



AJUFE

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL

**Substitutivo à PEC 186/2019:
medidas que afetam a
Independência do Poder Judiciário**

Nota Técnica n.º 18/2019 AJUFE¹

A **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE**, entidade de classe de âmbito nacional representativa dos Magistrados Federais, em cumprimento de seu dever institucional de colaborar com o processo legislativo, apresenta a Vossa Excelência **Nota Técnica** relacionada ao Substitutivo apresentado pelo Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) à PEC n.º 186/2019 (PEC Emergencial).

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Está em Tramitação no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição conhecida como PEC Emergencial (PEC n.º 186/2019), parte do chamado Plano Mais Brasil do Governo Federal, que tenciona estabelecer medidas voltadas à contenção dos gastos públicos e ao restabelecimento do equilíbrio fiscal.

Em relação à Proposta, foi apresentada Emenda Substitutiva pelo Relator da matéria no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR). Embora mantidas, em grande medida, as proposições originais, o Substitutivo trouxe algumas alterações significativas.

A análise da Emenda Substitutiva revela a existência de várias disposições que repercutem negativamente sobre o Poder Judiciário. Desse modo, a presente Nota Técnica divide-se em dois eixos: enquanto o primeiro está orientado a demonstrar as medidas que afetam as **garantias funcionais** da Magistratura, o segundo destina-se a demonstrar as que afetam as **garantias institucionais** do Poder Judiciário.

Além disso, destina-se, por fim, um tópico específico para tratar brevemente das medidas que, embora não estejam diretamente relacionadas às prerrogativas do Poder Judiciário, estão em desconformidade com a ordem constitucional.

¹ Material desenvolvido em conjunto com a assessoria **Malta Advogados**.

Diante disso, entende a Associação dos Juizes Federais do Brasil — AJUFE que a manutenção da independência e harmonia entre os Poderes Constituídos reclama a supressão de alguns dispositivos encartados no Substitutivo apresentado pelo Senador Relator da Proposta na CCJ, conforme as razões a seguir expostas.

I. INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 2º da Constituição Federal, os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si. Com base nesse preceito constitucional, depreende-se que toda e qualquer medida com potencial de impedir o exercício livre e desembaraçado das funções jurisdicionais padece de invalidade, independentemente do seu *status* hierárquico-normativo. Isso porque a Separação de Poderes está positivada enquanto cláusula pétrea, de modo a estar resguardada inclusive contra as manifestações do Poder Constituinte Derivado.

Rememore-se que, segundo a organização constitucional dos Poderes, ao Judiciário coube a função de tutelar, em última instância, os direitos e as garantias fundamentais. A realização desse papel relevante para a manutenção do Estado Democrático de Direito depende de uma série de garantias voltadas a assegurar ao Poder Judiciário uma atuação autônoma e livre de interferências que possam constituir óbices à efetividade da prestação jurisdicional.

Por isso, a Carta da República estatuiu, ao art. 95, alguns direitos e vedações direcionados aos Juizes, cujo propósito foi garantir independência e imparcialidade à judicatura (**garantia funcional**). No mesmo viés, o art. 99 confere ao Poder Judiciário autonomia quanto à gestão administrativa e financeira (**garantia institucional**). Portanto, as medidas tendentes a restringir a amplitude dessas garantias constitucionais atentam contra o postulado da Separação de Poderes, além de vulnerar, em última medida, os direitos e as liberdades individuais.

Assim, por terem essa tendência, várias disposições da Emenda Substitutiva à PEC n.º 186/2019 (PEC Emergencial) são inconstitucionais, devendo, portanto, ser suprimidas como forma de salvaguardar a legitimidade e validade da pretensa Reforma Constitucional examinada nesta Nota Técnica.

II. VIOLAÇÕES ÀS GARANTIAS FUNCIONAIS

II.1. MINORAÇÃO DE SUBSÍDIOS

A Emenda Substitutiva em análise propõe alterar a redação do art. 95, inciso III, da Constituição Federal², de modo a possibilitar a redução do subsídio dos Magistrados nas hipóteses em que o valor das operações de crédito exceder o montante das despesas de capital (violação à **regra de ouro**) e nas hipóteses em que houver extrapolação dos limites de despesa com pessoal.

Ocorre, entretanto, que a irredutibilidade de subsídio foi incorporada ao texto constitucional como forma de garantir a independência da função judicante. Trata-se, então, de mecanismo cuja funcionalidade não se restringe à proteção dos direitos subjetivos dos Magistrados, mas contempla também uma vertente de proteção à lisura das decisões judiciais. Em outras palavras, a irredutibilidade de subsídio constitui uma forma de garantir que o processo decisório, livre de ingerências, pauta-se exclusivamente em critérios técnico-jurídicos.

De mais a mais, a irredutibilidade de subsídio encontra simetria com o direito fundamental de caráter social estatuído no art. 7º, inciso VI, da Constituição Federal (irredutibilidade de salário), além de constituir desdobramento do direito adquirido. Portanto, impõe-se o reconhecimento de que a irredutibilidade remuneratória erige-se à condição de garantia fundamental.

² Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: [...]

III – irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I, 163, VIII, **167-A, § 2º**, 167-B e **169, § 3º, III**.

Art. 167-A. No exercício financeiro para o qual seja aprovado ou no qual se realize, com base no inciso III do art. 167, volume de operações de crédito que exceda o montante das despesas de capital, serão vedados, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União: [...]

§ 2º Adicionalmente às vedações do caput deste artigo, a jornada de trabalho dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional poderá ser reduzida em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios ou vencimentos, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos órgãos do Poder Judiciário, dos órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

§ 3º O ato de que trata o § 2º: [...]

III – poderá estender a redução de subsídios aos membros do Poder e demais agentes não submetidos a jornada de trabalho definida.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, o ente federativo adotará uma das seguintes medidas ou qualquer combinação delas:

III - redução temporária dos subsídios e vencimentos, com adequação proporcional da jornada de trabalho, na forma dos §§ 2º e 3º do art. 167-A

Diante disso, a medida prevista no Substitutivo que tenciona reduzir em até 25% o subsídio dos Magistrados mostra-se manifestamente inconstitucional, seja porque afeta a estrutura de divisão funcional do Poder, seja porque contraria garantia fundamental. Ressalte-se que a Separação de Poderes e os direitos e garantias individuais são cláusulas pétreas, insuscetíveis, portanto, de restrição, inclusive pela via da Emenda Constitucional, por força do art. 60, § 4º, da Carta Maior.

Aliás, quanto a essa matéria, cabe menção ao julgamento da ADI 2.238/DF, de relatoria do Ministro Alexandre Moraes, em que a Corte Suprema, por maioria, assentou entendimento no sentido da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que permitiam a redução de vencimentos e subsídios mediante a redução proporcional da jornada de trabalho.

Percebe-se que nem mesmo a redução proporcional da jornada de trabalho legitima constitucionalmente a redução remuneratória. Assim, se a medida afigura-se inconstitucional em relação aos servidores que se submetem a jornada fixa — conforme compreensão do STF —, mais inconstitucional o é em relação àqueles agentes públicos que não se submetem a jornada determinada de trabalho, a exemplo dos Magistrados, que poderão vir a receber subsídios menores, a despeito de permanecerem sujeitos exatamente à mesma carga de trabalho.

Destarte, em virtude de inconstitucionalidade, os dispositivos que trazem a possibilidade de redução de subsídio dos Magistrados merecem ser suprimidos, nos termos das **Emendas Supressivas n.ºs 37 e 45**, de autoria do Senador Paulo Paim.

II.2. REDUÇÃO DAS FÉRIAS E VEDAÇÃO A SUA CONVERSÃO EM PECÚNIA

Outra proposta trazida pela Emenda Substitutiva do Senador Oriovisto Guimarães foi a redução das férias dos Magistrados para 30 dias por ano, além de vedar a sua conversão em pecúnia, conforme pretendido pela proposta de inserção do § 16 ao art. 37 e dos incisos XVI e XVII ao art. 93 da Constituição Federal.³

³ Art. 37 [...]:

§ 16. Aos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como aos membros de qualquer dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública serão concedidos, no máximo, trinta dias de férias por ano, vedada a sua conversão em pecúnia, ainda que parcial.

