



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

Processo TC Nº **03544/10**

Objeto: Consulta

Interessado: Tribunal de Justiça do Estado

Interessado: Luiz Silvio Ramalho Júnior

Relator: Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

CONSULTA formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça, com pedido de revisão de entendimento manifestado por este Tribunal. Interpretação do art. 98, § 2º, da Constituição Federal.

Conhecimento da Consulta, tendo em vista a legitimidade do consulente e pertinência da matéria, em relação à competência desta Corte, para, no mérito, responder que na utilização dos recursos oriundos de custas e emolumentos, conforme o disposto no art. 98, § 2º, podem ser efetuadas despesas correntes e despesas de capital, desde que umas e outras se destinem a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”, assim considerados aqueles relacionados, diretamente, à distribuição de justiça, bem como à modernização e aparelhamento da máquina judiciária, vedado o uso de tais dinheiros na construção, reforma, ampliação e aquisição de imóveis, assim como na compra de automóveis de representação, salvo, no que tange a imóveis, a realização de obras **de recuperação e reforma** (incluídas as adaptações para fins de acessibilidade e implementação de serviços e equipamentos que se não possam instalar sem as devidas adequações) **necessárias** aos serviços afetos às atividades específicas da justiça, adotados, em qualquer caso, os conceitos de recuperação e reforma contemplados pelo IBRAOP e o de **benfeitorias necessárias** contido no Código Civil Brasileiro.

PARECER PN – TC – 00006 /11

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC Nº **03544/10**, referente à Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça, Sr. Luiz Silvio Ramalho Júnior, acerca de se os recursos do Fundo Especial do Poder Judiciário (FEPJ), de que trata a Lei nº 4.551/83, podem ser utilizados pelo TJPB para o custeio de despesas de capital, consistentes na construção de prédios públicos, aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e afins, conforme o disposto no artigo 98, § 2º da Constituição Federal, **DECIDEM** os membros integrantes do Tribunal de Contas do Estado, à maioria, vencido o voto do Conselheiro Umberto Silveira Porto que não conhecia da consulta, em sessão plenária realizada nesta data, em conhecer da Consulta e, no mérito, respondê-la dizendo que na utilização dos recursos oriundos de custas e emolumentos, conforme o disposto no art. 98, § 2º, podem ser efetuadas despesas correntes e despesas de capital, desde que umas e outras se destinem a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”, assim considerados aqueles relacionados, diretamente, à distribuição de justiça, bem como à modernização e aparelhamento da máquina judiciária, vedado o uso de tais dinheiros na construção, reforma, ampliação e aquisição de imóveis, assim como na compra de automóveis de representação, salvo, no que tange a imóveis, a realização de obras **de recuperação e reforma** (incluídas as adaptações para fins de acessibilidade e implementação de serviços e equipamentos que se não possam instalar sem as devidas adequações) **necessárias** aos serviços afetos às atividades específicas da justiça, adotados, em qualquer caso, os conceitos de recuperação e reforma contemplados pelo IBRAOP e o de **benfeitorias necessárias** contido no Código Civil Brasileiro.

Assim decidem, tendo em vista que a emenda Constitucional nº 45/2004 que alterou vários dispositivos da Carta Federal de 1988 e ficou ligada à reforma do Poder Judiciário, tantas foram as modificações que se fizeram no âmbito daquela atividade estatal, contém, na opinião de doutrinadores e exegetas, como um dos seus principais objetivos, possibilitar maior celeridade à marcha da Justiça, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

todos reconhecida como tarda, morosa e lenta, às vezes provocando, ao contrário do que dela se espera, prejuízos inestimáveis a muitos dos que a procuram.

Esse objetivo primordial da Emenda está, de logo, expressamente revelada com a inclusão, no capítulo I, do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – do inciso LXXVIII, vazado nos seguintes termos:

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A celeridade na tramitação dos processos, sejam administrativos, sejam judiciais, elevou-se assim à categoria dos direitos e garantias fundamentais, pondo-se, portanto, na condição de cláusula pétrea, assecuratória de sua inalterabilidade, até mesmo perante o poder reformador, nos termos do que dispõe o artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

As manifestações da Emenda Constitucional nº 45/2004 no sentido de garantir com suas disposições maior rapidez na tramitação dos processos e sua razoável duração, não se esgotam no dispositivo antes citado, mas, ao invés, permeiam todo o seu texto, do qual podemos extrair as prescrições, a seguir transcritas, todas voltadas a garantir agilidade na prestação jurisdicional.

Em primeiro lugar, os acréscimos ao artigo 92 da Carta Magna, a saber:

XII – a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente;

A atividade jurisdicional não para, pelo que se vedam as férias coletivas, a fim de que sempre haja juízes a oferecer a prestação de seu ofício.

XIII - O número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Aqui, a preocupação do constituinte reformador foi no sentido da existência de número suficiente de juízes para o atendimento à demanda prestacional.

Outra disposição assinala:

XV – A distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição.

Volta-se a Emenda, no caso, a coibir a morosidade, a tardança, o emperramento, em ato tão importante como a distribuição, zelando para que os pedidos caiam logo na corrente processual e não se retarde o *decisum* esperado.

