



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Procuradoria-Geral do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, A QUEM COUBER A RELATORIA DESTE PROCESSO:

O PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, fazendo uso das prerrogativas institucionais que lhe são outorgadas pela Constituição Federal, especificamente em seus artigos 70, *caput*, e parágrafo único; 71, II e IX; e 130, bem assim, pela Lei Complementar nº 178/00, artigo 3º, I e II, e ainda pelo artigo 81, V, da Lei Complementar nº 464/2012 vem, perante Vossa Excelência, oferecer

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO CAUTELAR

para que o Pleno deste Tribunal determine ao **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, por meio de seu Excelentíssimo Senhor Presidente, de sua Secretária de Orçamento e Finanças e de seu Coordenador de Controle Interno, a adoção de todas as medidas administrativas necessárias ao exato cumprimento da disciplina jurídica quanto à **inclusão das decisões judiciais dentro do limite das despesas com pessoal consoante disciplinado pela Lei de**



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), consoante os fundamentos de fato e de direito a seguir alinhados.

I – DOS FATOS

Em 10 de outubro de 2013, a Procuradoria-Geral do Ministério Público de Contas requisitou informações ao Excelentíssimo Senhor Desembargador Aderson Silvino de Sousa, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, nos seguintes termos (**doc. 01**):

“I – tendo em vista que o Tribunal de Justiça, ao apresentar o Relatório de Gestão Fiscal referente ao segundo quadrimestre de 2013, indicou que R\$ 116.142.311,99 foram excetuados do cômputo da despesa total com pessoal do Poder Judiciário sob o argumento de serem decorrentes de decisão judicial de período anterior ao da apuração, requisita-se o envio de informações acerca desse valor, especificando a maneira que ele foi calculado e detalhando, pormenorizadamente, a sua composição conforme o regime de competência e os exercícios financeiros a que correspondem cada uma das referidas despesas no seu montante global; e

II – considerando a recente aprovação da minuta de Projeto de Lei que revoga a Gratificação de Técnico de Nível Superior (GTNS), bem como a aprovação da Resolução nº 55/2013-TJ, que dispõe sobre a inclusão das despesas de pessoal provenientes de decisão judicial no orçamento do Judiciário Potiguar, requisita-se toda a documentação disponível relativa a esses projetos, incluindo todos os cálculos que tenham sido feitos a



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

respeito do impacto orçamentário-financeiro dessas medidas, bem como as razões fáticas e jurídicas que originaram o valor estabelecido na referida resolução.”

Diante da ausência de resposta, referida medida preliminar foi reiterada em 1º de novembro de 2013 (**doc. 02**), tendo o escopo de apurar irregularidades no cômputo das despesas com pessoal do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, especialmente em face dos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

Em resposta à requisição, foi encaminhada a este Ministério Público documentação relativa à composição do valor de R\$ 116.142.311,99, que não foram incluídos no cômputo da despesa total com pessoal do Poder Judiciário, referente ao 2º quadrimestre de 2013, bem como os cálculos do impacto orçamentário e financeiro da Resolução nº 55/2013-TJ (**doc. 03**).

Em 11 de fevereiro de 2014, houve a republicação do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013, dessa vez com a indicação de que R\$ 121.999.505,14 foram excetuados do cômputo da despesa total com pessoal do Poder Judiciário, utilizando-se, para tanto, o argumento de serem decorrentes de decisão judicial de período anterior ao da apuração.

Assim, em 20 de fevereiro de 2014, foi feita nova requisição ao Presidente do TJ/RN, dessa vez, nos seguintes termos (**doc. 04**):



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

“I – tendo em vista que o Tribunal de Justiça, ao apresentar o Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2013, indicou que R\$ 121.999.505,14 foram excetuados do cômputo da despesa total com pessoal do Poder Judiciário sob o argumento de serem decorrentes de decisão judicial de período anterior ao da apuração, requisita-se o envio de informações acerca desse valor, especificando a maneira que ele foi calculado e detalhando, pormenorizadamente, a sua composição conforme o regime de competência e os exercícios financeiros a que correspondem cada uma das referidas despesas no seu montante global; e

II – considerando a aprovação da Resolução nº 55/2013-TJ, que dispõe sobre a inclusão das despesas de pessoal provenientes de decisão judicial no orçamento do Judiciário Potiguar, requisita-se informações acerca da efetiva aplicação desse ato normativo na elaboração dos demonstrativos do 6º bimestre de 2013.”

Em resposta a esta requisição (**doc. 05**), o Exmo. Sr. Presidente do TJ/RN, Desembargador Aderson Silvino de Sousa, encaminhou certidão do Departamento de Recursos Humanos do TJ/RN, informando mês a mês o valor pago, a título de decisões judiciais, na folha de pessoal do Tribunal. Igualmente, informou que, de acordo com a referida Resolução, o TJ/RN dispõe de um prazo de um ano, a contar de sua publicação para aplicá-la.

Desse modo, em 19 de fevereiro de 2014, com o objetivo de promover a aplicação da resolução, o Tribunal Pleno do TJ/RN aprovou a Resolução nº 05/2014/TJ, remanejando o valor de R\$ 17.487.593,65 (Dezessete milhões, quatrocentos e oitenta e



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

sete mil, quinhentos e noventa e três reais e sessenta e cinco centavos) do elemento de despesa 3.1.90.91 (sentenças judiciais) para o elemento 3.1.90.11 (vencimentos e Vantagens Fixas – pessoal civil).

Antes disso, em 11 de fevereiro de 2014, o TJ/RN emitiu o Demonstrativo das Despesas com Pessoal, referente ao terceiro quadrimestre de 2013, anexado à presente representação (**doc. 06**), tendo sido firmado pelo Exmo. Sr. Presidente, Desembargador Aderson Silvino de Sousa, pela Secretária de Orçamento e Finanças, Sra. Luciana Targino de Almeida Cardoso e pelo Coordenador de Controle Interno, Sr. José Jailson da Silva.

Com efeito, referido documento trouxe o valor de **R\$ 594.945.187,21** (quinhentos e noventa e quatro milhões, novecentos e quarenta e cinco mil, cento e oitenta e sete reais e vinte e um centavos) a título de *despesa bruta com pessoal*, ao passo que elencou como “despesas não computadas (art. 19, § 1º da LRF)” aquelas *decorrentes de decisão judicial*, a elevadíssima monta de **R\$ 121.999.505,14** (cento e vinte e um milhões, novecentos e noventa e nove mil, quinhentos e cinco reais e quatorze centavos), soma esta representativa de **20,50% da despesa bruta total com pessoal**.

Ao se incluir nessa conta os repasses previdenciários ao Regime Próprio de Previdência Social, no valor de R\$ 86.705.740,38 (oitenta e seis milhões, setecentos e cinco mil, setecentos e quarenta reais e trinta e oito centavos), **chega-se ao total de R\$ 681.650.927,59** (seiscentos e oitenta e um milhões, seiscentos e cinquenta mil, novecentos e vinte e sete reais e cinquenta e nove centavos) de despesa bruta com pessoal. Assim, incluídos os repasses previdenciários nesse valor, as despesas não computadas decorrentes de decisão judicial **representariam 17,90% da despesa com pessoal**.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Conforme será demonstrado detalhadamente a seguir, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, equivocadamente, **exclui da rubrica “despesas com pessoal” as quantias atualmente pagas a servidores advindas de determinações judiciais que, muito embora tenham sido prolatadas em momento anterior ao atual período de competência, dizem respeito à remuneração dos servidores devida e paga justamente neste referido período.**

Tal conduta faz com que, na prática, a Corte de Justiça Potiguar mantenha uma espécie de “folha de pagamento paralela”, que escapa às limitações financeiras impostas pelo art. 169 da Constituição Federal, em face da artificial imunidade ao controle imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal sobre todos os gastos de pessoal, inclusive os decorrentes de decisões judiciais, que não poderão ficar eternamente à margem de suas normas impositivas.

De se registrar, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado, ao analisar as contas anuais de 2012 do Estado do Rio Grande do Norte já registrara tal incongruência, quanto ao TJ/RN (fl. 130 do Relatório – **doc. 07**). À época, os gastos com pessoal “decorrentes de decisão judicial” totalizavam R\$ 98.023.449,12 (noventa e oito milhões, vinte e três mil quatrocentos e quarenta e nove reais e doze centavos), enquanto a despesa bruta total somava R\$ 571.820.523,66 (quinhentos e setenta e um milhões, oitocentos e vinte mil, quinhentos e vinte três reais e sessenta e seis centavos).

Registro símile ocorreu na análise das contas anuais de 2011, oportunidade em que restou consignado no Relatório (fls. 94/95 – **doc. 08**), a sugestão de “realização de inspeção no âmbito do Poder Judiciário, com vistas à apuração da



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

regularidade da referida despesa". Àquela oportunidade, os gastos com pessoal "decorrentes de decisão judicial" totalizavam R\$ 90.864.737,79 (noventa milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e nove centavos) ao passo que a despesa bruta totalizava R\$ 535.163.457,09 (quinhentos e trinta e cinco milhões, cento e sessenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e nove centavos).

Com efeito, da análise do histórico das informações prestadas pelo Poder Judiciário ao Sistema Informatizado de Auditoria Informatizada – SIAI, observa-se um expressivo incremento, ao longo dos últimos anos, nesse item. Além disso, essa evolução se torna ainda mais relevante quando comparada com as informações prestadas pelo Poder Executivo Estadual, conforme demonstra a tabela abaixo (**doc. 09**):

Despesas decorrentes de decisão judicial

Ano	Judiciário	Executivo
2003	R\$ -	R\$ 14.248.000,00
2004	R\$ -	R\$ 17.223.381,71
2005	R\$ -	R\$ 18.789.252,45
2006	R\$ -	R\$ 26.643.054,32
2007*	R\$ -	R\$ 44.182.821,29
2008	R\$ 11.907.153,08	R\$ 39.805.363,22
2009	R\$ 17.882.991,73	R\$ 16.281.632,70
2010	R\$ 31.380.920,54	R\$ 21.254.042,04
2011	R\$ 90.864.737,79	R\$ 57.959.669,18
2012	R\$ 98.023.449,12	R\$ 80.646.898,36
2013	R\$ 121.999.505,14	R\$ 67.350.621,87

Fonte: Anexo 15 - SIAI - TCE/RN

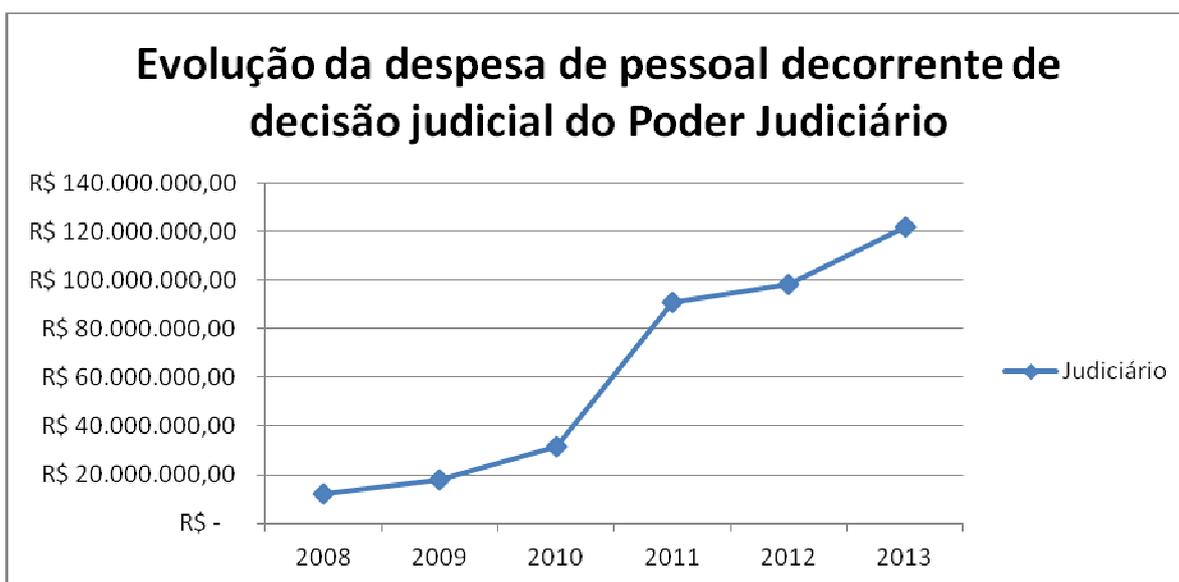
Despesa com pessoal

Ano	Judiciário	Executivo
2003	R\$ 105.644.002,11	R\$ 1.043.390.000,00
2004	R\$ 121.663.906,34	R\$ 1.194.528.811,05
2005	R\$ 145.326.405,86	R\$ 1.389.848.849,39
2006	R\$ 151.050.829,86	R\$ 1.550.693.584,80
2007	R\$ 202.336.585,37	R\$ 2.136.278.908,07
2008	R\$ 307.695.404,26	R\$ 2.718.748.812,27
2009	R\$ 330.074.424,07	R\$ 2.961.123.501,05
2010	R\$ 438.894.391,69	R\$ 3.352.865.620,00
2011	R\$ 535.163.457,09	R\$ 3.628.377.516,64
2012	R\$ 571.820.523,66	R\$ 4.150.760.006,25
2013	R\$ 681.650.927,59	R\$ 4.627.666.459,04