Art. 93 [...]:

XVI – as férias dos magistrados serão individuais e de trinta dias;

Destaque-se, desde logo, que a realização do princípio da igualdade não pressupõe dar tratamento indistinto a todos, mas sim tratar os iguais igualmente e os desiguais na exata medida de suas desigualdades. Cuida-se, aqui, da isonomia: postulado que representa superação das concepções do paradigma de Estado puramente liberal, em que prevalecia a ideia de igualdade apenas pelo aspecto formal. É dentro desse contexto, portanto, que deve ser avaliado o direito dos Magistrados de usufruir um período de 60 dias férias.

Conforme aludido, os Magistrados não possuem jornada fixa de trabalho, podendo desempenhar suas atribuições por horas ininterruptas, inclusive após o encerramento do expediente regular do Tribunal, como costuma ocorrer, por exemplo, na condução de audiências dotadas de maior complexidade. Saliente-se que, em relação aos Magistrados, há um especial gravame: por não se sujeitarem à jornada de trabalho e por receberem pelo regime de subsídios, eles não fazem jus a qualquer contraprestação em decorrência do excesso de trabalho.

Portanto, o direito a 60 dias de férias por ano, reconhecido aos Juízes por expressa disposição na Lei Orgânica da Magistratura (art. 66), não se confunde com apanágios incompatíveis com os ideais republicanos; mas, ao contrário, trata-se de compensação pela sobrecarga de trabalho a que estão submetidos.

Nesse sentido, é o Relatório Justiça em Números 2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o qual revela a dimensão da sobrecarga de trabalho a que estão sujeitos os Magistrados. De acordo com o citado relatório, apenas em 2018 aportaram cerca de 28,1 milhões de processos no Poder Judiciário, de maneira que, no final do mesmo ano, havia cerca de 78,6 milhões de processos judiciais em tramitação.

Mesmo diante dessa quantidade de trabalho, a Magistratura se mostrou atuante na busca da celeridade e efetividade da jurisdição. É o que revela referido relatório do CNJ: o ano de 2018 apresentou os maiores índices de produtividade dos últimos dez anos. Foram cerca de 32,4 milhões de sentenças terminativas. Além disso, houve redução no tempo médio de tramitação dos processos. Em suma, foi identificado um crescimento acumulado de 36,8% da produtividade da jurisdição.

Nessa esteira, ainda cumpre fazer breve referência a estudo realizado pela Escola da Magistratura do Trabalho da 15ª Região, em que restou assentado que 71% da amostra⁴ apresentou sintomatologia típica de um quadro de *stress*,

XVII - é vedada a conversão das férias dos magistrados em pecúnia, ainda que parcial

⁴ A amostra foi composta por 75 Magistrados da Justiça do Trabalho da 15ª Região que aceitaram participar anonimamente da pesquisa.

número superior ao verificado em outros profissionais, como, por exemplo, em policiais militares, jornalistas e pilotos de avião.⁵

Ressalte-se, ainda, que essa pretendida redução do período de férias dos Magistrados não guarda qualquer pertinência temática com a matéria central da Proposta de Emenda à Constituição n.º 186/2019, o que contraria a regra disposta no art. 7º, inciso II, da Lei Complementar n.º 95/1998.⁶ Esse artifício enseja a supressão do necessário debate institucional sobre matérias relevantes ao interesse público, que acabam sendo aprovadas de maneira açodada e sem a atenção que merecem, em manifesto prejuízo ao processo democrático.

Diante dessas considerações, constata-se que a pretensão de reduzir as férias dos Magistrados padece de inconstitucionalidade por afronta ao postulado da igualdade material e por ausência de conexão temática com a matéria principal da Proposta de Emenda. Assim, a supressão desse dispositivo que se pretende acrescentar ao Diploma Maior é medida que se impõe, nos termos da **Emenda Supressiva n.º 34**, proposta pelo Senador Paulo Paim (PT/RS).

