

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 006.253/2008-8

Natureza: Pedido de Reexame.

Recorrentes: Superior Tribunal de Justiça – STJ e Conselho da Justiça Federal – CJF.

Unidades: Superior Tribunal de Justiça – STJ e Conselho da Justiça Federal – CJF.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: PEDIDO DE REEXAME. FORMA DE APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL. PROVIMENTO PARCIAL. COMUNICAÇÕES.

1 – Os relatórios de gestão fiscal do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal devem ser apresentados separadamente.

2 – Os relatórios de gestão fiscal dos Tribunais Regionais Federais devem ser apresentados individualmente e conter os dados referentes às respectivas Seções Judiciárias.

RELATÓRIO

O Superior Tribunal de Justiça – STJ e o Conselho da Justiça Federal – CFJ impetraram pedido de reexame (fls. 1/26 do anexo 1) contra o acórdão 446/2009 – Plenário (fl. 115 do volume principal).

2. Por intermédio da deliberação questionada, esta Corte de Contas recomendou:

a) aos Tribunais Regionais Federais – TRF, que apresentem seus relatórios de gestão fiscal – RGF individualizados, nos termos dos arts. 20, §§ 1º e 2º, e 54 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; e

b) ao Superior Tribunal de Justiça – STJ, que, ao elaborar seus RGF, inclua despesas com pessoal do CJF em suas despesas de pessoal, na forma dos arts. 54, *caput*, e 55, inciso I, **a**, da LRF.

3. Tais recomendações decorreram do acompanhamento determinado pelo acórdão 289/2008 – Plenário (fls. 45/46 do volume principal), que considerou parcialmente procedente representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag acerca de possíveis irregularidades na Resolução 26/2006 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que redistribuiu o limite global de 6% sobre a receita corrente líquida estabelecido no art. 20, I, **d**, da LRF.

4. A partir do exame dos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, pediram os recorrentes, primordialmente, que: (i) seja autorizada a manutenção da publicação, pelo CJF, dos relatórios de gestão fiscal consolidados na forma atual, com aglutinação das despesas de pessoal dos tribunais federais e dos juízes federais; e (ii) seja mantida a dissociação entre o STJ e o CJF na elaboração daqueles relatórios.

5. Caso não seja integralmente provido o pedido de reexame, foi requerida “a formação de grupo de trabalho, composto por técnicos do Conselho Nacional de Justiça, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho da Justiça Federal e dos Tribunais Regionais Federais, para apresentar sugestões ao Tribunal de Contas da União, com vistas ao efetivo equacionamento” da questão (fl. 26 do anexo 1).

6. Ao apreciar a admissibilidade do apelo, a Secretaria de Recursos – Serur lembrou que, embora tenham sido formuladas sob a forma de recomendação, as orientações recorridas, por dizerem respeito a providências a serem adotadas para cumprimento da lei, possuem caráter cogente. Dessa forma, podem ser consideradas, materialmente, determinações, o que permite o recebimento do recurso.

7. No mérito, a matéria foi analisada pelo auditor federal de controle externo da Serur nos seguintes termos (fls. 34/56 do anexo 1):

“4. MÉRITO

4.1 **Alegação:** Infratranscrita, no essencial, a alegação exposta na peça de recurso:

‘Para melhor compreensão dos objetivos pretendidos é relevante analisar a motivação do Acórdão objeto do presente recurso de reexame, por meio da explicitação dos dispositivos constitucional e regimental que fundamentam as recomendações formuladas ao Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal.

Estabelece o inciso IX do artigo 71 da Constituição Federal que o Tribunal de Contas da União assinará prazo para que o órgão ou entidade adote as providências **ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade** (grifei).

O inciso II do artigo 250 do Regimento Interno do TCU – RITCU, estabelece que o Tribunal determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido, quando verificadas tão-somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações.

Verifica-se, por conseguinte, que os dispositivos a que se refere o item 9.1 do Acórdão recorrido, pressupõem a prática de eventual ato de gestão inquinado de ilegalidade, caracterizando infringência ao princípio constitucional da legalidade (no que se refere ao comando constitucional) ou a constatação de falhas de natureza formal que não configurem situações passíveis de cominação de multas ou indícios de débito e/ou dano ao erário (no caso do inciso II do artigo 250, do C RITCU).

Da leitura dos dispositivos legais supracitados, constata-se que o Acórdão recorrido decorre da aplicação do que estabelece o inciso I do artigo 43 da LOTCU c/c o artigo 250 do RITCU, ou seja, quando da não apuração de transgressão a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, ou constatação, apenas, de falha ou impropriedade de caráter formal.

Dessarte, uma vez que não foram caracterizadas transgressões a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, conclui-se que o propósito das recomendações objeto do pedido de reexame é a correção de falha ou impropriedade de caráter formal.

DA ANÁLISE DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS POR INTERMÉDIO DO ACÓRDÃO OBJETO DO PRESENTE RECURSO

Dispõem os arts. 20, §§ 1º e 2º, 54 e 55, inciso I, alínea **a** da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **in verbis**:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

(...)

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional a média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

(...)

III – no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

(...)

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

III – Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

Art. 55. O relatório conterá:

I – comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

O art. 105, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal estabelece que ‘o Conselho da Justiça Federal funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correccionais, cujas decisões terão caráter vinculante’.

Com base nesses dispositivos, essa egrégia Corte de Contas entende que:

a) o Conselho da Justiça Federal integra a estrutura do Superior Tribunal de Justiça, portanto, as despesas com o pessoal da Secretaria do CJF deveriam ser consideradas no orçamento do Superior Tribunal de Justiça, para fins de elaboração e apresentação do Relatório de Gestão Fiscal a que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal.

b) Os Tribunais Regionais Federais deverão apresentar individualmente seus relatórios de gestão fiscal, incluindo as seções judiciárias vinculadas, assinados pelos respectivos Presidentes e demais membros do Conselho de Administração, pelas autoridades responsáveis pela administração financeira, pelo controle interno e por outras autoridades definidas por ato próprio de cada tribunal.

Com efeito, a prevalecer esse entendimento, muda-se todo um procedimento adotado ao longo do tempo no âmbito do CJF e da Justiça Federal, esvaziando sobremaneira as atribuições do primeiro no tocante a missão sistêmica incumbida pela própria Constituição Federal.

Sobre esse tema, ainda em abril de 2008, esse Tribunal de Contas promoveu, em cumprimento ao Acórdão nº 289/2008-TCU, diligências ao Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal, dentre outros órgãos do poder judiciário, solicitando pronunciamento acerca das seguintes matérias:

1) observância, pelo CJF, da faculdade instituída pelo art. 125 das Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2007 e para 2008, permitindo a elaboração de Relatório de Gestão Fiscal consolidado para os órgãos autônomos que integram a Justiça Federal e

2) não inclusão, pelo STJ [Superior Tribunal de Justiça], da despesa com pessoal do Conselho da Justiça Federal, no limite atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF à Corte de Justiça, tendo em vista a estrutura prevista no parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal.

Na oportunidade, em parecer conjunto elaborado pelas Assessorias Jurídicas do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, foram apresentados, no que mais interessa para o momento, os seguintes argumentos:

(...)

O **Tribunal de Contas da União**, na representação promovida pela sua Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), por meio do processo TC 028.506/2006-4, decidiu realizar **diligência**, conforme Ofício em anexo, junto ao **Superior Tribunal de Justiça e ao Conselho da Justiça Federal**, para obter, em até 30 (trinta) dias, esclarecimentos acerca do porquê da utilização da faculdade instituída pela Lei nº 11.514/2007-LDO, que permite a elaboração de Relatório de Gestão Fiscal consolidado, e da **‘não inclusão das despesas com pessoal do Conselho de Justiça, tendo em vista a estrutura prevista no parágrafo único do artigo 105, da Constituição Federal’**, consoante anexo do Acórdão nº 289/2008-Plenário.

Mencionada representação também objetivou avaliar a conformidade da **Resolução nº 26/2006**, editada pelo **Conselho Nacional de Justiça-CNJ**, com os critérios definidos nos parágrafos 1º e 2º, do artigo 20, da Lei Complementar nº 101/2000-LRF, para fins de repartição do limite de 6% (seis por cento), **fixado para o Poder Judiciário Federal**.

Alega o Órgão Federal de Contas que possui legitimidade para agir com esse escopo, haja vista que, a ‘norma do **Parágrafo 2º do Artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000** é clara quando reserva na esfera federal, ao Tribunal de Contas da União, **a competência para verificar os cálculos dos limites da despesa com pessoal de cada poder e o órgão referido no artigo 20’.**

Adverte sem rodeios que a Corte de Contas, em face dos:

‘riscos de os titulares dos tribunais autônomos do Poder Judiciário da União praticarem atos que implicam aumento da despesa com pessoal, norteados por limites estipulados ao arrepio da Lei Complementar nº101/2000, entende-se restar caracterizado o *periculum in mora*, caso a norma venha futuramente ser retirada do ordenamento jurídico. Enseja a adoção das providências dispostas nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal (item 53), regulamentadas pelo artigo artigo 23 da Lei em foco, a saber: a) redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargo em emissão e função de confiança, mediante a extinção dos mesmos tão somente, não podendo haver, como medida alternativa e menos drástica, a redução de valores das gratificações – ou retribuição no âmbito da União – a eles atribuídos, em face da suspensão cautelar de parte do parágrafo 1º do artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2000, por meio de liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal em sede da ADIN nº 2238-5/2000 (item 70); b) **exoneração dos servidores não estáveis; c) perda do cargo por parte do servidor estável**, como medida de assegurar o cumprimento da norma prevista no artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2000. (...) Potencializa o *periculum in mora* na medida em que as disposições do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 são normas legais que guardam interconexão que mantêm entre si, vínculo de dependência jurídica, tão logicamente conectadas’. (Negritos para destaque)

(...)

As mencionadas atribuições de comando e supervisão não se confundem com a específica missão constitucional do STJ, descrita no caput do Art. 105 da Lei Maior, sendo tratado pelo Congresso Nacional como dois órgãos distintos, embora com posição de subordinação hierárquica, no que se refere a composição, mas com autonomia administrativa e financeira, podendo-se constatar pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias sucessivamente publicadas.

Tradicionalmente, a própria Secretaria de Orçamento e Finanças do Governo Federal tem admitido esta realidade e trabalha com o limite de 6% para o Poder Judiciário, sendo a distribuição interna questão de caráter vinculada a autonomia administrativa e financeira garantidas por comando constitucional (arts. 92, 96 e 99), conforme mencionado no próprio Acórdão do TCU.

A título de reforço elucidativo, relembre-se que o Conselho da Justiça Federal em sua tradição, é subordinado administrativamente ao Tribunal de Jurisdição Nacional, como foi desde o extinto Tribunal Federal de Recursos, permanecendo vinculado ao Superior Tribunal de Justiça, sem contudo se confundir original e funcionalmente com esta Corte Superior.

Feita essa preliminar, necessário se faz discorrer no que concerne especificamente aos itens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão nº 289/2008-TCU, que dispõem:

(...)

9.4.1. Conselho de Justiça Federal e Conselho Superior da Justiça do Trabalho, quanto à faculdade instituída pelo art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 e para 2008 (Leis ns. 11.439/2006 e 11.514/2007), que permite a elaboração de Relatório de Gestão Fiscal consolidado para os órgãos autônomos que integram as Justiças Federal e do Trabalho, conforme contextualizado nos itens 132/149 da instrução reproduzida no relatório precedente;

9.4.2. Superior Tribunal de Justiça quanto à não-inclusão das despesas com pessoal do Conselho da Justiça Federal no limite atribuído à referida Corte de Justiça, tendo em vista a estrutura prevista no parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal.

Com relação ao primeiro item, a unidade técnica do TCU questiona, ainda que implicitamente, a constitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2007 – Lei nº 11.439/2006, que no art. 125, dispõe:

Art. 125. Em cumprimento ao disposto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, os titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, encaminharão ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União os respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, no prazo de 30 (trinta) dias após o final do quadrimestre.

§ 1º Ficam facultadas a Justiça Federal e a Justiça do Trabalho a elaboração e a publicação dos relatórios em nível de órgão orçamentária nos termos do inciso VI do art. 5º desta Lei.

Estabelece o citado art. 5º, inciso VI, *in verbis*:

Art. 5º Para o efeito desta Lei, entende-se por:

(...)

VI – unidade orçamentária, o menor nível da classificação institucional, agrupada em órgãos orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional.

Não obstante esse dispositivo legal, a unidade técnica do TCU não vislumbra justificativa para que os relatórios de gestão fiscal ‘dos tribunais autônomos da Justiça Federal sejam elaborados de forma consolidada e assinados por autoridade diversa do Presidente e demais membros do Conselho de Administração ou órgão equivalente nos termos dispostos no regimento interno de cada TRF, conforme preconiza o inciso III do art. 54 da LC nº 101/2000’.

Com efeito, o art. 54, *caput*, e inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF determina que ‘ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário’.

No âmbito Federal, o art. 20 da LRF define como órgão aqueles referidos no art. 92 da Constituição, quais sejam: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, O Superior Tribunal de Justiça, **os Tribunais Federais e Juízes Federais**, entre outros.

Nesse contexto, em uma interpretação literal adotada pela unidade técnica do TCU, para que se dê cumprimento ao art. 54 da LRF, cada TRF e cada juiz federal teria que apresentar relatório de gestão fiscal separado, o que resultaria em calhamaço de papel incentivador de burocracia dispensável, que só atravanca a necessária eficiência na gestão da coisa pública.

Não foi por outro motivo que o legislador, num momento de racionalidade, quando da aprovação da LDO, facultou à Justiça Federal e posteriormente, também a Justiça do Trabalho a elaboração e a publicação dos relatórios em nível de órgão orçamentário.

No tocante à Justiça Federal, as unidades orçamentárias são disciplinadas em forma de sistemas, tendo como órgão central o Conselho da Justiça Federal, constitucionalmente incumbido, na forma da lei, do exercício da supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante (CF, art. 105, p. único, inciso II).

Nesse compasso, a Lei nº 8.472/92 que dispõe sobre a composição e competência do Conselho da Justiça Federal, em seu art. 2º, parágrafo único e art. 3º, § 3º, assim determina:

(...)

Art. 2º As atividades de recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno e informática, além de outras atividades auxiliares comuns que necessitem de coordenação central, na Justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau, serão organizados em forma de sistema, cujo órgão central será o Conselho da Justiça Federal.

Parágrafo único. Os serviços incumbidos das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos a orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação hierárquica dos órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Art. 3º O Conselho da Justiça Federal será integrado pelo Presidente, Vice-Presidente e três Ministros do Superior Tribunal de Justiça, eleitos por dois anos, e pelos Presidentes dos cinco

Tribunais Regionais Federais, que serão substituídos nas suas faltas e impedimentos pelos respectivos vice-presidentes.

(...)

§ 3º A Presidência do Conselho da Justiça Federal será exercida pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, com direito a voto em todas as matérias submetidas à apreciação do Colegiado.

É verdade que o Conselho da Justiça Federal é composto também por Ministros do Superior Tribunal de Justiça, inclusive no exercício da Presidência. Contudo, não pertence à estrutura do STJ, seja em nível administrativo, seja em nível de órgão orçamentário, nos termos do inciso VI do art. 5º da Lei nº 11.439/2006.

A Justiça Federal é composta pelo Conselho da Justiça Federal, 27 Seções Judiciárias e 5 Tribunais Regionais Federais, abrangendo todo o território nacional. O Conselho da Justiça Federal é setorial orçamentária e financeira do Órgão 12000 – Justiça Federal, por meio da unidade gestora responsável, a UG 090001, e a dotação orçamentária autorizada na unidade orçamentária 12101 (...)
... (omissis)....

Diante do exposto, o Conselho da Justiça Federal, como órgão central de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de 1º e 2º graus, utiliza-se da faculdade que lhe confere a Lei nº 11.439/2006 em seu art. 125, §1º, para elaborar e publicar os relatórios consolidados das unidades orçamentárias agrupadas em nível de órgão orçamentário, em cumprimento a determinação constitucional e à Lei nº 8.472/92 que dispõe sobre a sua competência. É importante ressaltar que, desde a Lei nº 10.266/2001 (LDO de 2002), as Leis de Diretrizes Orçamentárias mencionam a referida faculdade à Justiça Federal na preparação dos Relatórios de Gestão Fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, sem que se tenha notícia acerca da argüição, até o momento, de qualquer inconstitucionalidade, seja por meio do controle concentrado, seja por meio do controle difuso.

Nesses termos, não se consegue vislumbrar qualquer ausência de sintonia entre o dispositivo da LDO e a LRF, uma vez que aquela, no art. 125, dispõe exatamente sobre mandamentos constantes nesta última. Ao facultar a elaboração e a publicação dos relatórios em nível de órgão orçamentário, de forma consolidada, a LDO disciplina em sintonia com a Lei nº 8.472/92, ou seja, observando a hierarquia sistêmica dos órgãos da Justiça Federal, supervisionada pelo Conselho da Justiça Federal, cujo Colegiado, repita-se, é integrado pelos Presidentes dos TRFs, que por sua vez, supervisionam os órgãos da Justiça Federal, supervisão essa que observa, inclusive, os limites de gastos com pessoal previstos na LRF.

Assim, a elaboração e publicação dos relatórios de forma consolidada estão em perfeita harmonia com as leis que regem a matéria.

O segundo questionamento decorre do item 9.1.2 do Acórdão recorrido, conforme acima transcrito, e diz respeito à não inclusão das despesas com pessoal do CJF no orçamento do STJ.

Para melhor compreensão convém esclarecer que o CJF, desde a sua criação, sempre fez parte da estrutura da Justiça Federal.

Com efeito, o CJF teve seu funcionamento e competência estabelecidos, pela primeira vez, pela Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, que organizou a Justiça Federal de primeira instância.

Disponham os art. 4º e 5º da referida lei, in verbis:

Art. 4º A Justiça Federal terá um Conselho integrado pelo Presidente, Vice-Presidente e três Ministros do Tribunal Federal de Recursos, eleitos por dois anos.

Parágrafo único. Quando escolher os três Ministros que integrarão o Conselho, o Tribunal Federal de Recursos indicará, dentre eles, o Corregedor-Geral e elegerá, também, os respectivos Suplentes.

Art. 5º O Conselho da Justiça Federal funcionará junto ao Tribunal Federal de Recursos.

(...)

Art. 94. É o Poder Executivo autorizado a abrir, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores [?]

Verifica-se desse modo, que naquela época o CJF era composto apenas por Ministros do TFR, órgão de segundo grau da Justiça Federal, não tinha quadro de pessoal próprio e era integrado por servidores requisitados do Tribunal, seções judiciárias e outros órgãos da União. Embora as suas despesas já constassem como sendo do orçamento da Justiça Federal de primeira instância, os cargos e funções comissionados que davam apoio ao órgão pertenciam à estrutura do TFR e por ele eram pagos.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, a Justiça Federal ganhou nova feição, o Tribunal Federal de Recursos foi extinto e criado o Superior Tribunal de Justiça, incumbido de uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, funcionando como última instância da justiça brasileira para as causas infraconstitucionais, não relacionadas diretamente a Constituição.

O segundo grau da Justiça Federal ficou a cargo dos Tribunais Regionais Federais que absorveram a competência do extinto Tribunal Federal de Recursos.

Nos termos do art. 105, parágrafo único, redação original e posteriormente com a redação dada pela EC nº 45, de 2004, o Conselho da Justiça Federal passou a exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante.

À sua vez, a Lei nº 7.746, de 30/3/1989, em seu art. 10, criou quadro de pessoal próprio para o Conselho da Justiça Federal, conferindo-lhe, portanto, autonomia, com atribuições direcionadas a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, em consonância com o texto constitucional.

Vejam, no que interessa, os argumentos contidos na exposição de motivos dessa lei, na forma a seguir:

4.4 – Os artigos 6º a 10 referem-se ao Conselho da Justiça Federal, dispondo sobre sua composição e criando os cargos efetivos e em comissão necessários ao desempenho de sua atividade prevacente: supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus de jurisdição. Menção especial requerem os artigos 7º e 8º. Este por definir a abrangência da sua supervisão delegada, envolvendo coordenação, orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização das atividades específicas, no âmbito administrativo e orçamentário, e aquele por preconizar uma estrutura organizacional sistêmica, assim concebida:

a) Sistema de Planejamento e Orçamento – engloba o desenvolvimento de planos e programas e elaboração e programação orçamentária e financeira (grifei);

b) Sistema de Desenvolvimento Administrativo – abrange os subsistemas de modernização administrativa, desenvolvimento de recursos humanos e informática;

c) Sistema de Controle Interno – compõe-se dos subsistemas de contabilidade, controle financeiro e de auditoria (grifei).

Posteriormente foi editada a Lei nº 8.472, de 14/10/1992, a qual conferiu composição mista, integrada por Ministros do STJ e os Presidentes dos cinco TRFs, com o objetivo de preservar a unidade da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, impondo-lhe um funcionamento mais harmônico, além de permitir a efetiva uniformização dos procedimentos administrativos dessas instituições.

Entre as competências do atual CJF estão a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, concernentes as atividades de recursos humanos, orçamento, administração financeira, controle interno e informática, além de outras atividades auxiliares que necessitem de coordenação central. Essas atividades são organizadas em forma de sistema, tendo como órgão central o Conselho da Justiça Federal, incumbido que é da orientação normativa do sistema.

Na mesma Lei nº 8.472/92 foi criado o Centro de Estudos Judiciários, encarregado de proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do sistema judiciário, bem como promover cursos, congressos, simpósios e conferências para juízes e executar o plano permanente de capacitação dos servidores da Justiça Federal, segundo as normas baixadas pelo seu Colegiado.

Também integra o CJF a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, criada pela Lei nº 10.259, de 2001, composta por dez juizes federais provenientes das Turmas Recursais dos Juizados, sendo dois de cada região da Justiça Federal, e presidida pelo Ministro Coordenador-Geral.

Diante dessa realidade, percebe-se que a missão do CJF é voltada, tanto pelo mandamento constitucional quanto legal, exclusivamente para as atividades da Justiça Federal, sendo, portanto, um órgão da estrutura desse ramo da justiça.

Assim, não obstante funcionar junto ao STJ, por uma questão meramente estrutural – teria que estar em posição superior ao TRFs –, a competência do CJF em nada se confunde com a daquela Corte, uma vez que relacionada e direcionada as questões relativas a Justiça Federal, inclusive no que se refere as questões orçamentárias, já que é o órgão responsável pela fiscalização das despesas efetuadas pela Justiça Federal.

Ademais, a literalidade de um texto legal não pode se sobrepor as questões semânticas nela inseridas, nem se afastar dos demais métodos da hermenêutica, a exemplo do lógico-sistêmico.

Dessa forma, não faz sentido a equivocada interpretação de que o CJF deva integrar a estrutura orçamentária do STJ, afastando-o da Justiça Federal para fins de limites percentuais, o que poderia resultar na desestruturação do órgão sistêmico e fiscalizador, e o mais grave, em descumprimento ao mandamento constitucional estabelecido no art. 105, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, o qual determina, convém repetir, que ao CJF compete a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema, respeitado, logicamente, o princípio da autonomia administrativa dos TRFs e juizes federais, independência essa que deve ser observada pelos demais Poderes e órgão da Administração inclusive, pela própria Corte de Contas da União, que não pode se utilizar da prerrogativa que lhe é dada pelo art. 59, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal para questionar a estrutura organizacional de órgão de outro Poder.

Ante o exposto, submetemos o presente parecer à elevada deliberação de Vossa Excelência, com a proposição de sua remessa ao Egrégio Tribunal de Contas da União.

Em face dessa nova decisão, materializada por intermédio do Acórdão nº 446/2009 – TCU – Plenário, objeto do presente pedido de reexame, conclui-se que as informações anteriormente prestadas pelo Superior Tribunal de Justiça e Conselho da Justiça Federal, acima transcritas, ainda na vigência da Lei nº 8.472/92, não foram suficientes para alterar o entendimento desse egrégio Tribunal acerca da matéria sob exame.

Todavia, remanescem questões, a seguir explicitadas, que merecem uma análise mais acurada dessa Corte de Contas, considerando a complexidade da matéria e as prováveis implicações decorrentes de eventual ratificação das recomendações formuladas por meio do Acórdão objeto do presente pedido de reexame.

Quanto ao item 9.1.1. do Acórdão recorrido que contempla recomendação aos Tribunais Regionais Federais, para apresentarem o relatório de Gestão Fiscal individualizado em atendimento ao disposto nos arts. 20, §§ 1º e 2º, e 54, da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam.

Acerca da apresentação do relatório de gestão fiscal individualmente pelos TRF, o argumento constante da decisão desse Tribunal baseia-se no fato de a LRF, no artigo 20, § 2º, inciso III, alínea a, conceituar órgãos do Judiciário Federal, para seus efeitos, os tribunais referidos no artigo 92 da Constituição Federal.

Assim, ao interpretar, na literalidade, o dispositivo acima, conclui essa Corte que a faculdade definida pelo artigo 119, § 2º, da LDO 2009, utilizada pela Justiça Federal na publicação do RGF, não atende a determinação do comando da Lei Complementar, posto que deveria publicar os relatórios individualizados por Tribunais Regionais Federais.

O artigo 92 da Constituição dispõe:

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I – o Supremo Tribunal Federal;

- I-A o Conselho Nacional de Justiça;
- II – o Superior Tribunal de Justiça;
- III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV – os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V – os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI – os Tribunais e Juízes Militares;
- VII – os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

À luz no citado artigo, a Unidade Técnica do TCU, acompanhada pelo Pleno dessa Corte de Contas, interpretaram que o legislador complementar faz referência aos tribunais da União, de modo singularizado, quando se reporta a de órgão no artigo 20, § 2º, inciso III, alínea **a**.

Ora, se for possível assim pensar, pode-se inferir que o legislador complementar excluiu os Juízes Federais, do Trabalho, Eleitorais e Militares da observância aos limites de gastos com pessoal, determinado pelo artigo 169 da Constituição Federal, posto que embora sejam considerados órgãos, não são tribunais, não cabendo, sob este prisma, salvo melhor juízo, se assim entendida, a interpretação literal do disposto no artigo 20, § 2º, inciso III, alínea **a**, da LRF, na forma inferida pela Unidade Técnica do TCU e acompanhada pelo voto do relator do Acórdão TCU nº 446/2009.

Consoante essa linha de raciocínio, ficaria o Conselho Nacional de Justiça também excluído da obrigatoriedade de observar o limite de gasto imposto pelo artigo 169 da CF, pois, embora órgão do Judiciário Federal, tribunal não é. Aliás, no que concerne aos elementos que fundamentam as recomendações formuladas pelo Acórdão recorrido, não há como deixar de reconhecer a similaridade das competências do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos estabelecidos no texto constitucional.

Mas a prática tem mostrado que a interpretação ao comando normativo do artigo 20, § 2º, inciso III, alínea **a**, da LRF, não deve ser literal, pois aos órgãos do Judiciário Federal, que publicam regularmente os RGF, estão inclusos a primeira instância. Por outro lado, o Conselho Nacional de Justiça publica seu RGF por entender que a LRF não o exime de tal obrigação, ainda que aquela não o defina explicitamente como tribunal.

Quanto à faculdade inscrita no artigo 119 da LDO, não vislumbramos conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto aquela não frustra a aplicação do disposto no artigo 20, § 2º, inciso III, alínea **a**, uma vez que prevê a publicação, seja de modo individual ou agregado, do Relatório de Gestão Fiscal, que obrigará os tribunais da Justiça Federal e do Trabalho (e demais unidades a eles vinculados) descritos no artigo 92 da Constituição Federal.

Por outro lado, o artigo 119 da LDO, tem o condão de flexibilizar a possibilidade de publicação do RGF de modo agregado (órgão orçamentário) ou por tribunal.

Assim, a Justiça do Trabalho, dentro da discricionariedade expressa na lei, tendo em vista sua peculiaridade estrutural, em que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho não conta com estrutura própria, orçamentariamente atrelado ao Tribunal Superior do Trabalho, tendo ainda as Varas do Trabalho, também em termos orçamentários, vinculadas aos Tribunais Regionais do Trabalho de suas jurisdições, entende oportuno que as publicações dos respectivos RGFs, sejam feitas pelo Tribunal Superior do Trabalho e, separadamente, pelos Tribunais Regionais do Trabalho, abarcando respectivamente, nas contas daquelas Cortes, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e as Varas do Trabalho.

De outra forma, mas também dentro da discricionariedade expressa na lei, observada a organização estrutural não comparável a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral, a Justiça Federal opta por publicar o RGF de modo consolidado. Justifica-se tal alternativa, considerando que diferentemente das Justiças do Trabalho e Eleitoral, a primeira instância da Justiça Federal, em termos orçamentários, não se vincula aos Tribunais Regionais Federais e sim a uma unidade orçamentária distinta, qual seja, UO 12101 – Justiça Federal de 1º Grau, promovendo o que há de maior relevância para a sociedade, a transparência dos gastos com a 1º a e 2º instâncias da Justiça Federal.

O quadro a seguir deixa patente a dissociação orçamentária entre a primeira e segunda instancias da Justiça Federal, diferentemente ao que ocorre na estrutura orçamentária das Justiças do Trabalho e Eleitoral, em que suas unidades orçamentárias não distinguem os gastos de primeira e de segunda instancias.

Unidades Orçamentárias – Órgão – Administrações e Vinculação

12101 – JF de 1º grau – Conselho da Justiça Federal e 27 Seções Judiciárias.

12102-TRF 1ª Reg. – Tribunal Regional Federal da 1ª Região

12103 –TRF 2ª Reg. – Tribunal Regional Federal da 2ª Região

12104-TRF 3ª Reg. – Tribunal Regional Federal da 3ª Região

12105-TRF 4ª Reg. – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

12106-TRF 5ª Reg. – Tribunal Regional Federal da 5ª Região

12000 – Justiça Federal – Órgão Justiça Federal (agrega seis unidades orçamentárias)

Ainda no que tange ao Superior Tribunal de Justiça ser obrigado a publicar o RGF do Conselho da Justiça Federal juntamente com o seu, lembramos que o CJF tem seus gastos executados pela unidade gestora (UG) 090026, vinculada a unidade orçamentária (UO) 12.101 – Justiça Federal de 1º grau. A referida UO integra o órgão orçamentário 12.000 – Justiça Federal, enquanto que aquele tribunal integra o órgão 11.000 – STJ.

Essa configuração orçamentária e consagrada desde a criação do próprio CJF e do STJ e reiteradamente recepcionada pelas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual.

Os gastos com pessoal do Conselho da Justiça Federal não se confundem com os do Superior Tribunal de Justiça, pois, embora tenham membros em comum, são órgãos autônomos diversos.

Publicar em um só RGF os gastos com pessoal do STJ e CJF, embora pareça um ato administrativo simples, para seu integral efeito jurídico demandaria reformulações nas legislações de organizações desses órgãos, pois, mantidas como estão, implicaria em dificultar a adoção de medidas corretivas, quando ocorresse a ultrapassagem do limite de gasto inerente ao conjunto STJ/CJF, visto que os gastos excessivos realizados em somente uma das unidades resultariam em corte linear nas duas administrações, que, não custa repetir, por força das leis orçamentárias, são órgãos distintos, 11.000 – STJ e 12.000 – Justiça Federal (CJF).

Registre-se que a regra de publicação consolidada está amparada legalmente nas LDOs que permitem tal prática. E o mais importante a se destacar, é que o próprio Tribunal de Contas da União, nos julgamentos das Tomadas de Contas relativas aos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos da União, tem ratificado o procedimento adotado pelo Conselho da Justiça Federal desde 2000, o que tem dado segurança aos gestores deste órgão para a adoção de políticas de gestão de recursos humanos, balizando-se no limite de gasto de pessoal agregado, cujo limite sempre fora respeitado.

Nesses termos, caso não seja reformada a determinação do Acórdão TCU nº 446/2009, o Superior Tribunal de Justiça necessitará, da Justiça Federal, a transposição do limite de gasto cabível ao CJF, inclusos nos 1,631968% sobre a Receita Corrente Líquida, fixados pela Resolução CNJ nº 26/2006, que passara a agregar 0,024685% cabíveis ao Conselho. Ato contínuo, o limite da Justiça Federal reduziria para 1,607283%.

Pelo critério adotado pela STN para utilização da referida metodologia não foram computadas as despesas vinculadas as fontes de recursos 56 e 69, com sentenças judiciais, exercícios anteriores e indenizações.

Saliente-se que em momento algum, desde o exercício financeiro de 2000 ate o de 2008, a Justiça Federal, seja na apresentação dos RGFs consolidados, ou individualmente como pretende o TCU, extrapolou os limites definidos na LRF.

No que se refere à recomendação formulada ao Superior Tribunal de Justiça pelo item 9.1.2 do supracitado Acórdão, para que, por ocasião da elaboração do seu Relatório de Gestão Fiscal, faça constar de suas despesas com pessoal as despesas com pessoal do Conselho

da Justiça Federal, em atendimento ao disposto nos arts. 54, caput, e 55, inciso I, a, ambos da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 105, parágrafo único, da CF/88.

Neste caso, penso que o entendimento dessa Corte não está consentâneo com a lógica que estrutura o arcabouço jurídico e técnico de dispositivos do texto constitucional, precisamente, o art. 105, parágrafo único, inciso II, que atribui ao CJF o poder/dever para exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal, como órgão central do sistema, na forma da lei.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao criar o STJ, também criou o CJF, na forma preconizada no art. 105, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Inobstante, o legislador, ao disciplinar o funcionamento dos dois órgãos, estabeleceu estruturas diferenciadas, conforme disposto na Lei nº 7.746, de 30 de março de 1989, que dispõe sobre a composição e instalação do Superior Tribunal de Justiça, cria o respectivo quadro de pessoal, disciplina o funcionamento do Conselho da Justiça Federal e dá outras providências.

Nesse sentido, dispõem os arts. 9º e 10 dessa Lei, in verbis:

Art. 9º. O Conselho de Justiça Federal disporá de uma Secretaria, cujas atribuições serão definidas em regulamento.

Art. 10. Fica criado o Quadro de Pessoal da Secretaria do Conselho da Justiça Federal, na forma do Anexo I, cujos cargos serão preenchidos nos termos da legislação em vigor.

Parágrafo único. Os servidores do Tribunal Federal de Recursos e da Justiça Federal de primeiro grau, bem como de órgãos da Administração Pública que se encontrem em exercício no atual Conselho da Justiça Federal poderão ser aproveitados no Quadro de Pessoal criado neste artigo, aplicando-se a estes o disposto no parágrafo único, do art. 17, desta Lei.

A sua vez, os arts. 11, 12 e 19 da mesma lei estabelece:

Art. 11. Ficam transferidos ao Superior Tribunal de Justiça:

I – os cargos efetivos e empregos permanentes, bem como os cargos em comissão e as funções gratificadas integrantes do Quadro e da Tabela Permanentes da Secretaria do Tribunal Federal de Recursos;

(...)

III – o saldo das dotações orçamentárias.

§ 1º Os servidores ativos do Tribunal Federal de Recursos tornar-se-ão servidores do Superior Tribunal de Justiça, observadas as respectivas situações jurídicas.

§ 2º Os aposentados do Tribunal Federal de Recursos passam à condição de aposentados do Superior Tribunal de Justiça.

(...)

Art. 12. Além dos cargos, empregos e funções transferidos no forma do inciso I, do art. 11, desta Lei, ficam criados no Quadro e na Tabela Permanentes da Secretaria do Superior Tribunal de Justiça os cargos e empregos constantes do Anexo II, a serem preenchidos na forma da legislação vigente.

(...)

Art. 19. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir ao Tribunal Federal de Recursos e ao Conselho de Justiça Federal, respectivamente, créditos especiais nos valores de NCz\$ 16.300.000,00 (dezesesseis milhões e trezentos mil cruzados novos) e NCz\$ 986.000,00 (novecentos e oitenta e seis mil cruzados novos) para atender as despesas de instalação, organização e funcionamento do Superior Tribunal de Justiça e Conselho de Justiça Federal.

Verifica-se, desse modo, que a lei a que se referia o texto constitucional originário (CF art. 105, parágrafo único), delimitou expressamente, como não poderia deixar de ser, a separação do STJ e do CJF, e criou quadros de pessoal distintos e orçamentos separados, em face das diferentes atribuições desses órgãos: enquanto ao primeiro compete uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil, funcionando como última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais não relacionadas a Constituição Federal, ao segundo, cabe o exercício da supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema.

Nesse mesmo contexto foi editada a Lei nº 8.472/92, revogada pela Lei nº 11.798/2008, mantendo as mesmas atribuições do Conselho da Justiça Federal, acrescendo, no art. 4º, o Centro de Estudos Judiciários, com a missão de ‘proceder a estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento do sistema judiciário, bem como promover cursos, congressos, simpósios e conferências para juízes e executar o plano permanente de capacitação dos servidores da Justiça Federal, segundo normas a serem baixadas pelo Conselho’.

Verifica-se, desse modo, que o Conselho da Justiça Federal sempre foi um órgão da Justiça Federal com ações voltadas para a Justiça Federal.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 veio a ampliar as competências do CJF, conferindo-lhe atribuições especiais e distintas, integrando-o ainda mais à Justiça Federal. Outra não pode ser a conclusão ao verificarmos a nova redação do parágrafo único do art. 105, CF:

Parágrafo único. Funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça:

I – (...)

II – o Conselho da Justiça Federal, cabendo-lhe, na forma da lei, exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como **órgão** central do sistema e **com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante**. (grifei)

Como norma constitucional de eficácia contida, no que concerne à função institucional de órgão central do sistema Justiça Federal e aos poderes correicionais sobre os órgãos que o compõem, o inciso II do parágrafo único do art. 105/CF, com sua nova redação, alcançou eficácia plena com a edição da Lei nº 11.798, de 29 de outubro de 2008, publicado no Diário Oficial da União de 30 de outubro de 2008, a qual dispõe sobre a composição e a competência do Conselho da Justiça Federal.

A teor de ambos os dispositivos – constitucional e legal –, é o Conselho da Justiça Federal um órgão autônomo e distinto do Superior Tribunal de Justiça, embora funcione junto a este Tribunal, ou seja, em atuação harmônica com este. Não é o CJF unidade do STJ, mas órgão – órgão central do sistema Justiça Federal.

Na doutrina clássica de Hely Lopes Meirelles [*Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 66-67] encontramos a seguinte definição de órgão público:

Órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada a pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente funções, cargos e agentes (...). (grifo nosso)

As funções estatais constitucionalmente atribuídas ao Conselho da Justiça Federal – supervisão administrativa, supervisão orçamentária, coordenação central e função correicional do sistema Justiça Federal – são totalmente diversas das funções estatais também pela Constituição Federal atribuídas ao Superior Tribunal de Justiça – expressões do poder jurisdicional.

Diversamente, uma unidade administrativa efetivamente integra a estrutura de um órgão; aquela não subsiste sem este, conquanto sua atuação se cinge a execução de parcela das funções estatais atribuídas ao órgão no qual esta inserida. Não é uma atuação paralela, mas a atuação do próprio órgão, repartida entre diversas unidades componentes de sua estrutura. Não funciona junto a, mas dentro de um órgão.

A Lei nº 11.798, de 2008, ao integrar plenamente a norma constitucional, disciplinou a composição do Conselho da Justiça Federal (art. 2º) e sua estrutura institucional básica (art. 4º), prevendo, aí sim, sua integração pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal, pelo Centro de Estudos Judiciários e pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais; explicitou a atuação sistêmica dos órgãos integrantes da Justiça Federal (Seções Judiciárias, Tribunais Regionais Federais e Conselho da Justiça Federal) nas áreas de recursos humanos, gestão documental e de informação, administração orçamentária e financeira, controle interno e informática, bem como definiu o órgão central de tais sistemas (art. 3º); discriminou as competências do CJF e de algumas de suas unidades organizacionais (art. 5º e ss.).

A definição de Hely Lopes Meirelles de que os órgãos públicos são centros de competência de funções estatais, afasta quaisquer dúvidas sobre a autonomia orgânica do CJF, o que implica em autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Conclui-se, assim, que o CJF não é uma unidade do STJ, mas um órgão autônomo com atribuições próprias e distintas.

Nesse contexto, seja no aspecto legal, seja no aspecto técnico, penso que não há como se conceber, agora, a incorporação do quadro de pessoal do Conselho da Justiça Federal, criado por lei, ao quadro de pessoal do Superior Tribunal de Justiça, em expressa afronta às leis que deram eficácia à norma constitucional desde 1989, para fins de atender a recomendação dessa Corte de Contas, sob pena de constrangimento das normas legais.

Nesse aspecto, não há como comparar o Conselho da Justiça Federal com o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, pois este não conta com estrutura própria e já nasceu dentro do seu respectivo órgão, composto que e por servidores do próprio Tribunal.

Prosseguindo na análise, cabe reconhecer o fato de que o artigo 105, parágrafo único, inciso II, da CF estabelece que o Conselho da Justiça Federal funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça, assim como a composição do CJF contempla a participação de Ministros do STJ, inclusive no exercício da Presidência. Contudo, estas constatações não são suficientes para caracterizar a vinculação orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Conselho ao STJ, conforme pretende a recomendação formulada pelo item 9.1.2 do Acórdão nº 446/2009 – TCU – Plenário.

São inúmeros os fundamentos legais e normativos que respaldam esta convicção, alguns integram o arcabouço normativo do próprio TCU, bem como seus julgados.

Preliminarmente, pode-se destacar excerto do Relatório adotado pelo Ministro Marcos Bemquerer, Relator do Processo 005.866/2005-0 (Representação formulada pelo Coordenador-Geral do Conselho da Justiça Federal), ao proferir o voto condutor do Acórdão nº 785/2005 – TCU – Plenário: ‘Quanto as determinações (itens V a VII, fl. 119), acolho as propostas contidas nos itens V e VII. Entretanto, considero inadequada a determinação contida na proposta VI (unificação das gestões administrativas do CJF e do STJ), haja vista que, consoante o disposto no art. 1º da Lei nº 8472, de 14/10/1992, ao CJF cabe a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, tendo, portanto, atribuições distintas em relação ao STJ. O art. 2º do mesmo diploma legal estabelece que o CJF é órgão central de atividades auxiliares comuns, entre outras, organizadas em sistemas, que necessitem de coordenação central na justiça Federal de Primeiro e Segundo Grau. Em que pese suas atribuições terem natureza de atividades – meio, o seu escopo e mais abrangente que as desempenhadas pela Diretoria – Geral do STJ.’

Nesta mesma linha de raciocínio, a Instrução Normativa TCU nº 57, de 27 de agosto de 2008, bem como a Decisão Normativa TCU nº 94/2008 estabelecem, para fins de parametrização dos procedimentos de Tomada de Contas Anual, distinção entre as gestões administrativas do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal ao incluí-los em grupos distintos de Unidades Gestoras, implicando a obrigatoriedade de apresentação de processos autônomos de Tomada de Contas. Lógica análoga orienta a Decisão Normativa TCU nº 93/2008 que institui ritos próprios a serem observados pelo STJ e CJF para fins de elaboração e apresentação dos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal, como vem sendo feito até a presente data.

O artigo 14 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece que constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. O parágrafo único do mesmo dispositivo legal contempla a possibilidade, em casos excepcionais, de consignação de dotações a unidades administrativas subordinadas aos mesmo órgão.

Ao comentar este dispositivo da Lei que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo da Costa Reis, em ‘A Lei 4.320 Comentada – IBAM’ esclarecem que em última análise, unidade orçamentária é o órgão ou agrupamento de serviços com autoridade para movimentar dotações.

Desdobrando a assertiva inicial, esclarecem que o orçamento é peça essencial, porque ao delegar atribuições, a autoridade delegante, concomitantemente, faz o aporte de dotações, de tal modo que a autoridade delegada possa desincumbir-se de suas responsabilidades, realizando ela própria o empenho e o pagamento. Uma descentralização desse porte pressupõe controle objetivo, não de pessoa, mas de programas e de dotações, bem como das unidades responsáveis pelas respectivas execuções.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio do artigo 48, define como instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas destes documentos.

Os argumentos trazidos a colação são suficientes para evidenciar que o Superior Tribunal de Justiça e o Conselho da Justiça Federal são órgãos autônomos no que concerne a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e contábil e, por via de consequência, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem apresentar instrumentos próprios de transparência da gestão fiscal.

Além disso, a inclusão das despesas com pessoal do CJF nas despesas com pessoal do STJ, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, implicaria consequências insuperáveis na lógica de execução orçamentária que rege o RGF e o processo de tomada de contas anual dos dois órgãos, para fins de prestação de contas ao Congresso Nacional e ao próprio Tribunal de Contas da União.

Dessarte, os fatos aqui explicitados inviabilizam o acolhimento, por parte do Superior Tribunal de Justiça, da recomendação formulada pelo item 9.1.2 do Acórdão nº 446/2009 – TCU – Plenário.

4.2 **Exame:** Não é de confundir responsabilidade na gestão fiscal com elaboração e controle orçamentário e de balanços contábeis. A primeira tem por pressuposto, como estabelece o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 2004, ‘a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas’, o que não se confunde com uma das ferramentas para tanto consistente nas normas de elaboração e controle de orçamentos públicos e de seus balanços contábeis respectivos de que cuida a Lei 4.320, de 17 de março de 1964 (v. seu art. 1º).

4.3 Por isso, há que empreender interpretação teleológica das normas em pauta. Em nossa visão, está-se a confundir os objetivos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei dos Orçamentos Públicos). Perfilhamos a lição a respeito a seguir parcialmente transcrita de José Matias-Pereira em sua obra *Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil* (Ed. Atlas, 2009, São Paulo: 4ª ed., págs. 325-326):

A INTERFACE ENTRE A LEI nº 4.320 E A LRF

É importante comentar as diferenças existentes entre Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – Lei do Orçamento –, com vista a identificar possíveis efeitos causados pela primeira sobre a segunda. Nesse sentido, a LRF, ao dispor sobre Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tem como objetivos: melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas do governo e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízo ao patrimônio público. A Lei nº 4.320, acolhida com o *status* de Lei Complementar pela Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 – visto que suas regras não vão de encontro às estabelecidas por esta –, estatui normas gerais de direito financeiro para o controle e a elaboração dos Orçamentos e dos Balanços de todas as entidades públicas de Direito Público Interno (...). Neste sentido, a Lei de Orçamento estatui normas de procedimentos a serem adotadas pelos gestores governamentais no trato dos recursos que lhes foram confiados e normas de proteção às informações que revelam as consequências dos atos praticados sobre o patrimônio público por meio das demonstrações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais. Assim, fica evidenciado que são enfoques com objetivos distintos [...]

.....(omissis).....

A LRF – conforme se verifica em seu art. 4º e incisos do art. 16 – orientou-se de maneira significativa para a questão da despesa pública. Nesse sentido, todas e quaisquer despesas que se queiram realizar (...) devem ter seus respaldo em lei.

Constata-se que os arts. 58 a 70, do Capítulo III – Da Despesa – da Lei nº 4.320, são orientados de forma exclusiva para os controles orçamentários e financeiros, por meio dos empenhos obrigatórios, da verificação da certeza de liquidez do credor e dos pagamentos [...]

[...] Verifica-se, no que se refere aos limites para as despesas e dívidas públicas, que na Lei do Orçamento não existe qualquer menção aos limites para as despesas e dívidas públicas – ela apenas regulamenta as despesas de dívidas públicas. A LRF, entretanto, estabeleceu os limites para as despesas e dívidas públicas.

4.4 Veja-se o conceito de unidade orçamentária estatuído no art. 14 da Lei 4.320, de 1964:

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

Parágrafo único. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.

Os titulares de unidade orçamentária, como é evidente, não necessariamente se confundirão com os de Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar 101, de 2000, aos quais incumbe emitir ao término de cada quadrimestre o Relatório de Gestão Fiscal por força do art. 54 deste diploma. Isso, em suma, porque os responsáveis por gestão fiscal não se confundem com os responsáveis por elaborar e controlar orçamento público, ainda que eventualmente recaiam sobre um mesmo gestor público as duas responsabilidades, conforme a função que esteja a exercer.

Ainda conforme o disposto no referido art. 54, se se tratar do Poder Executivo, o chefe deste assinará o relatório de gestão fiscal em foco. Caso se verse sobre o Poder Legislativo, os membros da Mesa Diretora ou órgão equivalente (incluído o Presidente desta). Tratando-se do Poder Judiciário – hipótese aqui sob análise –, os membros do Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente (incluído o Presidente do Conselho ou órgão decisório equivalente; no caso do CJF, o Presidente do STJ) no âmbito de cada órgão do Poder, conforme o respectivo regimento interno.

4.5 O legislador complementar, ao referir-se a órgãos do Poder Judiciário no art. 54, inciso III, em questão admitiu existência para cada um deles de Conselho Administrativo ou órgão decisório equivalente instituído no respectivo regimento interno. Portanto, tencionou referir-se tão-somente aos órgãos colegiados arrolados no art. 92 da Constituição da República, visto que não há falar em regimento quando se trate de órgão consistente em qualquer dos demais ali arrolados: Juiz Federal, Juiz do Trabalho, Juiz Eleitoral, Juiz Militar ou Juiz de Estado e do Distrito Federal e Territórios. Isso, bem a propósito, vem expresso no art. 20, inciso § 2º, **in verbis**:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

.....(omissis).....

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

.....(omissis).....

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I – o Ministério Público;

III – no Poder Legislativo:

.....(omissis).....

III – no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. [grifos nossos]

4.6 Não poderia ser de outro modo, pois os Juízos singulares são órgãos do Poder Judiciário porque se constituem em entidades autônomas para dizer o Direito em nome do Estado, sob o prisma da constituição deste último estatuída na Carta Política. Diversamente, sob o prisma da responsabilidade por gestão fiscal ocupam cargo público cuja remuneração consta como despesa no orçamento de um dos Tribunais Superiores ou Tribunais de Justiça a que são vinculados, por força do infratranscrito art. 96, inciso II, alínea **b**, da Lei Maior.

Art. 96 [...]

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003]

4.7 No caso do órgão do Poder Judiciário consistente no Superior Tribunal de Justiça (art. 92, inciso II, da Constituição da República), por força do infratranscrito art 47 do seu Regimento Interno o conselho de administração ou órgão decisório equivalente de que cuida do art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal se constitui no Conselho da Justiça Federal.

Art. 47. Ao Conselho da Justiça Federal, que funciona junto ao Tribunal, cabe exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

4.8 O Conselho de Justiça Federal não é órgão do Poder Judiciário no sentido constitucional da expressão – o de interesse para o enfrentamento da questão aqui enfrentada de interpretação tanto de dispositivos complementares à Constituição da República como de dispositivos legais ordinários. Não consta o CJF do rol estatuído no art. 92 da Carta Magna – diversamente do Conselho Nacional de Justiça (art. 92, inciso I-A). É órgão do sistema de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal e, como dispõe taxativamente o art. 1º da Lei 11.798, de 29 de outubro de 2008, funciona ‘no Superior Tribunal de Justiça’.

4.9 Quanto ao citado Acórdão nº 785/2005 – TCU – Plenário no ponto ali destacado pelo Recorrente este Tribunal cuidou de questão consistente em ‘unificação das gestões administrativas do CJF e do STJ’. Em razão do que vimos no início desta instrução, não há que confundir a responsabilidade por gestão fiscal objeto da Lei Complementar 101, de 2000, particularmente no que diz respeito às entidades incumbidas de emitir o multicitado Relatório de Gestão Fiscal, com responsabilidade por gestão administrativa e orçamentária de que deriva, entre outros deveres, o de prestar contas estatuído no art. 70 da Constituição da República.

4.10 A nosso ver, é inconstitucional a instituição por meio do art. 119, § 2º, da Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008, da faculdade de se emitirem no âmbito das Justiças Federal e do Trabalho os Relatórios de Gestão Fiscal ‘em nível de órgão orçamentário’. A norma contraria frontalmente o disposto no caput do art. 54 da Lei Complementar 101, de 2000, cujo mandamento é o de que a emissão do Relatório de Gestão Fiscal a cada quadrimestre é feita pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no seu art. 20 – quer dizer, por cada um de tais titulares e não por titular de órgão orçamentário que consolide relatórios apresentados por outrem. É que a responsabilidade pela gestão fiscal no âmbito do Poder Judiciário é dos seus Tribunais (órgãos do poder Judiciário para os efeitos da Lei Complementar 101, de 200, como vimos no subitem 4.5 desta instrução) e não das unidades orçamentárias a que se vinculem para os fins de elaboração do orçamento público.

4.11 Com efeito, incumbe aos referidos Tribunais a consecução das medidas determinadas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, reguladas pelo art. 23 da Lei Complementar 101, de 2000. Isso porque, como estatui o art. 96 da Constituição da República,

[...] Compete privativamente:

I – aos tribunais:

..... (omissis).....

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei

4.12 Diante disso, vê-se que a faculdade de emitir por titular de órgão orçamentário o Relatório de Responsabilidade Fiscal é inconstitucional não apenas por contrariar expressamente o art. 54 da Lei Complementar 101, de 2000, mas também por se opor à lógica da operação do sistema de gestão fiscal na medida em que atribui a responsabilidade pela emissão de tal relatório a entidades diversas das constitucionalmente competentes para dar cabo das medidas objeto do art. 23 da referida Lei.

4.13 Por conseguinte, temos que o legislador não fez a necessária distinção entre os fins últimos da Lei de Orçamentos Públicos e da Lei de Responsabilidade Fiscal de que tratamos no início deste exame. Distinção fundamental para bem interpretar e aplicar tanto normas específicas que cuidem diretrizes orçamentárias como que versem sobre responsabilidade na gestão fiscal.

4.13 Corolário, reputamos que o Recorrente carece de razão.”

8. Por tais motivos, o auditor propôs (fl. 56 do anexo 1) a denegação de provimento ao recurso.

9. Ao endossar a proposta do auditor, o diretor técnico manifestou-se nos seguintes termos (fls. 57/58 do anexo 1):

“Ratifico o exame preliminar de admissibilidade, às fls. 28/29 do Anexo 1, considerando que o subitem 9.1 do Acórdão 446/2009 – TCU – Plenário, pela sua fundamentação, trata-se de autêntica determinação, sendo portanto o Pedido de Reexame o recurso adequado para impugnar a decisão recorrida.

2. No mérito, destaco que o Relatório e Voto que fundamentaram o Acórdão recorrido deram tratamento adequado a matéria (fls. 97/114 do Vol. Principal). Porquanto, não obstante as razões de justificativa apresentadas pelo CJF, às fls. 1/26 do Anexo 1, a manutenção do Acórdão recorrido tem o viés de conferir eficácia à LRF.

3. Cabe ressaltar que os órgãos de que trata o art. 20 da LRF, entre eles os Tribunais Regionais Federais, estão obrigados, por força do art. 54 da LRF, a emitir RGF, contendo comparativo da despesa total com pessoal do órgão, com os limites de gasto de pessoal.

4. Por outro lado, é fato que os dispositivos mencionados não vêm sendo cumpridos integralmente, haja vista que os relatórios dos tribunais regionais federais têm sido publicados, pelo CJF, de forma consolidada e não individualmente, nos termos da LRF. Isso, efetivamente, traz prejuízos ao princípio da publicidade idealizada pela LRF, pois não há efetividade na publicação dos relatórios consolidados, visto que essa sistematização tem por finalidade principal viabilizar o controle social, já que os órgãos oficiais de controle podem ter, quando necessário ao exercício de suas prerrogativas, livre acesso a relatórios analíticos específicos.

5. Ademais, a eficácia da LRF não pode ser afastada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Porquanto, a elaboração e publicação dos RGF em nível de órgão orçamentário, pelo CJF, não atende aos preceitos da LRF. A esse respeito, cabe destacar que este Tribunal, em consonância com o disposto no art. 59, §2º, da LRF c/c os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, é competente para examinar, no caso concreto, a constitucionalidade do procedimento instituído pela LDO.

6. No que se refere à estrutura administrativa da Justiça Federal, não há dúvidas de que os tribunais regionais federais são os órgãos competentes pelos atos de gestão da Justiça Federal de

primeiro e segundo graus. São eles que têm as atribuições de adotar as providências necessárias à elaboração das propostas orçamentárias e encaminhar pedidos de abertura de créditos adicionais, nos termos da art. 99, § 1º, da Constituição Federal. Também são eles que, em caso de violação dos limites estabelecidos pelo art. 20, deverão adotar medidas corretivas, em observância ao disposto nos arts. 23 da LRF e 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. Por conseguinte, são os tribunais regionais federais os órgãos que devem ser signatários dos RGF, nos termos do art. 55, inciso II, da LRF.

7. Por outro lado, é cristalino que o CJF integra a estrutura do STJ, nos termos expressos do art. 105 da CF. Nesse sentido, o art. 1º da Lei nº 11.798/2008 dispõe que o CJF funcionará no STJ, competindo-lhe a supervisão orçamentária e administrativa da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, conforme estabelecido no **inciso II do parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal**. Ora, para que o CJF exerça o poder de supervisão não é preciso que integre a estrutura da Justiça Federal, pois essa supervisão não retira a autonomia constitucionalmente conferida aos tribunais regionais federais.

8. Todavia, não obstante a correção das medidas determinadas por este Tribunal, a implementação das determinações deve ser precedida de ajuste na estrutura do orçamento da Justiça Federal e do STJ, considerando que, atualmente, as despesas com pessoal do CJF estão inseridas no limite atribuído aos órgãos da Justiça Federal. Nesse sentido, deve-se observar a orientação constante do Voto do Relator, visando encaminhar cópia do relatório e voto que fundamentarem a deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, no intuito de eliminar quaisquer ambiguidade.”

10. O titular da Serur, entretanto, discordou do encaminhamento proposto, pelas seguintes razões (fl. 60):

“2. Verifica-se que o Conselho de Justiça Federal – CJF está organicamente vinculado à Justiça Federal de primeiro e segundo graus, por força da missão constitucional que lhe foi outorgada pelo inciso II do parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal. Apesar disso, vê-se que o CJF aparece na Seção III do Capítulo III da Carta Magna, a qual está dedicada ao Superior Tribunal de Justiça – STJ. Por outro lado, o CJF é um órgão autônomo, que conta com orçamento e quadro de pessoal próprios, não havendo razão lógica ou comando legal explícito no sentido de que suas despesas com pessoal sejam consolidadas junto a qualquer um dos Tribunais Regionais Federais – TRFs, ou mesmo junto ao STJ. No entanto, como o CJF não é órgão do Poder Judiciário, tal como os especificados no art. 92 da Constituição Federal, o mesmo não pode apresentar individualmente o seu Relatório de Gestão Fiscal – RGF, nos termos dos arts. 20, §1º e §2º, inciso III, alínea **a** e 54 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

3. Em face do que foi descrito, uma solução juridicamente viável seria no sentido de que o Superior Tribunal de Justiça – STJ apresente os dados relativos ao Conselho de Justiça Federal – CJF dentro do seu RGF em um capítulo específico de tal forma que as despesas de pessoal do STJ e do CJF sejam apresentadas em conjunto, atendendo ao espírito do Acórdão **a quo**, porém mantendo a individualidade de cada uma, o que evitará distorções na interpretação do cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.”

11. Dessa forma, o secretário da Serur (fl. 60 do anexo 1) propôs a esta Corte dar provimento parcial ao pedido de reexame, de forma a conferir ao subitem 9.1.2. do acórdão 446/2009 – Plenário a seguinte redação:

“9.1.2. ao Superior Tribunal de Justiça, que, por ocasião da elaboração do seu Relatório de Gestão Fiscal, inclua no mesmo capítulo específico no qual devem constar, em forma individualizada, as despesas com pessoal do Conselho da Justiça Federal, em atendimento ao

disposto nos arts. 54, caput, e 55, inciso I, a, ambos da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 105, parágrafo único, da CF/88.”

12. Ao manifestar-se nos autos por solicitação deste relator, o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, após fazer breve histórico do processo, exarou o seguinte parecer (fls. 68/75 do anexo 1):

“4. Antes de adentrar o mérito, cabe consignar que a jurisprudência do TCU tem se firmado no sentido de não admitir recursos destinados a rever recomendações por ele expedidas, uma vez que “não possuem o caráter mandamental, de julgamento propriamente dito, sendo inábeis, portanto, a impingir qualquer espécie de ônus ou sucumbência aos interesses jurídicos do recorrente” (v.g. Acórdão nº 2112/2005-1ª Câmara, Acórdão nº 136/2006-1ª Câmara, Acórdão nº 207/2007-Plenário e Acórdão nº 688/2007-Plenário). No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou no julgamento do MS 21.519/PR, reconhecendo sua ilegitimidade para conceder mandado de segurança contra recomendação do TCU, ante seu caráter não impositivo.

5. Essa jurisprudência não passou despercebida no exame de admissibilidade de recursos (fls. 28-29 do Anexo 1). Nessa oportunidade, registrou-se que, embora o acórdão recorrido mencione a palavra ‘recomendar’, o comando tem cunho determinativo.

6. De fato, verifica-se que o teor dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão nº 446/2009-Plenário tem caráter impositivo capaz de impingir um ônus aos interesses jurídicos do recorrente. Dessa forma, conquanto a decisão tenha sido exarada na forma de recomendação, é, materialmente, uma determinação. Por conseguinte, não há óbice para o prosseguimento do exame do pedido recursal.

7. No que concerne ao mérito, a Divisão Técnica instrutiva do Pedido de Reexame entendeu (fls. 34-59 do Anexo 1), em síntese, que os Tribunais Regionais Federais estão obrigados, por força do art. 54 da LRF, a emitir o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, sendo que essa obrigação não pode ser suprida pela elaboração e publicação do RGF de modo consolidado pelo CJF, na condição de órgão central de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

8. Entendeu ainda que o CJF integra a estrutura do STJ. Ponderou, todavia, que o cumprimento das medidas determinadas pelo TCU deveria ser precedido de ajuste na estrutura do orçamento da Justiça Federal e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Apesar disso, o Diretor da Unidade encaminhou proposta convergindo com o entendimento do Auditor, no sentido de conhecer do Pedido de Reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento.

9. Por sua vez, o Secretário da Serur/TCU anotou que embora o CJF apareça na Seção dedicada ao STJ na CF/88, está organicamente vinculado à Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Reconheceu, contudo, que o CJF é um órgão autônomo, que conta com orçamento e quadro de pessoal próprios, *‘não havendo razão lógica ou comando legal explícito no sentido de que suas despesas com pessoal sejam consolidadas junto a qualquer um dos Tribunais Regionais Federais – TRFs, ou mesmo junto ao STJ’* (fl. 60 do Anexo 1).

10. Apesar disso, o Dirigente ressaltou que o Conselho em questão não pode apresentar, individualmente, o seu RGF, porquanto não é órgão do Poder Judiciário, tal como os especificados no art. 92 da CF/88. Desse modo, encaminhou proposta sugerindo que o STJ inclua no seu RGF, de forma individualizada, as despesas com pessoal do CJF.

11. Conforme se infere das manifestações da Divisão Técnica e do Secretário da Serur/TCU, há consenso no sentido de que os Tribunais Regionais Federais estão obrigados a apresentar, individualmente, o Relatório de Gestão Fiscal, conforme fora determinado no subitem 9.1.1 do Acórdão nº 446/2009-Plenário. No que diz respeito ao subitem 9.1.2 da mencionada decisão, em essência, a divergência reside apenas na forma de apresentação. Conquanto o Secretário da Unidade tenha reconhecido a autonomia e independência do CJF, entendeu que o órgão não pode apresentar, individualmente, o seu RGF.

