



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

PROCESSO Nº: 1708/2021-TC

INTERESSADO: Governo do Estado do Rio Grande do Norte

ASSUNTO: Representação (PFA 2021/2022 - ID 81) -

RELATOR: Conselheiro Renato Costa Dias

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CAUTELAR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO INTERADMINISTRATIVA Nº 355/2021. LEI ESTADUAL Nº 6.038/1990. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 484/2013. UPV. ILEGITIMIDADE DA GOVERNADORA PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO. ADEQUAÇÃO DA NORMA EM COMENTO À SISTEMÁTICA LEGAL E CONSTITUCIONAL. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA EDIÇÃO DA CAUTELAR. INDEFERIMENTO.

Relatório

O presente processo trata de representação, proposta pela Diretoria de Despesa com Pessoal –DDP, questionando a legalidade de reajuste remuneratório conferido aos Auditores do Fisco do Estado do Rio Grande do Norte, efetivado por meio da Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN (evento nº 03), a qual foi editada em 07 de maio de 2021, de forma conjunta, pelos titulares da **Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH) e da Secretaria de Estado da Tributação (SET)**.

O Corpo Técnico aduziu, em síntese, que: a) majorações remuneratórias, segundo o art. 37, X, CF, somente podem ser efetivadas por meio de lei específica; b) os art. 21 e art. 16, inc. I e II, ambos da LRF, apontam a necessidade de estudo de impacto orçamentário e financeiro, entretanto o que se verifica no processo é a existência de simples estimativa de impacto financeiro, restando ausentes as informações orçamentárias que comprovem a adequação do reajuste em comento às leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA); c) a Lei Complementar nº 173/2020, em seu art. 8º veda a concessão de reajuste; d) há impossibilidade de concessão de aumento de remuneração em razão do descumprimento do limite legal de gasto com pessoal previsto na lei de responsabilidade fiscal – LRF.

Diante desses elementos, entendeu estarem presentes os requisitos para edição de tutela inibitória para que o governo estadual se abstivesse de *“todo e qualquer pagamento*





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

fundado na Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN até a decisão final do TCE/RN nesses autos”, bem como a notificação, de um lado, do Poder Executivo estadual para fins de complementação da instrução e, de outro, da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual para que se manifestassem sobre a constitucionalidade ou não da formatação normativa outorgada pela Lei Complementar Estadual nº 484/2013 à Unidade de Parcela Variável – UPV.

Notificada para se pronunciar sobre a medida cautelar, a governadora do Estado, Fátima Bezerra (evento nº 16), arguiu, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva *ad causam*, considerando-se que a competência legal para a edição das Resoluções Interadministrativas de reajuste da UPV seria dos Secretários de Estado da Administração e da Tributação, segundo interpretação associada entre o art. 64 da Constituição do Estado e o art. 12-C, §1º, da Lei Estadual nº 6038/1990.

No mérito, em apertada síntese, aduziu que:

- a) A UPV persiste no ordenamento jurídico estadual desde a Lei Estadual nº 4012/1971 sob a denominação de “Gratificação de Prêmio de Produtividade”, havendo sido consolidada por meio das Leis Estaduais nº 6038/1990 e Lei Complementar Estadual nº 484/2013 a título de recompensa pela elevação da arrecadação do ICMS (fls. 05).*
- b) A partir da Lei Complementar Estadual nº 484/2013, a sua classificação nominal foi alterada para Unidade de Parcela Variável sem que, contudo, houvesse qualquer alteração da sua substância normativa.*
- c) Além disso, mesmo antes da Lei Complementar Estadual nº 484/2013, jamais o TCE/RN ou qualquer outro órgão de controle questionou a constitucionalidade da metodologia legal consistente na edição de Resoluções Interadministrativas para implantar os reajustes devidos em face da ocorrência do fato gerador legalmente predefinido.*
- d) Registre-se que a UPV se revela consonante com o art. 37, §7º, da Constituição da República¹ na medida em que a Lei Complementar Estadual nº 484/2013*

¹ §7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

disciplinou exaustivamente a sua hipótese de incidência e de reajuste que, por abordar uma competência vinculada do Poder Público, adquiriu status de direito subjetivo do servidor afetado (fls. 07).

- e) Sendo assim, a vedação do art. 8º, I, da Lei Complementar Nacional nº 173/2020 é plenamente excepcionável por aumentos legalmente autorizados antes da calamidade pública consistente na pandemia do novo coronavírus, a exemplo da presente situação, possibilidade esta já reconhecida pela Consultoria Jurídica do TCE/RN (fls. 09).*
- f) Em verdade, o que se infere é que a Resolução ora impugnada deveria ter sido editada desde 31 de dezembro de 2018, ou seja, muito antes da vigência da Lei Complementar Nacional nº 173/2020 (fls. 09); a proibição do art. 21, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal excepciona expressamente aumentos legalmente autorizados antes da extrapolação dos limites legais de gasto com pessoal, exemplo da presente situação.*
- g) Desta feita, por se tratar de direito subjetivo legalmente previsto aos Auditores Fiscais, a ocorrência do fato gerador respectivo deverá ensejar o reajuste pertinente, não incidindo, aqui, a vedação da LRF aos entes acima do limite de gastos com pessoal, conforme já decidiu o STF.*

Remetido os autos à análise da resposta apresentada, o Corpo Técnico da DDP, por meio da Informação nº 188/2021 (evento nº 25), reiterou o pronunciamento inicial, acrescentando, ainda, a inexistência de informações orçamentárias suficientes à demonstração da “*adequação, compatibilidade, previsão e autorização do reajuste em comento*” às leis orçamentárias, especialmente no que tange ao impacto financeiro sobre a folha de pagamento dos inativos do Fisco Estadual (fls. 07), ratificando a edição da cautelar pleiteada.

Remetido o processo ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado – MPJTC, este se pronunciou, na lavra de Douto Procurador Thiago Martins Guterres, opinando: a) por reconhecer a **ilegitimidade passiva *ad causam*** da governadora do Estado do Rio Grande do Norte; b) pelo integral **indeferimento** da providência acautelatória reiteradamente requerida pela Diretoria de Despesa com Pessoal; c) pelo integral **indeferimento** das notificações solicitadas e d) pela remessa da matéria à Diretoria de Despesa com Pessoal para que **pormenorize objetivamente** quais seriam os pontos controversos





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

pendentes de esclarecimento pelo governo estadual acerca da não demonstração da “*adequação, compatibilidade, previsão e autorização do reajuste em comento*” na esfera da legislação orçamentária aplicável (evento nº 25, fls. 07), possibilitando-se, assim, a eventual **complementação do acervo instrutório** e, quiçá, o futuro exercício do direito de defesa por parte dos gestores envolvidos, nos termos do art. 2º, II, da Resolução nº 012/2020.

É o que importa relatar, passo a fundamentar.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Fundamentação

O caso que põe sob exame reveste-se de certa complexidade, pois, mesmo em se tratando de matéria que pode ser definida em um único ponto central, esta sujeita-se à análise por vários prismas e desdobramentos, além de questões processuais incidentes e, mesmo em sede de cautelar, **impõe enfrentar a questão de forma mais detalhada e minuciosa**, devendo, nessa apreciação, **se deter em cada um desses pormenores, sem se afastar**, em cada ponto do julgamento, **do merecido cuidado na aplicação do direito**, seja de forma específica, seja confrontando com princípios jurídicos, ou ainda, dentro de um contexto mais amplo, levando em consideração o desenrolar das possíveis aplicações e interpretações cabíveis. Assim, passa-se a enfrentar a matéria de forma mais detalhada, dividida em tópicos, para uma melhor compreensão.

I. Esclarecimentos preliminares

Como resultado da presente modalidade fiscalizatória, foi elaborada representação pelo Corpo Técnico, a qual apontou a possível prática de atos legal e constitucionalmente reprováveis, **justificando, inclusive, sua apreciação parcial do caso pela Corte, em momento processual de exceção**, já que, devido à gravidade e potencial lesão decorrente dos fatos e situações narradas, justificou a proposição de medida cautelar.

Vale observar que a presente cautelar não é o único ponto apontado pela instrução processual como ofensivo ao ordenamento, porém, apenas ele é trazido, de forma direta, à apreciação neste momento processual, ficando as demais questões para o julgamento final, quando se analisará definitivamente, e de modo completo, o mérito.

Já no que diz respeito à possibilidade de os Tribunais de Contas determinarem medidas cautelares, o art. 120, da Lei Complementar nº 464/2012 c/c art. 345 do Regimento Interno/TCE, dispõem que, no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o **Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação editar tais medidas**.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Tal dispositivo se encontra em perfeita sintonia com o disposto no art. 1º, X, da mesma LCE nº 464/2012, que autoriza, expressamente, ao Tribunal de Contas determinar, entre outras medidas, a suspensão cautelar de ato ou procedimento diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público.

Do mesmo modo, o **Supremo Tribunal Federal** já pacificou o entendimento no sentido de que, no esteio da Teoria dos Poderes Implícitos, os **Tribunais de Contas no Brasil são competentes para apreciação e concessão de medidas cautelares**, até mesmo sem a oitiva prévia do responsável, haja vista o Poder Geral de Cautela (CF, art. 71). Como é possível extrair da decisão, a seguir, transcrita:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. [...] (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033)

II. Da ilegitimidade passiva ad causam da Governadora

Inicialmente, antes de adentrar ao mérito da questão, cumpre enfrentar preliminar levantada pela governadora do Estado, no que diz respeito à sua ilegitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda.

Analisando os autos, é possível perceber que toda a matéria em discussão se põe em torno da edição da Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN, pela **Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH)** e da **Secretaria de Estado da Tributação (SET)**, que aumentou o valor da Unidade de Parcela Variável – UPV, referente à remuneração dos Auditores Fiscais do Estado do RN.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Infere-se que a direção do Governo do Estado cabe a quem ocupe o cargo de Chefe do Poder Executivo, sendo ele competente para realizar todos os atos de gestão, desde os menores, até os mais relevantes.

Ocorre, porém, que levar esta ideia ao seu extremo, tornaria impossível o ato de governar, já que, em uma máquina administrativa de grande dimensões, os poderes e responsabilidades devem, necessariamente, ser divididos e partilhados com outras pessoas, por meio da desconcentração e/ou delegação, o que implica em uma repartição, também, das responsabilidades.

No caso em tela, **percebe-se que a matéria sob análise fora inteiramente transferida aos titulares da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH) e da Secretaria de Estado da Tributação (SET)**, tocando a estes a competência para editar a resolução, conforme se extrai do texto da Lei Complementar Estadual nº 484/2013, que assim disciplina a matéria:

Art. 11. A Lei Estadual n.º 6.038, de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 12-C:

*“Art. 12-C. O valor da UPV, de que trata o § 1º do art. 12-B desta Lei, **será reajustado anualmente**, com base no somatório dos seguintes percentuais:*

...

*§ 1º A homologação **do reajuste do valor da UPV dar-se-á mediante resolução interadministrativa da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH) e da Secretaria de Estado da Tributação (SET)**, a ser publicada até 31 de março do ano subsequente ao exercício que serviu de base para o cálculo”. (Destaques acrescidos.)*

Sendo assim, resta claro que qualquer discussão sobre a edição de tal norma regulamentar não deve repousar sobre a Sra. Maria de Fátima Bezerra, **não tendo esta legitimidade para figurar no polo passivo da presente demanda.**





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

III. Do mérito da medida cautelar

Passando a analisar o mérito da cautelar, percebe-se que esta tem início com proposição da Diretoria de Despesa com Pessoal – DDP, que sugere aplicação de medida de exceção sob o fundamento que a Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN concedera reajuste salarial aos ocupantes do cargo de auditor fiscal.

Tal reajuste ofenderia, inicialmente ao art. 37, X, da Constituição Federal, na medida em que tal dispositivo aponta a necessidade de fixação ou alteração de remuneração e subsídio somente por lei específica, senão vejamos o que diz o dispositivo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

...

Entretanto, para que a matéria seja melhor compreendida, é **necessário ampliarmos nosso olhar em um espectro mais largo que aquele visto apenas em relance sobre a Resolução** sob berlinda, compreendendo de modo mais verdadeiro e mais concreto o que estamos a julgar.

Assim, é necessário que se observe claramente o sistema remuneratório estabelecido aos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal, que, hoje e em vigência, se encontra estabelecido na Lei Estadual nº 6.830/1990, com algumas alterações feitas pela Lei Complementar Estadual nº 484/2013 e, que para compreensão da matéria sob análise, por seus artigos mais relevantes para a questão assim organizados:

Art. 10. A Lei Estadual n.º 6.038, de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 12-B:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

“Art. 12-B. A remuneração dos Auditores Fiscais do Tesouro Estadual compõe-se de vencimento básico e da Parcela Variável de que trata o art. 12-A desta Lei.

§ 1º A Unidade da Parcela Variável (UPV) equivale a R\$48,51 (quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos).

§ 2º As UPV's, atribuídas de acordo com os níveis em que se enquadrem os Auditores Fiscais do Tesouro Estadual, serão distribuídas da forma a seguir:

...

§ 4º Sobre o vencimento básico de que trata o caput deste artigo, incidirá o adicional por tempo de serviço”. (NR)

Art. 11. A Lei Estadual n.º 6.038, de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 12-C:

“Art. 12-C. O valor da UPV, de que trata o § 1º do art. 12-B desta Lei, será reajustado anualmente, com base no somatório dos seguintes percentuais:

I - da receita realizada que exceder a meta estimada para a arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); e

II - das metas de fiscalização, conforme critérios estabelecidos em ato do Poder Executivo Estadual.

§ 1º A homologação do reajuste do valor da UPV dar-se-á mediante resolução interadministrativa da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH) e da Secretaria de Estado da Tributação (SET), a ser publicada até 31 de março do ano subsequente ao exercício que serviu de base para o cálculo.

§ 2º Os valores referentes ao reajuste da UPV deverão ser implementados até 31 de julho do ano subsequente ao exercício que serviu de base para o cálculo.

§ 3º O valor da UPV, estabelecido no § 1º do art. 12-B desta Lei, será reajustado a partir de 2014, referente ao exercício anterior, desde que





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

atendidas as condições estabelecidas neste artigo”. (NR) – (Destaques propositais)

Fazendo uma leitura mais atenta do dispositivo e **partindo de uma interpretação da origem da fixação da remuneração, até se chegar à resolução em questão, e não o contrário**, como a matéria polêmica apresentou-se em um primeiro momento, **percebemos que não é a resolução que fixa a remuneração em questão**, mas o contrário, **a inteireza remuneratória dos servidores está fixada em lei específica**, que, possui a particularidade de estabelecer uma parte dela de forma fixa e outra parte remuneratória de forma variável.

Resta cristalino que tal forma de composição remuneratória é harmônica e consonante com nosso ordenamento jurídico, inexistindo ilegalidade no estabelecimento dessas regras.

Salienta-se, ainda, que **os itens que definem essa parcela variável não são despidos de critérios e não estão dentro da seara discricionária da Administração Pública, e sim regularmente estabelecidos na própria lei, de forma clara e objetiva**, sendo possível aferir os montantes e percentuais devidos nos próprios dispositivos legais.

Outrossim, a necessidade de **resolução homologatória não descaracteriza a legalidade** original da fixação da remuneração, bem como não se mostra incompatível com esta, servindo apenas de chancela para que sejam efetivadas alterações.

Apenas a título exemplificativo, a norma poderia ter previsto a alteração automática, sem a necessidade da resolução, porém, diante do costume Administrativo Público e dos princípios que envolvem a burocracia estatal, é comum que as parcelas variáveis pagas a cada um dos servidores se arrimem em lastro legal específico, sendo essa uma das possíveis razões para existência da previsão do instrumento resolutivo ao caso sob berlinda.

Não é possível, fixado esse ponto, extrair-se que a resolução, por si só, criou aumento remuneratório, tal fato não pode ser interpretado como uma verdade jurídica, consistindo em uma inversão do que realmente é encontrado no caso concreto.

Observa-se, ainda, que, dada a sistemática posta, a matéria tem cunho praticamente objetivo, e, preenchidos os requisitos previstos na lei em questão, a alteração remuneratória passa a ser direito subjetivo dos Auditores Fiscais.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Ademais, como já dito anteriormente, não cabe, ainda, nenhuma discussão sobre a instituição de parcela remuneratória variável, que, fixados objetivamente os critérios de aferição, é perfeitamente compatível com nosso ordenamento jurídico.

Sendo assim, tratando-se apenas de se verificar e aplicar critérios para aferição de parcelas variáveis, **não cabe, então, falar em concessão de reajuste, o que dispensa a necessidade de acompanhamento de certas medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal**, como estimativa de impacto orçamentário e financeiro, e, declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 21, c/c art. 16, I e II, LRF).

Entendimento semelhante deve ser observado tanto em relação às restrições previstas no art. 8º, da Lei Complementar nº 173/2020², quanto em relação à impossibilidade de concessão de aumento de remuneração em razão do descumprimento do limite legal de gasto com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não estamos a tratar de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, porém, apenas aplicando critérios legais e objetivos para o pagamento de parcela variável em composição à remuneração de uma classe de servidores, determinação legal verificada, inclusive, bem antes da lei complementar em comento, o que, por si só, caracteriza a exceção prevista na norma.

IV. Do não preenchimento dos requisitos para edição da medida cautelar

Analisando a sistemática processual específica para o caso, constata-se que o art. 120, da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar Estadual nº 464/2012), estabeleceu as diretrizes para edição da medida de exceção, senão vejamos a inteligência de seu texto:

Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito

² Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - **conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder** ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares. (Destaques não constantes do original)

Confrontando o texto, com a realidade posta, **infere-se que tais requisitos não restaram atendidos**, visto que não encontramos atos possivelmente ofensivos à ordem legal, causadores de receio de grave lesão ao patrimônio ou a direito alheio ou o risco de ineficácia de decisão de mérito, portanto, não sendo necessária a edição da medida cautelar.

V. *Da constitucionalidade ou não da matéria e da competência dos Tribunais de Contas para análise da matéria*

Quanto à análise da constitucionalidade da matéria, é importante notar que as **oitivas meramente opinativas da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário Estadual e do Ministério Público do Estado, pretendidas pela Unidade Técnica, não se revelam em harmonia com o modelo de controle incidental** de constitucionalidade delineado na sistemática normativa própria estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 464/2012, por meio de seus arts. 142, 143 e 144, *in verbis*:

*Art. 142. O Tribunal, no âmbito de sua jurisdição, **poderá pronunciar-se sobre inconstitucionalidade de lei ou de ato** do Poder Público, **negando-lhe aplicação**, nos termos do parágrafo único do art. 51 desta lei.*

*Art. 143. A **decisão adotada** na deliberação sobre o incidente de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo **constitui prejudgado** de observância obrigatória nos casos análogos.*

Art. 144. A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Pleno quando já houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

A processualística aplicada ao caso possui contornos delineados, **não indicando a necessidade de se estabelecer nenhum procedimento que venha a envolver o Ministério Público Estadual ou o Poder Judiciário**, tendo em vista que, em última análise, não estamos a





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

realizar controle concentrado de constitucionalidade, nem estes órgãos são competentes para tanto.

Necessário, ainda, pontuar que aos Tribunais de Contas é dado o poder de aplicar ou não a norma que entenda constitucional, estando perfeitamente em sua competência esta análise quando do julgamento das matérias que lhe tocam o julgamento, **não se pode, porém, pretender que a própria Corte realize controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo**, com efeito *erga omnes*, conforme entendimento já sedimentado pela Corte Suprema, exorbitando, assim, dos limites definidos nos art. 71 e seguintes da Constituição.

Importante destacar que o Supremo já se manifestou sobre a matéria, conforme se extrai da decisão proferida em sede de Mandado de Segurança, a seguir transcrito:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

erga omnes e vinculantes. 4. **CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO** para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1 e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004. **ACÓRDÃO** Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordam em conceder a segurança para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 021.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004, prevendo o pagamento do bônus de eficiência, vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros EDSON FACHIN e MARCO AURÉLIO. Os Ministros ROBERTO BARROSO e ROSA WEBER acompanharam o Relator com ressalvas. Falou, pelo impetrante, o Dr. Francisco Rezek. Falou, pelo impetrado, o Dr. Ricardo Oliveira Lira, Advogado da União. (MS 35.494, Plenário do STF, j. em 13/04/2021, rela. Min. Alexandre de Moraes)

Em termos doutrinários, necessário pontuar que nossos autores, principalmente em razão da evolução jurisdicional sobre o tema do Controle de Constitucionalidade, vêm indicando a **possibilidade dos Tribunais de Contas poderem livremente aplicar ou não lei ou ato normativo em razão de sua harmonia com os ditames constitucionais**, porém **não conferindo poder para o exercício de controle de constitucionalidade com efeito erga omnes** ou aos seus administrados, como bem aponta Pedro Lenza:





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

A atuação dos ditos “órgãos administrativos autônomos de controle”³ vem sendo discutida tanto pela doutrina como pela jurisprudência, especialmente em razão da S. 347/STF, editada em 13.12.1963, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público”.

Conforme anota Bulos, embora os Tribunais de Contas “... não detenham competência para declarar a inconstitucionalidade das leis ou dos atos normativos em abstrato, pois essa prerrogativa é do Supremo Tribunal Federal, poderão, no caso concreto, reconhecer a desconformidade formal ou material de normas jurídicas, incompatíveis com a manifestação constituinte originária. Sendo assim, os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar por considerá-lo inconstitucional, bem como sustar outros atos praticados com base em leis vulneradoras da Constituição (art. 71, X). Reitere-se que essa faculdade é a via incidental, no caso concreto, portanto”. (PEDRO LENZA, in Direito Constitucional Esquematizado, editora Saraiva, 25ª edição. 2021, p. 274)

Consequentemente, **a matéria deve se circunscrever à aplicação da norma ou não**, dentro da esfera de apreciação da própria Corte de Contas, não existindo necessidades, portanto, de ampliação da discussão a outras esferas, seja ao judiciário ou ao Ministério Público Estadual.

³ TCU, CNJ e CNMP





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Voto

Sendo assim, discordando da informação do Corpo Instrutivo e acolhendo *in totum* o parecer ministerial, inclusive seus fundamentos VOTO no sentido de:

- a) Preliminarmente, reconhecer a **ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM** da governadora do Estado do Rio Grande do Norte, Maria de Fátima Bezerra, para integrar o polo passivo processual, em virtude da Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN estar em consonância com a competência legal atribuída ao **Secretário de Estado da Administração e dos Recursos Humanos e do Secretário de Estado da Tributação**, pelo art. 12-C, §1º, da Lei Estadual nº 6.038/1990;
- b) No mérito, pelo integral **INDEFERIMENTO** da providência acautelatória reiteradamente requerida pela Diretoria de Despesa com Pessoal (eventos nº 05 e 25), sopesando-se, para tanto, que a atualização da Unidade de Parcela Variável – UPV por via da Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN, de um lado, fundamentou-se diretamente na atual redação conferida à Lei Estadual nº 6.038/1990 pela Lei Complementar Estadual nº 484/2013 e, de outro, que estas legislações se enquadram *a priori* no conceito de “determinação legal anterior” hábil a excepcionar as vedações disciplinadas, dentre outros, por meio do art. 167-A da Constituição da República, do art. 21, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 8º, I, da Lei Complementar Estadual nº 173/2020;
- c) **INDEFERIR** as notificações solicitadas pela Diretoria de Despesa com Pessoal (evento nº 05, fls. 16/17) em face da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário do Estado e do Ministério Público Estadual no desiderato de se obter a oitiva meramente opinativa em torno da constitucionalidade ou não do art. 12-C da Lei Estadual nº 6.038/1990, considerando-se que estas providências se revelam **incompatíveis** com os ritos normativos de aferição de constitucionalidade em vigor no âmbito da processualística dessa Corte, nos





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

termos, especialmente, dos artigos 142, 143 e 144 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012;

- d) **REMETER** este caderno processual à Diretoria de Despesa com Pessoal para que **pormenorize objetivamente** quais seriam os pontos controversos **pendentes de esclarecimento** pelo governo estadual acerca da não demonstração da “*adequação, compatibilidade, previsão e autorização do reajuste em comento*” na esfera da legislação orçamentária aplicável (evento nº 25, fls. 07), possibilitando-se, assim, a eventual **complementação do acervo instrutório** e, quiçá, o futuro exercício do direito de defesa por parte dos gestores envolvidos, nos termos do art. 2º, II, da Resolução nº 012/2020.

Sala das Sessões, em

Renato Costa Dias
Conselheiro-Relator