Por fim, quanto à vedação à conversão em pecúnia, trata-se de disposição sem qualquer razão jurídica. A propósito, ao compulsar o relatório apresentado, não se constata nenhuma justificativa para a propositura dessa medida. A faculdade conferida aos Magistrados de conversão das férias em abono pecuniário está disciplinada na Resolução n.º 293/2019 do CNJ, que permite a conversão de até um terço das férias. Portanto, essa matéria diz respeito à discricionariedade do Tribunal e à liberdade do Juiz, não cabendo constitucionalizá-la.

II.3. INOBSERVÂNCIA DA REGRA DE INICIATIVA LEGISLATIVA

A reforçar a ideia de inconstitucionalidade da redução do subsídio e das férias dos Magistrados, tem-se a inobservância da regra de iniciativa das leis que versem sobre os deveres, garantias e prerrogativas dos Juízes. O art. 93 da Carta da República preceitua ser competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal a iniciativa de lei complementar para dispor sobre o Estatuto da Magistratura.

⁵ LIPP, Marilda e TANGANELLI, Maria. *Stress ocupacional de Magistrados da Justiça do Trabalho*. In *Estudos Jurídicos: Cidadania e Direito*. Ano 3 – N. 1 – julho de 2006, p. 23.

⁶ Art. 7º [...] II – a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Embora se possa aduzir, sob a perspectiva formal, que as propostas de emenda à Constituição não contemplam reserva de iniciativa, é necessário delinear alguns limites, de modo a evitar que a Carta Magna seja utilizada como forma de defraudar as regras de competência para deflagrar o processo legislativo.

Nessa esteira, não se mostra legítimo que o Legislativo ou o Executivo pretendam constitucionalizar matéria sujeita à disciplina legal de iniciativa do Poder Judiciário. Reduzir as férias e possibilitar a redução do subsídio dos Magistrados por meio de emenda constitucional caracteriza uma tentativa de usurpar, por via transversa, a competência reservada à Suprema Corte.

Aliás, o Pretório Excelso declarou a inconstitucionalidade de Emenda à Constituição do Estado da Bahia proposta pelo Parlamento, a qual pretendia dispor sobre política remuneratória dos servidores públicos do Executivo. A propósito, segue excerto da ementa do referido precedente:

A inserção, no texto constitucional estadual, de matéria cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do Poder Executivo subtrai a este último a possibilidade de manifestação, uma vez que o rito de aprovação das Constituições de Estado e de suas emendas, a exemplo do que se dá no modelo federal, não contempla sanção ou veto da chefia do Executivo. **2. In casu, trata-se de dispositivo de Constituição Estadual que dispõe sobre política remuneratória de servidores públicos do Poder Executivo, o que, como já reiteradas vezes decidido por esta Corte, traduz-se em burla à reserva de iniciativa legislativa do tema à chefia do Poder Executivo estadual, à luz do disposto no art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória em sede estadual por força do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º) e que não pode ser afastada nem mesmo no exercício do Poder Constituinte Decorrente.**⁷

Diante disso, nota-se que a Emenda Parlamentar tenciona contornar a regra constitucional que assegura ao Supremo Tribunal Federal a prerrogativa exclusiva de iniciar o processo legislativo orientado a dispor sobre o Estatuto da Magistratura. Portanto, trata-se de indevida ingerência do Legislativo sobre matérias relacionadas à competência privativa do Poder Judiciário.

II.4. VEDAÇÃO À VINCULAÇÃO ENTRE OS SUBSÍDIOS DOS MAGISTRADOS

⁷ ADI 3777/BA, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 19.11.2014, Dje 06.6.2015.

Outra proposta trazida pela Emenda Substitutiva do Senador Orioivisto Guimarães foi acrescentar um parágrafo único ao art. 93 da Constituição Federal, de modo a vedar a vinculação entre os subsídios dos Magistrados, excetuando-se apenas a vinculação já existente no texto constitucional, que determina que o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponda a 95% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Essa medida contrasta com uma interpretação teleológica do inciso V do art. 93 da Carta da República. De acordo com referido dispositivo, não pode haver diferença maior que 10% nem menor que 5% entre o subsídio dos Magistrados de determinada instância e o subsídio dos Magistrados da instância imediatamente inferior. A *intentio* do Constituinte, portanto, é evitar disparidade remuneratória entre os membros da Magistratura.

