

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 039.463/2023-0

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Superior da Justiça do Trabalho

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU EM FACE DE RESOLUÇÃO DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL E DE DELIBERAÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO, CUJO FUNDAMENTO É A RESOLUÇÃO 256/2023 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE É OBJETO DE EXAME DE OUTRO PROCESSO JÁ EM TRAMITAÇÃO NESTE TRIBUNAL. PREJUDICIALIDADE DA MATÉRIA. ARQUIVAMENTO, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

## RELATÓRIO

Transcrevo, na íntegra, a instrução lavrada no âmbito da AudPessoal, com a qual se manifestaram de acordo os seus dirigentes (peças 8-10):

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação autuada com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, visando apurar possíveis pagamentos irregulares no âmbito Conselho da Justiça Federal (CJF), Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e Órgãos do Poder Judiciário da União a título de gratificação por exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados federais de primeiro e segundo graus disciplinada pela Resolução CJF 847, de 8/11/2023, ou qualquer outra de conteúdo análogo (peças 1, 4 e 7).

### HISTÓRICO

2. Reproduz-se abaixo o Despacho do Auditor-Chefe Adjunto da AudPessoal, no qual constam os principais fatos e fundamentos que orientam a autuação desta representação (peça 1) (destaques constam do original):

1. O Conselho da Justiça Federal (CJF), no dia 8/11/2023, expediu a Resolução CJF 847, a qual dispõe sobre a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados federais de primeiro e segundo graus.

2. A mencionada norma fundamentou-se na Lei 13.093/2015, que instituiu a gratificação por exercício cumulativo de jurisdição aos membros da Justiça Federal; na Resolução CJF 341/2015, que dispõe sobre a gratificação por exercício cumulativo de jurisdição de que trata a Lei 13.093/2015; na Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 528/2023, a qual garante a equiparação constitucional entre direitos e deveres da magistratura e do Ministério Público; bem como na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público 256/2023, a qual disciplina a cumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo no âmbito do Ministério Público da União.

3. *Todavia, percebe-se que a mencionada Resolução CJF 847/2023, ao dispor sobre a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados federais de primeiro e segundo graus, inovou no sistema jurídico, principalmente em face de seus arts. 7º e 8º. Esses dispositivos, ao criarem a denominada “licença compensatória”, na proporção de 3 dias de trabalho para 1 dia de licença – limitando-se a concessão a 10 dias por mês –, podendo até mesmo esses dias serem indenizados em caso de não fruição, deram origem à percepção de uma vantagem sem nenhum lastro normativo, uma vez que nem a Lei 13.093/2015 e nem a Resolução CJF 341/2015 [esta responsável por regulamentar a Lei 13.093/2015] tratam, em nenhum momento, da possibilidade de se criar uma parcela com estas características.*

4. *Faz-se necessário esclarecer que a Lei 13.093/2015 permite o pagamento de “gratificação por exercício cumulativo de jurisdição aos membros da Justiça”, denominada de GECJ, a qual, a fim de atender a situações excepcionais e retribuir o esforço de determinados juízes, é devida na proporção de 1/3 do subsídio do magistrado designado à substituição para cada trinta dias de exercício de designação cumulativa, cujo pagamento é feito na modalidade pro rata tempore. No texto anterior à redação desta norma, o Projeto de Lei 7.717/2014 denominava tal parcela de “gratificação por exercício cumulativo de jurisdição e de função administrativa aos membros da Justiça” (destaque acrescentado), sendo que, posteriormente, mediante emenda substitutiva do relator do projeto, foi retirada a hipótese de **acumulação de atividades administrativas** como fato gerador da gratificação.*

5. *Ademais, não há ainda na Lei 13.093/2015 e nem na Resolução CJF 341/2015 a possibilidade de que seja criada uma licença compensatória passível de ser indenizada, haja vista que, em ambos os textos normativos, faz-se menção clara que tal parcela tem caráter remuneratório. Nesse sentido, citam-se os excertos do art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.093/2015 e art. 12, da Resolução CJF 341/2015 (destaques acrescentados):*

#### **Lei 13.093/2015**

*Art. 4º O valor da gratificação corresponderá a 1/3 (um terço) do subsídio do magistrado designado à substituição para cada 30 (trinta) dias de exercício de designação cumulativa e será pago pro rata tempore.*

*Parágrafo único. A **gratificação terá natureza remuneratória**, não podendo o seu acréscimo ao subsídio mensal do magistrado implicar valor superior ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.*

#### **Resolução CJF 341/2015**

*Art. 12. A **gratificação por exercício cumulativo de jurisdição tem natureza remuneratória** e seu valor será somado ao do subsídio para fins da incidência do teto remuneratório constitucional, correspondente ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal.*

6. *Irregularidade análoga a aqui carreada já foi tratada em processo de representação do Ministério Público junto ao TCU (TC 033.789/2015-0), que versou acerca de regulamentação da GECJ em alguns órgãos da Justiça da União que criaram, artificialmente, fatos geradores da GECJ e benefícios não previstos em lei. O Plenário do TCU, naquela ocasião, então conheceu da representação e, no mérito, considerou parcialmente procedente, quanto à questão da compensação de dias, nos termos do item 9.3, do Acórdão 585/2016-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, conforme excerto a seguir:*

*9.3. no mérito, considerar a presente Representação parcialmente procedente tão somente quanto à questão relativa à compensação, sem, contudo, determinar a adoção de outras medidas, considerando que as unidades jurisdicionadas já adotaram as providências necessárias para sanar a questão (§ 5º, art. 10, da Resolução 4/2015 – revogado pela Resolução 10/2016 – TJDFT); e improcedente quanto às demais questões, nos termos do Voto.*

7. *Ainda, de igual modo, padece dos mesmos vícios a Resolução CNMP 256, de 27 de janeiro de 2023, norma infralegal que criou, no âmbito do Ministério Público da União, a denominada “licença compensatória”, com possibilidade de ser indenizada, tendo sido então utilizada como parâmetro para a concessão da vantagem irregular aqui tratada, com fulcro na equiparação constitucional reafirmada no texto da Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 528, de 20 de outubro de 2023. Nesse sentido, diante do seu vício originário, jamais a mencionada*

resolução CNMP 256 poderia ter sido utilizada como parâmetro para a criação da vantagem constante da Resolução CJF 847, de 8/11/2023, sob os auspícios de uma equiparação constitucional. Cabe alertar que, especificamente quanto a esta resolução do CNMP, o tema está sendo tratado em outro processo de controle externo específico, qual seja, o TC 013.242/2022-9.

8. Em levantamento inicial, pode-se estimar um dano ao erário da ordem de R\$ 720.993.985,50 ao ano, haja vista que a mencionada prática pode alcançar a quase totalidade dos magistrados federais e aqueles do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Para a estimativa, adotou-se como valor remuneratório médio o subsídio dos magistrados federais, fixado em R\$ 35.710,45 a partir de 1º/4/2023, e que atual quantitativo de membros ativos é 6.057 – informações obtidas a partir de levantamento feito no âmbito do TC 006.613/2021-7.

9. Pode-se então findar que o reconhecimento das citadas licenças compensatórias, e a sua subsequente possibilidade de conversão em pecúnia, infringem os princípios constitucionais da razoabilidade, legalidade, moralidade e legitimidade, podendo ainda configurar em artifício para se extrapolar o teto remuneratório constitucional, em face de uma eventual generalização dos pagamentos de até 1/3 do subsídio dos magistrados, contrariando os termos do inciso XI, do art. 37, da CF/1988. Somando-se a tudo isso o grave fato de que tal vantagem foi criada mediante total desconhecimento do Parlamento e, portanto, afastou-se das exigências constitucionais e do debate democrático a que se devem submeter o emprego de verbas do erário, principalmente aquelas dirigidas ao pagamento de agentes públicos.

10. Nessa esteira, constata-se a existência de robustos indícios de irregularidades nos pagamentos que advirão da Resolução CJF 847, de 8/11/2023 e de outras normas de igual natureza, atraindo a competência desta Corte de Contas para apuração do caso concreto, possibilitando, subsequentemente, verificar com maior precisão as supostas irregularidades originadas dessa resolução.

11. Dessa forma, manifesto-me no sentido de que a matéria sub examem atende cumulativamente aos requisitos previstos no item 27, incisos I a IV, do Anexo I da Portaria-Segecex 12/2016, bem como determino a autuação de representação, com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

3. Por oportuno, cumpre informar que o Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Dr. Lucas Rocha Furtado, formulou, recentemente, a representação contida no TC 039.572/2023-4, relacionada com o objeto desta ação de controle. Ao compulsar aqueles autos, verificou-se que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) também aprovou resolução que concede vantagens de mesma natureza que a disciplinada pela Resolução CJF 847/2023.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

4. Deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes do art. 235 do Regimento Interno do TCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, encontra-se acompanhada do indício concernente à irregularidade, bem como existe interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada.

5. Além disso, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) do TCU possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante o disposto no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno, bem como atende aos requisitos previstos no item 27, incisos I a IV, do Anexo I da Portaria-Segecex 12/2016 (cf. despacho à peça 1).

6. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações nos termos do parágrafo único do art. 237 do mesmo normativo.

### **EXAME SUMÁRIO**

7. Considerando o disposto no caput do art. 106 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade, da relevância dos fatos noticiados e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto.
8. Não há dúvidas quanto aos aspectos de risco e relevância para as unidades jurisdicionadas, uma vez que as irregularidades apresentadas envolvem pagamentos expressivos a magistrados do Poder Judiciário da União sem possível respaldo legal.
9. Em termos de materialidade, entende-se que os pagamentos a título de exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias, assim como a possibilidade de indenizações de licenças compensatórias, no forma da Resolução CJF 847, de 8/11/2023, podem alcançar anualmente até quatro vezes o valor do subsídio de cada magistrado, além das remunerações regularmente previstas em lei. Ao ano, as irregularidades podem representar um dano ao erário de mais de R\$ 865 milhões, uma vez que a mencionada prática pode abranger a quase totalidade da magistratura ativa remunerada pela União. Para a estimativa, adotou-se como valor remuneratório o subsídio dos magistrados federais, fixado em R\$ 35.710,45 a partir de 1º/4/2023, e que atual quantitativo de membros ativos é 6.057 (informações obtidas a partir de levantamento feito no âmbito do TC 006.613/2021-7). Tendo em conta que o art. 6º da Resolução CJF 847/2023 considera diversos afastamentos do magistrado de suas funções como fato gerador da vantagem, inclusive as férias anuais de sessenta dias, o dano estimado foi calculado com base em 12 meses do ano ( $1/3 * \text{remuneração} * \text{número de magistrados} * 12 \text{ meses}$ ).
10. Por essas razões, em exame sumário, entende-se que os fatos noticiados na representação podem ser considerados de alto risco, relevância e materialidade, cabendo o prosseguimento do processo, mediante atuação direta do Tribunal, nos termos do inciso I do § 4º do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.

### **EXAME TÉCNICO**

11. Compulsando a Resolução CJF 847, de 8/11/2023, verifica-se que o normativo replica, com alguns ajustes, as disposições constantes na Resolução-CNMP 256/2023, a qual implementou a gratificação por cumulação de acervo processual, procedimental ou administrativo e indenizações de licenças compensatórias no âmbito dos ramos do Ministério Público da União (MPU).
12. Tem-se que o procedimento do CJF, processo 0003469-23.2023.4.90.8000, que aprovou a Resolução CJF 847/2023 é resultado de requerimento formulado pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), conjuntamente com outras associações, com fins de implementar e regulamentar aos magistrados da justiça federal o direito reconhecido aos membros do Ministério Público pela Resolução CNMP 256/2023 (peça 5).
13. Assim, adotar-se-á exame já empreendido por esta Unidade Técnica no âmbito dos TC 013.242/2022-9, para com isso retomá-lo in totum, embora cuidando de atualizá-lo e complementá-lo quando e se fizer necessário.

### **Análises:**

14. Preliminarmente, em face da relevância ao tema aqui tratado, cumpre-se contextualizar a criação da Gratificação por Exercício Cumulativo de Ofícios (GECO), prevista para membros do MPU, e da Gratificação por Exercício Cumulativo de Jurisdição (GECJ) para magistrados da Justiça da União.
15. A GECO foi criada pela Lei 13.024, de 26/8/2014, sendo devida aos membros do MPU que forem designados em substituição, na forma do regulamento, desde que a designação importe acumulação de ofícios por período superior a 3 (três) dias úteis (art. 2º). A gratificação corresponde a 1/3 (um terço) do subsídio do membro designado à substituição para cada 30 (trinta) dias de exercício

*de designação cumulativa e será paga pro rata tempore (art. 3º). Não há na lei qualquer previsão para criação de licença compensatória passível de ser indenizada.*

16. *Ressalte-se que o art. 17 da Lei 13.024/2014, resultado de emenda apresentada pelo Deputado Vieira da Cunha (PDT-RS), buscou ampliar a gratificação às atribuições dos magistrados da União, com base no princípio da simetria, todavia o artigo foi vetado pelo Presidente da República, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, pelas seguintes razões:*

*O dispositivo não atende à determinação contida no art. 169 da Constituição, pois, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, não foi objeto de autorização específica no Anexo V da Lei Orçamentária de 2014 (Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014). Além disso, a geração de despesa obrigatória de caráter continuado sem a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem a demonstração da origem de recursos para seu custeio encontra óbice na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

17. *Percebe-se, assim, que a concessão de vantagens remuneratórias a determinada carreira deve estar prevista em lei específica, devendo se submeter à adequada discussão legislativa sobre a matéria, apreciada pelo Poder Legislativo. Isso é assim em face de conteúdo constitucional mandamental, constante da norma prescrita no art. 37, inciso X, da CF/1988, dispositivo que ainda firma pela necessidade de iniciativa privativa de Poder ou de órgão legitimado para então propor a fixação da respectiva remuneração ou subsídio dos seus servidores ou de seus membros, com o subsequente encaminhamento ao crivo do Poder Legislativo e sanção do Presidente da República. Esse rigor do processo legislativo constitucional rechaça, por si só, a possibilidade de criação de vantagem sem autorização em lei específica, ou seja, por vontade própria de Poder ou de órgão detentor apenas de iniciativa privativa, mas não de potestade unilateral para tanto. Além disso, deve também atender ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da CF/1988 e estimativas de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

18. *Posteriormente, buscando simetria entre a magistratura e os membros do MPU, as Justiças Federal, do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), do Trabalho e Militar da União elaboraram projetos de lei buscando gratificação análoga à do MPU, valendo-se, em linhas gerais, das mesmas justificativas utilizadas pelo Parquet. Após o devido processo legislativo, os projetos de lei resultaram na sanção das Leis 13.093/2015, 13.094/2015, 13.095/2015 e 13.096/2015.*

19. *Impende salientar que a gratificação prevista nas propostas de projetos de lei enviadas pela magistratura ao Congresso previa a “gratificação por exercício cumulativo de função administrativa”, bem como definiam “acumulação de função administrativa” como o exercício cumulado de atividade jurisdicional e de atribuição administrativa em órgão da respectiva justiça, conforme demonstram os artigos 1º e 2º dos Projetos de Lei 7.717/2014 e 7.891/2014, apresentados pelas Justiças Federal e do Trabalho, respectivamente (peça 28, do TC 013.242/2022-9).*

20. *Todavia, por emenda substitutiva do Relator, a hipótese de acumulação de atividade administrativa como fato gerador da gratificação foi excluída, como demonstram os artigos 1º e 2º das Leis 13.093/2015 e 13.094/2015, inclusive a denominação da gratificação foi alterada de “gratificação por exercício cumulativo de jurisdição e de função administrativa aos membros da Justiça” para “gratificação por exercício cumulativo de jurisdição aos membros da Justiça”. Portanto, não restam dúvidas que a GECJ é devida apenas em relação às atividades finalísticas do magistrado decorrente o acúmulo de juízo e acervo processual, intrínsecas da prestação jurisdicional, não sendo devida em relação às atividades exercidas pelo magistrado de cunho administrativo em juízo ou fora dele.*

21. *Pois bem, de acordo com as referidas leis, a GECJ é devida aos magistrados responsáveis pelo exercício cumulativo de jurisdição, bem assim pela acumulação de acervos processuais, com o fim de atender a situações excepcionais e retribuir o esforço de alguns juizes. A gratificação corresponde a 1/3 (um terço) do subsídio do magistrado designado à substituição para cada trinta dias de exercício*

*de designação cumulativa, devendo ser paga pro rata tempore. Também não há qualquer previsão para criação de licença compensatória passível de ser indenizada.*

22. *Ademais, todas elas estabelecem que “a gratificação terá natureza remuneratória, não podendo o seu acréscimo ao subsídio mensal do magistrado implicar valor superior ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal” (art. 4º, parágrafo único, das Leis 13.093/2015, 13.094/2015, 13.095/2015 e 13.096/2015). Portanto, não há dúvidas acerca da natureza remuneratória desse tipo de gratificação e que seu acréscimo ao subsídio deve observar o teto remuneratório constitucional.*

23. *Ocorre que, ao regulamentar as respectivas leis, alguns órgãos da Justiça da União criaram, artificialmente, fatos geradores GECJ e benefícios não previstos nas leis. A título de exemplo, cita-se o § 4º do art. 12 da Resolução CJF-RES-2014/00341/2015 (<<https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20341-2015.pdf>>) que previa a hipótese da conversão do valor que excedesse o teto constitucional em dias de compensação, na proporção de três para um, vedada sua retribuição em pecúnia.*

24. *As irregularidades foram objeto de representação pelo Ministério Público junto ao TCU (TC 033.789/2015-0). Ao apreciar a matéria, o Plenário do TCU conheceu da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente quanto à questão relativa à compensação de dias. Todavia, deixou de determinar a adoção de qualquer medida, tendo em vista que as unidades jurisdicionadas já tinham adotado providências para sanar a questão, nos termos do item 9.3 do Acórdão 585/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro:*

*9.3. no mérito, considerar a presente Representação parcialmente procedente tão somente quanto à questão relativa à compensação, sem, contudo, determinar a adoção de outras medidas, considerando que as unidades jurisdicionadas já adotaram as providências necessárias para sanar a questão (§ 5º, art. 10, da Resolução 4/2015 – revogado pela Resolução 10/2016 – TJDFT); e improcedente quanto às demais questões, nos termos do Voto;*

25. *Posteriormente, em monitoramento da citada deliberação, verificou-se que tal vício não mais subsistia no âmbito do CNJ, uma vez que o Conselho havia editado Resolução 390, de 19/4/2016, revogando a compensação de dias prevista nos parágrafos 4º e 5º, do artigo 12, da Resolução CJF-RES-2014/00341, de 25/3/2015.*

#### **Resolução CJF 847, de 8/11/2023 (peça 4)**

26. *Uma vez delineado o histórico e características das supracitadas gratificações, passa-se a discutir o caso em tela.*

27. *De acordo com o processo CJF 0003469-23.2023.4.90.8000 (peça 5), a Resolução CJF 847/2023 disciplina “o exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados federais de primeiro e segundo graus”, com vista a afastar a assimetria resultante da desvantagem remuneratória da magistratura com relação ao Parquet, criada pela Resolução CNMP 256/2023.*

28. *Compulsando a referida resolução, verifica-se claramente que ela cria vantagem não prevista na Lei 13.093/2015 atinente ao acúmulo de atividades administrativas ou processuais extraordinárias (artigos 1º a 5º). Saliente-se que não há vantagem equivalente na Lei 13.024/2014, que instituiu a GECCO para membros do MPU e que sirva de referência para a suposta assimetria.*

29. *Como se vê na resolução, diversas atribuições ordinárias e regulares desempenhadas por magistrados foram autodenominadas de “função relevante singular” passíveis de recebimento da gratificação, a exemplo do exercício da função de chefia, coordenação, assessoria, entre tantas outras. Dificilmente teremos atividades da magistratura que não se enquadrem nos conceitos de “exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias”. O grau de*

*abrangência da norma fica evidente com o inciso IX do art. 4º da Resolução CJF 847/2023, ou seja, o magistrado que se encontrar em licença para exercer a presidência de associação de classe, às expensas da União, poderá reconhecer até 120 dias de licenças compensatórias e ser indenizado em até quatro subsídios (algo em torno de R\$ 142 mil). Uma leitura de seus artigos 2º a 6º é suficiente para constatar tal grau de generalização e abrangência (peça 4).*

30. *É indiscutível que a Resolução CJF 847/2023 inovou no ordenamento jurídico criando uma gratificação sem paralelo com a prevista nas Leis 13.093/2015 (GECJ) e 13.024/2014 (GECO). Como já explicado, a GECJ é devida apenas em relação às atividades finalísticas do magistrado decorrente do acúmulo de juízo e acervo processual, intrínsecas da prestação jurisdicional, não sendo devida em relação às atividades exercidas pelo magistrado de cunho administrativo em juízo ou fora dele. Tem natureza remuneratória e seu acréscimo ao subsídio deve observar o teto remuneratório constitucional. Além disso, não há qualquer previsão para criação de licença compensatória passível de ser indenizada.*

31. *Da mesma forma das irregularidades constantes na Resolução CNMP 256/2023, não há qualquer paralelo nas Leis 13.093/2015 (GECJ) e 13.024/2014 (GECO) que justifiquem pagamentos das vantagens em apreço. Percebe-se, assim, que ambas as resoluções criaram gratificações novas, mediante uma retórica de assimetria entre carreiras. Frise-se, não há direito originário em lei que possa servir de justificativa para a suposta assimetria.*

32. *Sem dúvida, qualquer pagamento em função desse novel “exercício e acúmulo de funções administrativas e processuais extraordinárias” configura o pagamento de uma gratificação nova, de caráter continuado, que deveria estar prevista em lei específica, apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo, devendo atender ao disposto no art. 169, § 1º, inciso II, da CF/1988 e estimativas de impacto orçamentário-financeiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

33. *Outra irregularidade é o reconhecimento de licenças compensatórias e sua possibilidade de conversão em pecúnia, na proporção de três dias trabalhados para um de licença (artigos 7º e 8º). Por elementar, não precisa esforço para perceber violações e ofensas aos princípios constitucionais da razoabilidade, legalidade, moralidade e, por tudo isso, ao princípio da legitimidade – mais inclinado à proteção de direitos fundamentais. Com efeito, o art. 7º da Resolução permite o reconhecimento de “licença compensatória na proporção de 3 (três) dias de trabalho para 1 (um) dia de licença, limitando-se a concessão a 10 (dez) dias por mês”. Isto quer dizer que a cada três meses de trabalho (90 dias) poderá ser reconhecido um mês de licença compensatória (30 dias), ou seja, em um ano (360 dias) até 4 meses (120 dias) de licença compensatória, isto é, que pode ser convertida em remuneração. Trata-se de um benefício peculiar e totalmente desproporcional.*

34. *A bem da verdade, o reconhecimento de licenças compensatórias e sua possibilidade de conversão em pecúnia, como foi instituída, é uma forma de burla ao teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988. Sabe-se que as gratificações em questão têm natureza remuneratória e se sujeitam ao teto constitucional. Dessa forma, quando somada ao subsídio dos magistrados, uma grande parcela da vantagem é retida a título de “abate teto”. Em diversas situações o acréscimo remuneratório efetivo é muito pequeno ou sequer há. Assim, o artifício de reconhecer “licença compensatória” visa, nada mais, a garantir o pagamento integral da gratificação, contornando uma regra constitucional. No caso da Resolução CJF 847/2023 as contas até fecham: a gratificação corresponde a 1/3 do subsídio e a possibilidade de indenização de até 10 dias por mês é equivalente a 1/3 do subsídio.*

35. *Em suma, a suposta assimetria aventada (e o reconhecimento de dias de compensação) é uma narrativa jurídica frágil e artificiosa, ante a ausência de coerência sistêmica, para generalizar, além das remunerações legais, o pagamento correspondente de até 1/3 (um terço) do subsídio dos magistrados onde é que eles estejam exercendo suas atividades, sejam finalísticas ou administrativas, regulares ou extraordinárias.*

36. *A propósito, o TCU, mediante o Acórdão 585/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro (peça 93, do TC 033.789/2015-0), já considerou irregular a conversão do valor mensal que exceder o teto constitucional em dias de compensação, quando da Regulamentação da Lei 13.093/2015 pelo Conselho da Justiça Federal, mediante a Resolução CJF 2014/00341, de 25/3/2015 (<<https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20341-2015.pdf>>). Saliente-se que, naquela ocasião, a norma vedava a possibilidade da retribuição em pecúnia quando ocorresse o excesso ao teto constitucional, e, ainda, a simples conversão em dias de compensação, mesmo para usufruto, foi também considerada irregular.*

37. *Por fim, considerando informação apresentada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), Dr. Lucas Rocha Furtado, que o CSJT aprovou recentemente resolução concedendo vantagens de mesma natureza da disciplinada pela Resolução CJF 847/2023, pesquisa realizada no site daquele Conselho identificou o Processo: CSJT-AN-3652-92.2023.5.90.0000 por meio do qual foi aprovado, em 24/11/2023, Resolução do CSJT que regulamenta o “exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados, no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus” (peças 6 e 7). Examinando o referido normativo (peça 7, p. 13-21) verifica-se que ele é análogo ao do CJF analisado alhures, exceto quanto a aspectos específicos da magistratura do trabalho. Desse modo, os encaminhamentos a seguir propostos também serão dirigidos ao CSJT.*

### **Cautelar**

38. *Em face dessas circunstâncias, julga-se necessária a pronta atuação desta Corte de Contas no enfrentamento da matéria, motivo pelo qual se invoca, nesta fase processual, o disposto no art. 276 do Regimento Interno, que, como se sabe, autoriza o relator ou o Tribunal, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão, devendo tal providência ser adotada quando presentes os pressupostos do fumus boni iuris e do periculum in mora.*

39. *No caso em tela, o fumus boni iuris resta caracterizado não apenas em face do que dispõe a Constituição Federal no sentido de que a concessão de qualquer vantagem remuneratória somente deve ocorrer por meio de lei específica, mas também que o reconhecimento de licenças compensatórias e sua possibilidade de conversão em pecúnia, como foram instruídas, é uma forma de burla ao teto constitucional prevista no inciso XI do art. 37 da CF/1988, cita-se ainda o Acórdão 585/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, que considerou irregular a conversão do valor mensal que exceder o teto constitucional em dias de compensação.*

40. *Quanto ao requisito do periculum in mora, evidencia-se pela urgência, pois a cada mês podem estar sendo pagos indevidamente, ou reconhecidos como despesas futuras, o equivalente, em média, a R\$ 11.903,48 para cada magistrado. Valor que representaria um gasto anual superior a R\$ 865 milhões, conforme estimativas feitas.*

41. *No tocante ao perigo da demora inverso, nos termos do que prescreve o art. 22, par. único, da Resolução-TCU 259/2014, verifica-se que a adoção da medida cautelar, com vistas a determinar ao Conselho da Justiça Federal (CJF), ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e aos Órgãos do Poder Judiciário da União que se abstenham de realizar pagamentos das vantagens previstas no normativo ora impugnado não configura qualquer tipo de risco à administração ou ao interesse público, inexistindo, pois, periculum in mora ao reverso.*

42. *Em face dos motivos apontados, entende-se cabível a adoção de cautelar, com a subsequente oitiva das partes no prazo de 15 dias, suspendendo-se todo e qualquer pagamento a título de “exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados federais de primeiro e segundo graus” e indenizações de licenças compensatórias disciplinadas pela*



*Resolução CJF 847/2023 ou por qualquer outra de conteúdo análogo, com fulcro no art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU.*

### **CONCLUSÃO**

43. *Considerando que esta Unidade Técnica vislumbra possíveis ilegalidades em pagamentos a magistrados federais a título de “exercício e a acumulação de funções administrativas e processuais extraordinárias por magistrados federais de primeiro e segundo grau”, bem como de indenizações de licenças compensatórias, conforme disciplinado pela Resolução CJF 847/2023, opina-se pelo conhecimento da representação, uma vez presentes os requisitos de admissibilidade previstos regimentalmente, e por que o Tribunal adote medida cautelar com vistas a determinar ao Conselho da Justiça Federal (CJF), ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e aos Órgãos do Poder Judiciário da União que se abstenham de promover pagamentos das referidas vantagens, na forma da Resolução CJF 847/2023 ou qualquer outra de conteúdo análogo, até o julgamento de mérito da presente representação, com fulcro no art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

44. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta para que o relator ou Tribunal:*

*a) conheça da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU e art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014;*

*b) determine, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e aos Órgãos do Poder Judiciário da União que se abstenham de conceder ou indenizar licenças compensatórias, assim como promover pagamentos de gratificação a título de exercício e acúmulo de funções administrativas e processuais extraordinárias, na forma da Resolução CJF 847/2023 ou qualquer outra de conteúdo análogo, até o julgamento de mérito da presente representação; e*

*c) determine, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Superior Tribunal Militar, e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para que, no prazo de quinze dias, manifestem-se sobre os fatos apontados na presente representação, alertando-os da possibilidade de o Tribunal vir a determinar, em definitivo, a suspensão do ato administrativo impugnado, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida.*

É o relatório.