Fonte: Anexo 15 - SIAI - TCE/RN

* No ano de 2007, o SIAI indica que o valor das despesas decorrentes de decisão judicial do Poder Executivo foi igual a zero. Todavia, o Balanço Geral do Estado, disponível no site da Control (<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/control/DOC/DOC00000000014453.PDF>), indica que esse valor foi de R\$ 44.182.821,29.

Tem-se patente o descompasso decorrente da ausência de controle e da suposta imunidade à Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente com o fato de que as despesas do Poder Judiciário decorrentes de decisões judiciais cresceram 1.024% ao longo dos anos de 2008-2013, com aumentos constantes desde a sua aparição no ano de 2008:



Fonte: Anexo XV, SIAL.

Vejamos: em 2013, considerando o montante total de R\$ 681.650.927,59, restaram computados como despesas decorrentes de decisão judicial o valor de R\$ 121.999.505,14, o que **representa um percentual de 17,90%**. Por sua vez, em 2012, considerando o montante total de R\$ 571.920,523,66, restaram computados como despesas decorrentes de decisão judicial o valor de R\$ 98.023.449,12, o que representa um percentual de 17,14%.



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Já no âmbito do Poder Executivo, o percentual **cai drasticamente para cerca de 1,46% em 2013**, tendo em vista que as despesas decorrentes de decisão judicial somaram R\$ 67.350.621,87, face a despesa total de R\$ 4.627.666.459,04.

Dessa forma, observa-se que as irregularidades apontadas cobram, *ad cautelam*, imediata fiscalização desta Corte de Contas, fundamentando a legitimidade de sua intervenção nesse sentido, a fim de garantir o resguardo do interesse público indisponível.

Nesse contexto, faz-se necessária a atuação do Tribunal de Contas para que se evite a perpetuação de prática de ato lesivo às normas de direito financeiro estampadas na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), consubstanciada na falta de contabilização dos valores pagos a servidores públicos do Poder Judiciário, oriundos de decisões judiciais, dentro das *despesas com pessoal*.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 – DAS DESPESAS COM PESSOAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INCLUSÃO DOS GASTOS COM PESSOAL ADVINDOS DE DECISÃO JUDICIAL NO CÔMPUTO TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL QUANDO SE TRATAR DE REMUNERAÇÃO CORRESPONDENTE AO REGIME DE COMPETÊNCIA.

A Constituição Federal, ao tratar do tema “despesas com pessoal”, assim prescreveu (com destaques nossos):



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

*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.** [\(Redação dada pela pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - exoneração dos servidores não estáveis. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

§ 4º *Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

§ 5º *O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

§ 6º *O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

§ 7º *Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

Em atenção aos ditames do *caput* do referido art. 169 da Constituição da República, foram editadas as regras dos arts. 18 e ss., da Lei de Responsabilidade Fiscal. Importam particularmente, nesse momento, as normas encontradas dos arts. 18 e 19, cujos termos são os seguintes:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#);

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#);

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

(destaques não constam no original)

Do exposto, observa-se, inicialmente, que *todos os gastos com ativos e inativos, quanto a cargos, funções, empregos civis ou membros de Poder, relativos a todas as espécies remuneratórias, inclusive adicionais e gratificações, devem ser computadas na despesa total com pessoal.*

Ainda para os fins desta representação, impera destacar novamente o conteúdo do art. 18, § 2º, da LRF de cujos termos se extraem a seguinte mensagem legislada: *a apuração da despesa total com pessoal levará em conta aquela realizada no mês em referência, somada as dos onze meses antecedentes, sendo adotado o regime de competência.*

A menção a tal dispositivo é importante tendo em vista, ainda, o conteúdo do art. 19, § 1º, IV, também da LRF, segundo o qual *não serão computadas as despesas decorrentes de decisão judicial vinculadas à competência de período anterior ao da apuração a que se refere o art. 18, § 2º.*



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Desse modo, referida regra determina que restarão excluídas da contabilização da despesa total com pessoal, apenas e tão somente, aquelas despesas advindas de decisões judiciais e que sejam relativas a período anterior ao da apuração, isto é, que não tenham qualquer correlação com a remuneração paga em contraprestação ao trabalho realizado durante o período de competência.

Naturalmente, pois, dizendo respeito a período anterior ao da apuração, não podem compor a base de cálculo da despesa com pessoal do período de competência em curso.

A regra, portanto, diz o óbvio. Nem mesmo seria necessária sua positivação para que seu conteúdo normativo existisse entre nós, ao menos de forma implícita.

Todavia, pela pertinente elucidação realizada, merece transcrição o comentário feito por **Maria Sylvia Zanella di Pietro**:

*“O dispositivo permite a seguinte distinção: a despesa com pessoal, por força de decisão judicial, só é levada em consideração quando se tratar de vencimentos ou vantagens correspondentes ao regime de competência, ou seja, o período compreendido entre o mês em que é feita a apuração do total e mais os onze imediatamente anteriores. Por outras palavras, o fato de uma das espécies remuneratórias referidas no art. 18 decorrer de decisão judicial não impede **[na verdade, obriga]** a sua inclusão no limite de despesa, desde que o seu pagamento corresponda a vencimento,*



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

*subsídio ou vantagem pecuniária devidos em mês incluído no período de competência*¹ (negritos agregados) [comentamos nos colchetes].