Ressalte-se que a Magistratura é dotada de unidade e todos os Magistrados, independentemente do grau de jurisdição que exerçam, prestam a mesma atividade estatal, não se justificando, pois, a existência de distinções significativas em relação ao *quantum* remuneratório. Aliás, destaque-se que a organização escalonada do Poder Judiciário encerra mera racionalização da jurisdição, não havendo diversidade substantiva de atribuições, tampouco relação hierárquica entre os Juízes de diferentes instâncias judiciárias.

Desse modo, a vinculação direta entre os subsídios dos Magistrados, além de ser uma forma de realizar o princípio da isonomia, é também uma forma de racionalizar a atividade legiferante. Perceba que um aumento do subsídio para os Ministros da Corte Suprema leva ao aumento do subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores. O aumento para os Ministros dos Tribunais Superiores pode conduzir à necessidade de aumento para os desembargadores dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça. Nota-se, então, que cada aumento remuneratório para os Ministros do STF poderá conduzir os Tribunais a editar leis específicas de maneira a adequar o subsídio dos seus Magistrados aos limites constitucionais.

Destarte, inexistente qualquer afronta à Constituição na ideia de vinculação automática entre os subsídios dos Magistrados. Essa vinculação, pelo contrário, além de representar uma racionalização da atividade legislativa, garante tratamento isonômico aos Magistrados e fortalece a unidade da Magistratura e da jurisdição.

III. VIOLAÇÕES ÀS GARANTIAS INSTITUCIONAIS

III.1. LIMITAÇÃO DE EMPENHO PROPORCIONAL À DO EXECUTIVO

De acordo com a proposta de inserção do art. 168-A à Constituição, sempre que, durante a execução orçamentária, for verificado que a realização das receitas e das despesas poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, caberá ao Poder Judiciário promover limitação de empenho exatamente na mesma proporção promovida pelo Executivo.

A disposição, contudo, atenta contra a independência institucional do Poder Judiciário. Isso porque o art. 99 da Carta Maior é expresso em assegurar ao Judiciário autonomia administrativa e financeira. Foi essa a linha de entendimento adotada pela Corte Suprema quando do julgamento da medida cautelar na ADI 2.238/DF, em que restou suspensa a eficácia de semelhante dispositivo⁸ que constata da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ressalte-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada com a participação dos Três Poderes, constituindo, pois, mecanismo normativo que, ao mesmo tempo em que procura assegurar a manutenção do equilíbrio fiscal, garante a independência e harmonia entre os Poderes da República. Portanto, as balizas que limitam o Poder Judiciário quanto à execução orçamentária estão fixadas na LDO. Assim, dentro desses limites, o Poder Judiciário dispõe de discricionariedade para contingenciar seus gastos conforme suas necessidades e especificidades. É essa a compreensão do Supremo Tribunal Federal:

É dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação de empenho (despesa), ante a frustração de receitas que inviabilize o cumprimento de suas obrigações (LC 101/2000, art. 9º), operando-se esses ajustes em um ambiente de diálogo institucional, em que o Poder Executivo sinaliza o montante da frustração de receita – calculada a partir do que fora projetado no momento da edição da lei orçamentária e a receita efetivamente arrecadada no curso do exercício financeiro de referência –

⁸ 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. § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade aos limites constitucionais e legais autorizados, **conforme sua conveniência e oportunidade.**⁹

Diante disso, impende reconhecer a inconstitucionalidade, por violação à Separação de Poderes, da medida constante do Substitutivo, que pretende obrigar o Poder Judiciário a limitar empenho e pagamento de suas despesas discricionárias na mesma proporção da limitação aplicada pelo Executivo. Destarte, impõe-se a supressão do dispositivo, nos termos das **Emendas Supressivas n.ºs 12 e 16**, propostas pelos Senadores Fernando Bezerra (MDB/PE) e Sérgio Petecão (PSD/AC), respectivamente.