No artigo 107 da Constituição Federal foram incorporadas alterações (§§ 2º e 3º) visando à instalação da justiça itinerante para a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

assim como a descentralização de Tribunais, com o fito de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado a todas as fases do processo.

Também se previu, visando à mesma celeridade, a atribuição de competência trabalhista aos juízes de direito nas comarcas não abrangidas pela jurisdição laboral.

Igualmente na mesma linha a criação de súmulas, com efeito vinculante, em relação não só ao Poder Judiciário, mas até mesmo à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, para que se evitem demandas para cujo desfecho a Suprema Corte já tem entendimento que deve ser seguido por todos os juízes e tribunais.

Finalmente, embora, com certeza, não esgotada, em suas formas explícitas e implícitas, a intenção da EC 45/2004, em assegurar maior celeridade à prestação jurisdicional, reporto-me ao § 2º do artigo 98, inovação tendente ao atendimento da mesma preocupação, o qual está vazado aos seguintes termos:

*Artigo 98 –
§1º
§ 2º - As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça.*

Neste passo, ao mesmo tempo em que procura a EC 45/2004, garantir maior celeridade processual, um de seus grandes objetivos, busca também assegurar recursos financeiros para o custeio dos serviços e atividades específicas da Justiça.

Para o correto entendimento do que está dito e assegurado na citada disposição, sua análise não pode ser dissociada daquela linha de objetivo da Emenda que a criou e a inseriu como § 2º do artigo 98 da CF, ou seja, a celeridade, a rapidez, a agilidade no oferecimento da jurisdição que é demandada, aos órgãos judiciários, agindo a Emenda sob comento contra a morosidade, a lentidão, a tardança da Justiça na prestação que lhe é suplicada.

Para assegurar tais recursos à pronta prestação jurisdicional, deliberou o constituinte reformador reservar, de maneira exclusiva, ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça, o produto resultante do pagamento das custas e emolumentos.

No rol de tais serviços, que podem ser custeados com as parcelas advindas das custas e emolumentos, encontra-se um sem número de ações inerentes à atividade judicial, dos quais daremos, adiante, pequeno rol exemplificativo e, por isso, não exaustivo.

Antes, contudo, necessário se faz deter-se sobre o sentido e o significado da dicção constitucional, representada pelo citado § 2º do art. 98.

Para isso, não é preciso usar de distinções sibilinas entre “custeio de despesas” e “despesas de custeio”. Também não é exigida maior digressão sobre a natureza tributária das custas e dos emolumentos cobrados dos jurisdicionados. Também não é necessário lançar mão da clássica dicotomia orçamentária Despesas Correntes/Despesas O. Nada disso é imprescindível, porque a resposta à indagação feita na Consulta em discussão, não está muito longe. Para respondê-la não se deve sair do ditame constitucional. Toda a solução está no mesmo § 2º do art. 98, in verbis:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03544/10

As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

Chama a atenção, em primeiro lugar, o caráter de exclusividade dado pela norma à utilização dos recursos ali mencionados. Vale dizer, nenhuma despesa é permitida fora do gizamento constitucional traçado no § 2º. E em que círculo pôs a Emenda Constitucional 45 o emprego dos recursos oriundos das custas e emolumentos?

Em um primeiro passo, dir-se-ia que as custas e emolumentos só podem ser utilizados para o custeio de serviços. Ao dizer isso, só se está revelando a metade do círculo gizado pelo texto constitucional, ou seja, o raciocínio resta incompleto e, conseqüentemente, imprestável para o deslinde da questão. Por isso, alguns lançam mão da impotente diferenciação entre “custeio de despesas” e “despesas de custeio”, enquanto outros se valem da dicotomia Despesas Correntes/Despesas de Capital. É preciso, pois, completar o raciocínio e, com isso, fechar o círculo em que EC 45/2004 pôs o uso daqueles recursos.

A outra metade do círculo a que aqui se alude se traça com a menção à expressão constitucional “às atividades específicas da justiça”. Fazendo essa referência, está-se fechando o círculo gizado pela Constituição, círculo este que compreende, de um lado, o custeio de serviços e, de outro, as atividades específicas da justiça. A indagação a ser posta é: Que pode ser financiado com os recursos oriundos das custas e emolumentos? E a resposta será: exclusivamente, os serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

É de esclarecer-se que, sem dúvida, o emprego da expressão “custeio”, tem levado alguns a restringir a utilização daqueles recursos às despesas correntes, pois que entre estas situam-se as despesas de custeio. Foi o que fez, aliás, este Tribunal, ao responder à consulta original, que deu lugar ao Parecer cuja revisão está sendo feita, agora, até por sugestão deste mesmo relator, quando do julgamento de um processo de prestação de contas do Fundo do Poder Judiciário. Naquela ocasião o Tribunal de Contas entendeu que os recursos só poderiam ser gastos em despesas correntes (despesas de custeio), vedados gastos em despesas de capital.

Visualizando e interpretando melhor a dicção maior, pode-se entender que os gastos podem abarcar tanto despesas correntes quanto despesas de capital. Entretanto não se pode perder de vista o círculo gizado pela Constituição Federal, em sua inteireza. Em outras palavras, podem ser efetuadas despesas de natureza corrente e despesas de capital, desde que umas e outras se destinem a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Nessa linha, como dissemos no início, apontaríamos, exemplificativamente, como despesas permitidas com os recursos previstos no § 2º do art. 98 da Constituição Federal, gastos com:

- contratação de elaboração de softwares, destinados a informatizar os serviços da Justiça
- contratação de implantação e dinamização do processo judicial eletrônico
- contratação de elaboração de softwares de acompanhamento informatizado de cumprimentos de prazos pelos juízes e partes, de modo a evitar ou detectar, prontamente, sua ultrapassagem, contribuindo isso para evitar a morosidade na tramitação dos processos
- contratação de elaboração de softwares com vistas a tornar mais velozes os mecanismos de correição judicial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03544/10

- contratação de serviços de gravação das audiências em imagem e em vídeo, em meio digital ou analógico, assegurado o rápido acesso das partes e dos órgãos julgadores, tudo como já prevê o projeto de novo Código de Processo Civil
- contratação do aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento dos processos judiciais
- aquisição de computadores e instrumentos complementares para maior informatização das Comarcas da Capital e do Interior, de modo a tornar mais ágeis os procedimentos judiciais
- aquisição de veículos de serviço, destinados, por exemplo, ao transporte de oficiais de justiça, visando ao seu mais rápido deslocamento para realização dos procedimentos relativos a citação, execução de determinações judiciais, cumprimentos de mandados e outros atos de competência daqueles serventuários, com isso emprestando-se maior celeridade à marcha processual
- implantação de um serviço de Ouvidoria informatizado, capaz de atender as demandas das partes, compreendendo denúncias, queixas, reclamações que, com certeza, não serão poucas, as quais, uma vez, satisfeitas, contribuiriam para o grande objetivo da Emenda Constitucional 45, qual seja, a celeridade processual.

Conforme já dito, o elenco acima é meramente exemplificativo. Outras despesas correntes ou de capital poderão ser lembradas, desde que atendam ao ditame constitucional, vale dizer, sejam despesas destinadas a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Não se incluem entre as despesas permitidas, evidentemente, a construção de imóveis, sejam quais forem sua destinação, assim como a reforma e ampliação dos existentes, já que tais despesas não dizem respeito às atividades específicas da Justiça. Seria forçar demais a inteligência, dar ao dispositivo o elastério que ele não tem e não se permite. Como não cabe, igualmente, a aquisição de veículos de representação.

Adotar-se entendimento tão amplo e tão abrangente seria tornar a norma inócua. Como se vê, ela tem finalidade restritiva, buscando cingir as despesas com aqueles recursos aos serviços afetos às atividades específicas da Justiça. Daí o advérbio: **exclusivamente**. Fosse permitido alargar a sua abrangência, primeiro, retirar-se-ia o caráter exclusivo por ela dada ao uso dos recursos naqueles serviços e atividades. Segundo, tornar-se-ia a disposição inútil, despicienda, inepta.

Por outro lado, repise-se o que já se deixou claro: a disposição está inserida na Emenda 45, que buscou dar maior celeridade e rapidez à Justiça, na persecução da prestação jurisdicional. A construção de prédios não contribui para a celeridade processual. Em documento constante dos autos, juntado pelo consulente, a ilustrada Coordenadora do Controle Externo do Poder Judiciário, Dra. Maria do Carmo Cândido Moura, distingue entre construção de obras e aparelhamento, o que é bem nítido.

Além disso, a construção de obras, aquisição de imóveis e outras inversões financeiras, se necessárias ao Poder Judiciário, não de ser custeadas com recursos orçamentários, autorizados na lei de meios, para atender as prioridades e programas estabelecidos para o exercício, segundo as necessidades daquele Poder. É uma obrigação do Estado assim agir, assegurando com isso as necessidades materiais de conforto dos que compõem a atividade judicial. O contrário redundaria na utilização prioritária dos recursos de que trata o § 2º do art. 98, na edificação de sedes, palácios, foros, em desfavor da modernização e do aparelhamento da Justiça para o exercício de suas atividades específicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

Há nos autos, carreadas pelo consulente, cópias de leis, instituidoras de Fundos e reguladoras do uso das custas e emolumentos, nas quais se encontra expressamente previsto o uso de tais recursos na construção, reforma, remodelação, e ampliação de edifícios públicos destinados aos foros das Comarcas. Essas leis surgiram nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Todavia, todas essas leis são anteriores à Emenda 45/2004, não se prestando, pois, para fundamentar a pretensão do consulente.

Também não socorre o interessado o apelo a duas decisões do Supremo Tribunal Federal, por meio das quais a Suprema Corte teria julgado constitucionais disposições legais dos Estados do Rio de Janeiro (Lei 4.664/2005) e do Rio Grande do Norte (Lei Complementar 166/99), as quais teriam autorizado o repasse de recursos das custas e emolumentos em favor, respectivamente, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Aqui, o consulente labora em equívoco. Em primeiro lugar, porque se tais leis assim determinassem, a utilização daqueles recursos pelos órgãos beneficiários estaria sujeita à exclusividade determinada pelo § 2º do art. 98 da C. F. Em segundo lugar, porque, em verdade as leis não se referem ao uso daqueles recursos. A inconstitucionalidade arguida abrangeu disposições relativas à utilização de uma taxa específica, instituída sobre as atividades notariais e de registro. Julgando a Ação, o STF considerou constitucionais as disposições que mandavam distribuir uma parcela daquela arrecadação em favor, como já observado, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Como se vê, a questão nada tem a ver com o núcleo da consulta.

Deixe-se claro, contudo, a possibilidade de realização de obras **de recuperação e reforma** (incluídas as adaptações para fins de acessibilidade e implementação de serviços e equipamentos que se não possam instalar sem as devidas adequações) **necessárias** aos serviços afetos às atividades específicas da justiça, adotados, em qualquer caso, os conceitos de recuperação e reforma contemplados pelo IBRAOP e o de **benfeitorias necessárias** contido no Código Civil Brasileiro, consoante lembrado no voto-vista do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, parte integrante deste parecer.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
TCE – Plenário Ministro João Agripino Filho, em João Pessoa, 27 de abril de 2011.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão - Presidente

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes - Relator

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Presente:

Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03544/10

VOTO

A emenda Constitucional nº 45/2004 que alterou vários dispositivos da Carta Federal de 1988 e ficou ligada à reforma do Poder Judiciário, tantas foram as alterações que se fizeram no âmbito daquela atividade estatal, contém, na opinião de doutrinadores e exegetas, como um dos seus principais objetivos, possibilitar maior celeridade à marcha da Justiça, por todos reconhecida como tarda, morosa e lenta, às vezes provocando, ao contrário do que dela se espera, prejuízos inestimáveis a muitos dos que a procuram.

Esse objetivo primordial da Emenda está, de logo, expressamente revelada com a inclusão, no capítulo I, do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – do inciso LXXVIII, vazado nos seguintes termos:

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A celeridade na tramitação dos processos, sejam administrativos, sejam judiciais, elevou-se assim à categoria dos direitos e garantias fundamentais, pondo-se, portanto, na condição de cláusula pétrea, assecuratória de sua inalterabilidade, até mesmo perante o poder reformador, nos termos do que dispõe o artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

As manifestações da Emenda Constitucional nº 45/2004 no sentido de garantir com suas disposições maior rapidez na tramitação dos processos e sua razoável duração, não se esgotam no dispositivo antes citado, mas, ao invés, permeiam todo o seu texto, do qual podemos extrair as prescrições, a seguir transcritas, todas voltadas a garantir agilidade na prestação jurisdicional.

Em primeiro lugar, os acréscimos ao artigo 92 da Carta Magna, a saber:

XII – a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente;

A atividade jurisdicional não para, pelo que se vedam as férias coletivas, a fim de que sempre haja juízes a oferecer a prestação de seu ofício.

XIII - O número de juízes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população.

Aqui, a preocupação do constituinte reformador foi no sentido da existência de número suficiente de juízes para o atendimento à demanda prestacional.

Outra disposição assinala:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

XV – A distribuição de processos será imediata, em todos os graus de jurisdição.

Volta-se a Emenda, no caso, a coibir a morosidade, a tardança, o emperramento, em ato tão importante como a distribuição, zelando para que os pedidos caiam logo na corrente processual e não se retarde o *decisum* esperado.

No artigo 107 da Constituição Federal foram incorporadas alterações (§§ 2º e 3º) visando à instalação da justiça itinerante para a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, assim como a descentralização de Tribunais, com o fito de assegurar o pleno acesso do jurisdicionado a todas as fases do processo.

Também se previu, visando à mesma celeridade, a atribuição de competência trabalhista aos juízes de direito nas comarcas não abrangidas pela jurisdição laboral.

Igualmente na mesma linha a criação de súmulas, com efeito vinculante, em relação não só ao Poder Judiciário, mas até mesmo à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, para que se evitem demandas para cujo desfecho a Suprema Corte já tem entendimento que deve ser seguido por todos os juízes e tribunais.

Finalmente, embora, com certeza, não esgotada, em suas formas explícitas e implícitas, a intenção da EC 45/2004, em assegurar maior celeridade à prestação jurisdicional, reporto-me ao § 2º do artigo 98, inovação tendente ao atendimento da mesma preocupação, o qual está vazado aos seguintes termos:

*Artigo 98 –
§ 1º
§ 2º - As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça.*

Neste passo, ao mesmo tempo em que procura a EC 45/2004, garantir maior celeridade processual, um de seus grandes objetivos, busca também assegurar recursos financeiros para o custeio dos serviços e atividades específicas da Justiça.

Para o correto entendimento do que está dito e assegurado na citada disposição, sua análise não pode ser dissociada daquela linha de objetivo da Emenda que a criou e a inseriu como § 2º do artigo 98 da CF, ou seja, a celeridade, a rapidez, a agilidade no oferecimento da jurisdição que é demandada, aos órgãos judiciários, agindo a Emenda sob comento contra a morosidade, a lentidão, a tardança da Justiça na prestação que lhe é suplicada.

Para assegurar tais recursos à pronta prestação jurisdicional, deliberou o constituinte reformador reservar, de maneira exclusiva, ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da justiça, o produto resultante do pagamento das custas e emolumentos.

No rol de tais serviços, que podem ser custeados com as parcelas advindas das custas e emolumentos, encontra-se um sem número de ações inerentes à atividade judicial, dos quais daremos, adiante, pequeno rol exemplificativo e, por isso, não exaustivo.

Antes, contudo, necessário se faz nos determos sobre o sentido e o significado da dicção constitucional, representada pelo citado § 2º do art. 98.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03544/10

Para isso, não é preciso usar de distinções sibilinas entre “custeio de despesas” e “despesas de custeio”. Também não é exigida maior digressão sobre a natureza tributária das custas e dos emolumentos cobrados dos jurisdicionados. Também não é necessário lançar mão da clássica dicotomia orçamentária Despesas Correntes/Despesas O. Nada disso é imprescindível, porque a resposta à indagação feita na Consulta em discussão, não está muito longe. Para respondê-la não se deve sair do ditame constitucional. Toda a solução está no mesmo § 2º do art. 98, in verbis:

As custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

Chama a atenção, em primeiro lugar, o caráter de exclusividade dado pela norma à utilização dos recursos ali mencionados. Vale dizer, nenhuma despesa é permitida fora do gizamento constitucional traçado no § 2º. E em que círculo pôs a Emenda Constitucional 45 o emprego dos recursos oriundos das custas e emolumentos?

Em um primeiro passo, diríamos, as custas e emolumentos só podem ser utilizados para o custeio de serviços. Ao dizermos isso, só estamos revelando a metade do círculo gizado pelo texto constitucional, ou seja, o raciocínio resta incompleto e, conseqüentemente, imprestável para o deslinde da questão. Por isso, alguns lançam mão da impotente diferenciação entre “custeio de despesas” e “despesas de custeio”, enquanto outros se valem da dicotomia Despesas Correntes/Despesas de Capital. É preciso, pois, completar o raciocínio e, com isso, fechar o círculo em que EC 45/2004 pôs o uso daqueles recursos.

A outra metade do círculo a que aqui aludimos se traça com a menção à expressão constitucional “às atividades específicas da justiça”. Fazendo essa referência, estamos fechando o círculo gizado pela Constituição, círculo este que compreende, de um lado, o custeio de serviços e, de outro, as atividades específicas da justiça. A indagação a ser posta é: Que pode ser financiado com os recursos oriundos das custas e emolumentos? E a resposta será: exclusivamente, os serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

É de esclarecer-se que, sem dúvida, o emprego da expressão “custeio”, tem levado alguns a restringir a utilização daqueles recursos às despesas correntes, pois que entre estas situam-se as despesas de custeio. Foi o que fez, aliás, este Tribunal, ao responder à consulta original, que deu lugar ao Parecer cuja revisão está sendo feita, agora, até por sugestão deste mesmo relator, quando do julgamento de um processo de prestação de contas do Fundo do Poder Judiciário. Naquela ocasião o Tribunal de Contas entendeu que os recursos só poderiam ser gastos em despesas correntes (despesas de custeio), vedados gastos em despesas de capital.

Visualizando e interpretando melhor a dicção maior, pode-se entender que os gastos podem abarcar tanto despesas correntes quanto despesas de capital. Entretanto não se pode perder de vista o círculo gizado pela Constituição Federal, em sua inteireza. Em outras palavras, podem ser efetuadas despesas de natureza corrente e despesas de capital, desde que umas e outras se destinem a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Nessa linha, como dissemos no início, apontaríamos, exemplificativamente, como despesas permitidas com os recursos previstos no § 2º do art. 98 da Constituição Federal, gastos com:

- contratação de elaboração de softwares, destinados a informatizar os serviços da Justiça



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

- contratação de implantação e dinamização do processo judicial eletrônico
- contratação de elaboração de softwares de acompanhamento informatizado de cumprimentos de prazos pelos juízes e partes, de modo a evitar ou detectar, prontamente, sua ultrapassagem, contribuindo isso para evitar a morosidade na tramitação dos processos
- contratação de elaboração de softwares com vistas a tornar mais velozes os mecanismos de correição judicial
- contratação de serviços de gravação das audiências em imagem e em vídeo, em meio digital ou analógico, assegurado o rápido acesso das partes e dos órgãos julgadores, tudo como já prevê o projeto de novo Código de Processo Civil
- contratação do aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento dos processos judiciais
- aquisição de computadores e instrumentos complementares para maior informatização das Comarcas da Capital e do Interior, de modo a tornar mais ágeis os procedimentos judiciais
- aquisição de veículos de serviço, destinados, por exemplo, ao transporte de oficiais de justiça, visando ao seu mais rápido deslocamento para realização dos procedimentos relativos a citação, execução de determinações judiciais, cumprimentos de mandados e outros atos de competência daqueles serventuários, com isso emprestando-se maior celeridade à marcha processual
- implantação de um serviço de Ouvidoria informatizado, capaz de atender as demandas das partes, compreendendo denúncias, queixas, reclamações que, com certeza, não serão poucas, as quais, uma vez, satisfeitas, contribuiriam para o grande objetivo da Emenda Constitucional 45, qual seja, a celeridade processual.

Conforme já dito, o elenco acima é meramente exemplificativo. Outras despesas correntes ou de capital poderão ser lembradas, desde que atendam ao ditame constitucional, vale dizer, sejam despesas destinadas a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Não se incluem entre as despesas permitidas, evidentemente, a construção de imóveis, sejam quais forem sua destinação, assim como a reforma e ampliação dos existentes, já que tais despesas não dizem respeito às atividades específicas da Justiça. Seria forçar demais a inteligência, dar ao dispositivo o elastério que ele não tem e não se permite. Como não cabe, igualmente, a aquisição de veículos de representação.

Adotar-se entendimento tão amplo e tão abrangente seria tornar a norma inócua. Como se vê, ela tem finalidade restritiva, buscando cingir as despesas com aqueles recursos aos serviços afetos às atividades específicas da Justiça. Daí o advérbio: **exclusivamente**. Fosse permitido alargar a sua abrangência, primeiro, retirar-se-ia o caráter exclusivo por ela dada ao uso dos recursos naqueles serviços e atividades. Segundo, tornar-se-ia a disposição inútil, despicienda, inepta.

Por outro lado, repise-se o que já deixamos claro: a disposição está inserida na Emenda 45, que buscou dar maior celeridade e rapidez à Justiça, na persecução da prestação jurisdicional. A construção de prédios não contribui para a celeridade processual. Em documento constante dos autos, juntado pelo consultante, a ilustrada Coordenadora do Controle Externo do Poder Judiciário, Dra. Maria do Carmo Cândido Moura, distingue entre construção de obras e aparelhamento, o que é bem nítido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

Além disso, a construção de obras, aquisição de imóveis e outras inversões financeiras, se necessárias ao Poder Judiciário, não de ser custeadas com recursos orçamentários, autorizados na lei de meios, para atender as prioridades e programas estabelecidos para o exercício, segundo as necessidades daquele Poder. É uma obrigação do Estado assim agir, assegurando com isso as necessidades materiais de conforto dos que compõem a atividade judicial. O contrário redundaria na utilização prioritária dos recursos de que trata o § 2º do art. 98, na edificação de sedes, palácios, foros, em desfavor da modernização e do aparelhamento da Justiça para o exercício de suas atividades específicas.

Há nos autos, carreadas pelo consulente, cópias de leis, instituidoras de Fundos e reguladoras do uso das custas e emolumentos, nas quais se encontra expressamente previsto o uso de tais recursos na construção, reforma, remodelação, e ampliação de edifícios públicos destinados aos foros das Comarcas. Essas leis surgiram nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins. Todavia, todas essas leis são anteriores à Emenda 45/2004, não se prestando, pois, para fundamentar a pretensão do consulente.

E mais: também não socorre o interessado o apelo a duas decisões do Supremo Tribunal Federal, por meio das quais a Suprema Corte teria julgado constitucionais disposições legais dos Estados do Rio de Janeiro (Lei 4.664/2005) e do Rio Grande do Norte (Lei Complementar 166/99), as quais teriam autorizado o repasse de recursos das custas e emolumentos em favor, respectivamente, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Aqui, o consulente labora em equívoco. Em primeiro lugar, porque se tais leis assim determinassem, a utilização daqueles recursos pelos órgãos beneficiários estaria sujeita à exclusividade determinada pelo § 2º do art. 98 da C. F. Em segundo lugar, porque, em verdade as leis não se referem ao uso daqueles recursos. A inconstitucionalidade arguida abrangeu disposições relativas à utilização de uma taxa específica, instituída sobre as atividades notariais e de registro. Julgando a Ação, o STF considerou constitucionais as disposições que mandavam distribuir uma parcela daquela arrecadação em favor, como já observado, da Defensoria Pública e do Ministério Público. Como se vê, a questão nada tem a ver com o núcleo da consulta.

Em vista do exposto e considerando o que se contém nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal conheça da Consulta, pela legitimidade do consulente e pela pertinência de seu conteúdo, e, no mérito, responda que:

Na utilização dos recursos oriundos de custas e emolumentos podem ser efetuadas despesas correntes e despesas de capital, desde que umas e outras se destinem a financiar “serviços afetos às atividades específicas da Justiça”, assim considerados aqueles relacionados, diretamente, à distribuição de justiça, bem como à modernização e aparelhamento da máquina judiciária, vedado o uso de tais dinheiros na construção, reforma, ampliação e aquisição de imóveis, assim como na compra de automóveis de representação salvo, no que tange a imóveis, a efetuação de adaptações necessárias à implementação de serviços e equipamentos que se não possam instalar sem essas indispensáveis adequações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

Processo TC nº 3544/10

Órgão: Tribunal de Justiça da Paraíba

Assunto: Consulta acerca da destinação dos recursos provenientes das custas e emolumentos

VOTO VISTA

A matéria é instigante e as dúvidas sobre o tema não são novas. Prova disso é o fato de a Dra. Maria do Carmo Cândido Moura, titular da Coordenadoria do Controle Interno do TJ/PB, em 30 de maio do distante ano de 2005 (fls. 36/42), já apontava a necessidade de que “se dissipem todas e quaisquer dúvidas sobre o entendimento do uso dessa linguagem de fundo contábil-financeiro...”. Tais razões são mais que suficientes para justificar o pedido de vista, que hoje retorna à apreciação desta Corte.

De fato, as alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 45 suscitaram dúvidas e questionamentos, gerando, inclusive, a proposta de revisão da decisão anteriormente proferida por esta Corte de Contas (Parecer PN TC 18/05), nos moldes agora traçados no brilhante voto proferido pelo Eminentíssimo Relator, Cons. Flávio Sátiro Fernandes.

*A propósito da modificação/alteração de interpretação das normas (e para que não se lancem vitupérios absolutamente inadequados ao encarregados do exercício da interpretação das normas!), é oportuno lembrar a lição do mestre **Hans Kelsen**, veiculada no douto Parecer Ministerial de fls. 60 dos presentes autos, verbis: “A interpretação jurídica científica tem de evitar, com o máximo cuidado, a ficção de que uma norma jurídica apenas permite, sempre e em todos os casos, uma só interpretação: a interpretação ‘correta’. Isto é uma ficção de que se serve a jurisprudência tradicional para consolidar o ideal de segurança jurídica. Em vista da plurissignificação da maioria das normas jurídicas, este ideal somente é realizável aproximativamente”.*

*O emérito Ministro **Eros Roberto Grau**, lastreado nas lições de **Kelsen**, afirma:*

“O que incisivamente deve aqui ser afirmado, a partir da metáfora de Kelsen [1979:467], é o fato de a moldura da norma ser, diversamente, moldura do texto, mas não apenas dele; ela é, concomitantemente, moldura do texto e moldura do caso. O intérprete interpreta também o caso, necessariamente, além dos textos, e da realidade – no momento histórico no qual se opera a interpretação – em cujo contexto serão eles aplicados, ao empreender a produção prática do direito.

Por isso inexistem soluções previamente estruturadas, como produtos semi-industrializados em uma linha de montagem, para os problemas jurídicos.

O trabalho jurídico de construção da norma aplicável a cada caso é trabalho artesanal. Cada solução jurídica, para cada caso, será sempre, renovadamente, uma nova solução. Por isso mesmo – e tal deve ser enfatizado – a interpretação do direito se realiza não como mero exercício de leitura de textos normativos, para o quê bastaria ao intérprete ser alfabetizado.” (Ensaio e Discurso Sobre a Interpretação/Aplicação do Direito, p. 98, 4ª edição, Malheiros).

*Apesar de estarmos diante de uma consulta, a abstração – característica marcante desse tipo de processo – é bastante reduzida no caso em tela, pois é evidente o expresso interesse da administração do Poder Judiciário em realizar construções custeadas com os recursos consignados no FEPJ – Fundo Especial do Poder Judiciário da Paraíba. Daí a necessária relação entre **texto e caso**, conforme a lição acima transcrita que é reveladora de característica inerente ao instigante desafio da interpretação do Direito.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03544/10**

Ao comentar as alterações contidas na PEC que resultou na EC nº 45/2004, o festejado jurista Luis Roberto Barroso afirma que “Quem se dispuser a ler de ponta a ponta a proposta em discussão chegará a duas conclusões importantes, uma boa e outra ruim. A ruim: sem embargo de algumas inovações positivas, sua aprovação afetará muito limitadamente o funcionamento da justiça. A boa: pouquíssimas modificações verdadeiramente relevantes dependem de emenda à Constituição”. (publicado em O Globo, 22.03.04, sob o título O Judiciário que não funciona).

Como já dito, a matéria é instigante e as manifestações sobre o tema são, ainda, surpreendentemente escassas. A única específica manifestação sobre o § 2º do art. 98 da CF/88, foi produzida pelo Constitucionalista José Afonso da Silva, conforme transcrito abaixo:

“As custas sempre foram recolhidas como renda geral do Tesouro. Agora, a Emenda Constitucional 45/2004 inseriu um § 2º no art. 98 da CF para dar destinação às custas e emolumentos: serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça. Isso não tem utilidade alguma. Só o teria se esses recursos fossem suficientes para manter o serviço – o que está longe de acontecer, razão por que eles serão custeados basicamente pelos recursos provenientes dos impostos, o que é correto. (...)”.
(Comentário Contextual à Constituição, 5a edição, p. 519, Malheiros)

Vê-se que a manifestação acima transcrita não se apresenta suficientemente esclarecedora e apta para apontar o devido desate para o caso em tela. Tal fato torna ainda mais desafiadora e relevante a manifestação desta Corte de Contas no presente feito.

Contudo, após compulsar detidamente os autos, especialmente no tocante as decisões apresentadas pelo Consultante, é fácil concluir que em nenhuma das decisões referidas (STF, ADI 3643; TCU, Acórdãos 725/2005, 167/2007 e 929/2009), houve qualquer autorização no sentido de que “... a Defensoria Pública pode realizar gastos com construção para se aparelhar...”, conforme afirmado às fls. 10 dos presentes autos.

*Ademais, o eminente Relator Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, como de estilo e com singular competência, fez efetiva dissecação da matéria, expondo a gênese e o desiderato vislumbrado pelo Constituinte reformador, que resultaram na EC nº 45/2004, norma que adveio da intenção de proporcionar ao Poder Judiciário e à Justiça Brasileira condições efetivas para que a sociedade possa dispor de uma justiça célere, eficaz, efetiva e confiável, assegurando, nos termos do § 2º do art. 98, a **destinação exclusiva** das verbas arrecadas com custas e emolumentos para custear os **serviços** afetos às **atividades específicas da Justiça**.*

Merece destaque o fato de que o referido dispositivo constitucional estabeleceu a vinculação aos serviços da Justiça – não ao Poder Judiciário –, pois a prestação efetiva da Justiça não prescinde da colaboração de outros órgãos (a exemplo do MP, da Defensoria) que apesar de não integrarem o Poder Judiciário, com ele se imbricam para a efetivação do relevante serviço da prestação jurisdicional. Foi esse o verdadeiro entendimento exarado pelo STF na ADI 3643.

Também não merecem guarida as alegações calcadas em legislações de outros estados da Federação, pois todas são anteriores ao novel texto Constitucional advindo com a EC 45/2004, conforme precisamente apontado no brilhante voto do Conselheiro Relator.

Assim, não poderia esta Corte de Contas desconhecer ou desnaturar a essência da alteração Constitucional, pois é inquestionável a determinação e a intenção de que o Poder Judiciário possa concentrar suas energias e recursos na otimização da prestação jurisdicional, ou atividades específicas da Justiça, nos termos da redação dada pelo Constituinte Reformador, que, in casu, não demanda exercícios de hermenêutica ou enseja questionamentos filológicos, data vênua dos que entendam de modo diverso, pois o eminente Relator exauriu a matéria, mediante análise que empregou os três contextos interpretativos: linguístico, sistêmico e funcional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03544/10

*Entretanto, renovando os devidos encômios ao brilhante voto do Relator, a quem acompanho em larga extensão de seu douto voto, ousou divergir de Sua Excelência em pequena margem da referida manifestação (o que já é grande desafio), para entender que **as recuperações¹ e reformas² (benfeitorias)**, incluídas as adaptações para fins de acessibilidade, **estritamente necessárias³ à boa serventia de prédios onde sejam realizados os serviços inerentes à Justiça** possam ser custeadas com recursos oriundos do FEPJ. Essa pequena divergência tem a mesma natureza restritiva que norteou a redação do § 2º do art. 98 da CF/88, e se baseia na simples constatação de que existe uma natural depreciação das instalações físicas do onde são realizados os serviços da Justiça. A não execução dos reparos em tempo razoável e com recursos disponíveis ao prudente emprego pela Administração do Poder Judiciário pode resultar, aí sim, em graves e maiores prejuízos, não só materiais, mas que também resultariam em maior delonga na prestação jurisdicional. Tal situação contraria frontalmente o fim colimado pelo Constituinte Reformador.*

Ainda é importante considerar que o advento de novas tecnologias são vetores determinantes para impor reformas e adaptações nos aludidos edifícios, como por exemplo a necessidade de utilização de dois monitores em razão da virtualização processual, necessidade que pode ser inviabilizada por eventual inadequação das instalações elétricas, por exemplo. Outros exemplos facilmente lembrados seriam: a adequação dos prédios para assegurar acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, conforme previsto em regramentos específicos, e a adaptação de salas para a realização de interrogatório por meio de sistema de videoconferência, instrumento positivado na Lei nº 11.900/2009.

*Por óbvio não se está a defender hipóteses de “reformas” tão amplas que signifiquem efetiva construção. A prudência e o senso público do Administrador – qualidades que são presumíveis –, aliados às normas de engenharia civil são balizas seguras para enquadrar as eventuais despesas que se amoldarem à **excepcional hipótese** ora defendida, o que difere, e muito, do desejo de construir prédios com os recursos consignados ao FEPJ, administrado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.*

*Assim, perfílo o entendimento exarado pelo Eminentíssimo Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, em seu percuciente e brilhante voto, dissentindo de Sua Excelência, entretanto, para considerar como sendo possível e conforme o § 2º do art. 98 da CF/88, as despesas efetuadas com as recuperações e reformas, incluídas as adaptações para fins de acessibilidade, **estritamente necessárias ao funcionamento dos prédios em que funcionam unidades do Poder Judiciário**, conforme as razões acima expendidas.*

É como voto.

João Pessoa, 27/04/2011

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

¹ Restaurar, fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços (Conceito IBRAOP).

² Consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual. (Conceito IBRAOP)

³ Código Civil.

Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

(...)

§ 3o São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore