

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE DE DIREITO – CAMPUS NATAL
MONCH CHARLES SILVA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR
Nº 561, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2015, DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO NORTE**

NATAL-RN

2017

MONCH CHARLES SILVA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 561, DE 29
DE DEZEMBRO DE 2015, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Artigo apresentado como requisito para aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II (TCC II) do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), sob a orientação do Prof. Msc. Claudomiro Batista de Oliveira Júnior.

NATAL-RN

2017

MONCH CHARLES SILVA DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 561, DE 29
DE DEZEMBRO DE 2015, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

Artigo apresentado como requisito para aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II (TCC II) do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), sob a orientação do Prof. Msc. Claudomiro Batista de Oliveira Júnior.

Aprovado em 26 de Outubro de 2017.

Banca Examinadora

Prof. Msc. Claudomiro Batista de Oliveira Júnior

Prof. Msc. José Armando Ponte Dias Junior

Prof. Msc. Marcelo Roberto Silva dos Santos

ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 561, DE 29 DE DEZEMBRO 2015, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

Monch Charles Silva de Oliveira¹

RESUMO

Sob a justificativa de que suas finanças ultrapassaram os limites das despesas totais com pessoal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande propôs e viu sancionada a Lei Complementar nº 561/2015, a qual suspendeu temporariamente as progressões funcionais de seus servidores. Eis o objeto do presente trabalho: analisar os aspectos constitucionais dessa norma estadual. Para alcançar tal desiderato confronto a referida lei complementar potiguar com a Constituição Federal de 1988, porquanto além de seu caráter hegemônico, é na Carta Maior que o legislador encontra os fundamentos basilares que disciplinam a produção normativa pátria. Desse modo, analiso a norma estadual supracitada à luz do chamado Controle de Constitucionalidade, instituto jurídico destinado a averiguar se as normas infraconstitucionais estão em consonância com a Lei Maior. Nestes termos, investigo se a norma estadual em discussão fere os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, e assim, reflexamente, afronta a própria Constituição Federal. Examinado ainda se, ao suspender as progressões funcionais dos servidores públicos estaduais, a mencionada lei potiguar estaria afrontando o Princípio Trabalhista da Intangibilidade Salarial. A pesquisa ora proposta é executada mediante abordagem do tipo exploratória e descritiva.

Palavras-chave: Lei Complementar Estadual. Suspensão das Progressões Funcionais de Servidores Públicos. Inconstitucionalidade. Lei de Responsabilidade Fiscal. Princípio da Intangibilidade Salarial.

ABSTRACT

Under the justification that its finances exceeded the limits of the total expenses with personnel defined by the Law of Fiscal Responsibility, the Judicial Branch of the State of Rio Grande do Norte proposed and it was sanctioned the Complementary Law nº 561/2015, which temporarily suspended the functional progressions of Your servers. The purpose of this paper is to analyze the constitutional aspects of this state norm. In order to reach such desideratum confrontation, the aforementioned supplementary law is in line with the Federal Constitution of 1988, since in addition to its hegemonic character, it is in the Major Charter that the legislator finds the basic foundations that discipline the normative production of the mother country. In this way, I analyze the above-mentioned state norm in the light of the so-called Constitutionality Control, a legal institute to investigate whether the infraconstitutional norms are in harmony with the Major Law. In these terms, I investigate whether the state norm under discussion violates the dictates of the Fiscal Responsibility Law, and thus, reflexively, it defies the Federal Constitution itself. I also examine whether, by suspending the functional progressions of the state civil servants, the aforementioned Pontius law would be confronting the Labor Principle of Wage Intangibility. The research proposed here is carried out using an exploratory and descriptive approach.

Key words: State Complementary Law. Suspension of the Functional Progressions of Public Servants. Unconstitutionality. Fiscal Responsibility Law. Principle of Wage Intangibility.

¹ Licenciado em História (UFRN), Graduando do Curso de Bacharelado em Direito (UERN). e-mail: charlesmso@hotmail.com

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 2.1 Responsabilidade do Gestor Público. 2.2 Controle da Despesa Total com Pessoal. **3. PRINCÍPIO DA INTANGIBILIDADE SALARIAL.** 3.1 Conceito. 3.2 Garantia do Valor do Salário. **4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.** 4.1 Primazia da Constituição. 4.2 Sistemas de Controle de Constitucionalidade. 4.3 Controle de Constitucionalidade Preventivo e Repressivo. 4.4 Controle de Constitucionalidade Difuso e Concentrado. **5. CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DAS PROGRESSÕES FUNCIONAIS DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO ESTADUAL POTIGUAR.** 5.1 Fundamentos da (In)Constitucionalidade. **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1 INTRODUÇÃO

O cenário de recessão econômica que nos últimos anos atingiu o Brasil se reflete de forma ostensiva no âmbito estatal através da diminuição da arrecadação. Esta escassez nas fontes de recolhimento do erário acarreta a consequente redução dos dividendos necessários aos custeios regulares da chamada “máquina pública”, bem como, a quase ausência de verbas a serem alocadas para os não menos imprescindíveis investimentos nas várias áreas de responsabilidade estatal.

Diante desta realidade obscura da economia nacional cabe ao gestor público buscar formas de contingenciamento eficiente de despesas, de modo a garantir os recursos básicos e suficientes ao funcionamento minimamente satisfatório de setores essenciais como saúde, educação e segurança pública.

De outra feita, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, impôs maior regramento aos dirigentes incumbidos do trato com o dinheiro público. A responsabilidade com a gestão fiscal tornou-se ainda mais minuciosa em face das sanções preconizadas por esse novo diploma legal.

A junção da deletéria conjuntura econômica nacional com as imposições trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal moveu o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte a propor à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei Complementar nº 032/2015, posteriormente, convertido na Lei Complementar nº 561, de 29 de dezembro de 2015, a qual suspendeu temporariamente as progressões funcionais dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte.

De forma direta a referida lei tem implicações na carreira funcional de um universo de aproximadamente 1.882 (um mil oitocentos e oitenta e dois) servidores, deduzidos aqueles que atingiram o nível maior dos respectivos cargos, esse número se reduz para o patamar de

657 (seiscentos e cinquenta e sete) trabalhadores. Contudo, há de se ponderar a ampliação destes dados quando levado em conta os familiares e demais dependentes destes indivíduos que laboram no judiciário estadual potiguar.

Não obstante, que tal legislação pareça oportuna aos olhos de uma opinião pública castigada com a deficiência dos serviços públicos e ávida por um maior suporte estatal, o olhar daqueles que militam na ciência jurídica, no entanto, não pode descuidar do ponto chave de qualquer ordenamento jurídico, qual seja: a apreciação da norma à luz dos ditames esculpidos na Constituição. Destarte, ainda que sob a alegação de que o contingenciamento de gastos advindos com a referida legislação se repute como imprescindível e urgente, com vistas à adequação aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a mesma não deve escapar ao crivo do Princípio da Supremacia da Constituição. Ou seja, para que a norma alcance validade dentro do sistema jurídico há que ser, necessariamente, gerada em consonância com o que preconiza o texto constitucional, pois neste ponto reside seu fundamento de validade.

Assim sendo, a análise de constitucionalidade da legislação trazida para este trabalho tem relevância que transcende o rol de servidores públicos por ela alcançados diretamente, porquanto qualquer afronta aos dispositivos, fundamentos e princípios entabulados na Constituição significa uma investida contra o pilar maior do Estado Constitucional de Direito, o que por si só justifica esforços no sentido de aplacá-la.

Também é oportuno destacar que a ideia de complementaridade que reveste os Princípios da Inércia da Jurisdição e da Inciativa das Partes, permite depreender que, assim como o Poder Judiciário não agirá a menos que seja provocado, assiste também àqueles que de alguma forma se sentem indignados, insatisfeitos ou prejudicados com alguma ação ou omissão de outros indivíduos, bem como de entes públicos ou privados, a prerrogativa de provocar o Estado-Juiz com o intuito de ver apreciada sua demanda. E este chamamento ao Judiciário muitas vezes é precedido de intenso debate a respeito da própria pertinência e relevância do pleito. Portanto é nesta linha que o debate ora promovido se recobre de pertinência, pois a concepção do exercício da cidadania transcende a ideia de apenas compreendê-la, na verdade, sua essência repousa em exercê-la.

Em seu aspecto material a lei complementar tem por escopo disciplinar temas cuja relevância o legislador constituinte considerou suficiente para ser objeto de legislação infraconstitucional própria. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal se trata de espécie normativa destinada, pela Constituição Federal, a regulamentar o seu art. 169, e assim disciplinar as finanças públicas

direcionadas para atuação no âmbito da gestão fiscal. Destarte, mover esforços no escopo de preservar as atribuições que a Constituição reservou a Lei de Responsabilidade Fiscal recobre-se de méritos porquanto significa defender o que prescreve o texto da Carta da República.

Neste sentido, o presente trabalho envereda pelo debate do controle concentrado de constitucionalidade, analisando as razões e fundamentos da proposição da Lei Complementar nº 561, de 29 de dezembro de 2015, do Estado do Rio Grande do Norte. Dentro desta discussão, o enfoque recai sobre a confrontação de tal legislação com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por reflexo, com a própria Constituição Federal.

Na obtenção do objetivo consubstanciado no exame da constitucionalidade da já citada norma proposta pelo Poder Judiciário potiguar o trabalho em tela distribui a explanação ao longo de 04 (quatro) tópicos.

A argumentação se inicia no tópico dois, intitulado “Lei de Responsabilidade Fiscal”, sendo este dedicado ao exame das implicações, obrigações e sanções direcionadas ao gestor público advindas com a norma que disciplina o controle das finanças dos entes federativos no Brasil, e, ainda pormenoriza a forma como a referida lei tutela a atribuição que lhe foi conferida pelo art. 169, da Constituição Federal, relativamente ao Controle da Despesa Total com Pessoal.

O debate referente ao Princípio da Intangibilidade Salarial, bem como, sobre o princípio dele derivado, qual seja: a Garantia do Valor do Salário, e as implicações relativas à Lei Complementar nº 561/2015, do Estado do Rio Grande do Norte ocupam o tópico terceiro deste trabalho. Neste ínterim, estão presentes as definições relativas aos princípios supramencionados, com foco no modo como a legislação potiguar que congelou a progressão funcional dos servidores do judiciário potiguar fere diametralmente os mandamentos jurídicos neles contidos.

Por sua vez, a temática do tópico quatro versa sobre o controle de constitucionalidade, com ênfase no Princípio da Hegemonia da Constituição. O texto traz a explanação relativa às formas de controle de constitucionalidade previstas no ordenamento jurídico pátrio. O debate marca ponto na temática do controle de constitucionalidade abstrato, haja vista que esta modalidade, em particular, se adequa a averiguar as normas cujo teor destoa da Constituição Federal.

Por fim, no quinto tópico são expostos os argumentos concernentes à constitucionalidade da Lei Complementar nº 561/2015, do Estado do Rio Grande do Norte, e o modo como a sua entrada em vigor feriu a Carta Maior de forma reflexa, pois criou

dispositivo não previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual recebeu da Carta da República a incumbência de estabelecer, exclusivamente, as providências cabíveis, a serem tomadas pelo Poder ou órgão público brasileiro cujos limites estabelecidos para a despesa total com pessoal estejam em desalinho com o *quantum* fixado em lei.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 Responsabilidade do Gestor Público

Passados mais de 15 (quinze) anos da existência, no plano jurídico pátrio, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e mesmo sob a constatação de profuso debate relativo à constitucionalidade de alguns de seus dispositivos, bem como sobre as condutas, implicações e consequências advindas com a norma que tutela as finanças públicas no Brasil, muito ainda há a se percorrer até que haja majoritário consenso sobre a matéria nela tratada.

Não parece acaso o fato da Lei Complementar nº 101/2000 ter adquirido a alcunha de Lei de Responsabilidade Fiscal uma vez que é notória a intensão do legislador em atribuir responsabilidades ao gestor público. Embora seja difundida nos modelos de administração pública ou privada a concepção de descentralização e delegação de atribuições, e que tal prerrogativa seja legalmente facultada ao mandatário do poder ou órgão público, a qual é exercida, inclusive, através da livre nomeação de alguns cargos e funções públicas, isto não implica dizer que o gestor pode se esquivar das obrigações atreladas ao posto de liderança que ocupa. Para Motta e Fernandes a Lei de Responsabilidade Fiscal já em seu art. 1º fornece uma clara noção do modo como a responsabilidade e a gestão são conceitos chaves no campo das finanças públicas, e explicam:¹

Na verdade, o art. 1º já enuncia que a Lei Complementar estabelece *normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*. Portanto, o estudo da responsabilidade fiscal deve considerar o aspecto da gestão. Não se trata de texto a versar sobre a responsabilidade fiscal em aberto, mas de Lei Complementar que cuida da responsabilidade no *gerir*, no *gerenciar*, no *administrar* os recursos resultantes dos instrumentos fiscais. Esse aspecto não é mero jogo de palavras. Seu reflexo aparece de pronto, na hora de examinar as medidas contra os agentes públicos que atuarem em desacordo com o mandamento imposto. Ainda que o cumprimento dos detalhes operacionais esteja entregue, por óbvio, ao quadro técnico do órgão, a responsabilidade direta recai sobre o gestor, sobre aquele que tem obrigações que são suas, posto que inerentes à natureza do cargo.

¹ MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 201-202.

Desta forma, é preciso alerta. Tem-se visto ênfase à responsabilidade fiscal, sem que seja observado o núcleo intermediário e fundamental: a *gestão*. O administrador, portanto, ainda que possa transferir encargos, distribuir tarefas e delegar competências, não estará, por apenas isso, à margem de qualquer sanção. O gerenciamento, *lato sensu*, é indelegável. O governador não deixa de ser governador, o prefeito não deixa de ser prefeito. É possível resguardar-se, é recomendável prevenir. Não há como, entretanto, escapar do núcleo central da Lei de Responsabilidade Fiscal, que alcança, em primeiro plano, aquele que foi eleito – e eleição não se transfere – para ser o gestor da *res pública*.

Ainda é importante pontuar que desde a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, as condutas dos gestores públicos conheceram intenso processo de reformulação. Notadamente, a nova lei sobre o manejo com as finanças públicas impôs aos dirigentes da Administração Direita e Indireta, Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista regras mais rígidas e transparentes de atuação. Por sua vez, a falta de rigor na observação dos procedimentos nela estatuídos por parte destes gestores, enseja a caracterização de ilícitos passíveis de severas sanções, cujo conteúdo está devidamente tipificado em legislação específica. Um dos exemplos desta postura inovadora do legislador em empregar maior rigor no manuseio com verbas do erário se verificou através da edição da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, a qual, dentre outras providências, acrescentou ao Código Penal, em seu Título XI – Dos Crimes Contra a Administração Pública - o Capítulo IV, intitulado Dos Crimes Contra as Finanças Públicas, instituindo assim, tipos penais como os que estão abaixo elencados:²

Contratação de operação de crédito

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:

I – com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;

II – quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

² BRASIL. Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

No exercício dos encargos decorrentes da posição de direção que ocupa na administração pública o gestor deve ter ciência que seus atos não estão sujeitos somente ao crivo do Poder Judiciário, caso a conduta represente um tipo penal. Assim sendo, deve também ter em mente que se sua prática ou omissão constituir um ilícito administrativo previsto na legislação estatutária a que é submetido, estará, nesta situação, passível ainda de sofrer sanções de ordem administrativa, esfera na qual também lhe será garantido o direito a ampla defesa e ao contraditório, prerrogativas estas exercidas em sede de processo administrativo, a ser devidamente instaurado para apuração dos fatos indicadores da irregularidade. Ao tratar sobre a responsabilidade penal e civil do servidor público Carvalho Filho ensina:³

A responsabilidade penal do servidor é a que decorre de conduta que a lei penal tipifica como infração penal.

A matéria da responsabilidade penal é típica das áreas do Direito Penal e Processual Penal e exige que a solução final do litígio seja definida pelo Poder Judiciário. Nesse caso, a responsabilidade só pode ser atribuída se a conduta for dolosa ou culposa, estando, por conseguinte, descartada a responsabilidade objetiva.

O servidor pode ser responsabilizado apenas penalmente. Mas, se o ilícito penal acarretar prejuízo à Administração, será também civilmente responsável.

Cabe salientar que a responsabilidade atribuída ao gestor por incorrer em determinada conduta descrita na norma como ilícita tem relação com a esfera jurídica em que é praticada. Nestes termos a responsabilidade pode ser civil, criminal ou administrativa, as quais guardam em si, teoricamente, autonomia uma da outra. De outra feita, o fato ensejador de determinada responsabilidade pode, concomitantemente, caracterizar um tipo previsto em outro campo jurídico, neste caso há, inclusive, a possibilidade da conduta ilícita redundar em implicações de ordem civil, penal e administrativa de forma cumulativa.

2.2 Controle da Despesa Total com Pessoal

Juntamente com os artigos 163 e 165, § 9, da Constituição Federal, o artigo 169, também da Carta Maior, formam a tríade de dispositivos constitucionais que fundamentam a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo Poder Executivo Federal. No entanto, especificamente, o art. 169 trata do tema referente aos limites de gastos com pessoal. É neste

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 778-779.

dispositivo que o legislador constituinte entendeu conveniente reservar à lei complementar, a ser posteriormente editada, a atribuição de definir os limites de despesas com pessoal. Por sua vez, o referido artigo também alberga as condições que permitem aos órgãos ou poderes públicos promoverem acréscimos de despesas com pessoal em seus quadros.

A Lei Complementar nº 101/2000, em obediência ao texto constitucional supracitado, dedicou aos artigos 18 a 24 a tarefa de disciplinar as despesas com pessoal. Para tanto, o legislador considerou pertinente fragmentar a matéria em seções e subseções, criando assim a Seção II, dedicada as Despesas com Pessoal, a qual se decompõe na Subseção I, destinada as definições e limites, e na Subseção II, reservada ao controle da despesa total com pessoal; e por fim, instituiu ainda, a Seção II, na qual foram alocados os conteúdos relativos às Despesas com a Seguridade Social.

O artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal buscou abarcar na definição da expressão “despesa total com pessoal” uma extensa gama de concepções, de modo a não excluir da abrangência da norma quaisquer servidores ou empregados públicos e as diversas espécies remuneratórias a que fazem jus. O seu parágrafo primeiro trouxe uma nova e específica forma para contabilizar os contratos de terceirização de mão de obra, cujos valores assumiram a rubrica “Outras Despesas de Pessoal”.

O encargo descrito no *caput* do art. 169, da Constituição Federal e atribuído à lei complementar destinada a disciplinar as finanças públicas no Brasil é cumprido na Lei de Responsabilidade Fiscal pelo seu art. 19. Ou seja, o trecho em comento da norma define, para os entes federados, os patamares da despesa total com pessoal em relação à receita líquida corrente de cada um deles. Já o parágrafo 1º, do referido artigo trata do leque de itens excluídos do cálculo desta modalidade de gasto. A respeito deste rol autorizador de gastos Motta e Fernandes fazem os seguintes comentários:⁴

Ao se estudarem como maior minúcia as hipóteses subtraídas ao teto percentual da receita corrente líquida, evidencia-se, em primeiro lugar, a inegável multiplicidade de exceções. Outras reflexões se insinuam, como um aparente direcionamento em favor da União e do Distrito Federal, muito embora a redação do inc. V, combinada com a da alínea *c* do inc. I do art. 20, instale pertinentes dúvidas acerca do mecanismo contábil da referida excepcionalidade.

Note-se, ainda, o inciso referente aos inativos: a redação das alíneas *a*, *b* e *c* revela preocupação com o destino das contribuições de seguradoras e de recursos de fundos vinculados – os quais como se sabe, são frequentemente diluídos no “caixa único” dos Estados. A exclusão das despesas com inativos, sob o prisma de seu custeio, do montante geral de pessoal, vem fortalecer a determinação da natureza específica desses recursos, e sua vinculação exclusiva ao fim a que se destinam.

⁴ MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 330.

Por seu turno, o parágrafo 2º, do art. 19, da Lei Complementar nº 101/2000 traz salutar esclarecimento tanto para o correto entendimento do inc. IV, do parágrafo anterior, quanto para as discursões relativas à Lei Complementar nº 561/2015, do Estado do Rio Grande do Norte. No primeiro caso o mencionado dispositivo afasta quaisquer equívocos no que tange a definição do exercício financeiro a que se refere à exceção permitida no art. 19, inc. IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual decorre de gastos em folha oriundos de decisões judiciais, haja vista que define a qual período de apuração é possível haver o cômputo de gastos desta natureza para fins de verificação dos limites de despesa com pessoal de cada Poder ou órgão. No segundo, porque o tema tratado no § 2º se refere diretamente à condição prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 561/2015, do Estado do Rio Grande do Norte, a qual vincula o retorno das concessões das progressões funcionais dos servidores à incorporação das despesas decorrentes de decisão judicial aos gastos gerais com pessoal pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Neste sentido, Motta e Fernandes esclarecem:⁵

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

Se o art. 19, da norma em tela define os patamares máximos de despesa com pessoal que cada ente federativo pode comprometer a partir do montante de verbas líquidas de que dispõe, o seu art. 20 fixa o extremo de percentuais totais para despesa de pessoal entre as esferas federal, estadual e municipal, e os respectivos poderes.

O texto contido no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal introduz os mecanismos que regulam os limites de gastos com pessoal e de pronto considera nulos de pleno direito os atos da administração que importem em aumento de despesas com pessoal que não estejam em consonância com o disposto em seus dois incisos e parágrafo único.

O chamado limite prudencial de gastos com pessoal é matéria tratada no art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000. Este instrumento, que concentra viés de prevenção e prudência, age como dispositivo de alerta, não somente com o intuito de avisar o gestor público quanto à aproximação dos limiares de gastos, mas, destarte, como forma de infligir ao gestor impedimentos de custos que degridem no alcance destes limites.

⁵ MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. P. 331.

O art. 23 da referida norma tem vez quando a administração frustrou o caráter acautelatório previsto no art. 22, e ultrapassou os limites de gastos com pessoal. Neste caso, a legislação determina não somente o prazo para retorno ao *status quo* anterior, mas também as medidas permitidas ao gestor visando restabelecer o equilíbrio das finanças do órgão ou Poder pelo qual responde diretamente. É deveras importante atentar para o fato de que o dispositivo aqui analisado, além das intervenções contidas nos §§ 3º e 4º, do art. 169, da Constituição Federal, prevê ainda a extinção de cargos e funções, assim como a diminuição dos valores a eles atribuídos como forma de remediar a situação precária nas finanças atingidas. Mais adiante a norma enseja a redução provisória da jornada de trabalho com o respectivo ajustamento dos vencimentos à nova carga horária. Ou seja, não está peremptoriamente elencada na Lei de Responsabilidade Fiscal a possibilidade do gestor congelar ascensões funcionais de servidores devidamente previstas em lei. Apesar desta ausência de previsão legal, o Tribunal de Justiça do Estado do Grande do Norte optou por adotá-la, propondo a Lei Complementar nº 561/2015, iniciativa esta anuída pelos Poderes Legislativo e Executivo, haja vista que em seu trâmite até efetivamente se transformar em lei, a referida norma foi submetida ao crivo de ambos.

3 PRINCÍPIO DA INTANGIBILIDADE SALARIAL

3.1 Conceito

Ao tutelar o instituto das progressões funcionais dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, a Lei Complementar nº 561/2015, passou a investir contra uma das garantias constitucionais do trabalhador, qual seja, a sua remuneração. Destarte, já em seu art. 7º, a Constituição Federal homenageia os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, fazendo constar em seus 34 (trinta e quatro) incisos diversas proteções e garantias à que fazem jus aqueles que exercem atividades laborativas. E nesta ampla gama de prerrogativas constitucionais postas no art. 7º, da Carta Maior, os incisos VI, VII, e X, apontam alguns direitos relativos à devida proteção em prol da remuneração do trabalhador, a saber:⁶

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
VIII - (...);
X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

O rol de garantias acima posto fornecem os alicerces para o que a moderna doutrina convencionou chamar de Princípio da Intangibilidade Salarial, o qual consiste em estabelecer no contexto do ordenamento jurídico determinados escudos protetores ao que certamente se configura no principal retorno esperado pelo trabalhador em consequência do labor que exerce. Ao se atentar para a compreensão imediata do termo “Intangibilidade” há imediata ideia de algo que não é passível de ser tocado, alcançado, ou até mesmo, atingido. Diz-se que o salário é intangível porque precisa ser pago integralmente ao trabalhador, sem diminuições prévias por parte do empregador.

Ciente da importância que representa para o empregado o seu salário, o legislador constituinte tratou de lhe atribuir garantias diversas e aptas a enfrentar a preponderância socioeconômica do empregador no contexto da relação laboral. Assim sendo, o Princípio da Intangibilidade Salarial consiste em mecanismos de defesa ao valor, montante e disponibilidade do salário do servidor. E estes atributos tem origem no fato do salário abrigar a natureza alimentar, ou seja, é a partir dele que o trabalhador consegue responder pelas demandas primordiais a sua própria existência e de sua prole. E é esta relevância de viés social que justifica o advento de mecanismos diversos e consistentes destinados à proteção deste instituto econômico de retribuição a força de trabalho despendida pelo empregado.

Em razão dessa noção de essencialidade conferida à remuneração é oportuno deliberar sobre a intrínseca relação que o salário mantém com um princípio jurídico de enorme magnitude no campo constitucional, qual seja: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

3.2 Garantia do Valor do Salário

O Direito do Trabalho preconiza um extenso leque de proteções à contrapartida econômica percebida pelo empregado em razão de seu labor, e, dentre estas garantias albergadas pelo Princípio da Intangibilidade Salarial está a Garantia do Valor do Salário. Tal prerrogativa diz respeito à proteção contra investidas que visem aviltar o efetivo montante do salário. Neste sentido, a Garantia do Valor do Salário tem a função de defender a remuneração

do trabalhador das estratégias de ataque de seus contumazes perseguidores, entre os quais estão: as surtidas dos credores do empregador, as incursões dos credores dos próprios empregados, e por fim, os excessos do empregador.

Assim como a promoção funcional de trabalhadores privados implica em respectiva elevação do salário recebido, a progressão funcional dos servidores públicos é seguida de correspondente aumento da remuneração. Por seu turno, a remuneração equivalente ao novo patamar funcional é expressamente prevista na legislação criada para tanto. Desse modo, não há que se falar em reposições salariais ou até mesmo em aumento real de vencimentos concedidos à categoria como um todo, até mesmo porque as progressões funcionais somente serão concedidas aos servidores que se enquadrem nos critérios de ascensão previamente estabelecidos. Na verdade, o salário equivalente a cada segmento da carreira funcional dos servidores contém um valor nominal, cuja Garantia do Valor do Salário resguarda. Neste contexto, impor ao trabalhador um congelamento de vencimentos por períodos prolongados e indeterminados sugere, no mínimo, um efeito punitivo, pois apesar do fenômeno inflacionário não mais atingir patamares exorbitantes, tais quais aqueles protagonizados no Brasil na segunda metade da década de 1980, ele ainda persiste. E é evidente que a total ausência de mecanismos efetivos de atualização salarial capazes de fazer frente a acúmulos inflacionários, redundará no deletério aviltamento do potencial aquisitivo deste trabalhador.

O direito de ver protegido o poder de compra de seus vencimentos ao longo do tempo se amolda ao problema ora em debate, na medida em que ao não prover a lei estadual nº 561/2015, do Estado do Rio Grande do Norte, de dispositivo específico que vislumbre ao trabalhador recuperar a continuidade de sua carreira funcional, o legislador está expressamente infligindo ao servidor o ônus de ver o seu salário se desvalorizar frente às intempéries econômicas que deterioram a capacidade de adquirir bens e serviços no transcorrer do tempo.

Cabe pontuar que em sede de processo corrente junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, aquela Corte deferiu o prazo de 08 (oito) anos, conforme requerido em plano de incorporação de despesas com pessoal apresentado pelo então Presidente do Tribunal de Justiça, Desembargador Claudio Santos, contados a partir de 18/12/2014, para que o judiciário potiguar incorpore o excesso de despesa com pessoal ao limite de gastos com o seu quadro funcional estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se

depreende a partir da leitura de trechos do voto do Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Sales:⁷

O ponto de divergência, suscitado pelo Ministério Público de Contas, recai sobre o prazo para incorporação destas despesas. Isto porque o Plano projeta a sua efetivação em 08 anos, ou seja, até 2022, ao invés de 2019, como assente na decisão desta Corte que oportunizou a apresentação da proposta, a qual o *Parquet* pretende fazer valer. (...)

Estas situações, a meu ver, evidenciam uma necessária readequação do prazo firmado na decisão que oportunizou a apresentação do plano, até porque exarado em sede cautelar, não definitiva. Necessário se faz adequá-lo a uma nova realidade, de modo a torna-lo mais justo. (...)

Por tudo, com a ressalva antes pontuada, entendo que o plano para incorporação das despesas com pessoal deve ser homologado como apresentado, que, repise-se, já contempla a restrição de que, durante a sua vigência deverá o Judiciário Estadual abster-se de elevar sua despesa com pessoal, ressalvadas as nomeações graduais de novos magistrados, inclusive porque este comando faz parte de um conjunto de determinações do CNJ, órgão administrativo sob o qual está vinculado o Presidente do TJRN, como consignado por este relator no voto que conduziu o Acórdão n.º 37/2015-TC.

Por seu turno, o parágrafo único da Lei Complementar n.º 561/2015, do Estado do Rio Grande do Norte, prevê que:⁸

A Progressão Funcional referida no caput voltará a ser concedida quando o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte realizar a incorporação das despesas decorrentes de decisão judicial às despesas gerais com pessoal, nos termos do art. 19, §1º, IV e §2º c/c art. 20, II, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim sendo, com fulcro numa análise conjunta dos dispositivos acima citados há de se concluir que os servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte somente terão a possibilidade de retorno da concessão de seus avanços funcionais, após o total cumprimento da meta estabelecida no Plano para Incorporação de Despesas com Pessoal, o qual prescreve que tal absorção será concluída até 18/12/2022.

Aqui se deve atentar para ideia de “possibilidade”, uma vez que compulsando o parágrafo único da Lei Complementar n.º 561/2015/RN, se verifica que a previsão para o ano de 2022 não consta taxativamente em seu texto. No dispositivo em tela a condição imposta

⁷ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Processo n.º 3389/2014 - TC. Interessado: Procuradoria Geral do Ministério Público de Contas. Corte Plena. Natal, RN, 10 de setembro de 2015. Relator: Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales Disponível em:<<http://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaProcessoEletronico>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

⁸ RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n.º 561, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a suspensão temporária das progressões funcionais dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN, 29 dez. 2015. Disponível em:<http://187.76.194.116/portal/_ups/legislacao/2016/01/12/c2547990ed085914e299b17679c6b5c4.pdf>. Acesso em 26 abr. 2017.

para a volta das progressões consiste na incorporação das despesas decorrentes de decisão judicial às despesas gerais com pessoal. Ou seja, não cumprido o prognóstico estipulado pelo Plano para Incorporação de Despesas com Pessoal, restará presente no plano jurídico o óbice que suspende o deferimento das progressões funcionais. Neste ínterim, a força aquisitiva da remuneração percebida pelos servidores atingidos pelas deletérias consequências da mencionada lei continuará a ser deteriorado.

4. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

4.1 Primazia da Constituição

É cediço que o sistema normativo pátrio é diametralmente fundado na Constituição Federal, a qual se reverte em fonte primeira e maior para a produção no país, por quem tenha competência para tanto, de quaisquer dispositivos legais, bem como, constitui o ancoradouro para a recepção de convenções e tratados internacionais que almejem alcançar eficácia no plano jurídico nacional. Nas palavras de Moraes:⁹ “(...) Juridicamente, porém, a *Constituição* deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado (...)”. Por sua vez, ao destacar o aspecto de supremacia da Constituição quando confrontada com as demais normas, Bulos aprofunda a conceituação e afirma:¹⁰

Conexo ao pórtico da rigidez está o princípio da supremacia constitucional. Quando falamos em *supremacia das constituições*, pensamos em *preeminência, hegemonia, superioridade*. E faz sentido, porque *supremacia constitucional* é vínculo de subordinação dos atos públicos e privados à constituição de um Estado. A idéia do princípio da supremacia constitucional advém da constatação de que a constituição é soberana dentro do ordenamento (*paramountcy*). Por isso, todas as demais leis e atos normativos a ela devem aduar-se. É que o ordenamento compõe-se de normas jurídicas situadas em planos distintos, formando um escalonamento de diferentes níveis. E, no nível mais elevado do Direito Positivo, está a constituição, que é o parâmetro, a lei fundamental do Estado, a rainha de todas as leis e atos normativos, a *lex legum* (lei das leis). Consequência disso: sendo a constituição a lei máxima, a lei das leis, o fundamento último de validade de toda e qualquer disposição normativa, não se admite agressões à sua magnitude.

E é justamente este viés de hegemonia de que se reveste a Constituição, que a credencia, entre outras funções, a disciplinar a produção das demais normas reguladoras das

⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 6.

¹⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 54.

relações sociais. E para que a sociedade disponha de um sistema jurídico estável e pronto a apreciar as complexas relações submetidas ao seu julgo se faz necessário que estas regras que tutelam a relação de hierarquia entre os vários lugares aptos a produzir normas estejam necessariamente postas no texto constitucional, ou seja, no patamar mais elevado do ordenamento jurídico deste Estado. Além do critério de competência para a função legiferante, é pertinente frisar que as normas também se diferenciam em relação a sua própria espécie. Nestes termos, encontramos no ordenamento pátrio normas como: leis, decretos, regulamentos, portarias, entre outros. Ao explicar o papel da constituição no contexto da estrutura escalonada da ordem jurídica Kelsen afirma que:¹¹

Já nas páginas precedentes por várias vezes se fez notar a particularidade que possui o Direito de regular a sua própria criação. Isso pode operar-se de forma a que uma norma apenas determine o processo por que outra norma é produzida. Mas também é possível que seja determinado ainda - em certa medida o conteúdo da norma a produzir. Como, dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela. A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado. A Constituição é aqui entendida num sentido material, quer dizer: com esta palavra significa-se a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais.(...)

Portanto, em face deste intrínseco elenco de modalidades de imposição de obrigações, é conveniente que exista uma relação de preponderância entre elas. No contexto do presente estudo, o debate ora apresentado ganha relevância porquanto se trava controvérsia quanto ao conflito de normas, a saber: a Lei Complementar nº 561/2015, e sua legitimidade em conexão com a Lei Complementar nº 101/2000, bem como, com a Constituição Federal. Sobre esta relação hierarquizante das normas Ferraz Júnior leciona:¹²

¹¹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988. P. 155.

¹² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013. P. 203.

A ideia de norma superior prevalece sobre a inferior, porém, pressupõe uma outra regra estrutural, fundada num velho lugar comum: que pode o mais pode o menos (*a maiore ad minus*). Sobre essa ordem hierárquica, porém, podem surgir controvérsias doutrinárias. Há autores, por exemplo, que procuram demonstrar que, como o âmbito de competência de uma lei complementar (em geral, vista como superior) é diferente do de uma lei ordinária (em geral, vista como inferior aquela), não há hierarquia entre elas: o que se exige é que cada qual fique em seu âmbito e não invada o outro. Caso ocorra invasão, uma delas prepondera não por uma verticalidade, mas por contrariar limites horizontais.

Não obstante, é preciso reconhecer que, ao lado dos limites horizontais (que nos permitem dizer, por exemplo, que a lei federal não prevalece sobre a estadual, apenas disciplina âmbitos diversos), aparecem distinções verticais, pois, em alguns casos, nada obsta que a matéria própria para uma competência seja objeto de outra. Nesse momento é que a reflexão hierarquizante fundada no *a maiore ad minus*: um decreto pode fazer as vezes de uma portaria, mas a recíproca não é verdadeira, uma lei complementar pode fazer as vezes de uma lei ordinária, mas a recíproca não é verdadeira. Sempre que essa possibilidade existir (nem sempre isso ocorre: a distribuição horizontal das competências entre Estados, União, Municípios é rígida e aí não cabe o lugar-comum mencionado), os poderes hierarquizam, hierarquizando-se em consequência as fontes e as respectivas normas.

E para que estes parâmetros balizadoras da criação normativa sejam efetivamente respeitados, a própria Constituição estabeleceu os mecanismos de averiguação da compatibilidade do complexo normativo infraconstitucional com o que preconiza o conteúdo posto na própria Carta Maior, este instrumento se denomina controle de constitucionalidade. Ao proteger o texto constitucional de normas dissonantes com o seu conteúdo, o ordenamento jurídico está, com isso, blindando o próprio Estado Democrático. Neste sentido Moraes denota no trecho a seguir transcrito a relevância do controle de constitucionalidade para a sociedade, bem como para o próprio Estado:¹³

O Controle de constitucionalidade configura-se, portanto, como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito.

O conjunto normativo de um Estado traz consigo uma concepção de sistema, dentro do qual todo o aparato legal existente e a ser produzido deverá abrigar uma sintonia entre si, ou seja, deverá guardar uma relação de equilíbrio, de modo a se minimizar a ocorrência de contradições que gerem divergências na aplicação da norma. Conforme já foi explicitado nas explanações acerca do Princípio da Hegemonia da Constituição, vimos que tal mandamento se posiciona no topo da estrutura normativa. Por consequência a verificação da existência de normas que atentem contra a continuidade desse equilíbrio em face da Constituição deverá ser

¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 722.

rechaçada de pronto. E no ordenamento jurídico brasileiro o mecanismo apto a tal tarefa é o controle de constitucionalidade. É nesta linha de entendimento que Barroso conceitua o controle de constitucionalidade:¹⁴

O ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de forma harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. Caracterizado o contraste, o sistema provê um conjunto de medidas que visam a sua superação, restaurando a unidade ameaçada. A declaração de inconstitucionalidade consiste no reconhecimento da invalidade de uma norma e tem por fim paralisar sua eficácia.

Ao nos apoderarmos da amplitude jurídica de que se recobre o princípio da supremacia do texto constitucional é pertinente se concluir que ao menor indício da existência de ações legislativas que se insurjam em seu desfavor deverão se seguir medidas legais que visem prontamente expelir tal afronta do plano jurídico. Em que pese o fato de que mesmo sobrevivendo a um crivo preliminar no decorrer do processo legislativo, e assim alcançando validade na esfera jurídica, há mecanismos de controle de constitucionalidade capazes de remover do contexto legal normas que contenham o vício da inconstitucionalidade.

4.2 Sistemas de Controle de Constitucionalidade.

Dentro de uma perspectiva histórica, a doutrina cataloga a existência de três paradigmas fundamentais de controle de constitucionalidade, a saber: o modelo norte-americano, o modelo austríaco e o modelo francês.

No ano de 1803, a partir da decisão proferida no caso *Marbury v. Madison* em sua Corte Suprema, os Estados Unidos da América reconheceu a primazia do Poder Judiciário, por meio de seus juízes e tribunais, sobre os demais poderes constituídos, na função de interprete da Carta Magna, prerrogativa esta a ser exercida a partir da apreciação de casos concretos relativos à ordem constitucional, submetidos a seu julgo. A despeito de não constar na Constituição estadunidense qualquer instrumento expreso devotado à salvaguarda das disposições nela constantes, a Corte Suprema, com fulcro na própria essência da Carta Magna, e por meio de um esforço interpretativo inerente a atividade judicante, proferiu decisão e dessa forma, consagrou o controle de constitucionalidade difuso, o qual passou a

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 1.

servir de modelo não somente para aquela nação, mas para tantas outras que seguiram tal posição de vanguarda.

A indelével marca que o caso *Marbury v. Madison* imprimiu na história se notabiliza, sobretudo, por ter erigido os pilares do conceito hodierno de controle de constitucionalidade, conforme pontua Barroso:¹⁵

Ao expor suas razões, Marshall enunciou os três grandes fundamentos que justificam o controle judicial de constitucionalidade. Em primeiro lugar, a *supremacia da Constituição*: “Todos aqueles que elaboram constituições escritas encaram-na como a lei fundamental e suprema da nação”. Em segundo lugar, e como consequência natural da premissa estabelecida, afirmou a *nulidade da lei que contraria a Constituição*: “Um ato do Poder Legislativo contrário a Constituição é nulo”. E, por fim, o ponto mais controvertido de sua decisão, ao afirmar que *é o Poder Judiciário o interprete final da Constituição*: “É enfaticamente da competência do Poder Judiciário dizer o Direito, o sentido das leis. Se a lei estiver em oposição à Constituição a corte terá de determinar qual dessas normas conflitantes regerá a hipótese. E se a Constituição é superior a qualquer ato ordinário emanado do legislativo, a constituição, e não o ato ordinatório, deve reger o caso ao qual ambos se aplicam”.

Diferentemente do modelo adotado nos Estados Unidos da América, o sistema austríaco, criado no ano de 1920, concebeu um método de controle constitucionalidade das leis e atos normativos no qual cabe somente ao órgão maior do Poder do Judiciário, denominado Tribunal Constitucional, a incumbência de examinar a fiscalização das normas a partir do parâmetro constitucional. Este sistema, também conhecido como modelo europeu, consagrou o controle de constitucionalidade concentrado em razão de atribuir competência exclusiva a um órgão máximo do ordenamento jurídico de cada Estado para deliberar sobre a constitucionalidade das leis e atos normativos.

Por sua vez, o sistema francês tem ênfase na fiscalização preliminar da constitucionalidade, ou seja, aquela que se dá no decorrer do processo legislativo. E no paradigma francês, esta tarefa de salvaguardar o conteúdo da constituição coube ao Conselho Constitucional, o qual mediante provocação irá examinar a pertinência de legislações à luz do texto constitucional. Ainda que em sua origem o controle de constitucionalidade nos moldes franceses tenha contemplado a forma preventiva, com a revisão constitucional ocorrida no ano de 2008, o parlamento aprovou a chamada exceção de inconstitucionalidade, a qual outorgou ao Conselho Constitucional a prerrogativa de realizar o controle repressivo de constitucionalidade.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 8.

4.3 Controle de Constitucionalidade Preventivo e Repressivo.

O significado da palavra preventivo remete a concepção de anterioridade, de precaução ou cautela. É neste sentido que funciona o controle preventivo de constitucionalidade, ou seja, ele se antecipa a entrada em vigor da lei ou ato normativo que esteja em descompasso com a constituição.

A partir desta perspectiva se verificam duas hipóteses que visam sustar a possibilidade de norma de conteúdo inconstitucional adquirir validade no plano jurídico, quais sejam: o crivo das comissões de constituição e justiça das casas legislativas; e o veto jurídico, este a cargo do Poder Executivo.

Há ainda outra possibilidade de controle preventivo de constitucionalidade, a qual se dá por provocação do Poder Legislativo ao Supremo Tribunal Federal. Esta forma excepcional de prévia salvaguarda do texto constituição ocorre, por exemplo, no caso previsto no art. 60, § 4º da Constituição Federal, cujo conteúdo veda a possibilidade de deliberação de proposta de emenda constitucional que atente contra as cláusulas pétreas nela previstas, a saber: a forma federativa do Estado, a separação dos Poderes, os direitos e garantias individuais e o voto secreto, direto, universal e periódico.

Quanto ao controle repressivo de constitucionalidade, este tem vez quando a lei ou ato normativo já adquiriu *status* de validade, ou seja, somente é suscitado quando a norma em descompasso com a constituição já está apta a produzir efeitos no plano jurídico. Neste caso o controle de constitucionalidade repressivo irá atuar de modo a retirar a eficácia desta norma considerada contrária à constituição.

No Brasil, houve a opção por delegar ao Poder Judiciário a incumbência de promover o controle repressivo de constitucionalidade. Para tanto, a Constituição Federal previu duas possibilidades, a modalidade difusa e a forma concentrada.

4.4 Controle de Constitucionalidade Difuso e Concentrado.

A Constituição Federal de 1988 ratificou o modelo de controle de constitucionalidade difuso adotado desde a primeira Constituição da República, em 1891. A modalidade difusa se caracteriza pela prerrogativa concedida a qualquer juiz ou tribunal para apreciar, no caso concreto, a inconstitucionalidade de uma norma.

Nesta espécie de controle, que também é conhecida como controle por via de exceção ou defesa, a conformidade da norma com o texto constitucional não constitui o cerne do

pronunciamento judicial, contudo a averiguação desta constitucionalidade servirá a solução da demanda principal. Para Bulos o controle de constitucionalidade difuso se define da seguinte forma:¹⁶ “Pela via da exceção ou de defesa, qualquer das partes, no curso de um processo, pode suscitar o problema da inconstitucionalidade, como *questão prejudicial*, cabendo ao juiz ou tribunal decidi-la, pois só assim a *questão principal* poderá ser resolvida”.

Por sua vez, o controle de constitucionalidade concentrado adentrou no ordenamento jurídico pátrio no ano de 1965, por meio da Emenda Constitucional nº 16. E na atual constituição está definido no art. 102, I, a. Tal dispositivo estabelece que: compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Também conhecido como controle de constitucionalidade abstrato, tal forma de proteção ao texto constitucional busca, através da ação direta de inconstitucionalidade ou ato normativo, comprovar a existência de vício formal ou material na norma atacada, e, assim, fazer com que a mesma seja declarada inválida.

Diferentemente do controle de constitucionalidade difuso, na modalidade concentrada não há a necessidade de análise pelo Poder Judiciário de um caso concreto, uma vez que o objeto principal da ação é a própria a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo. Ou seja, ao se dedicar a invalidação de normas em descompasso com o texto constitucional o controle de constitucionalidade abstrato se propõe a defesa do ordenamento jurídico de forma ampla, e não a tutela de demandas jurídicas individuais.

O que se convencionou chamar de modelo misto reúne ambas as formas de controle de constitucionalidade: o modelo difuso e o sistema concentrado, conforme explicitado por Mendes e Branco no trecho a seguir:¹⁷

Finalmente, o controle misto de constitucionalidade congrega os dois sistemas de controle, o de perfil difuso e o de perfil concentrado. Em geral, nos modelos mistos defere-se aos órgãos ordinários do Poder Judiciário o poder-dever de afastar a aplicação da lei nas ações e processos judiciais, mas se reconhece a determinado órgão de cúpula – Tribunal Supremo ou Corte Constitucional – a competência para proferir decisões em determinadas ações de perfil abstrato ou concentrado. Talvez os exemplos mais eminentes desse modelo misto sejam o modelo português, no qual convivem uma Corte Constitucional e os órgãos judiciais ordinários com competência para aferir a legitimidade da lei em face da Constituição, e o modelo brasileiro desde a República, com as ações diretas de inconstitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, ação direta

¹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 125.

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 1031.

de inconstitucionalidade por omissão e representação interventiva), da competência do Supremo Tribunal Federal.

Nestes termos se verifica que o ordenamento jurídico pátrio comporta tanto o controle de constitucionalidade difuso quanto o sistema concentrado. Em ambas as modalidades o Poder Judiciário tem a competência para examinar a questão constitucional, seja através da análise do caso concreto, enquanto componente prejudicial ao julgamento do mérito da ação, ou por meio da apreciação da constitucionalidade abstrata da norma, oportunidade em que a lei ou ato normativo é o próprio objeto do processo.

5. CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DAS PROGRESSÕES FUNCIONAIS DOS SERVIDORES DO JUDICIÁRIO ESTADUAL POTIGUAR

5.1 Fundamentos da (In)Constitucionalidade.

Os argumentos que amparam a alegação de inconstitucionalidade da norma que sustou a ascensão funcional dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande Norte remetem a intrínseca relação existente entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal.

O conceito de lei complementar carrega o escopo de tutelar matéria cuja importância o legislador constituinte considerou apta para ser objeto de legislação infraconstitucional própria. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em espécie normativa destinada, pela Constituição Federal, a regulamentar seu art. 169, e assim disciplinar as finanças públicas direcionadas para atuação no âmbito da gestão fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dedicou o capítulo IV as despesas públicas, bem como, em uma de suas subdivisões criou a Seção II, intitulada Das Despesas com Pessoal, e ainda, de forma mais específica instituiu as Subseções I e II, sendo a primeira designada como Definições e Limites, e a segunda como Do Controle da Despesa Total com Pessoal. Enquanto a Subseção I em seus art. 19 e 20 pontuou os limites de gastos da rubrica com pessoal nas esferas federal, estadual e municipal; os artigos 22 e 23 postos na Subseção II,

elencam as providências a serem adotadas pelo Poder ou órgão que se encontra com gastos relativos à pessoal em patamares superiores ao estabelecidos na própria lei, conforme segue:¹⁸

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Consoante se verifica após perscrutar o supracitado dispositivo não se observa em quaisquer de seus comandos a possibilidade de empreender a redução de gastos com pessoal por meio da suspensão das progressões funcionais dos servidores, e assim retornar ao *status quo* de adequação ao quantitativo mínimo de despesas com pessoal prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Resta oportuno salientar o fato de que a ascensão funcional do servidor importa em movimentação dentro da carreira do cargo que ocupa, e, cujos vencimentos já estão previamente estabelecidos em lei - no caso dos servidores do Poder Judiciário do Estado do

¹⁸ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

Rio Grande do Norte, a Lei Complementar nº 242, de 10 de julho de 2002 – portanto, não há que se cogitar a ideia de aumento salarial. Esta concepção coaduna com o próprio entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte em sede de julgado relativo à mesma Lei Complementar nº 561/2015, conforme trecho abaixo transcrito:¹⁹

Evidente que não pode prevalecer a tese da autoridade coatora do não acolhimento da pretensão mandamental, em face da situação orçamentária do Poder Judiciário Estadual, e sob alegação de que as despesas com pessoal se encontram acima do limite prudencial previsto na Lei Complementar nº 101/2000, sob pena de incorrer o gestor em infrações de ordem diversa, dentre as quais as de improbidade administrativa e penal, bem assim, em razão da Lei Complementar Estadual nº 561/2015 que determinou a suspensão temporária das progressões funcionais dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte.

Isto porque, não se trata de aumento direto de vencimento, mas de implementação de direito inerente à carreira do servidor e, nos termos do disposto no art. 19, § 1º, IV, da Lei Complementar nº 101/2000, na verificação do atendimento de tais limites, não serão computadas as despesas decorrentes de decisão judicial (grifo nosso)

A instituição dos planos de carreira dos servidores públicos no Brasil é devidamente assegurada no art. 39, da Constituição Federal, dispositivo este que disciplina, inclusive, a forma de fixação de padrões de vencimento e sistema remuneratório:²⁰

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.

Assim sendo, comprovada pela administração a ocorrência dos requisitos ensejadores da progressão do servidor não cabe ao gestor o arbítrio de concretizar ou não tal direito, uma vez que seu procedimento em casos como este é submetido à lei, restando-lhe neste caso

¹⁹ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 20150155985. Impetrante: Arlindo Marques Nunes Sobrinho. Impetrado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Tribunal Pleno. Natal, RN, 15 de fevereiro de 2017. Relator: Juiz Ricardo Procópio (convocado) Disponível em: <<http://esaj.tjrn.jus.br/cjosg/pcjoDecisao.jsp?OrdemCodigo=0&tpClasse=J>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

²⁰ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

apenas cumprir o que determina a norma. Outras decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte reforçam esta linha de entendimento, a saber:²¹

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR TITULAÇÃO NÃO EFETIVADA PELA AUTORIDADE COATORA. PREVISÃO NO ART. 21, III DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 242/2002. OMISSÃO CONSTATADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE ÓBICE LEGÍTIMO QUE JUSTIFIQUE A OMISSÃO DA AUTORIDADE COATORA EM IMPLEMENTAR A PROGRESSÃO. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 561/2015 AO CASO EM TELA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. IMPLANTAÇÃO A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO E EFEITOS FINANCEIROS A CONTAR DA IMPETRAÇÃO DO WRIT. (TJRN Mandado de Segurança nº 2015.010650-4. Rel. Des. Ibanez Monteiro. Pleno. Unanimidade. Julgamento: 15/06/2016)

A afronta ao texto constitucional repousa na inovação promovida pela Lei Complementar nº 561/2015, porquanto esta norma fez surgir no ordenamento jurídico uma providência diversa daquelas elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, norma que por sua vez está atada ao rol de medidas estabelecidas no art. 169, da Constituição Federal.

Nestes termos ao propor procedimento diverso daqueles esculpidos na Lei de Responsabilidade Fiscal a norma potiguar que suspendeu a progressão funcional dos servidores do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte afronta de forma reflexa o próprio texto constitucional. Semelhante entendimento está presente em julgado relativo ao tema em análise, a saber:²²

APELAÇÃO CÍVEL. REMESSA OFICIAL. CÂMARA LEGISLATIVA. RESOLUÇÃO 229/07. SUSPENSÃO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL. ILEGALIDADE. LC 101/00. A adequação das despesas com pessoal aos limites previstos na LC 101/00 deve observar as medidas nela previstas, coincidentes com as especificadas na Constituição Federal, dentre as quais não se inclui a suspensão de progressão funcional e respectivo padrão determinada pela Resolução 229/07, da Câmara Legislativa, que não pode modificar, mesmo temporariamente, a referida Lei de Responsabilidade Fiscal nem muito menos, de forma reflexa, a CF. (TJ-DF - APC: 20080110706404 DF 0002558-92.2008.8.07.0001, Relator: FERNANDO HABIBE, Data de Julgamento: 05/11/2014, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 20/11/2014 . Pág.: 132)

²¹ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 20150106504. Impetrante: Wildberli Bernardino de Lima. Impetrado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Tribunal Pleno. Natal, RN, 15 de junho de 2016. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. Disponível em: <<http://esaj.tjrn.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp#>>. Acesso em: 12 set. 2017.

²² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível nº 2008011070640-4. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Edivaldo Camelo da Silva. 4ª Turma Cível. Brasília, DF, 05 de novembro de 2014. Relator: Desembargador Fernando Habibe Disponível em: < <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153201487/apelacao-civel-apc-20080110706404-df-0002558-9220088070001/inteiro-teor-153201506> >. Acesso em: 12 set. 2017.

Além de representar patente afronta ao texto constitucional no que concerne ao conteúdo do art. 169, da Carta Magna, a Lei Complementar nº 561/2015/RN, também demonstra incoerência quando confrontada com o Princípio da Intangibilidade Salarial, que por sua vez encontra-se esculpido no art. 7º, incisos VI, VII e X, da Carta Maior. A norma potiguar fere o princípio que cuida dos direitos relativos à proteção da remuneração do trabalhador na medida em que impõe ao servidor público do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte o ônus de permanecer por longo período de tempo sem desfrutar de sua devida progressão funcional, que por sua vez, embora não detenha a condição de aumento salarial - haja vista que não se estende a todos os trabalhadores do judiciário potiguar, mas somente aos que detenham as condições para alcança-la - representa, ainda assim, uma melhoria da condição econômica, visto que somente com a obtenção da progressão será alcançado o vencimento correspondente.

Em decisão proferida em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade que contestava dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 o Supremo Tribunal Federal se posicionou tanto em relação à competência atribuída à Lei de Responsabilidade Fiscal pelo art. 169, da Constituição Federal, quanto no que concerne ao Princípio da Irredutibilidade Salarial, cujo trecho segue transcrito:²³

XXV - Art. 23, §§ 1º e 2º: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição Federal está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão "quanto pela redução dos valores a eles atribuídos", e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo.
(STF - ADI: 2238 DF, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 09/05/2002, Data de Publicação: DJ 21/05/2002)

Embora seja meritória a concepção de que a adequação ao limite de despesas com pessoal deva ser componente de salutar prestígio nas decisões administrativas empreendidas pela gestão do Poder Judiciário Potiguar, é também plausível que os sacrifícios econômicos propostos a serem empreendidos para tal escopo alcancem todas as categorias de trabalhadores. Tal assertiva se justifica uma vez que o corpo de magistrados do judiciário

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238. Autores: Partido Comunista do Brasil e outros. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 09 de maio de 2002. Relator: Ministro Ilmar Galvão. em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 12 set. 2017.

estadual potiguar não foi alvo de quaisquer medidas de austeridade voltadas ao reequilíbrio das contas do referido poder.

Tal aspecto merece análise porque não obstante ver sustada a sua ascensão funcional, o servidor do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte foi alvo de outras providências destinadas ao corte de gastos com Pessoal. Anteriormente a entrada em vigor da Lei Complementar nº 561/2015/RN, outras 03 (três) medidas atingiram diametralmente a capacidade de melhoria salarial do servidor público do judiciário potiguar. Inicialmente por meio da Lei Complementar nº 537, de 21 de julho de 2015, houve o congelamento da Gratificação Técnica de Nível Superior a que o servidor do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte faz jus, e cujo valor se vinculava percentualmente aos seus vencimentos, consoante se verifica a partir da leitura do art. 1º da referida norma:²⁴

Art. 1º O valor da gratificação de técnico de nível superior, reconhecida aos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte por decisão judicial, deixa de ser vinculado ao vencimento na forma de percentual, assim como não servirá de base para o cálculo de qualquer outra vantagem remuneratória.

Outra norma destinada à contenção de gastos proposta pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e aprovada pela Assembleia Legislativa foi a Lei Complementar nº 538, de 21 de julho de 2015, a qual extinguiu a função de Diretor de Secretaria, cuja titularidade cabia aos servidores lotados nas respectivas secretarias judiciárias. Em substituição a referida função foi instituída por meio da norma acima citada, o cargo de Chefe de Secretaria, cujos vencimentos representam menos da metade daqueles auferidos pela extinta função de Diretor de Secretaria.

Em mais uma ação dedicada à limitação de despesas, o Poder Judiciário Norte Riograndense propôs e viu aprovada a Lei Complementar nº 539, de 22 de julho de 2015, cujo teor consiste em revogar o adicional por tempo de serviço, pago aos servidores do Poder Judiciário à razão de 1% (um por cento) por ano de serviço público efetivo. Tal benefício retornou ao que estabelece o Regime Jurídico dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte, com percentual de 5% (cinco por cento) para cada quinquênio de efetivo serviço público efetivo.

²⁴ RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 537, de 21 de julho de 2015. Dispõe sobre o pagamento de gratificação reconhecida por decisão judicial a servidores do Poder Judiciário. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN, 21 jul. 2015. Disponível em: <http://187.76.194.116/portal/_ups/legislacao/2015/08/06/62f4dd44ba3aacf7699643cef89698c9.pdf >. Acesso em 12 set. 2017.

Por outro lado, o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande Norte não ponderou o seu cenário incongruente com os limites de gastos com pessoal definidos pela a Lei de Responsabilidade Fiscal quando o aumento de despesas se relaciona com os membros do referido poder. Tal afirmação se baseia no fato de que mesmo em desacordo com os níveis de despesas com pessoal o Poder Judiciário Potiguar deu continuidade ao concurso público para o cargo de Juiz de Direito Substituto, certame que culminou no mês de abril de 2016, com a nomeação de 40 (quarenta) novos magistrados, ato administrativo que fere diametralmente o que prevê o art. 169, § 1º, o qual estabelece que os Estados que ultrapassarem os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal somente poderão admitir servidores mediante prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias; bem como se contrapõe ao que prescreve o art. 22, parágrafo único, inc. IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual veda ao Poder ou órgão que tenha atingido o chamado “Limite Prudencial” a possibilidade de prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, exceto nos casos de reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Outra medida adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte consistiu na concessão de reajuste nos subsídios mensais dos Desembargadores e Juizes de Direito do Tribunal de Justiça Potiguar em 1º de janeiro de 2015. Há que se frisar que o referido aumento de subsídios foi concedido com anuência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, mesmo diante de parecer parcialmente favorável do Ministério Público de Contas do RN, que pugnou pela não concessão de aumento automático aos magistrados.

De forma semelhante se verifica relativamente às promoções de carreira dos magistrados, as quais se mantiveram isentas de quaisquer medidas de austeridade visando reduzir despesas com pessoal no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Assim sendo, ainda que erigida sem os óbices constitucionais apontados no presente trabalho, se reputaria razoável que a suspensão das carreiras no quadro de servidores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte se estendesse para a totalidade dos trabalhadores que labutam em seus cargos, inclusive, em homenagem ao Princípio Constitucional da Igualdade. Em que pese a concepção de que por auferirem subsídios de maior monta quando comparados aos demais servidores, os magistrados teriam condições de suportar com menores consequências econômicas as intempéries que desgastam o poder aquisitivo dos vencimentos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi exposto ao longo do presente trabalho a suspensão da progressão funcional de servidores públicos por meio de lei complementar com o objetivo de readequar as finanças do poder ou órgão público aos patamares constantes na Lei Complementar nº 101/2000, não coaduna com o texto constitucional, seja por não ensejar as possibilidades previstas na referida norma, cujo rol taxativo de medidas já é elencado no art. 169, da Constituição Federal, seja em decorrência de ferir inexoravelmente o Princípio da Intangibilidade Salarial.

Recentemente a atual gestão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte formulou acordo com o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (SISJERN), em sede de Mandado de Segurança impetrado pela referida entidade sindical. Na mencionada ação a parte autora buscava a concessão de segurança com fim da implantação da progressão funcional por mérito dos servidores por ela representados referente ao interstício de 2013 a 2014. Por sua vez, a Lei Complementar nº 561, foi sancionada em 29 de dezembro de 2015. Ou seja, o biênio que ensejou a concessão da progressão funcional objeto da avença entre SISJERN e TJRN é anterior à entrada em vigor da norma que determina o congelamento da ascensão funcional dos servidores. Destarte, é possível se concluir que outra progressão por mérito, desta feita relativa ao lapso entre os anos de 2015 e 2016, já é devida aos servidores do judiciário potiguar. Por oportuno, é importante salientar que outro contingente de progressões funcionais por critério de titulação deixou de ser concedida a uma enorme gama de servidores que alcançaram os requisitos legais para tanto.

Nestes termos se torna complexo determinar o quantitativo de trabalhadores que tiveram seus direitos negados a partir de vigência de uma norma eivada de vícios de constitucionalidade.

Por outro lado, a gestão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte não poupou esforços em garantir os direitos inerentes aos quadros da magistratura, mesmo diante de um cenário financeiro desfavorável e a partir de institutos jurídicos, inclusive, vedados pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal para os entes públicos cujos gastos com pessoal estejam acima dos limites legais. Exemplos destas medidas incompatíveis são: a admissão de Juízes de Direito Substitutos, o reajuste de subsídios e a concessão das promoções a que fazem jus os magistrados.

Contudo, diante desse quadro de flagrante “injustiça”, levado a cabo por um poder cujo ofício precípua é exatamente promover a “justiça”, há conforto na esperança de que o

ordenamento jurídico brasileiro tem meios efetivos de sanar tamanho despautério, independentemente de onde ele se origine. E esta convicção se fortalece com a certeza de que nosso sistema legal vigora sob a égide do Princípio da Supremacia da Constituição.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

BRASIL. Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 26 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238. Autores: Partido Comunista do Brasil e outros. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 09 de maio de 2002. Relator: Ministro Ilmar Galvão. em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1829732>>. Acesso em: 12 set. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Apelação Cível nº 2008011070640-4. Apelante: Distrito Federal. Apelado: Edivaldo Camelo da Silva. 4ª Turma Cível. Brasília, DF, 05 de novembro de 2014. Relator: Desembargador Fernando Habibe. Disponível em: < <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153201487/apelacao-civel-apc-20080110706404-df-0002558-9220088070001/inteiro-teor-153201506> >. Acesso em: 12 set. 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 561, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a suspensão temporária das progressões funcionais dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN, 29 dez. 2015. Disponível em:<http://187.76.194.116/portal/_ups/legislacao/2016/01/12/c2547990ed085914e299b17679c6b5c4.pdf>. Acesso em 26 abr. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 242, de 10 de julho de 2002. Institui o Plano de Cargos e Vencimentos dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN, 10 jul. 2002. Disponível em:< <http://www.tjrn.jus.br/index.php/legislacao/leis-complementares>>. Acesso em 26 abr. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 537, de 21 de julho de 2015. Dispõe sobre o pagamento de gratificação reconhecida por decisão judicial a servidores do Poder Judiciário. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN, 21 jul. 2015. Disponível em:<http://187.76.194.116/portal/_ups/legislacao/2015/08/06/62f4dd44ba3aac7699643cef89698c9.pdf>. Acesso em 12 set. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Processo nº 3389/2014 - TC. Interessado: Procuradoria Geral do Ministério Público de Contas. Tribunal Pleno. Natal, RN, 10 de setembro de 2015. Relator: Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales Disponível em:<<http://www.tce.rn.gov.br/ConsultaProcesso/ConsultaProcessoEletronico>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 20150155985. Impetrante: Arlindo Marques Nunes Sobrinho. Impetrado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Tribunal Pleno. Natal, RN, 15 de fevereiro de 2017. Relator: Juiz Ricardo Procópio (convocado) Disponível em:<<http://esaj.tjrn.jus.br/cjosg/pcjoDecisao.jsp?OrdemCodigo=0&tpClasse=J>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 20150106504. Impetrante: Wildberli Bernardino de Lima. Impetrado: Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Tribunal Pleno. Natal, RN, 15 de junho de 2016. Relator: Des. Ibanez Monteiro. Disponível em:<<http://esaj.tjrn.jus.br/cposg/pcpoResultadoConsProcesso2Grau.jsp#>>. Acesso em: 12 set. 2017.