III.2. RESTITUIÇÃO DO SALDO FINANCEIRO E VEDAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA A FUNDOS

O Substitutivo também tenciona acrescentar os §§ 1º e 2º ao art. 168 da Constituição Federal, por meio dos quais se pretende impor ao Judiciário a obrigação de restituir, ao Tesouro do ente federativo, o saldo financeiro decorrente dos repasses duodecimais, além de vedar sua transferência a fundos, excetuando-se somente o Fundo Partidário, previsto no art. 17, § 3º, da CF.

Tem-se mais uma medida atentatória à independência institucional do Poder Judiciário. Saliente-se que, nos termos do art. 99, § 1º, da Carta Política, os Tribunais dispõem de autonomia para elaborar suas propostas orçamentárias, observando-se apenas os limites pré-estipulados conjuntamente com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Cabe, ainda, destacar que, no Sistema Jurídico Brasileiro, prevalece a noção de orçamento autorizativo. Assim, ainda que determinada despesa possa estar prevista no orçamento, isso não significa que ela deva ser realizada. Portanto, pode a gestão dos Tribunais entender que certa despesa não se mostra essencial para aquele exercício financeiro, de modo a ser mais pertinente dar outra aplicação aos seus recursos.

É, nessa esteira, portanto, que surgem os mecanismos de ajuste orçamentário, como os créditos adicionais suplementares e especiais. Conforme disposto no art. 4º da LOA/2019 e no art. 47, § 1º, II, da LDO/2019, pode o Poder Judiciário, diante da insuficiência de dotação, solicitar a abertura de crédito

⁹ MS 34.483, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-11-2016, 2ª T, DJE de 8-8-2017

suplementar. Todavia, a Lei n.º 4.320/1964 impõe a indicação da respectiva fonte de custeio, que pode ser, por força do art. 43, § 1º, I, da mesma lei, o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.

Dessa forma, se ao Poder Judiciário impõe-se a obrigação de restituir o saldo financeiro, há uma restrição quanto às possibilidades de gestão do orçamento, uma vez que essa fonte torna-se indisponível para a abertura de créditos adicionais.

Além disso, afigura-se razoável que boas gestões públicas possam ser reconhecidas e recompensadas. Dessa maneira, se um Tribunal, a despeito de realizar todas as suas despesas necessárias, ainda assim consiga lograr uma gestão superavitária, nada impede, a princípio, que esse superávit seja aplicado em fundos vinculados às suas finalidades.

Aliás, é desarrazoado, do ponto de visto lógico-jurídico, pretender impedir que as dotações do Poder Judiciário sejam aportadas nos fundos vinculados à concretização das suas atividades, mas permitir o seu aporte no Fundo Partidário. Essa medida representa afronta à autonomia do Poder Judiciário e potencial prejuízo à efetividade da prestação jurisdicional.

Portanto, a disposição sobre o saldo financeiro, seja para utilizá-lo como fonte de créditos adicionais, seja para transferi-lo a fundos, faz parte da autonomia financeira e orçamentária do Poder Judiciário. Nessa quadra, cumpre reafirmar que a independência constitui o cerne da Separação de Poderes e qualquer tentativa de suprimi-la do Poder Judiciário constitui violação à Carta da República.

III.3. MEDIDAS DE ESTABILIZAÇÃO E AJUSTE FISCAL

Apesar de modificar a redação original da PEC n.º 186/2019, o Substitutivo do Senador Oriovisto Guimarães manteve, em grande medida, as propostas orientadas a restabelecer o equilíbrio fiscal, nas hipóteses em que o valor das operações de crédito exceder o montante das despesas de capital (violação à regra de ouro).

Entre as diversas medidas, a incidirem de forma automática e impositiva sobre todos os Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública, encontram-se a proibição de contratação de pessoal, de realização de concurso público e de criação de cargo, emprego ou função pública que implique aumento de despesa.

Nota-se que a tônica da pretendida Reforma Constitucional é a restrição de despesas, sobretudo aquelas relacionadas aos encargos com pessoal, como se esse fosse o único problema relativo ao estrangulamento dos investimentos públicos. Pouca atenção, contudo, é dispensada às renúncias fiscais.

Afigura-se difícil compreender que, mesmo diante de um contexto de sucessivos déficits primários, o Gasto Tributário do Governo Central tenha sido estimado, para o ano de 2020, em 330,85 bilhões, representando 4,34% do PIB e 21,78% das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil. Esse montante representa uma elevação nominal de quase 8% em relação ao ano anterior.¹⁰

Desse modo, não se mostra razoável que todo o ônus da crise fiscal recaia sobre os agentes e os serviços públicos, sobretudo quando se nota que o Estado tem renunciado parte significativa de suas receitas, por meio de políticas de benefícios fiscais pouco transparentes.

Outro ponto que preocupa a Associação dos Juizes Federais do Brasil é o caráter impositivo dessas medidas. Significa dizer: os mecanismos de ajuste fiscal são acionados automaticamente, sem qualquer consideração acerca das especificidades de cada Poder e cada órgão público. Contudo, em observância à igualdade e à democracia entre as instituições, é necessário que as políticas de contingenciamento dos gastos públicos sejam discutidas em um ambiente dialógico, em que as medidas pertinentes incidam conforme as necessidades específicas de cada Poder e órgão público.

Diante disso, impende a supressão do art. 167-A, trazido pelo PEC n.º 186/2019 (PEC Emergencial) e mantido pela Emenda Substitutiva do Relator da Proposta no âmbito da CCJ. Assim, propugna a AJUFE pelo acolhimento da **Emenda Supressiva n.º 25** de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS).

IV. OUTRAS MEDIDAS QUE MERECEM SUPRESSÃO

IV.1. ROL TAXATIVO DAS PARCELAS EXCLUÍDAS DO TETO REMUNERATÓRIO

Inicialmente, cabe destacar que o atual § 11 do art. 37 da Carta da República, ao excluir as verbas indenizatórias da incidência do teto remuneratório, não encerra uma mera escolha política, mas sim uma materialização do princípio supraconstitucional que veda o enriquecimento sem causa.

¹⁰ Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2020. Receita Federal: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros.

Nessa esteira, o pagamento de uma parcela indenizatória ao agente público não significa fazer acréscimo ao seu patrimônio, mas simplesmente compensá-lo em virtude de eventual prejuízo que ele tenha sofrido em razão do atendimento aos interesses da Administração Pública.

Destarte, ao pretender disciplinar, em rol *numerus clausus*, as parcelas específicas que não serão computadas para efeitos de teto remuneratório, o Constituinte acaba por permitir que outras verbas, a despeito de possuírem natureza indenizatória, não sejam pagas, sobretudo em se tratando de agentes públicos cuja remuneração aproxima-se do teto constitucional.

Em síntese, permitir que o agente público sofra prejuízo em decorrência do atendimento ao interesse público, sem que seja indenizado por isso, significa a legitimação jurídico-constitucional do enriquecimento sem causa do Estado. Por essa razão, as alterações promovidas no dispositivo merecem ser suprimidas, nos termos da **Emenda Supressiva n.º 35** proposta pelo Senador Paulo Paim (PT/RS).

IV.2. TORNAR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA O PAGAMENTO DE QUAISQUER VALORES ACIMA DO TETO REMUNERATÓRIO

A Emenda Substitutiva em análise pretende inserir o § 17 ao art. 37 da Constituição Federal: dispositivo que tipifica como improbidade administrativa o pagamento de quaisquer valores acima do teto remuneratório. Referida disposição também merece ser suprimida.

Em primeiro lugar, porque já existe, na Lei de Improbidade Administrativa, disposição que permite responsabilizar o agente público que efetua, **de forma dolosa ou, no mínimo, com culpa grave**, pagamento acima do teto constitucional.¹¹ Portanto, desnecessário constitucionalizar matéria que já tem adequado tratamento pela legislação infraconstitucional.

Em segundo lugar, porque a pretensa disposição trazida pelo Substitutivo não faz referência ao elemento subjetivo, permitindo uma espécie de responsabilização de natureza objetiva. Aliás, cabe mencionar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a improbidade

¹¹ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei.

administrativa somente resta caracterizada quando presentes o dolo ou a culpa grave.¹²

IV.3. LIMITAÇÕES DE DESPESAS COM PESSOAL

O Substitutivo tenciona, ainda, inserir o inciso XXIII ao art. 37 da Constituição Federal. O dispositivo traz restrições quanto à realização de despesas com pessoal, vedando aquelas: a) que produzam efeitos retroativo; b) baseadas em decisão judicial não transitada em julgado; c) não previstas em lei.

Quanto à vedação de realizar despesas com pessoal que produzam efeitos retroativos, há duas possíveis leituras para o comando constitucional: a) ou dirige-se ao Legislador; b) ou dirige-se à Administração Pública.

Se a regra destina-se ao Legislador, tem-se um dispositivo constitucional desnecessário. Primeiro porque a lei tem efeitos, por natureza, prospectivos. Segundo porque a Constituição já contempla disposição que estabeleça que a remuneração dos agentes públicos é matéria submetida à reserva de lei.¹³

Se a regra, por outro lado, destina-se à Administração Pública, tem-se um dispositivo que dá legitimidade jurídico-constitucional ao enriquecimento ilícito do Estado. Imagine-se a hipótese em que um agente público, a despeito de fazer jus a determinada parcela mensal, não perceba referida parcela em razão de decisão administrativa. Nesse caso, mesmo após reconhecido o direito do agente — seja administrativa seja judicialmente —, as parcelas referentes aos meses anteriores ao reconhecimento do direito simplesmente não serão pagas.

Quanto à vedação de realizar despesas com pessoal baseadas em decisão judicial não transitada em julgado, tem-se uma disposição que atenta contra a autonomia do Poder Judiciário e contra a efetividade da jurisdição. Essa medida tornará praticamente inócuas as decisões judiciais tomadas em sede de tutela provisória.

Quanto à vedação de realizar despesas com pessoal não previstas em lei, tem-se, conforme aludido, uma disposição despicienda, haja vista a existência

¹² AgInt no AREsp 818.503/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2019, Dje 17/10/2019.

¹³ Art. 37 [...] X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

de dispositivo constitucional que já estabelece reserva de lei para tratar sobre a remuneração dos agentes públicos (art. 37, inciso X, da CF).

Por fim, cumpre destacar que também já existe, desde a Reforma Administrativa de 1998 (EC n.º 19/1998), disposição constitucional que dispõe sobre a contenção de despesas com pessoal. Trata-se do art. 169, § 3º, da Constituição Federal, o qual segue transcrito:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

Referida disposição encerra norma constitucional de eficácia limitada, que não logra aplicabilidade devido à ausência de regulamentação legal. Dessa maneira, revela-se mais adequado regulamentar o dispositivo, em vez de inflar ainda mais a Constituição com disposições orientadas à mesma finalidade de conter despesas com pessoal.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nota-se que o Substitutivo à PEC n.º 186/2019, apresentado pelo Relator da Proposta na CCJ, Senador Oriovisto Guimarães, contempla algumas disposições que afrontam as garantias funcionais e institucionais do Poder Judiciário, em manifesta inconstitucionalidade por violação à Separação de Poderes.

Saliente-se, ainda, que um Poder Judiciário forte e independente representa garantia de preservação dos direitos e das liberdades individuais. Portanto, manifesta-se a Associação dos Juízes Federais do Brasil — AJUFE pela supressão de todos os dispositivos apontados nesta Nota Técnica.

Destarte, são essas as considerações que cabiam à ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. Ressalte-se que as reflexões aqui expostas

visam unicamente ao aprimoramento do processo legislativo, tornando mais plural e democrático o debate institucional. Aproveita-se o ensejo, por fim, para reiterar as expressões de estima e distinta consideração.

Brasília/DF, 16 de dezembro de 2019.

FERNANDO MARCELO MENDES
Presidente da AJUFE — Juiz Federal