Nessa ordem de pensamentos, inexistem dúvidas: *a Lei de Responsabilidade Fiscal não admite, de forma alguma, condutas como a que vem sendo levada a cabo pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, na medida em que **impõe a consideração, para fins de cálculo da despesa total com pessoal, dos valores pagos a título de vencimento, subsídio ou vantagem – mesmo os advindos de decisão judicial** – desde que digam respeito, é claro, a período compreendido no regime de competência.*

Tal conclusão é amparada pela imposição do art. 19, § 2º, também da LRF:

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Sobre o dispositivo em foco, bem observaram **Carlos Pinto Coelho Motta e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:**

“O §2º do artigo em comentário esclarece possível ambiguidade relativa ao inciso IV do §1º. Apenas quando a despesa de pessoal referente a sentenças judiciais for de competência anterior ao do período de apuração, poderá ser esta excluída do limite. Nos demais casos, estará incluída no teto do respectivo Poder ou órgão.”²

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Org. Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. Saraiva, 2001. p. 141.

² MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101 de 4/5/2000*. 1. ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2000. p. 378



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

O comando é claro: as despesas com pessoal advindas de decisão judiciais **SERÃO** incluídas no limite do respectivo Poder, respeitado o prescrito no art. 19, § 1º, IV, acima comentado, que exclui as verbas remuneratórias pagas em momento anterior ao período da competência, como é evidente.

Isto é, *no limite de cada Poder, devem ser incluídas as despesas com pessoal advindas de decisões prolatadas pelo Poder Judiciário, salvo as relativas a pagamentos devidos no período anterior ao de competência* (que é o mês de avaliação mais os onze anteriores).

Nesse contexto, constata-se que *os documentos enviados pelo TJ/RN (docs. 03 e 05) evidenciam que o valor excetuado do cômputo da despesa total com pessoal não diz respeito a pagamentos relativos a período anterior ao da competência. Esses valores representam despesas com pessoal referentes ao mês de apuração e aos onze anteriores* e, por isso, deveriam estar computados na dotação ordinária das despesas com pessoal, e não dela excetuada.

Desse modo, **impõe-se a anulação do Demonstrativo da Despesa com Pessoal**, anexo XV do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao terceiro quadrimestre de 2013, emitido pelo Tribunal de Justiça do RN, cujo conteúdo indicou que **astronômicos R\$ 121.999.505,14 foram excetuados do cômputo da despesa total com pessoal**.

Como o pedido de anulação só poderá ser efetivamente atendido quando do julgamento final, pugnar-se-á adiante, em sede cautelar, a imediata sustação dos efeitos do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, anexo XV do Relatório de Gestão



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Fiscal, do terceiro quadrimestre de 2013, com a conseqüente determinação ao Presidente da Corte de Justiça Estadual (e seus auxiliares) para que o **republique, incluindo – na dotação ordinária com pessoal – os gastos indevidamente excluídos** (isto é, as despesas com pessoal, decorrentes de decisão judicial, que digam respeito, efetivamente, ao período de competência).

A legitimidade do Presidente do TJRN advém de sua responsabilidade pela emissão do Relatório de Gestão Fiscal, consoante as disposições do art. 6º da Resolução nº 004/2013-TCE, *in verbis*:

Art. 6º Ao final de cada quadrimestre, os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF emitirão o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, com observância do disposto nos arts. 54 e 55 da referida Lei.

§ 1º Para efeito deste artigo, entende-se como titular de Poder e órgão:

I – no âmbito estadual:

- a) o Chefe do Poder Executivo Estadual;*
- b) os Presidentes da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas;*
- c) o Chefe do Ministério Público do Estado*

Já a legitimidade de seus auxiliares advém do fato de terem firmado o RGF ao lado do Desembargador Presidente do TJRN.

Ainda como consequência das irregularidades detectadas, também impõe-se cautelarmente, consoante demonstrado abaixo, a determinação ao Tribunal de Justiça – enquanto não sobrevier julgamento de mérito – que não aumente suas despesas com



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

peçoal, tendo em vista as vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da ultrapassagem do chamado *limite prudencial*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

(destacamos)

Por fim, verificada, *in casu*, a extrapolação do limite legal, tais providências deverão ser adotadas em conjunto com as medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição, que **preveem redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e, até mesmo, a exoneração de servidores estáveis, tudo no prazo**



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

estipulado pela LRF, que hão de ser impostas, cautelarmente, ao Tribunal de Justiça, conforme será detalhado adiante.

II.2 - RESOLUÇÃO Nº 55 DO TJ/RN. OFENSA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROCEDIMENTO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Na edição do Diário da Justiça Eletrônico, disponibilizada em 2 de outubro de 2013, foi veiculada a Resolução nº 55/2013-TJ, por meio do qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte editou a seguinte regra:

Art. 1º Fica o Tribunal de Justiça obrigado a incluir na dotação ordinária de pessoal, à razão de 6,61% ao ano, as despesas oriundas de sentença judiciais, observadas as disposições do § 1º, do inciso IV, do artigo 19, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Pelo comando normativo transcrito acima, a Corte de Justiça potiguar pretendeu – supostamente – dar cumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar que, anualmente, o percentual de 6,61% das despesas advindas de decisões judiciais (hoje no montante de R\$ 121.999.505,14 – cento e vinte e um milhões, novecentos e noventa e nove mil, quinhentos e cinco reais e quatorze centavos) fosse incluído na dotação ordinária das despesas com pessoal.

Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal não previu a possibilidade de tal “migração” ocorrer assim, de modo “parcelado”. Da forma como pretende o TJ-RN,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

o valor das despesas oriundas de sentenças judiciais, acima citado, somente seria incluído na dotação ordinária de pessoal ao cabo de aproximadamente **quinze anos**.

Vale dizer, no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte, criou-se artificialmente uma “vacatio legis” de 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em benefício das despesas de pessoal daquele Poder decorrentes de decisões judiciais.

Dessa maneira, sob o aparente pretexto de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, a regra veiculada pelo art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ em verdade a violou frontalmente, na justa medida em que, **ao invés de determinar a imediata transferência de todo o montante de despesa com pessoal decorrente de decisão judicial para a dotação ordinária de pessoal**, e, assim, integrar o cálculo do respectivo cômputo total – como reclama a LRF –, *a postergou por mais de uma década!*

Por outro giro: ao prever a transferência entre as dotações orçamentárias durante um período de cerca de quinze anos – considerando apenas o valor atual, que, claro, tende a crescer – o art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ se afastou da essência normativa da LRF, o que equivale a dizer que a descumpriu.

