC nº. 95/2017, a falta de uma política consistente e sustentável para as finanças do Poder Judiciário federal é cenário a ser urgentemente corrigido, evitando-se o sucateamento da atividade jurisdicional nesta esfera. É imperativo que os recursos arrecadados pela Justiça Federal sejam destinados ao serviço judiciário e não ao orçamento geral da União (Poder Executivo), cessando-se a franca violação ao art. 98, §2º, da CR/1988.

Voltando ao TJRJ, o Fundo de Custas (FETJ) aparece, no organograma administrativo do Tribunal, como uma unidade subordinada diretamente ao seu Presidente, tendo, para a execução de seus fins, um gerente, cuja função básica é gerenciar a arrecadação das receitas previstas na lei específica, normatizar entendimentos técnicos padronizados e assegurar a disponibilidade de tais receitas ao ordenador de despesas, que é o seu Presidente.

No nível operacional, o dito fundo conta com uma Diretoria Geral de Planejamento, Coordenação e Finanças. A ela é subordinado o Departamento de Gestão da Arrecadação (DEGAR), pelo qual passam a conferência de todas as guias recolhidas em todas as comarcas do Estado.

A despeito da hierarquia entre o Presidente do Tribunal e o gerente do FETJ, a fim de se evitar possíveis “conflitos de opinião” sobre a qual “projeto” destinar as parcelas arrecadadas, foi instituído um “Plano de Ação Governamental” no âmbito do TJRJ, aprovado em Resolução do Órgão Especial e denominado “PAG”. Essa medida (“PAG”) descreve todos os programas e projetos, com seus níveis de prioridade, cuja execução se prevê para o biênio que se segue. Para acompanhar o nível de cumprimento do PAG, a Diretoria Geral expede um relatório de acompanhamento e controle dos custos (RAC), publicado trimestralmente. Tudo isso para dar ampla transparência a quanto é arrecadado e no que é empreendida a receita.

Além da melhora dos serviços prestados pelo TJRJ e do seu melhor aparelhamento (vide as últimas construções de prédios-sede dos foros estaduais, sem depender das verbas orçamentárias e de aluguéis pagos a terceiros), **a alta arrecadação ao FETJ chegou ao ponto de permitir ao Poder Judiciário estadual “emprestar” verba ao Poder Executivo em 2002 e 2003 (50 e 70 milhões, respectivamente)**, em razão de alguns déficits causados, na ocasião, pela crise mundial do petróleo e do conseqüente atraso no repasse de royalties. Esses fatos (o Judiciário, por duas vezes, emprestou verba ao Executivo)

chamaram a atenção para a importância do Fundo de Custas no que tange à auto-sustentabilidade do Poder Judiciário.

Cite-se, ainda, que esse Fundo, para evitar a baixa arrecadação em épocas de diminuição do ajuizamento de novas demandas, ou mesmo em razão da baixa arrecadação em razão de crises econômicas que afetassem as pessoas jurídicas em geral, implementou um programa de aplicação dos recursos recebidos em fundos de investimento e títulos com juros pré-fixados (nível “conservador” de investimento), de maneira a evitar que o montante arrecadado fique paralisado, sem atualização. Para isso, também houve intensa positividade da forma de investimento do montante componente do FETJ. Evita-se, com isso, que o sucesso do Fundo dependa da grande massa de novas ações ajuizadas e, por outro lado, que a preocupação com a rentabilidade do mesmo leve a investimentos de alto risco. A medida resguarda o FETJ também de um possível *déficit* em razão de uma eventual crise econômica que afete as empresas, também jurisdicionadas em um sem-número de ações judiciais.

Por fim, fato relevante a ser destacado e prova viva de que a gestão do Fundo de Custas pode ser democrática e ter a participação/sugestão de todos os atores do Poder Judiciário (juízes e servidores de 1º grau) foi o Processo Administrativo nº 13.110/2003. Nesse procedimento administrativo, o Gerente do Fundo propôs e o Presidente do Tribunal acolheu a constituição de uma Comissão de Metas de Arrecadação, integrada por magistrados e servidores, que, dentre outros feitos, sugeriu a criação de receitas outras para o Fundo, como, por exemplo, a decorrente de exploração de espaços dos foros para restaurante, livraria e outras atividades afins à função judiciária. Tal iniciativa incrementou ainda mais o Fundo Especial, contribuindo também para o seu sucesso.

À vista deste panorama, a experiência do FEJUFE não seria a primeira no campo da gestão sustentável de receitas do Poder Judiciário, estando respaldada por outras ações pretéritas de sucesso já havidas no âmbito das Justiças dos Estados.

## **7. Recursos do Fundo Especial x Recursos do Orçamento. Diferenças e vantagens.**

Convém destacar uma peculiaridade dos recursos do Projeto de Lei ora debatido em comparação com os recursos alocados no orçamento geral: é possível que se apurem “sobras” (saldo positivo) nas contas do Fundo Especial e que tais receitas sejam reinvestidas ou, como mencionado em tópico anterior, compensada com outros entes que estejam em situação de descumprimento do teto de gastos.

Trata-se daquele famoso e antigo princípio da “rentabilidade” ou do “lucro social”, corolário do princípio da eficiência, hoje insculpido no art. 37, caput, da CR/1988. Esse princípio do Direito Administrativo nasceu por ocasião da criação das pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta (autarquias, fundações e empresas estatais – públicas, de economias mistas ou subsidiárias), de modo que o “lucro” obtido num determinado exercício financeiro nas contas dessas entidades poderia ser utilizado no seguinte para a consecução das finalidades dos entes, tudo em prol da efetivação do interesse público.

Tanto é assim que essas entidades normalmente têm as suas atividades custeadas por uma “taxa”, cujo produto da arrecadação é destinado e vinculado às suas próprias atividades. Assim funciona, por exemplo, com as agências (autarquias especiais), o IBAMA, a CVM, a INFRAERO e tantas outras entidades que recebem taxas cujos montantes são vinculados ao investimento nas suas próprias estruturas. Isso tudo para lastrear a capacidade financeira dessas entidades realizarem suas finalidades com a maior eficiência possível (art. 37, caput, CR/88).

Esse princípio da “rentabilidade” ou “lucro social” cai como uma luva nos fundos especiais, notadamente no FEJUFE, que ora se trata. Isso porque, aplicando-se as regras do Direito Financeiro ao Fundo Especial, o *superávit* financeiro de um exercício pode e deve ser utilizado nas atividades de interesse público que o Poder Judiciário exerce, de maneira a garantir não só a sua independência administrativa e financeira (não dependendo da “conveniência e oportunidade” do Poder Executivo repassar verba orçamentária), como também criar um fundo de recursos capaz de garantir o custeio de suas despesas mínimas, tais como aquelas referentes a programas, projetos, estrutura imobiliária, material permanente, programa de saúde institucional, informática, capacitação de juizes e servidores etc.

Além disso, a grande diferença do fundo em relação ao orçamento está no fato de que, no primeiro, o *superávit* não necessariamente implica devolução do crédito ao Executivo. E a razão é simples. Sabe-se que, quando uma unidade do Poder Judiciário Federal (ex: TRF ou Seção Judiciária) termina o ano com sobras orçamentárias, ela é obrigada a devolver tal montante (não utilizado) ao orçamento (Poder Executivo).

**Ao contrário, no caso do Fundo Especial, salvo quando a lei disser o contrário, a sobra de recursos que existir ao final do exercício financeiro permanece nas contas do fundo, podendo ser utilizada no exercício seguinte nas finalidades descritas na Lei reguladora (programas, projetos, estrutura, informática etc.). Se não houver disposição na lei especial em sentido contrário, a sobre de recursos que se apurar ao**

final do ano, ao contrário da verba orçamentária, não será devolvida. Ela permanecerá no fundo a fim de ser investida nas finalidades já destacadas.

Trata-se, em suma, de uma grande vantagem em relação ao orçamento, já que a administração do Tribunal e a gerência do Fundo Especial poderão programar melhor os gastos para o ano seguinte de acordo com o *superávit* da conta do Fundo.

Tal sistemática normativa consta expressamente na redação do art. 73 da Lei 4320/64, que, como dito, funciona como a Lei geral do Direito Financeiro:

“Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.”

Destaque-se, outrossim, que a utilização de recursos do Fundo que foram arrecadados no exercício financeiro anterior não incorre em qualquer ilegalidade. Tal se deve ao fato de que o Fundo Especial é uma unidade administrativa que sofre rígido controle, tendo seus gastos direcionados de maneira bem detalhada e vinculada, não podendo se afastar das finalidades descritas em lei.

Essa vinculação de receita e gasto, bem como seu controle, também é descrita na Lei nº. 4.320/64, no seu art. 74:

“Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

No caso do FEJUFE, o eventual saldo positivo de um exercício financeiro poderá ser utilizado no exercício seguinte, sem que se viole as regras do Direito Financeiro, eis que tal a alocação desses recursos em determinadas finalidades sofrerá rígido controle interno dos TRFs (Secretarias de Controle Interno), do CJF e do TCU, cabendo ainda a sua compensação no âmbito do Poder Judiciário, nos termos da EC nº. 95/2016.

## **8. Outras vantagens do FEJUFE**

Além dos benefícios já elencados, o FEJUFE trará para a Justiça Federal um rendimento direto, sem depender do orçamento, sem repasse de verba pela União (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), evitando, por exemplo, o abandono de projetos em

razão do “custo elevado frente à parcela orçamentária disponível” ou da própria “falta orçamento”.

Se, por um lado, o Fundo não pode ser usado para cobrir despesa pessoal, por outro, desonera o orçamento para as questões de infraestrutura. Mais livre o orçamento, o Presidente de Tribunal Regional Federal ou o Diretor do Foro não precisarão requerer créditos extraordinários ou suplementares ao CJF a fim executar obras e outros investimentos. O Fundo de custas ajudará também na consecução da meta de todos os Presidentes de TRF e Diretores de Foro atinente à busca por sedes próprias de foros, sem ter que se socorrer de caros alugueis pagos a terceiros locadores de imóveis, sujeitos às mais variadas oscilações do mercado imobiliário e às mais ensandecidas especulações dos “metros quadrados” de alguns grandes centros do país.

A desoneração de verbas comprometidas com alugueis e infraestrutura precária se reverterá em maiores receitas a serem aplicadas na aquisição de patrimônio permanente, equipamentos de informática, dentre inúmeros outros itens, melhorando-se, assim, a eficiência da prestação jurisdicional.

Por fim, também se destaca o quanto poderia ser investido na capacitação de magistrados e servidores, concretizando o mandamento dos artigos 93, II, “c”, e 105, parágrafo único, I, da Constituição de 1988. E tudo sem depender do orçamento ordinário, aprovado pelo Poder Legislativo (PLOA) e repassado pelo Executivo.

Urge, portanto, por essas e outras razões, que o FUJUFSE seja aprovado no PL nº. 7.735/2017, a fim de que a Justiça Federal finalmente reforce a sua autonomia financeira em relação ao Poder Executivo, efetivando-se o que se concebe como “exclusividade de destinação de custas”, nos termos dos artigos 98, §2º, e 99 da CR/1988.

## **9. Alterações sugeridas ao PL nº. 7.735/2017**

O PL nº. 7.735/2017 foi apensado ao de nº. 5.827/2013, cuja relatoria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania coube ao Deputado Federal Sérgio Zveiter (DEM/RJ). Para aperfeiçoamento do diploma, a AJUFE sugere modificação pontual no sentido de que haja previsão de atualização anual das tabelas de custas, conforme índice de inflação oficial. Esta medida evita a rápida obsolescência de eventual anexo ao PL ou de atos infralegais que venham detalhá-lo.

## **10. Conclusões**

Através da presente Nota Técnica, buscou-se demonstrar que o PL nº. 7.735/2017 é essencial para a estruturação e modernização da Justiça Federal, porquanto o novo ente por ele criado, o FEJUFE (Fundo Especial da Justiça Federal), é a solução adequada para que se dê concretude à redação do art. 98, §2º da Constituição Federal, afinal cuida-se de regra constitucional imperativa no sentido de que as custas judiciais devem ser destinadas exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça e que, no atual regime da Lei nº. 9.289/96, vem sendo descumprida e ignorada.

Demonstrou-se ainda que, na sistemática vigente, a baixa arrecadação da Justiça Federal não chega a ser direcionada à sua atividade-fim, tal qual deveria ser pela Constituição, sendo absorvida pelo orçamento geral da União. A mudança de tal panorama é, sob todos os prismas, necessária para se garantir a estruturação, a eficiência e a gestão sustentável do Poder Judiciário federal, mormente considerando que as receitas vinculadas ao FEJUFE terão caráter de investimento.

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. Neste sentido, foi detalhada a experiência exitosa da Justiça Estadual do Rio de Janeiro na constituição e gerenciamento de Fundo Especial de custas.

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, insculpido na EC nº. 95/2016.

Entendeu-se que o PL nº. 7.735/2017 mantém-se relevante para a Justiça Federal mesmo diante do “Novo Regime Fiscal”, tendo em conta: i) a independência do Poder Judiciário; ii) que o Emenda Constitucional não revoga dispositivos constitucionais anteriores e especiais em relação a ela, a exemplo do art. 98, §2º da CR/1988; iii) que 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; vi)

o FEJUFE é uma nova sistemática de gerenciamento responsável das receitas da Justiça Federal; 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.

Diante de todas as ponderações vertidas, faz-se imprescindível a célere aprovação do PL nº. 7.735/2017, finalmente compatibilizando-se o regime de custas da Justiça Federal com a Constituição Federal, a efetividade da prestação jurisdicional e as melhores diretrizes de gerenciamento e sustentabilidade orçamentárias.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

**FERNANDO MENDES**

**Presidente da AJUFE**

**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**