12. Quanto ao primeiro item do Acórdão, vale esclarecer que, no âmbito de representação formulada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), o TCU questionou ao Conselho da Justiça Federal quanto à utilização da faculdade conferida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio da qual a Justiça Federal poderia elaborar e publicar o RGF em nível de órgão orçamentário. Sendo assim, o CJF, na condição de órgão central de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, passou a emitir e assinar tal relatório, consolidando as despesas com pessoal das duas instâncias dos cinco Tribunais Regionais Federais.

13. Especificamente, o questionamento fundou-se no art. 125, § 1º, c/c o art. 5º, inciso VI, da Lei nº 11.439/2006 (LDO 2007). Segundo informação do recorrente (fl. 12 do Anexo1), essa faculdade foi conferida à Justiça Federal desde a edição da Lei nº 10.266/2001 (LDO 2002).

14. Verifica-se também que a possibilidade de o CJF consolidar as contas dos Tribunais Regionais Federais também foi incluída na Lei nº 11.768/2008 (LDO 2009), por meio do art. 119, § 2º. Todavia, a Lei que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e 2011 (LDO 2010 – Lei nº 12/017/2009 e LDO 2011 – Lei nº 12.309/2010) não contemplou a faculdade em comento. Logo, nesses exercícios, a emissão e a publicação do RGF voltaram a ser reguladas exclusivamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

15. Conquanto, esse ponto do debate esteja pacificado atualmente, não se pode concluir que houve perda parcial do objeto, uma vez que não existe garantia de que a norma não venha a ser novamente editada e, sobretudo, pelas possíveis consequências da sua aplicação nos exercícios de 2002 até 2009. Dessa forma, prossegue-se com o exame da matéria.

16. Na Constituição Federal de 1988, o Conselho da Justiça Federal foi previsto, originariamente, no parágrafo único do art. 105 com a atribuição de ‘exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau’. Com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, ele passou a ser regulado no inciso II do mesmo art. 105, com pequena modificação da sua competência, cabendo-lhe, a partir da emenda, ‘exercer, na forma da lei, a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, como órgão central do sistema e com poderes correicionais, cujas decisões terão caráter vinculante’.

17. De qualquer forma, é importante perceber que, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal foi discutida, votada e, finalmente, promulgada em 2000, o Conselho da Justiça Federal já existia, com o objetivo de exercer a supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo grau. Aliás, o aludido Conselho existe, pelo menos desde 1966, quando era regido pela Lei nº 5.010/1966. Posteriormente, as Leis nºs 7.746/1989, 8.472/1992 e 11.798/2008, que revogou a anterior (8.472/1992), também estabeleceram regras atinentes ao CJF.

18. Apesar da sua longa existência e da competência constitucional atribuída ao CJF, o legislador da LRF optou pelo rol de órgãos relacionados no art. 92 da CF/88 para fins de repartição do limite da despesa com pessoal e de atribuir a responsabilidade pela emissão do Relatório de Gestão Fiscal (art. 19 e seguintes e art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000). No caso da Justiça Federal, essa opção não foi por acaso, visto que ela é compatível com a organização interna do Poder Judiciário.

19. Tomando o Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 1ª Região como exemplo, verifica-se que compete ao Presidente do Tribunal adotar, entre outras, as seguintes medidas referentes ao orçamento e despesas com pessoal do respectivo Tribunal e da Justiça Federal de segundo grau:

‘Art. 21. O presidente do Tribunal, a quem compete a prática de atos de gestão da Justiça Federal de primeiro e segundo grau da 1ª Região, tem as seguintes atribuições:

[...]

XX – nomear e dar posse aos juizes federais substitutos e, durante o recesso do Tribunal, dar posse aos desembargadores federais;

[...]

XXXIX – assinar os atos de provimento e vacância dos cargos de natureza permanente e em comissão dos servidores do Tribunal e da Justiça Federal de primeiro grau da 1ª Região;

[...]

XLIV – adotar as providências necessárias à elaboração das propostas orçamentárias do Tribunal e da Justiça Federal de primeiro grau e encaminhar pedidos de abertura de créditos adicionais (art. 99, § 1º, da Constituição Federal).’

20. Essas competências, é oportuno frisar, são desdobramentos das competências previstas no art. 96, inciso I, da CF/88, que faz menção expressa aos Tribunais do Poder Judiciário.

21. Ainda no que concerne à repartição do limite com despesas de pessoal, cumpre lembrar que, além da responsabilidade pela emissão do RGF, a LRF impõe que o cumprimento do limite seja acompanhado quadrimestralmente, devendo-se adotar medidas para eliminar o percentual que, eventualmente, o exceda.

22. Em suma, nota-se que, nos termos da LRF, a repartição dos limites das despesas com pessoal por órgãos deve estar diretamente correlacionada com a responsabilidade pelo seu cumprimento, bem como pelas eventuais medidas para eliminar o excedente. A consolidação das despesas dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeiro grau pelo CJF, tal como permitida nas LDOs que definiram as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária dos exercícios de 2002 a 2009, restringe o alcance da LRF, na medida em que pode ocultar eventuais desvios, exclui a responsabilidade dos titulares eleitos pela lei para adotar medidas saneadoras e sujeitam-se às sanções pertinentes, bem como atenta contra o princípio da transparência proclamado no seu art. 1º, § 1º

23. Segundo Gilmar Mendes (*in* MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 836), ‘*A lei ordinária que destoa da lei complementar é inconstitucional por invadir âmbito normativo que lhe é alheio, e não por ferir o princípio da hierarquia das leis*’. Sendo assim, conclui-se que a norma permissiva prevista no art. 125, § 1º, da Lei nº 11.514/2007 (LDO 2008) e em outras Leis de Diretrizes Orçamentárias, mediante a qual ‘*Ficam facultadas à Justiça Federal e à Justiça do Trabalho a elaboração e a publicação dos relatórios em nível de órgão orçamentário, nos termos do inciso VI do art. 6º desta Lei*’, invadiu campo normativo da LRF, em especial o disposto no seu art. 54.

24. Não obstante tal constatação, não se pode olvidar que, de acordo com os fundamentos do recorrente (fls. 10-11 e 18 do Anexo 1), em termos orçamentários, no Poder Judiciário existe o Órgão 12.000 – Justiça Federal, ao qual está vinculada a Unidade Orçamentária (UO) 12.101 – Justiça Federal de primeiro grau que reúne o Conselho da Justiça Federal e 27 Seções Judiciárias e também outras cinco UOs (12.102, 12.103, 12.104, 12.105 e 12.106), sendo uma referente a cada Tribunal Regional Federal. Além disso, verifica-se que a Resolução nº 26/2006 do Conselho Nacional de Justiça, atualmente em vigor, estabeleceu os seguintes limites de despesas com pessoal e encargos sociais para os órgãos do Poder Judiciário da União:

ÓRGÃO	% LIMITE LEGAL	% LIMITE PRUDENCIAL
Conselho Nacional de Justiça	0,006000	0,005700
Superior Tribunal de Justiça	0,224226	0,213015
Justiça Federal	1,631968	1,550369
Justiça Militar	0,080726	0,076689
Justiça Eleitoral	0,924375	0,878156
Justiça do Trabalho	3,058979	2,906030
TOTAL	5,926274	5,629959

25. Por essa ótica, faz sentido o Conselho da Justiça Federal emitir e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, exigido pelo art. 54 da Lei nº 01/2000, de modo consolidado, tendo em vista que

atua como órgão central da Justiça Federal e também porque tem seus gastos executados pela unidade gestora (UG) 090026, vinculada à unidade orçamentária (UO) 12.101 – Justiça Federal de primeiro grau (fl. 18 do Anexo 1). Pela mesma razão, os eventuais relatórios emitidos pelos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais, na condição de titulares de órgão eleitos pela LRF, deixam de ter relevância, porquanto não existe parâmetro para a avaliação do cumprimento de limite, bem como para adoção de medidas corretivas.

26. Nesse sentido, cumpre reiterar que, para fins de repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do Poder Judiciário Federal, a LRF adotou como órgão, os Tribunais referidos no art. 92 da Constituição Federal, a saber:

- “I – o Supremo Tribunal Federal;
- I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004);
- II – o Superior Tribunal de Justiça;
- III – os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV – os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V – os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI – os Tribunais e Juízes Militares.”

27. A distribuição do limite das despesas com pessoal do Poder Judiciário Federal, conforme se nota, está incompatível com o conceito de órgão adotado na LRF. Do mesmo modo, constata-se que a configuração atual do sistema orçamentário do Poder Judiciário, particularmente no que tange à Justiça Federal, também não atende aos parâmetros da Lei Complementar nº 101/2000. Com efeito, é oportuno salientar que o Órgão 12.000 – Justiça Federal é uma ficção que só existe para fins orçamentários, não estando previsto no art. 92 nem na Seção IV da CF/88, dedicada aos Tribunais Regionais Federais e aos Juízes Federais.

28. Com essa configuração orçamentária atual, a despesa com pessoal do Conselho da Justiça Federal é executada por meio da UG 090026, vinculada à UO 12.101 – Justiça Federal de primeiro grau. Dessa forma, enquanto essa estrutura não for ajustada aos parâmetros da LRF, também não é pertinente exigir que o Superior Tribunal de Justiça inclua no seu Relatório de Gestão Fiscal, ainda que de forma destacada, as despesas com o pessoal do CJF, uma vez que o seu limite legal de gastos está incluído no órgão Justiça Federal.

29. Posto isso, pode-se concluir que, antes de exigir que os titulares dos órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 emitam o Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre, conforme previsto no art. 54 do mesmo diploma, e que o Superior Tribunal de Justiça inclua as despesas com pessoal do Conselho da Justiça Federal no seu Relatório de Gestão Fiscal, é preciso adequar a repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do Poder Judiciário Federal e o sistema orçamentário do Poder Judiciário aos preceitos da LRF. Para tanto, revela-se oportuna a expedição de notificações na forma sugerida ao final deste parecer.

30. A adequação dos limites das despesas com pessoal e do sistema orçamentário da Justiça Federal com vistas ao cumprimento da LRF suscita dúvida quanto ao enquadramento do CJF. No sistema atual, conforme visto, o seu limite de gastos está incluído na UO 12.101, vinculada ao Órgão 12.000 – Justiça Federal. Todavia, nos termos do Acórdão nº 446/2009 – Plenário, o TCU entende que o CJF faz parte da estrutura organizacional do STJ.

31. Em contraponto, o recorrente sustentou (fls. 21-22 do Anexo 1) que, por disposição legal e constitucional, “*é o Conselho da Justiça Federal um órgão autônomo e distinto do Superior Tribunal de Justiça, embora funcione junto a este Tribunal, ou seja, em atuação harmônica com este. Não é o CNJ unidade do STJ, mas órgão – órgão central do sistema Justiça Federal*”. Contudo, na ótica da Divisão Técnica (fl. 58 do Anexo 1), responsável pelo exame do recurso, “*é cristalino que o CJF integra a estrutura do STJ, nos termos expressos do art. 105 da CF*”. Já o Secretário da Serur/TCU entende (fl. 60 do Anexo 1) que “*o CJF é um órgão autônomo, que conta com orçamento e quadro de pessoal próprios*”, não existindo justificativas para consolidar as suas

despesas no relatório de quaisquer dos Tribunais. Eis, portanto, o ponto de divergência a ser dirimido.

32. Ao nosso ver, a interpretação do Secretário da Serur/TCU está mais coerente com o ordenamento jurídico. Conquanto não se possa negar que o CJF funcione “*junto ao Superior Tribunal de Justiça*”, conforme prevê o parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal, o seu campo de atuação é inteiramente distinto da seara de competência desse Tribunal Superior. O seu funcionamento junto ao STJ decorre, tão somente, de uma opção do constituinte em face do seu caráter de órgão de “*supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus*”, com atuação em todo o território nacional, não se podendo inferir disso que exista uma relação de subordinação.

33. O simples fato de o CJF ter sido incluído pelo constituinte na Seção III da CF/88, destinada ao Superior Tribunal de Justiça, por si só, também não pode indicar nenhuma relação de subordinação. Com efeito, vale observar, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi incluído na Seção II da CF/88, dedicada ao Supremo Tribunal Federal, e nem por isso está, organicamente, subordinado ao STF. Na verdade, cumpre enfatizar, tanto o CNJ quanto o CJF exercem função de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, enquanto os Tribunais têm competências jurisdicionais. Resta, portanto, completamente esvaziada a noção de subordinação entre o CJF e o STJ.

34. Ademais, embora a Resolução CNJ nº 26/2006 não tenha incluído o CJF no seu rol de órgão para fins de repartição do limite com despesas com pessoal, pode-se inferir que, internamente, o Conselho goza de autonomia orçamentária. Tal autonomia se comprova pelos fundamentos apresentados pelo recorrente, sobretudo pelo trecho que segue transcrito (fl. 19 do Anexo 1):

“Nesses termos, caso não seja reformada a determinação do Acórdão TCU nº 446/2009, o Superior Tribunal de Justiça necessitará, da Justiça Federal, a transposição do limite de gasto cabível ao CJF, inclusos nos 1,631968% sobre a Receita Corrente Líquida, fixados pela Resolução CNJ nº 26/2006, que passará a agregar 0,024685% cabíveis ao Conselho. Ato contínuo, o limite da Justiça Federal reduziria para 1,607283%.”

35. Assim, não se discute que, embora o CJF funcione junto ao STJ, por determinação constitucional, ambos os órgãos têm campos de atuação distintos, não existindo entre eles nenhuma relação de subordinação orgânica, nem dependência orçamentária.

36. Conquanto esteja superada a divergência acerca da relação entre o CJF e o STJ, reconhecendo que o Conselho tem limite próprio de despesas com pessoal, cabe lembrar que este órgão não é reconhecido como tal pela LRF para fins de emissão do Relatório de Gestão Fiscal, exigido pelo art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000. Por conseguinte, o Secretário da Serur/TCU propôs que o STJ apresente as informações relativas ao CJF dentro de seu RGF em capítulo específico. Por outro, o recorrente sustenta que as despesas com pessoal do CJF sejam incluídas no relatório da Justiça Federal.

37. Os mesmos argumentos utilizados para negar a vinculação e subordinação do CJF ao STJ são válidos para reconhecer que também não existe vinculação entre o CJF e os Tribunais Regionais Federais e órgãos de primeiro grau da Justiça Federal. Para tanto, basta lembrar que os Tribunais e Juízes têm função jurisdicional, ao passo que o Conselho tem função administrativa e orçamentária. Ademais, a condição do CJF de órgão de coordenação central e de padronização das questões “*relativas a recursos humanos, gestão documental e de informação, administração orçamentária e financeira, controle interno e informática*” no âmbito da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, conforme determina o arts. 1º e 3º da Lei nº 11.798/2008, o colocam numa posição hierarquicamente superior na estrutura organizacional do Poder Judiciário.

38. Vale acrescentar ainda que, nos termos exigidos pela LRF, o titular de cada um dos Tribunais Regionais Federais deve emitir o seu próprio RGF, agregando a ele as despesas com pessoal dos respectivos órgãos de primeiro grau. Dessa forma, uma vez redefinidos os limites das

despesas com pessoal, de acordo com o conceito de órgão adotado pela referida Lei Complementar, estará inviabilizada a emissão do relatório do CJF em conjunto com os órgãos da Justiça Federal.

39. Embora o Conselho da Justiça Federal não faça parte do rol de órgãos do Poder Judiciário para fins de repartição dos limites da despesa com pessoal e para emissão do RGF, não existe óbice para que ele figure como órgão para tais fins. Ao contrário do que se observa com a consolidação facultada pelo art. 125, § 1º, c/c o art. 5º, inciso VI, da Lei nº 11.439/2006 (LDO 2007) e outras LDOs, a eventual inclusão do CJF no rol de órgãos da resolução editada pelo CNJ e a consequente emissão do Relatório de Gestão Fiscal pelo seu titular, torna o controle ainda mais transparente, indo ao encontro da vontade do legislador manifestada no § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000. Esta interpretação teleológica nos parece bem razoável.

40. Seja como for, é importante repisar que é necessário adequar a repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do Poder Judiciário Federal e do seu sistema orçamentário de acordo com o conceito de órgão adotado pelo art. 20, § 2º, inciso III, alínea **a**, da Lei Complementar nº 101/2000. O enquadramento do CJF, seja como órgão autônomo para fins de emissão do RGF, seja em conjunto com o STJ, é uma questão de discricionariedade administrativa, que não está sujeita à ingerência do Tribunal de Contas. De acordo com o art. 59 da aludida Lei, a sua competência restringe-se em verificar se houve o cumprimento dos limites fixados, se foram adotadas as medidas para o retorno da despesa com pessoal ao respectivo limite e alertar os órgãos quando a despesa com pessoal ultrapassar 90% do limite.

41. Em suma, cabe enfatizar que:

a) nos termos do art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), c/c o art. 20, §§ 1º e 2º, inciso III, alínea **a**, do mesmo diploma, e tomando como referência o Regimento Interno do Tribunal Federal da 1ª Região, o Presidente de cada Tribunal Regional Federal deve emitir e publicar, individualmente, o Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre, no qual deverá constar as despesas com pessoal da Justiça Federal de primeiro e segundo grau do respectivo Tribunal.

b) a consolidação das despesas dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeiro grau pelo Conselho da Justiça Federal, na forma facultada pelo disposto no art. 125, § 1º, da Lei nº 11.514/2007 (LDO 2008) e nas outras LDOs que definiram as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária dos exercícios de 2002 a 2009, restringe o alcance da Lei Complementar nº 101/2000, na medida pode ocultar eventuais desvios, exclui a responsabilidade dos titulares eleitos pela lei para adotar medidas saneadoras, bem como atenta contra o princípio da transparência proclamado no seu art. 1º, § 1º, da referida Lei Complementar;

c) órgão 12.000 – Justiça Federal é uma ficção mantida no sistema do Poder Judiciário apenas para fins orçamentários, não estando prevista rol de órgão listados no art. 92 da Constituição Federal, adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para fins de repartição dos limites da despesa com pessoal, nem na Seção IV da CF/88, dedicada aos Tribunais Regionais Federais e aos Juízes Federais;

d) repartição dos limites da despesa com pessoal do Poder Judiciário, realizada por meio da Resolução nº 26/2006 do Conselho Nacional de Justiça, e a configuração atual do seu sistema orçamentário estão incompatíveis com os preceitos do art. 20, §§ 1º e 2º, inciso III, alínea **a**, da Lei Complementar nº 101/2000;

e) de acordo com o limites estabelecidos pela Resolução CNJ nº 26/2006 e com a classificação por Unidade Orçamentária atualmente adotada para a Justiça Federal, a emissão do Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Tribunais Regionais Federais eleitos pela Lei Complementar nº 101/2000 é desprovida de efetividade, uma vez que a repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do Poder Judiciário foi realizada com base em outro critério, que não está adequado com a definição de órgão adotado pela referida Lei.”

13. Por tais motivos, o MPTCU sugeriu a esta Corte (fl. 75 do anexo 1):
- a) conhecer do pedido de reexame e dar-lhe provimento parcial;

b) tornar sem efeito a recomendação contida no subitem 9.1.2 do acórdão 446/2009 – Plenário, referente à inclusão das despesas de pessoal do CJF nos RGF do STJ;

c) suspender os efeitos da recomendação constante do subitem 9.1.1 da deliberação recorrida, concernente à apresentação de RGF individualizados dos TRF, até que sejam adotadas as medidas necessárias para adequação da repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do poder Judiciário e para ajuste de seu sistema orçamentário aos preceitos do art. 20, §§ 1º e 2º, III, **a**, da LRF;

d) autorizar, até a edição das medidas acima mencionadas, a elaboração dos relatórios de gestão fiscal nos termos da Resolução CNJ 26/2006;

e) dar ciência ao CNJ de que a repartição do limite de 6% da receita corrente líquida para despesas com pessoal do poder Judiciário realizada por meio da Resolução daquele órgão 26/2006 é incompatível com o art. 20, §§ 1º e 2º, III, **a**, da LRF e inviabiliza a verificação do cumprimento do limite das despesas com pessoal na forma concebida por aquela lei;

f) dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que as classificações de órgão orçamentário (Órgão 12.000 – Justiça Federal) e de unidade orçamentária (UO 12.101 – JF de 1º grau, 12.102 – TRF 1ª Reg., 12.103 – TRF 2ª Reg., 12.104 – TRF 3ª Reg., 12.105 – TRF 4ª Reg., 12.106 – TRF 5ª Reg.) adotadas para os órgãos da Justiça Federal de primeiro e segundo grau é incompatível com o art. 20, §§ 1º e 2º, III, **a**, da LRF.

É o Relatório.

VOTO

No tocante à possibilidade de conhecimento do pedido de reexame interposto pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ e pelo Conselho da Justiça Federal – CJF contra o acórdão 446/2009 – Plenário, ressaltado, inicialmente, que, embora a jurisprudência desta Corte não admita recursos destinados a rever recomendações (acórdãos 688/2007 e 207/2007 – Plenário, entre outros), as orientações contidas na deliberação recorrida destinam-se, em princípio, a assegurar o cumprimento da legislação pertinente. Assim, possuem força cogente, o que lhe confere, materialmente, natureza de determinação.

2. Por tal motivo, uma vez atendidos os demais requisitos de admissibilidade, o apelo em foco pode ser recebido.

3. A questão tratada nestes autos teve origem no processo TC 028.506/2006-4, representação da Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag acerca de possível irregularidade nos limites parciais definidos na Resolução 26/2006 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ato normativo que redistribuiu o limite global de 6% da receita corrente líquida fixado pelo art. 20, I, **b**, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF para despesas com pessoal dos órgãos do poder Judiciário da União.

4. Além disso, segundo a Semag, seria questionável o fato de os Tribunais Regionais Federais – TRF não elaborarem, assinarem e publicarem seus respectivos relatórios de gestão fiscal – RGF, conforme determina o art. 54 da LRF, uma vez que aqueles demonstrativos têm sido consolidados pelo CJF e assinados por outras pessoas, com amparo, desde o exercício de 2001, nas leis de diretrizes orçamentárias – LDO. Para a unidade técnica, tal procedimento estaria em desacordo com entendimento expresso no acórdão 1.631/2006 – Plenário, já que a LDO estaria a disciplinar matéria reservada a lei complementar.

5. Ao considerar parcialmente procedente a representação, este Colegiado, por intermédio do acórdão 289/2008 – Plenário (fls. 45/46 do volume principal), determinou a formação de processo apartado e a realização de diligências aos órgãos envolvidos, com vistas a aclarar as questões suscitadas pela Semag.

5. Cumprida a aludida determinação, este Plenário, ao apreciar o mérito da matéria por meio do ora recorrido acórdão 446/2009, por entender que o CJF integra a estrutura do STJ e que os RGF dos TRF devem ser apresentados separadamente por cada um daqueles Tribunais, recomendou:

a) aos TRF, que apresentem seus RGF individualizados, nos termos dos arts. 20, §§ 1º e 2º, e 54 da LRF;

e
b) ao STJ, que, ao elaborar seus RGF, inclua despesas com pessoal do CJF em suas despesas de pessoal, na forma dos arts. 54, *caput*, e 55, I, **a**, da LRF.

6. Contra tais orientações, os recorrentes, à luz da legislação que consideram aplicável ao caso, alegaram, em brevíssima síntese, que:

a) a apresentação consolidada dos relatórios dos TRF e da Justiça Federal de primeira instância pelo CJF, na condição de setorial orçamentária e financeira da Justiça Federal (Órgão Superior 12.000), tem se baseado em autorizações concedidas desde 2001 pelas LDO, que têm facultado a consolidação das unidades orçamentárias agrupadas em nível de órgão orçamentário;

b) tal autorização não foi objeto de qualquer arguição de inconstitucionalidade;

c) como se trata de órgãos autônomos distintos e com atribuições diferenciadas, nos termos do art. 105, *caput* e parágrafo único, II, da Constituição Federal, os gastos com pessoal do STJ não se confundem com os do CJF, que possui quadro próprio e é unidade constitucionalmente incumbida da supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema;

d) os gastos orçamentários do STJ e do CJF são executados por unidades gestoras distintas, vinculadas a unidades orçamentárias diversas, que integram órgãos orçamentários diferentes;

e) os próprios atos normativos do TCU que disciplinam a elaboração de tomadas de contas anuais têm tratado o STJ e o CJF de forma separada;

f) a publicação dos gastos com pessoal do STJ e do CJF em um só RGF demandaria reformulação das legislações de organização daqueles órgãos, que, mantidas em sua atual forma, dificultariam a adoção de medidas corretivas quando ultrapassados os limites de gastos do conjunto dos órgãos, pois excessos de uma das unidades acarretariam cortes lineares nas duas administrações;

g) mantidas as determinações recorridas, o STJ necessitará da transposição, a partir da Justiça Federal, do limite de gasto concernente ao CJF definido na Resolução CNJ 26/2006.

7. No âmbito da Serur, houve consenso a respeito da obrigatoriedade de os TRF apresentarem seus RGF separadamente, dada a exigência feita pelo art. 54 da LRF, que não seria atendida pela consolidação hoje efetuada pelo CJF, no exercício de sua condição de órgão central de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

8. Houve divergência dentro da unidade técnica, entretanto, acerca da inclusão das despesas do CJF no RGF do STJ. O auditor e o diretor entenderam que o CJF integra a estrutura do STJ e não pode, portanto, apresentar RGF próprio. O secretário, por sua vez, reconheceu que o CJF é um órgão autônomo, com orçamento e quadro de pessoal próprios, motivo pelo qual não haveria motivação lógica ou legal para consolidação de suas despesas de pessoal com as dos TRF ou as do STJ. Entretanto, para aquele dirigente, como o CJF não integraria o poder Judiciário, não poderia apresentar RGF próprio, na forma preconizada nos arts. 54 da LRF e 92 da Constituição Federal.

9. Assim, enquanto o auditor federal e o diretor opinaram pelo não provimento do recurso, o secretário manifestou-se pelo provimento parcial, com alteração da recomendação formulada, de modo a que as despesas de pessoal do CJF sejam apresentadas, de maneira individualizada, no RGF do STJ.

10. Após longa e detalhada análise dos aspectos jurídicos e orçamentários envolvidos, as conclusões do MPTCU a respeito das questões tratadas nestes autos foram sintetizadas por aquele órgão nos seguintes termos (fl. 74 do anexo 1):

“a) nos termos do art. 54 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), c/c o art. 20, §§ 1º e 2º, inciso III, alínea **a**, do mesmo diploma, e tomando como referência o Regimento Interno do Tribunal Federal da 1ª Região, o Presidente de cada Tribunal Regional Federal deve emitir e publicar, individualmente, o Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre, no qual deverá constar as despesas com pessoal da Justiça Federal de primeiro e segundo graus do respectivo Tribunal.

b) a consolidação das despesas dos Tribunais Regionais Federais e da Justiça Federal de primeiro grau pelo Conselho da Justiça Federal, na forma facultada pelo disposto no art. 125, § 1º, da Lei nº 11.514/2007 (LDO 2008) e nas outras LDOs que definiram as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária dos exercícios de 2002 a 2009, restringe o alcance da Lei Complementar nº 101/2000, na medida que pode ocultar eventuais desvios, exclui a responsabilidade dos titulares eleitos pela lei para adotar medidas saneadoras, bem como atenta contra o princípio da transparência proclamado no seu art. 1º, § 1º, da referida Lei Complementar;

c) órgão 12.000 – Justiça Federal é uma ficção mantida no sistema do Poder Judiciário apenas para fins orçamentários, não estando prevista no rol de órgão listados no art. 92 da Constituição Federal, adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal para fins de repartição dos limites da despesa com pessoal, nem na Seção IV da CF/88, dedicada aos Tribunais Regionais Federais e aos Juízes Federais;

d) repartição dos limites da despesa com pessoal do Poder Judiciário, realizada por meio da Resolução nº 26/2006 do Conselho Nacional de Justiça, e a configuração atual do seu sistema orçamentário estão incompatíveis com os preceitos do art. 20, §§ 1º e 2º, inciso III, alínea a, da Lei Complementar nº 101/2000;

e) de acordo com o limites estabelecidos pela Resolução CNJ nº 26/2006 e com a classificação por Unidade Orçamentária atualmente adotada para a Justiça Federal, a emissão do Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Tribunais Regionais Federais eleitos pela Lei Complementar nº 101/2000 é desprovida de efetividade, uma vez que a repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do Poder Judiciário foi realizada com base em outro critério, que não está adequado com a definição de órgão adotado pela referida Lei.”

11. Por essas razões, a Procuradoria sugeriu a esta Corte:

a) dar provimento parcial ao apelo em foco;

b) tornar sem efeito a recomendação referente à inclusão das despesas de pessoal do CJF no RGF do STJ;

c) suspender os efeitos da recomendação concernente à individualização dos RGF dos TRF até que sejam adotadas medidas para: (i) adequação da repartição do limite de 6% da receita corrente líquida com despesas de pessoal do poder Judiciário; e (ii) ajuste do sistema orçamentário do poder Judiciário aos preceitos do art. 20, §§ 1º e 2º, III, a, da LRF;

d) manter, até a edição das medidas mencionadas na alínea anterior, a sistemática de apresentação dos RGF definida pela Resolução CNJ 26/2006;

e) dar ciência ao CNJ da inadequação, aos preceitos do art. 20, §§ 1º e 2º, III, a, da LRF, da repartição do limite de 6% da receita corrente líquida para despesas com pessoal do poder Judiciário realizada pela Resolução CNJ 26/06;

f) dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que as classificações de órgão orçamentário (órgão 12.000) e de unidade orçamentária (UO 12.101 a UO 12.106) adotadas para a Justiça Federal de primeira e segunda instâncias são incompatíveis com o art. 20, §§ 1º e 2º, III, a, da LRF.

12. Dadas todas as controvérsias suscitadas ao longo da instrução dos autos, a primeira questão a ser solucionada para adequada apreciação do recurso em foco é a seguinte: o CJF integra a estrutura do STJ?

13. A resposta é não. Apesar de o parágrafo único do art. 105 da Constituição Federal estipular que o CJF funciona junto ao STJ, trata-se, como mostraram os recorrentes, o titular da Serur e o MPTCU, de órgãos distintos e autônomos, cada um deles regido por sua legislação específica, com composições, naturezas jurídicas e atribuições diferenciadas e dotados de orçamentos e quadros de pessoal próprios e separados.

14. Além disso, a consolidação das despesas dos dois órgãos comprometeria a concretização dos princípios da transparência, do planejamento, do controle e da responsabilização que norteiam a LRF,

pois não haveria como verificar eventuais extrapolações de limites por uma daquelas unidades, adotar medidas corretivas especificamente para uma delas e responsabilizar os respectivos dirigentes.

15. A resposta a esta pergunta inicial tem como consequência, obviamente, a necessidade de dar provimento a este ponto do recurso em apreço e tornar insubsistente a recomendação para que as despesas de pessoal do CJF sejam consolidadas nos RGF do STJ, eis que tal integração não faria qualquer sentido.

16. Adotada tal providência, surge a segunda indagação a ser respondida: como devem ser apresentados os dados relativos à gestão fiscal do CJF?

17. Atualmente, tais informações são exibidas em um único RGF, de forma consolidada com aquelas relativas à Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus.

18. Os mesmos motivos que conduziram à conclusão de que as despesas do CJF não devem ser vinculadas às do STJ mostram a inadequação da prática em discussão, eis que, mais uma vez, verifica-se que as estruturas do CJF, dos TRF e dos órgãos da Justiça Federal de Primeira Instância não se confundem.

19. Assim, enquanto os Tribunais e Juízes Federais são órgãos jurisdicionais, o Conselho possui natureza jurídica distinta, está em uma posição hierárquica superior na estrutura do Poder Judiciário e tem como finalidade precípua a supervisão e coordenação administrativa e orçamentária da Justiça Federal.

20. Além disso, como se verá por ocasião do debate do segundo ponto do recurso em apreço, os TRF devem apresentar seus RGF separadamente, com a inclusão neles das despesas de suas respectivas Seções Judiciárias.

21. É inadequada, pois, a consolidação dos gastos do CJF com os do restante da Justiça Federal.

22. Dessa forma, ainda que o Conselho não seja expressamente incluído na relação de órgãos obrigados a emitir RGF, nos termos da LRF, é inevitável a conclusão de que aquela unidade deve elaborar seus relatórios de forma separada, já que esta é a única alternativa que permite assegurar a observância dos princípios da transparência, do controle e da responsabilização que orientam a LRF.

23. Cabe agora tratar da terceira questão decorrente do recurso em análise: os RGF dos TRF e das Seções Judiciárias Federais podem ser apresentados de forma consolidada?

24. Mais uma vez, a resposta é não.

25. Em primeiro lugar, porque as autorizações para adoção de tal prática, que constavam das LDO desde 2001, deixaram de figurar nas LDO para os exercícios de 2011 e 2012. Assim, o procedimento deixou de contar com amparo legal.

26. Em segundo lugar, porque a LRF, como bem destacaram os pareceres da Serur e do MPTCU, expressamente estabelece a obrigatoriedade de apresentação do RGF de cada TRF de forma separada, com a agregação, a cada um deles, das despesas referentes às correspondentes Seções Judiciárias.

27. Em terceiro lugar, porque a consolidação dos relatórios de todos os Tribunais acarretaria, tal como visto no caso da eventual aglutinação de gastos do STJ e do CJF, o comprometimento da transparência, do controle e da responsabilização, uma vez que não haveria como verificar eventuais extrapolações de limites por um dos TRF, adotar medidas corretivas especificamente para um delas e responsabilizar os respectivos dirigentes.

28. Conclui-se, desse modo, que, a fim de dar cumprimento à LRF, os RGF dos TRF devem ser elaborados separadamente e incluir os dispêndios das correspondentes Seções Judiciárias.

29. Deve ser negado provimento, pois, ao segundo pedido dos recorrentes, com a manutenção da recomendação formulada por esta Corte.

30. Concluída a discussão da forma de apresentação dos RGF no âmbito da Justiça Federal, cabe agora examinar duas questões cruciais suscitadas ao longo da instrução dos autos.

31. A primeira é relativa aos limites parciais estipulados pela Resolução CNJ 26/2006, que, ao repartir o limite global de 6% da receita corrente líquida estabelecido pela LRF, não fixou parâmetros para cada Tribunal, o que terminou por caracterizar observância apenas parcial dos critérios constantes da

Lei Complementar 101/2000, ficaram comprometidos o controle e a avaliação dos RGF singulares dos TRF, eis que deixam de existir referências objetivas para aferição da observância das restrições impostas pelo diploma legal há pouco mencionado.

32. Diante de tal peculiaridade, endosso a proposta do MPTCU de que seja dada ciência do fato ao CNJ, a fim de que aquele órgão possa avaliar adequadamente a matéria e promover novo disciplinamento.

33. A segunda questão, apontada pelo Ministério Público, diz respeito à possível incompatibilidade da estrutura orçamentária do Poder Judiciário com os ditames da LRF, o que levou a Procuradoria a sugerir que a questão fosse levada ao conhecimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

34. Nesse particular, lamento dissentir do Parquet especializado. Como bem mostrou a Serur ao discutir a consonância entre a legislação orçamentária e financeira e a legislação concernente à responsabilidade fiscal, aqueles ordenamentos jurídicos têm finalidades distintas.

35. Assim, o fato de estabelecerem procedimentos divergentes somente demandaria adoção de providências corretivas na hipótese de existência de conflitos que inviabilizassem o atendimento das respectivas disposições.

36. Isso, entretanto, não ocorre no momento, pois a sistemática definida nas leis relativas a orçamentos e finanças com respeito ao Judiciário em nada impede o cumprimento das exigências da LRF com respeito à elaboração dos RGF dos órgãos daquele Poder na forma prevista na Lei Complementar 101/2000.

37. Acrescente-se que eventual alteração dos atuais procedimentos orçamentários acarretaria não somente dificuldades operacionais, mas também um grande comprometimento da capacidade do CJF de desempenhar a contento sua atribuição de supervisão e coordenação orçamentária, administrativa e financeira da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, o que seria de todo indesejável, dado o sucesso que vem sendo obtido por aquele Conselho no cumprimento de sua missão institucional.

37. Tem-se, em conclusão, que o recurso em apreço deve ser parcialmente provido, de modo a: (i) manter a recomendação relativa à apresentação dos RGF dos TRF de forma separada para cada Tribunal; (ii) tornar insubsistente a recomendação referente à consolidação das despesas do CJF nos RGF do STJ; (iii) recomendar ao CJF a elaboração de seus RGF de maneira individualizada; e (iv) comunicar ao CNJ a inadequação dos limites estabelecidos pela Resolução 26/2006 em relação aos parâmetros estipulados pela LRF.

38. Finalmente, gostaria de destacar dois aspectos.

39. O primeiro é que o deslinde proposto para as questões aqui debatidas é o que permite não só o melhor atendimento das disposições relativas à gestão fiscal responsável, mas também o que melhor preserva as competências do CJF e permite àquele órgão continuar a prestar sua relevante contribuição ao aperfeiçoamento da gestão administrativa, financeira e orçamentária da Justiça Federal.

40. O segundo aspecto é que o encaminhamento que sugiro a este Plenário é fruto de diversos encontros técnicos realizados entre minha assessoria, a equipe da Semag e dirigentes e servidores do STJ e do CJF, que procuraram debater e avaliar todas repercussões, em termos jurídicos, operacionais e estratégicos, das propostas aqui apresentadas.

41. Com essas observações, acolho os pareceres da Serur e do MPTCU, em parte, e voto pela adoção da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste colegiado.

Sala das Sessões, em 7 de dezembro de 2011.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 3244/2011 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.253/2008-8
2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame.
3. Recorrentes: Superior Tribunal de Justiça – STJ e Conselho da Justiça Federal – CJF.
4. Unidades: Superior Tribunal de Justiça – STJ e Conselho da Justiça Federal – CJF.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Recursos – Serur.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ e pelo Conselho da Justiça Federal – CJF contra o acórdão 446/2009 – Plenário; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos art. 32, 33 e 48 da lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer do pedido de reexame e dar-lhe provimento parcial;
- 9.2. tornar sem efeito a orientação constante do item 9.1.2 do acórdão 446/2009 – Plenário e manter a recomendação formulada por intermédio do item 9.1.1 daquela deliberação;
- 9.3. recomendar ao CJF a elaboração de seus relatórios de gestão fiscal de forma individualizada;
- 9.4. encaminhar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ cópia deste acórdão e do relatório e do voto que o fundamentaram;
- 9.5. dar ciência desta decisão aos recorrentes.

10. Ata nº 54/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/12/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3244-54/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral, em exercício