Descumpriu, sim, uma vez que a única exceção quanto à contabilização na despesa total com pessoal, relacionada às despesas decorrentes de decisão judicial, é a regra encontrada no já citado art. 19, § 1º, IV da LRF, *que exclui do cômputo, apenas e tão-somente, as despesas advindas de sentenças judiciais vinculadas à competência de período anterior ao compreendido entre o mês de apuração e os onze meses antecedentes.*



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

É o caso, por exemplo, de decisão judicial prolatada dentro dos últimos doze meses, que assegura uma vantagem ou remuneração qualquer a determinado servidor, mas que está vinculado a período que antecede ao mês da apuração e os onze anteriores.

Ora, se todo o restante da despesa com pessoal deveria estar sendo considerado para fins de cálculo da despesa total, é evidente que a **respectiva transferência para a dotação ordinária deve se dar de modo *integral e imediato***, e não fracionado por qualquer período, muito menos pelo largo lapso temporal de praticamente quinze anos.

A subsistência dessa pretensão implica em aquiescer com a inadmissível violação da LRF, de maneira frontal e continuada. Por mais de uma década, para frente, sem levar em consideração aos anos de descumprimento no passado até a presente data.

Com efeito, da forma como atualmente posto o panorama dos gastos com pessoal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, **17,90% de tais despesas não são submetidas a controle – indevidamente – para fins de cálculo do gasto total com pessoal.**

O percentual acima destacado refere-se à **representatividade da soma de R\$ 121.999.505,14**, relativa a despesas decorrentes de decisões judiciais, **em face da despesa líquida total com pessoal, que alcança a cifra de R\$ 681.650.927,59.**



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Ou seja, parcela significativa das despesas com pessoal não é considerada para efeito de cálculo da despesa total com pessoal, o que importa dizer que, se a LRF tivesse sido efetivamente obedecida, sem exclusões indevidas do cálculo, o Tribunal de Justiça teria ultrapassado não só o limite prudencial bem como o limite máximo de gastos com pessoal, previstos na LRF em seus art. 20, II, *b*, bem como nos arts. 22 e 23, conforme detalhado na tabela abaixo:

	3º quadrimestre de 2013	Percentual Atingido	Limite Prudencial	Limite Legal
Executivo	R\$ 3.298.767.266,91	48,03%	46,55%	49,00%
Judiciário	R\$ 340.488.955,87	4,96%	5,70%	6,00%
Ministério Público	R\$ 126.447.346,86	1,84%	1,90%	2,00%
Legislativo	R\$ 162.621.507,90	2,37%	2,26%	2,38%
Tribunal de Contas	R\$ 35.776.851,98	0,52%	0,56%	0,62%
Total	R\$ 3.964.101.929,52	57,71%	56,97%	60,00%

	Projeção do 3º quadrimestre de 2013 após a contabilização das despesas decorrentes de decisão judicial não computadas	Percentual Atingido	Limite Prudencial	Limite Legal
Executivo	R\$ 3.298.767.266,91	48,03%	46,55%	49,00%
Judiciário	R\$ 462.488.461,01	6,73%	5,70%	6,00%
Ministério Público	R\$ 126.447.346,86	1,84%	1,90%	2,00%
Legislativo	R\$ 162.621.507,90	2,37%	2,26%	2,38%
Tribunal de Contas	R\$ 35.776.851,98	0,52%	0,56%	0,62%
Total	R\$ 4.086.101.434,66	59,49%	56,97%	60,00%

Receita Corrente Líquida do 3º Quadrimestre de 2013	R\$ 6.868.758.196,78
---	----------------------

Fonte: Anexo XV, SIAI



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Caso a quantia de R\$ 121.999.505,14 tivesse sido levada em consideração, o demonstrativo evidenciaria que o total da despesa com pessoal para fins de apuração do limite seria de R\$ 462.488.461,01 (quatrocentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e sessenta e um reais e um centavo), e não de R\$ 340.488.955,87 (trezentos e quarenta milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e sete centavos), como foi publicado.

Isso faria com que o percentual atingido pelo Judiciário saltasse de 4,96% (abaixo do limite prudencial), para 6,73% (acima do limite legal).

A violência aos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ultimada pelo art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ não representa mera crise de *legalidade*. Tanto pior: trata-se de normatização verdadeiramente *inconstitucional*.

Explica-se.

O art. 24, I da Constituição Federal prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Desse modo, o papel desempenhado pela União nesse contexto normativo é o de editar *normas gerais de direito financeiro*, a teor do que dispõe claramente o parágrafo primeiro do próprio art. 24.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

É dizer: a União editará normas de caráter nacional, vinculantes para todas as demais esferas governamentais.

Sob pena de flagrante inconstitucionalidade material, em nenhuma hipótese, quaisquer dos entes pode editar normas *específicas* de direito financeiro *que contrariem* os ditames das normas *gerais* plasmadas pela legislação nacional, que, conforme se verá, deve ser veiculada por *lei complementar*.

O art. 163 da Constituição da República prescreve:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

Aliás, tal regra foi adotada pela Constituição do Estado do Rio Grande do Norte:

Art. 104. O Estado e os Municípios adotam o disposto em lei complementar federal, sobre:

I - finanças públicas;

Sobre o alcance da expressão “finanças públicas”, pertinente a menção ao trabalho de **Fernando Facury Scaff** e **Luma Cavaleiro de Macedo Scaff**:

“A expressão ‘finanças públicas’, prevista no inciso I do artigo 163, deve ser entendida como incluindo as operações básicas necessárias par o perfeito funcionamento do Estado, quais sejam, operações que tratem de receita pública, despesa pública, orçamento e crédito público (...)



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

A expressão 'finanças públicas' possui uma abrangência de tal monta que seria suficiente tê-la no texto constitucional, uma vez que todos os demais incisos são meros desdobramentos dessa concepção, vinculada nas atividades públicas de receita, despesa, orçamento e crédito".³

Muito embora a dicção constitucional aluda a *finanças públicas*, a doutrina vem se inclinando a compreendê-la como *direito financeiro*. Conforme explica **José Afonso da Silva**:

"A exigência de lei complementar justifica-se pelo fato de que se trata de fixar normas gerais de aplicação a todas as entidades federativas (...)

A expressão 'finanças públicas' no inciso em comentário deve ser tomado no sentido de 'direito financeiro'. É sobre este que a lei complementar em causa disporá, não sobre finanças públicas – porque, como dito, esta em si e por si, não comporta regulamentação jurídica. A matéria que forma seu conteúdo pode ser objeto do Direito, mediante regulamentação legal; mas, então, já é de direito financeiro que se cuida".⁴

De outra banda, voltando à Constituição Federal, seu art. 165, § 9º, II determina o seguinte:

Art. 165 (...)

§ 9º - Cabe à lei complementar:

(...)

³ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In: *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Coord. Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra. Forense, 2009. p. 1915.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. Malheiros, 2007. p. 684.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Segundo **José Afonso da Silva**, tratando do dispositivo em questão, cuida-se de uma *“lei normativa permanente, com característica de lei sobre as leis do sistema, já que todas, que são de caráter temporário, nela deverão se fundamentar. Vigoram, como visto, a Lei 4.320/1964, recebida pela Constituição, a Lei Complementar 101/2000”*.⁵

Desse breve cotejo de normas constitucionais – federais e estaduais – observa-se, de plano, que o **art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ está marcado pela chaga da inconstitucionalidade material por ter descumprido mandamentos de índole nacional, nomeadamente aqueles dos arts. 18 caput, e §2º, 19, § 1º, IV e § 2º**, todos da LRF.

Com efeito, o sistema constitucional brasileiro não admite que quaisquer normas editadas por entes estaduais ou municipais (e claro, por órgãos) vá de encontro a ditames que são obrigados a obedecer, por força do próprio mandamento constitucional.

De outro lado, é certo que a despeito da competência da União para editar normas gerais de direito financeiro, *a competência suplementar dos demais entes subsiste*, a teor do art. 24, §2º da Constituição Federal, o que, à evidência, não implica o reconhecimento da emissão de um “cheque em branco” para que as demais unidades

⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. Malheiros, 2007. p. 689.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

federativas tratem da matéria da forma como bem entendam, sem respeitar as firmes balizas da normatização nacional.

Eventual legislação de direito financeiro, emanada por Estados, Distrito Federal e Municípios, assim, há de respeitar o *conteúdo* das normas gerais, editadas pela União, sob pena de inconstitucionalidade material, como já se afirmou.

Ocorre que, além do aspecto material, há de se registrar o evidente *vício de índole formal*, na medida em que se constata que o *veículo normativo eleito* não é idôneo a tratar de normas de direito financeiro. Vale dizer: a espécie de norma trazida pelo art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ jamais poderia ter adentrado ao sistema de direito positivo por meio de uma Resolução, ante a clara *reserva legal da matéria*.

Sem adentrar novamente no mérito do *conteúdo* (inconstitucional!) da norma, o foco agora é outro: a inconstitucionalidade formal pelo equívoco na seleção do diploma veiculador da norma de direito financeiro, que demanda *lei em sentido estrito*, em atenção ao princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II da Constituição da República.

Com isso, ao desobedecer o trâmite legislativo previsto constitucionalmente para edição de normas que tratem *especificamente* de “finanças públicas” e “gestão financeira”, a regra em referência deve ser reputada formalmente inconstitucional.

Aliás, ainda deve-se anotar – para fins de argumentação – que a Resolução Administrativa emanada pelo TJRN é comparável a um hipotético Decreto do Poder



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Executivo, por meio do qual o ente, obrigado a obedecer estritamente aos termos da LRF, resolve, a seu bel prazer, *como como irá aplicá-la, de acordo com seus próprios interesses e conveniências!*

Em clara ofensa ao devido processo legislativo.

Aliás, não há dúvida que normas veiculadas por resoluções podem ser objeto de controle de constitucionalidade. Explica **Walber de Moura Agra**:

“O controle de constitucionalidade pode incidir em qualquer norma ou ato normativo que viole a Constituição. Os atos normativos são espécies administrativas passíveis de controle, desde que tenham caráter normativo e que sejam genéricos, abstratos e impessoais”.⁶

Diga-se, ainda, que tal possibilidade é prevista pela Lei Complementar nº 464/2012, que em seu art. 142 trata da possibilidade da Corte de Contas *pronunciar-se sobre inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público, negando-lhe aplicação, nos termos do parágrafo único do art. 51 desta lei.*

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal há muito admite que as Cortes de Contas exerçam o controle difuso de constitucionalidade, na forma de sua Súmula nº 347, cujos termos são os seguintes: *“O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.”.*

⁶ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 4. Ed. Forense, 2008. p.562



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

A regra citada cuida, portanto, do denominado **incidente de inconstitucionalidade**, previsto no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, o qual o **Ministério Público de Contas ora suscita**, conforme faculdade conferida pelo art. 404, § 1º do Regimento Interno desse Tribunal.

Trata-se de decisão que deve revestir-se da forma de *deliberação* do Pleno – exigida, no caso, a maioria absoluta dos membros desta Corte – conforme se extrai do art. 232, III, *a* e 51, do RITCE-RN e dos arts. 51, p.u. e 404, *caput* e §§ 2º e 3º da LC 464/2012.

II.3 – SOBRE A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS NO ART. 169, § 3º e 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Como já apontado nesta representação, havendo a republicação do Demonstrativo, o Tribunal de Justiça ultrapassará o limite legal de Despesa com Pessoal.

Nesse caso, a Constituição da República, em seu art. 169, §§ 3º e 4º⁷, prevê uma série de medidas que deverão ser tomadas caso os limites de gastos com pessoal – veiculados no art. 23 da LRF – não sejam observados.

⁷ 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. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

§ 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: ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Tais regras constitucionais **preveem redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis** e, até mesmo, a **exoneração de servidores estáveis**, tudo no prazo estipulado pela LRF, que, no caso, é aquele previsto no seu art. 23: dois quadrimestre seguintes, devendo ao menos um terço da redução dar-se no primeiro quadrimestre.

Segundo o art. 23 da LRF, trata-se de consequência que **terá** de ser suportada pelo *Poder ou órgão* referido no art. 20 da mesma lei.

Desse modo, a partir do momento em que as despesas com pessoal ultrapassarem o *limite legal* (geral), estipulado pela LRF, o Poder ou órgão deve providenciar a eliminação do excedente nos dois quadrimestre seguintes (sendo ao menos um terço no primeiro), *período dentro do qual já devem ser tomadas as providências constitucionais dantes apontadas*: redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e a imposição de perda de cargo para servidores estáveis.

No sentir do Ministério Público de Contas, essas são providências que devem ser impostas por esta Corte em sede cautelar – *para cumprimento paulatino durante os dois quadrimestres subsequentes* – até mesmo como consequência lógica do deferimento

II - exoneração dos servidores não estáveis. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

das demais medidas cautelares, eis que estas causarão, inexoravelmente a ultrapassagem dos limites geral de despesa com pessoal, previsto na LRF.

Assim, as medidas previstas no **art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição** não de ser impostas, cautelarmente, ao **Tribunal de Justiça**, devendo, ao cabo do processo, ser confirmadas pelo acórdão final.

III – DO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS AUTORIZADORES À CONCESSÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES

Concorrem na presente Representação os requisitos legais permissíveis à concessão de medida cautelar, cujo escopo é plúrimo:

- i) determinar a imediata sustação da Resolução nº 55/2013, negando-lhe aplicação por violar a Constituição Federal e por ser frontalmente violadora dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ii) consequentemente, ordenar ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que insira *todas* as quantias pagas a servidores daquela Corte, referentes às remunerações devidas no período de competência⁸ (inclusive àquelas advindas do cumprimento de decisões judiciais), no cômputo da despesa total com pessoal;

⁸ O período compreendido entre o mês em que é feita a apuração do total e mais os onze imediatamente anteriores



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- iii) determinar a sustação imediata dos efeitos do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, anexo XV do Relatório de Gestão Fiscal, do terceiro quadrimestre de 2013 e consequente republicação do RGF, incluindo os gastos indevidamente excluídos das despesas com pessoal (ou seja, aquelas decorrentes de decisão judicial, que digam respeito, efetivamente, ao período de competência).
- iv) ordenar que o TJ/RN não aumente despesas com pessoal – enquanto o méritos dos pedidos desta representação não forem julgados – tendo em vista as vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja aplicação se requer imediatamente;
- v) requisitar que o TJRN encaminhe os cálculos ultimados, em face da LRF, para autorizar o concurso público para magistrados, atualmente em curso, como é público e notório;
- vi) ordenar ao TJ/RN que adote as medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º, no prazo estipulado pelo art. 23 da LRF;

Inicialmente, destaca-se que é **cediço o entendimento** no âmbito do Supremo Tribunal Federal de ser **plenamente possível a concessão de medidas cautelares pelos Tribunais de Contas** no exercício de suas competências constitucionais, inclusive sob o fundamento da existência de um autêntico dever-poder **implicitamente albergado na Constituição Federal, in verbis:**

“Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina - construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no célebre caso McCULLOCH v. MARYLAND (1819) - enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

controvérsia.

Torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos (MARCELO CAETANO, "Direito Constitucional", vol. II/12-13, item n. 9, 1978, Forense; CASTRO NUNES, "Teoria e Prática do Poder Judiciário", p. 641/650, 1943, Forense; RUI BARBOSA, "Comentários à Constituição Federal Brasileira", vol. I/203-225, coligidos e ordenados por Homero Pires, 1932, Saraiva, v.g.) - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais" (MS 26547/DF, STF, Min. Relator Celso de Mello, DJU 29.5.2007).

Forte nesse sentido, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, Lei Complementar nº 464/2012, previu expressamente a possibilidade de o Tribunal, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito determinar medidas cautelares, conforme disposto em seu art. 120:

Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

Centrando-se nesse aspecto, a Lei Orgânica, em seu art. 121, ao trazer **rol exemplificativo** das medidas cautelares em espécie, estabeleceu que o Tribunal poderá



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

sustar atos administrativos nos termos do art. 1º, VII, que prevê a competência de assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, *in verbis*:

Art. 121. São medidas cautelares a que se refere o art. 120, além de outras medidas de caráter urgente:

(...)

III - sustação de ato, contrato ou procedimento, nos termos do art. 1º, incisos VII, VIII, IX e X;

Art. 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

VII – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

(destacamos)

Nessa panorama, o art. 121, III da LC 464/2012 fundamenta o pedido cautelar de sustação do art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ, bem como da sustação do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, anexo XV do RGF, do terceiro quadrimestre de 2013, do TJ/RN.

De outro lado, a articulação entre o *caput* do mesmo art. 121 (concessão de “outras medidas de caráter urgente”) e o art. 1º, VII daquele mesmo diploma legal, arrima a **concessão de medida cautelar consubstanciada em obrigação de fazer**, qual seja, determinar ao Presidente do TJ/RN que cumpra imediatamente os ditames da LRF, **inserindo todas quantias pagas a servidores do Judiciário potiguar, relativas às**



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

remunerações devidas no mês de apuração e nos onze imediatamente anteriores (inclusive os provenientes do cumprimento de decisões judiciais), no cômputo da despesa total com pessoal.

Aliás, a mesma conjunção de dispositivos fundamenta a concessão das demais medidas cautelares postuladas (republicação do Demonstrativo de Despesa com Pessoal, anexo XV do RGF, do terceiro quadrimestre de 2013 do TJ/RN; determinação para que o TJ/RN não aumente despesas com pessoal; requisição à Corte de Justiça para que encaminhe os cálculos que legitimaram a abertura de concurso público para a magistratura, em face da LRF; e determinação para que o TJRN aplique o art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal).

Registre-se, por oportuno, que a **concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas não constitui simples recomendação**, mas, ao contrário, detém **força cogente** determinante à autoridade pública a que for dirigida seu cumprimento, como objetivamente assinalado pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

*“Reconheço que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, no caso, analisada em seu conteúdo material, não veicula mera recomendação (como sugere a ora impetrante), mas consubstancia, no ponto versado na presente impetração mandamental, clara determinação (v. itens ns. 9.4 e 9.5 do Acórdão 2338/2006 - fls. 58/59) dirigida à própria Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA.
(...)”*

Ocorre, no entanto, tal como por mim precedentemente assinalado, que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, ora questionada nesta sede mandamental, traduz, na espécie em exame,



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

determinação, que, por efeito de sua natureza mesma, revela-se impregnada de caráter impositivo (MS 26547/DF, STF, Min. Relator Celso de Mello, DJU 29.5.2007).

Em sendo assim, o *fumus boni iuris*, caracterizado pelo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público resta demonstrado pelos argumentos já fundamentadamente lançados no bojo desta Representação que dão conta do franco desrespeito às normas trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange ao requisito do *periculum in mora*, representado pelo risco da ineficácia da decisão de mérito e pelo receio, objetivamente fundado, da existência de efetivo dano, de difícil ou impossível reparação, revela-se esse também insofismável, na medida em que: i) as irregularidades demandam, por si mesmas, seu afastamento, em nome da própria higidez do ordenamento jurídico brasileiro; ii) a continuidade da violação às regras da LRF importa em evidenciado comprometimento do patrimônio público e prejuízo ao interesse público primário, uma vez que diminuem, consideravelmente, a capacidade de investimento e alocação de recursos do órgão jurisdicionado em outras áreas tão sensíveis quanto a remuneração de seus servidores.

Ademais, diante dos evolução destes gastos ao longo dos últimos anos, bem como os efeitos decorrentes da sistemática não incidência da limitação imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que culminou com a ultrapassagem até mesmo do Limite Legal de despesas com pessoal permitido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, impõe-se a necessidade imediata de conter estes gastos dentro da moldura da Responsabilidade Fiscal, sob pena de total e absoluta ruptura do sistema de controle.



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Outrossim, tem-se patente o *periculum in mora* diante do fato de que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte recentemente autolegislou como lhe será aplicável a Lei de Responsabilidade Fiscal, com uma carência de incidência por alongados anos, com consequências danosas incalculáveis para a higidez das finanças públicas.

Deixando ainda mais evidente o *periculum in mora*, verifica-se que o respeito meramente formal ao limite legal imposto pela LRF, embora materialmente este tenha sido ultrapassado pelo Tribunal de Justiça/RN, concede-lhe uma espécie de salvo conduto indevido para não só deixar de cortar gastos de pessoal como lhe importaria a LRF acaso devidamente aplicada nos cálculo, como lhe dá artificial margem para ampliar os gastos com pessoal, como se observa no concurso ora em curso no âmbito daquele Poder.

Destarte, pugnar-se-á, ao cabo, pelo deferimento de medida cautelar para que se façam cumprir as regras relativas à contabilização da despesa com pessoal, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV – DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto, e tendo em consideração todos os aspectos fáticos e os fundamentos jurídicos explanados no corpo desta Representação, **REQUER** este Órgão do Ministério Público de Contas que atua perante o Pleno deste egrégio Tribunal:



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- a) a distribuição desta Representação ao Conselheiro Renato Costa Dias, relator dos processos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte;
- b) a **oitiva do Tribunal de Justiça, no prazo de 72 horas**, antes de ser adotada a medida cautelar adiante postulada, nos termos do art. 120, §1º, da Lei Complementar nº 464/2012;
- c) demonstrados os requisitos legais do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, **CAUTELARMENTE** que:

c.1) seja determinada a **imediate sustação da Resolução nº 55/2013, consoante incidente de inconstitucionalidade ora suscitado**, negando-lhe aplicação por violar, material e formalmente, a Constituição Federal e por ser frontalmente violadora dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal;

c.2) conseqüentemente, seja **ordenado ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte**, por meio do seu Presidente, do Secretário de Orçamento e Finanças e do Coordenador de Controle Interno, que **insiram todas quantias pagas a servidores daquela Corte, referentes às remunerações devidas no período de competência (inclusive àquelas advindas do cumprimento de decisões judiciais)**, no cômputo da **despesa total com pessoal**;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

c.3) seja determinada a **sustação imediata dos efeitos do anexo XV (“despesas com pessoal”) do Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2013 do TJRN** e sua consequente **republicação**, incluindo os gastos indevidamente excluídos das despesas com pessoal (ou seja, aquelas decorrentes de decisão judicial, que digam respeito, efetivamente, ao período de competência);

c.4) seja ordenado que o TJ/RN **não aumente despesas com pessoal**, enquanto o mérito dos pedidos desta representação não forem julgados, em face das **vedações contidas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, cuja aplicação se requer imediatamente;

c.5) se determine ao TJ/RN que **adote as providências previstas nos arts. 169, § 3º e 4º da Constituição da República para eliminação do excedente da despesa com pessoal, em face da ultrapassagem do limite legal** (*redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração dos servidores não estáveis e a imposição de perda de cargo para servidores estáveis*), **no prazo previsto no art. 23 da LRF** (dois quadrimestres seguintes, sendo ao menos um terço no primeiro), tudo com amparo no art. 71, IX da Constituição Federal;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

- c.6) se **requisite** ao TJRN o envio dos cálculos **ultimados**, diante dos ditames da **LRF**, para autorizar o **concurso público para ingresso de magistrados** em seus quadros, atualmente em curso, ficando desde já requerida nova vista dos autos ao *parquet*, após envio das informações requisitadas;
- c.7) seja cominada **multa diária** em caso de não cumprimento da medida cautelar deferida, nos termos dos itens precedentes, conforme art. 110, da Lei Complementar nº 464/2012;
- d) na forma dos arts. 142 e ss. da LC 464/2012 e dos arts. 403 e ss. do RITCERN, a instauração do **INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com o fim de se negar a aplicação do art. 1º da Resolução nº 55/2013-TJ;
- e) a **intimação pessoal deste Órgão Ministerial** acerca da inclusão em pauta do referido feito, a fim de possibilitar a realização de sustentação oral quanto ao pleito cautelar e à decisão final;
- f) a **apuração de responsabilidade dos gestores responsáveis pela atual situação de irregularidade**, para fins de aplicação das sanções cabíveis;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

g) que se dê **vista dos autos**, após finda a instrução processual, ao **Ministério Público de Contas**, para o seu devido pronunciamento final; e

h) **NO MÉRITO**, que:

h.1) se declare a **obrigatoriedade de inclusão**, na dotação ordinária dos gastos com pessoal, no âmbito do TJ/RN, das despesas pessoal derivadas de decisões judiciais, quando os pagamentos corresponderem a vencimento, subsídio ou vantagem pecuniária devida em mês incluído no período de competência (mês da apuração e os onze imediatamente antecedentes);

h.2) seja **anulado o anexo XV do RGF do terceiro quadrimestre do exercício de 2013** do TJ/RN;

h.3) mantendo a decisão proferida em sede cautelar, **determine-se ao Tribunal de Justiça que proceda com as medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição da República**, caso ainda reste ultrapassado o limite geral das despesas com pessoal, conforme art. 23 da LRF;

h.4) sejam aplicadas **multas administrativas** a todos os gestores responsáveis pelo não atendimento dos ditames da LRF quanto às despesas com pessoal, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, desde o início



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

da situação de irregularidade, após apurada a responsabilidade pelo corpo técnico desta Corte de Contas;

- i) Por fim, requer-se que o TCE-RN officie ao **Conselho Nacional de Justiça**, à **Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte**, à **Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte**, à **Procuradoria Geral da República**, à **Secretaria do Planejamento do Rio Grande do Norte** e à **Secretaria do Tesouro Nacional** para que, cientes dos fatos, exerçam suas atribuições institucionais cabíveis.

Natal, 13 de março de 2014.

Luciano Silva Costa Ramos

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas