

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): A controvérsia cuida de examinar se o teto de gastos estabelecido pelo novo arcabouço fiscal da LC 200/2023 deve ser aplicado às receitas próprias de tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União, quando destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário, ainda que tais receitas não integrem as exceções estabelecidas no art. 3º, *caput* e § 2º, IV, da mencionada lei, nem haja fundos especiais próprios instituídos em âmbito federal.

Inicialmente, em caráter preliminar, reafirmo o meu entendimento quanto à legitimidade ativa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) para a propositura de ações abstratas pertinentes ao Poder Judiciário, nos termos de voto por mim proferido na ADI 5.486/SE, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/2/2019.

A jurisprudência desta CORTE tem reconhecido, em diversas oportunidades, a pertinência temática entre os objetivos estatutários da entidade e matérias afeitas ao aperfeiçoamento e à defesa do funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a causas de interesse corporativo. Veja, entre outros (ADC 12, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJe de 18/12/2009; ADI 396, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Rel. p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 5/8/2005; ADI 2.608-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 3/4/2013), o seguinte julgado:

“MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DE SANTA CATARINA: § 2º DO ART. 45: REDAÇÃO ALTERADA PELA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 062/95-TRT/SC: PROMOÇÃO POR ANTIGÜIDADE: JUIZ MAIS ANTIGO; VOTO SECRETO. PRELIMINAR: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS - AMB; LEGITIMIDADE ATIVA; PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DESPACHO CAUTELAR, PROFERIDO NO INÍCIO DAS FÉRIAS FORENSES, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO (art. 21, IV e V do RISTF).

1. Preliminar: esta Corte já sedimentou, em sede de controle normativo abstrato, o entendimento da pertinência temática relativamente à legitimidade da associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, admitindo que sua atividade

associativa nacional busca realizar o propósito de aperfeiçoar e defender o funcionamento do Poder Judiciário, não se limitando a matérias de interesse corporativo (ADI nº 1.127-8).

[...]"

(ADI 1.303-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 1/9/2000)

Supero, ainda, a alegação de inépcia da inicial pois a mesma se confunde com o próprio mérito da Ação Direta. No caso, a petição inicial: (a) indica, de forma adequada, as normas de parâmetro para análise da constitucionalidade da norma federal impugnada; (b) estabelece, de forma clara, a relação de antagonismo entre o ato normativo e o texto da Constituição; e (c) fundamenta, de modo inteligível, as razões da pretensa declaração de inconstitucionalidade.

Conheço, portanto, da presente Ação Direta.

A tese de inconstitucionalidade suscitada pela Requerente argumenta pela de violação às regras constitucionais que garantem a independência do Poder Judiciário e o autogoverno dos Tribunais, as quais seriam frustradas pelo fato de que as exceções ao novo regime fiscal previstas no art. 3º, *caput* e § 2º, IV, da LC 200/2023 descrevem hipóteses adstritas ao Poder Executivo, sem estendê-las aos casos homólogos no âmbito do Poder Judiciário.

Em vários julgados perante essa CORTE, a começar pelo julgamento da ADI 2238 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/6/2020), manifestei-me sobre alegações de violação à separação de poderes em decorrência da imposição de regras de controle financeiro e orçamentário, assentando que não há Estado democrático de direito sem que haja Poderes de Estado e Instituições, independentes e harmônicos entre si, bem como previsão de direitos fundamentais e instrumentos que possibilitem a fiscalização e a perpetuidade desses requisitos. E que todos esses temas são de tal modo interligados, que a derrocada de um, fatalmente, acarretará a supressão dos demais, com o retorno do arbítrio e da ditadura.

Nesse contexto, os dispositivos impugnados devem ser plenamente compatibilizados com a estrutura estabelecida para garantir a independência e harmonia dos Poderes de Estado e órgãos estatais autônomos, entre eles, o art. 3º, *caput* do Novo Regime Fiscal, impugnado pela Autora, que apresenta o seguinte teor:

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do **caput** do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

I - do Poder Executivo federal;

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 dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

Inicialmente, o constituinte estabeleceu a competência legislativa da União, que, por meio de lei complementar, disporá sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União.

Em contrapartida, atribuiu a cada um dos Poderes e órgãos autônomos independência suficiente para apresentar as respectivas propostas orçamentárias, garantindo o dever de ponderar a evolução de seus gastos.

Nesse cenário, o controle fiscal, alcançado mediante metas, tetos e compromissos, consubstancia objetivo de todos os Poderes constituídos.

A prudência fiscal é objetivo que permeia o capítulo constitucional das Finanças Públicas, e a história econômica, em especial a brasileira, já deu provas suficientes de que modelos de desenvolvimento que apostam inconsequentemente na displicência fiscal correm o risco de suportar consequências devastadoras, produzindo cenários de redução nos investimentos, aumentos nas taxas de juros, depreciação da moeda e

perda de postos de empregos.

O esforço necessário para o ajuste requer, pois, a submissão tanto às medidas de austeridade quanto às consequências advindas de seu inadimplemento, evidenciando o grau de comprometimento com a necessária recuperação da hígidez fiscal, sobre as quais o Poder Judiciário não está imune, conforme já decidiu esta CORTE:

“Poder Judiciário: independência, autogoverno e controle. A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também as vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas aos que dão acesso a jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n). O que não admite transigências é a defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais, sem prejuízo, obviamente, da responsabilidade dos respectivos dirigentes pelas ilegalidades, abusos ou excesso cometidos”.

(ADI-MC 691, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJU de 19/6/1992).

Trata-se da observância do binômio AUTONOMIA FINANCEIRA e RESPONSABILIDADE FISCAL, conceito este indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos.

É importante ter em perspectiva esse último aspecto, a respeito da estabilidade desses gastos. Sendo muito das políticas sociais do Estado sustentado por custos e por despesas obrigatórias de caráter continuado, em um contexto em que faltar racionalidade no processo de adjudicação desses direitos, sobrarão infortúnios que o Estado se veja instado logo mais adiante a enfrentar as penosas deliberações de suspensão, retração ou mesmo supressão desses direitos.

Os Poderes de Estado, por isso, devem atuar de maneira harmônica, apesar de independentes, privilegiando o respeito aos princípios da

Administração Pública (CF, art. 37), a cooperação e lealdade institucional e afastando práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos, especialmente do ponto de vista financeiro-orçamentário.

Para tanto, a Constituição Federal sujeita os gestores no âmbito dos Poderes e do Ministério Público a inúmeros controles internos e externos (art. 70 e seguintes da Constituição Federal), bem como à responsabilização no âmbito penal, civil/improbidade e administrativo no caso de descumprimento da LRF.

Nos termos do art. 49, IX, compete ao Poder Legislativo o julgamento anual das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, de maneira global, ou seja, abrangendo toda a Administração Pública *latu sensu*, incluindo também os Poderes Legislativo e Judiciário e a Instituição do Ministério Público. Em relação às contas de todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos – incluindo os presidentes das casas legislativas, de tribunais e chefes dos MPs –, a Constituição Federal prevê o julgamento pelo Tribunal de Contas.

Especificamente, ainda, em relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, nos termos da EC 45/2004, compete, respectivamente, ao Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 103-B, § 4º, II) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 130-A, §2º, II) o controle de suas atuações administrativas e financeiras, cabendo-lhes zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por seus membros ou órgãos, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União.

Ressalte-se, portanto, que eventual descumprimento das normas de responsabilidade fiscal pelos gestores judiciários e do Ministério Público permitirá, além da responsabilização civil, penal e por improbidade, também a responsabilização disciplinar, a partir, inclusive, de encaminhamento pelo próprio chefe do Executivo de representação ao CNJ e CNMP, sem prejuízo das ações judiciais cabíveis e da atuação dos Tribunais de Contas.

A mudança paradigmática do novo regime fiscal veio a reforçar a autoridade jurídica da norma insculpida no art. 169 da Constituição Federal, no propósito legítimo de afastar dinâmicas de relacionamento

predatório entre os Poderes de Estado, a partir de um compromisso fiscal baseado no crescimento sustentável da dívida pública, sem contudo alterar a autonomia do Poder Judiciário.

Mutatus mutandis, esse foi o entendimento sufragado por esta CORTE quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2261, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/09/2020.

Cito a ementa na parte que importa:

“3.9. A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação.

3.10. Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o compromisso fiscal efetivo. A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivar esse modelo, a LRF [não] violou qualquer disposição constitucional, mas sim prestigiou a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente”.

Como tenho afirmado reiteradamente, os Poderes e órgãos autônomos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observância à aplicação conjunta e interligada do princípio da eficiência com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade, pois o administrador deve utilizar-se de critérios razoáveis na realização de todas as suas atividades, uma vez que:

“[...] o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”. (Mensagem Presidencial 886/95, convertida em Proposta de Emenda Constitucional 173/95 e, posteriormente, aprovada como Emenda Constitucional 19)

Os órgãos e Poderes Públicos, atuando obrigatoriamente dentro da legalidade e da moralidade, precisam ser eficientes, ou seja, devem ser aqueles que produzam os efeitos desejados, que deem bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a

lei, velando pela objetividade e imparcialidade.

A definição do presente teto de gastos, contudo, alberga algumas exceções, sobretudo quando há recursos oriundos de receitas próprias, normalmente afetados às finalidades institucionais do respectivo órgão, conforme se verifica na exceção revelada pela LC 200/2023:

“§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

[...]

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;”

A despeito, portanto, de o novo modelo reforçar a responsabilidade fiscal dos entes, devendo o Poder Judiciário da União se adequar aos limites impostos, há de se ter presente o prejuízo acarretado em represar recursos orçamentários oriundos de receitas próprias, sobretudo quando estes se encontram vinculados a propósitos específicos atrelados à sua autonomia.

O Regime Fiscal Sustentável preconizado pela LC 200/2023 surgiu em substituição ao “Teto de Gastos”, implementado pela Emenda Constitucional 95/2016, em conjuntura de crescente déficit fiscal:

“No âmbito da União, a deterioração do resultado primário nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. Note-se que, entre as consequências desse desarranjo fiscal, destacam-se os elevados prêmios de risco, a perda de confiança dos agentes econômicos e as altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e

comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia. Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento” (Exposição de Motivos 83/2016, de 15/06/2016).

Ao abordar a origem deste modelo, o Min. ROBERTO BARROSO bem sintetizou o panorama econômico-financeiro nacional da época:

“As razões que levaram à adoção do teto de gastos federais podem ser assim sintetizadas: (i) o Brasil tem um desequilíbrio fiscal crônico, decorrente, em larga medida, do crescimento acelerado da dívida pública. Essa realidade levou a um aumento do déficit público, assim como à expansão da carga tributária; (ii) os dados corroboram esse cenário: em 2016, o déficit nominal do setor público consolidado era de 9% do Produto Interno Bruto, o déficit primário correspondia a 2,5% do PIB e a dívida bruta do governo geral equivalia a 70% do PIB – tendo a dívida bruta do governo federal alcançado 77% do PIB; (iii) o gasto público federal cresceu perto de 6%, em termos reais, de 1997 a 2016, passando de 14% para 20% do PIB. Nesse quadro, conter a expansão das despesas, em paralelo com as reformas estruturais, permitiria à União Federal reequilibrar suas contas”. (ADI 6930, Tribunal Pleno, DJe de 15/08/2023)

No ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja constitucionalidade já foi apreciada por esta CORTE (ADI 2238, minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/09/2020), surge como marco legal relevante para todas as esferas de governo, estabelecendo *“regras quantitativas e de procedimento, como: (i) maior controle do gasto com pessoal; (ii) limitação mais rígida para o endividamento público, reafirmando aqueles estabelecidos pelo senado; (iii) adoção de mecanismos de controle das contas públicas em anos eleitorais; e (iv) definição de metas fiscais anuais e exigência de apresentação de relatórios de acompanhamento”* (Tinoco, Fabio Giambiagi Guilherme. Política Fiscal no Brasil de 1981 a 2023: uma retrospectiva histórica, 2023. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/23785/1/PRLiv_215997_TD%20157_Pol%C3%ADtica%20fiscal.pdf).

A vigência da Emenda Constitucional 109/2021 fez alterar, entre

outras medidas, o arcabouço fiscal então vigente para reforçar o princípio do equilíbrio fiscal, a partir da concepção de sustentabilidade da dívida pública. O art. 163, inc. VIII, da Constituição Federal, passou a exigir indicadores de apuração e compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida, consistente com os limites legais, medidas de ajuste, suspensões e vedações, além de planejamento de alienação de ativos para a redução da dívida.

A nova política fiscal foi então materializada com a Lei Complementar 200/2023, diante do seguinte panorama (doc. 27):

“É dizer que, conforme o Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício financeiro de 2024, Lei nº 14.791, de 2023, a projeção do Governo Federal para a Dívida Bruta Geral (de todos os Entes) é de, respectivamente, 77,73 %, de 78,46 % e de 79,28 % em relação ao Produto Interno Bruto para os anos de 2024, 2025 e 2026. Ou seja, mais do que três quartos de toda a riqueza nacional (PIB) é composta do estoque de Dívida Pública. Esse cenário, com certeza, é indesejável, notadamente com os juros sobre tal estoque, que acabam por privar dos Governos de realizarem investimentos com créditos orçamentários em áreas essenciais de políticas públicas, como a saúde e a educação públicas”.

A renovação tem por escopo *“a promoção de uma evolução saudável do orçamento público, minimizando a volatilidade que poderia ser observada ao vincular o crescimento da despesa à receita e que atentaria ao planejamento dos gastos, uma vez que a estabilidade das políticas públicas configura condição necessária ao objetivo de maior eficiência do gasto público”* (Relatório de Projeções Fiscais, 2024. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:49118]).

Especificamente quanto às inovações do novo regime, estudos apontam como principais alterações:

“Regra de primário com bandas: a meta de primário agora não será determinada por um valor único, mas por um intervalo de +0,25% e -0,25% do valor referência em proporção do PIB. Para 2023, a meta de primário é um déficit de -0,5%. Portanto, o compromisso de primário é cumprido se o resultado auferido estiver entre -0,25% e -0,75% do PIB.

Regra de receitas: o crescimento das despesas primárias

ficará condicionado ao crescimento das receitas no período anterior. O desenho é: se a meta de primário for cumprida, o crescimento dos gastos será de 70% do crescimento das receitas. Caso contrário, o crescimento máximo das despesas será de 50% do crescimento das receitas.

Regra de gastos: o governo elaborou um mecanismo anticíclico para evitar quedas ou crescimentos muito grandes caso as receitas variem muito. Dessa forma, para além da restrição inicial advinda da arrecadação, estabeleceu-se um intervalo que condiciona a taxa de crescimento das despesas. O crescimento mínimo real das despesas será de 0,6% e o máximo de 2,5%". (Marques, Pedro Romero; Brenck, Clara Zanon; Carvalho, Laura; Rodrigues, Lucca Henrique Gustafson; Gomes, João Pedro de Freitas. Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar (Nota nº 036). MADE/USP).

Menciona-se no novo arcabouço fiscal a regra sobre o crescimento da despesa primária: *"em primeiro lugar, define-se um aumento máximo real, situado entre 0,6% e 2,5% ao ano. Em segundo lugar, dentro desse intervalo inicial, estabelece-se um limite vinculado ao crescimento da despesa primária, o qual não pode exceder 70% ou 50% da variação real da receita, dependendo do alcance da meta de resultado primário no ano anterior (gatilhos automáticos). Quanto maior (menor) for o crescimento da receita real, o crescimento real da despesa se aproximará do limite superior (inferior) de 2,5% (0,6%)"* (Nogueira, Eduardo. Balanço de 2023: novas regras e velhos desafios para a estabilidade fiscal da União. Relatório de Acompanhamento Fiscal, 2024. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/645989/RAF84_JAN2024.pdf).

Trata-se de contraposição relevante entre o novo regime fiscal e a EC 95/2016. Enquanto este último inflingiu um limite rígido às despesas primárias, por intermédio da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), o atual modelo assegura o crescimento da dívida, a partir de um limite móvel situado entre 0,6% a 2,5%:

Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:

I - 70% (setenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei

orçamentária anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); ou

II - 50% (cinquenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 1º O crescimento real dos limites da despesa primária, nos casos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Esta nova regra repele o modelo de austeridade rígida, sem perder de vista a disciplina fiscal dos agentes públicos. Para estudiosos da Universidade de São Paulo, *“o NAF [Novo Arcabouço Fiscal] representa um avanço consistente em relação ao Teto de Gastos, permitindo o crescimento real das despesas primárias. Seu desenho corrige em parte o caráter pró-cíclico das metas de resultado primário, assegurando o crescimento das despesas mesmo quando há queda na arrecadação”* (Marques, Pedro Romero; Brenck, Clara Zanon; Carvalho, Laura; Rodrigues, Lucca Henrique Gustafson; Gomes, João Pedro de Freitas. Quais os efeitos do novo arcabouço fiscal sobre a trajetória de gastos públicos? Uma análise preliminar (Nota nº 036). MADE/USP).

Em relação ao Poder Judiciário da União, as receitas vinculadas serão percebidas pelos cofres públicos e oportunamente despendidas, conforme critérios previamente definidos pela regra orçamentária e no limite de crescimento estabelecido pelo novo regime. Não há vedação ao aumento de despesas primárias relacionadas ao art. 98, § 2º, da Constituição Federal, desde que limitadas ao novo teto. São essas as informações prestadas pelo Poder Executivo (doc. 28):

“57. Ou seja, repetindo-se: NÃO HAVERÁ QUALQUER REDUÇÃO DOS LIMITES DE QUAISQUER DOS PODERES, NEM PARA 2024, NEM PARA OS EXERCÍCIOS FINANCEIROS SUBSEQUENTES. Mais: Haverá, inclusive, correção pelo IPCA nesses limites, além do aumento real da despesa estipulada pelos arts. 4º e 5º da LCP 200. A rigidez

proposta é somente sobre o total a ser autorizado e executado via orçamento público, de forma que alguns itens poderão crescer acima da inflação, desde que compensados por outros que, necessariamente, terão que apresentar crescimento abaixo da inflação”.

É importante notar, contudo, que as receitas superavitárias do Poder Judiciário devem retornar ao caixa único do Tesouro, livres e desvinculadas, para posterior definição do gasto na lei orçamentária. É que a Lei 4.320/1964, que trata sobre normas gerais de Direito Financeiro, prevê, no seu art. 43, § 1º, o ônus de os Poderes de Estado restituírem aos cofres do Tesouro Nacional o superávit financeiro, incluindo-se, desta feita, o próprio Poder Judiciário, conforme já enunciado por esta CORTE (ADI 6.045, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 17/07/2020):

“ORÇAMENTO – SUPERÁVIT – INCORPORAÇÃO – CONTA ÚNICA DO TESOIRO. Na forma do artigo 43, inciso I, § 1º, da Lei nº 4.320/1964, eventual superávit apurado ao final do exercício financeiro há de ser incorporado à conta única do Tesouro, viabilizando aos Poderes Executivo, responsável pela contabilidade das receitas, e Legislativo a definição do orçamento estadual, observado o princípio da separação dos poderes – artigo 2º da Constituição Federal”.

Deste modo, mesmo os montantes oriundos de receitas próprias, quando o Judiciário federal de mostrar superavitário, deveriam retornar, em princípio, à conta do Tesouro para dali serem direcionados e empenhados conforme novo ciclo legislativo orçamentário.

Esta compreensão, todavia, destoa daquilo que se verifica no Poder Judiciário subnacional e seus fundos especiais.

Fundo público é *“o conjunto de recursos financeiros, especialmente formado e individualizado, destinado a desenvolver um programa, uma ação ou uma atividade pública específica”*, caracterizando-se pela *“organização financeira referente à afetação de certas receitas a determinadas despesas públicas previstas em lei”* (MARCUS ABRAHAM. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada . Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 294).

Da Lei Geral sobre Finanças Públicas se extrai que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços (Lei 4.320/1964, art. 71).

Os fundos públicos caracterizam-se pela vinculação de determinadas receitas a objetivos ou serviços específicos, assegurando que parcela dos recursos públicos sejam destinados a objetivos particulares. Para tanto, a legislação preservou sua afetação mediante regra que garante que o superávit financeiro seja transportado para o exercício posterior, caso não seja empenhado.

Lei 4.320/1964

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

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.

LC 101/2000

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse contexto, a imposição de um teto de gastos a fundo especial, composto por um conjunto de recursos angariados ao longo de exercícios pretéritos, não aparenta refrear o inchaço fiscal, mas, antes, compromete o financiamento de determinadas atividades relacionadas às funções essenciais à justiça brasileira.

Tal foi a compreensão firmada no julgamento da ADI 6930, de relatoria do Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJE de 15/08/2023. Dada sua pertinência, colaciono o quanto decidido no julgamento dos Embargos de Declaração:

“Ementa: Direito Constitucional e Financeiro. Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Regime

de recuperação fiscal. Teto de gastos. Fundos públicos especiais. Provimento.

1. Embargos de declaração opostos contra acórdão em que esta Corte atribuiu interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, § 4º, da Lei Complementar nº 159/2017 (com a redação da Lei Complementar nº 178/2021), para excluir da regra do teto de gastos os “investimentos executados com recursos afetados aos fundos públicos especiais instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal”.

2. O conceito de investimento adotado pela decisão embargada não se restringe à classificação de despesa prevista no art. 12, § 4º, da Lei nº 4.320/1964. Na verdade, a intenção desta Corte foi permitir que os recursos afetados a esses fundos especiais continuassem a ser empregados para a consecução de todas as atividades às quais estão vinculados, relacionadas a “melhorias efetivas dos respectivos serviços públicos”.

3. Assim, estão excluídas do teto de gastos todas as despesas pagas com recursos afetados aos fundos especiais instituídos pelo Poder Judiciário e pelas funções essenciais à justiça para a consecução das atividades às quais estão vinculados, inclusive as despesas de custeio e os investimentos (art. 12, §§ 1º e 4º, da Lei nº 4.320/1964). Renova-se, contudo, a advertência de que tais verbas públicas não podem ser utilizadas para despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao pagamento de pessoal.

4. Embargos de declaração providos, para prestar esclarecimentos”.

Ocorre que o Poder Judiciário da União ainda não foi contemplado de maneira específica com a criação de fundo próprio, o que prejudicaria, se aplicada uma interpretação restritiva, a manutenção de receitas próprias destinadas ao seu funcionamento quando houvesse alguma conjuntura superavitária.

A retenção de tais numerários sob sua tutela orçamentária, a despeito de ainda não haver fundo especial constituído, ilidiria prejuízos ao seu funcionamento e se aproximaria da solução normativa encontrada na própria LC 200/2023 para determinadas entidades federais que também angariam recursos próprios, como universidades, empresas públicas e instituições científicas, entre outras:

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

[...]

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

[...]

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

Deste modo, ao afastar da base de cálculo e dos limites previstos no art. 3º da LC 200/2023 as receitas próprias de Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário, tem-se solução que prestigia sua autonomia, se aproxima daquilo que já se pratica entre os tribunais estaduais e não afeta o comprometimento institucional no esforço de recuperação da hígidez fiscal. É que as receitas provenientes da União e conformadas pelo orçamento público continuarão a ser regidas pelo teto do regime fiscal sustentável. Subtrai-se dele somente aquilo que o Poder Judiciário angaria *sponte propria*.

Transcrevo, nesse sentido, o parecer da Procuradoria-Geral da República apostado aos autos (doc. 56):

“O § 2º do art. 3º da Lei Complementar n. 200/2023, no seu inciso IV, excepciona do limite que estabelece as despesas custeadas com receitas próprias ou decorrentes de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, quando se trata de universidade pública federal, empresa pública da União prestadora de serviços para hospitais universitários federais,

instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, estabelecimento de ensino militar federais, bem como qualquer outra instituição científica, tecnológica ou de inovação.

O dispositivo, porém, não estende o critério para receitas da mesma ordem obtidas por tribunais federais. São diversas as hipóteses de receitas advindas de atividades próprias e específicas dos tribunais, não compreendidas em disposições orçamentárias gerais. São desse gênero não só as receitas oriundas, exemplificativamente, de alugueis, alienação de bens, multas aplicadas a fornecedores por descumprimento contratual, como, sobretudo, as custas e emolumentos. Não há por que lhes dedicar tratamento desigual ao das entidades que foram expressamente referidas no inciso citado.

Com relação às custas e aos emolumentos - enfatize-se -, o art. 98, § 2º, da Constituição dispõe que 'serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça'. Não há dúvida de que esses recursos, a exemplo daqueles livres do teto criado pela lei complementar, destinam-se ao custeio das entidades que os recolhem. Tanto nos casos contemplados expressamente na lei complementar como isentos do teto como nas custas e emolumentos (e também em outras receitas eventuais) nota-se a índole análoga quanto à finalidade dessas verbas. E isso assim é, independentemente de haver fundo especial formado para arrebatar esses recursos. Daí a conclusão necessária de que o estabelecimento de regime de fundos especiais para o Poder Judiciário da União não há de ser pressuposto para destinação vinculada das receitas jurisdicionais".

Nesse cenário, entendendo haver necessidade de conferir interpretação conforme a Constituição ao dispositivo ora impugnado de forma a abarcar sob o conjunto de situações excepcionais as receitas próprias do Judiciário federal.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação direta para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, *caput* e § 2º, da Lei Complementar 200/2023, de forma a excepcionar do teto ali previsto as receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário da União.

É como voto.