

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, RENATO DIAS

A DIRETORIA DE DESPESA COM PESSOAL, UNIDADE TÉCNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, fazendo uso das prerrogativas institucionais que lhe são outorgadas pela Lei Complementar Estadual nº 411/2010, especificamente em seu artigo 16, *caput*, bem assim, pela Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE-RN), artigo 81, VII, e ainda pelo artigo 295, VII, da Resolução nº 009/2012-TCE/RN (Regimento Interno do TCE-RN) vem, perante Vossa Excelência, oferecer

REPRESENTAÇÃO EM CARÁTER SELETIVO E PRIORITÁRIO COM PEDIDO CAUTELAR

para que o Pleno deste Tribunal determine ao **PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, por meio de sua Excelentíssima Senhora Governadora, a imediata abstenção de proceder qualquer pagamento com base na Resolução nº. 355/2021, de 07 de maio de 2021, que reajustou o valor da Unidade da Parcela Variável – UPV prevista no artigo 12-C, *caput*, da Lei Estadual nº. 6.038/1990, que passou a valer R\$ 108,91 (cento e oito

reais e noventa e um centavos), até a decisão meritória deste TCE/RN, consoante os fundamentos de fato e de direito a seguir alinhados.

I. PRELIMINARMENTE

1. Cumpre registrar a competência desta Diretoria de Controle Externo de Despesa com Pessoal – DDP para representar a esta Corte de Contas ante as irregularidades ou ilegalidades de que tiver notícia (art. 81, inc. IV da Lei Orgânica do TCE-RN¹).

2. Em razão de sua competência constitucional e da relevante função no controle das contas públicas, o poder-dever de agir desta Corte de Contas se mostra necessário em casos que ameacem o direito e o patrimônio público em relação a seus entes jurisdicionados. Ademais, para que ocorra efetividade em suas ações, torna-se necessária a celeridade na sua atuação, estancando o quanto antes qualquer ato que agrida, tenda a agredir o erário ou torne inócua decisão da própria Corte.

II. DOS FUNDAMENTOS DE FATO E DE DIREITO

3. A fixação remuneratória dos **agentes públicos** apresenta uma série de limites normativos peculiares que devem ser estritamente obedecidos para a liceidade do ato e da despesa pública dele decorrente. Inclusive, a relevância do tema se explicita na perspectiva de legalidade e moralidade na fixação das despesas com pessoal.

4. Em suma, tendo por prumo os posicionamentos já consolidados do Pleno desta Corte de Contas, após apreciação desta Unidade Técnica, verificou-se de plano que determinadas balizas não foram devidamente obedecidas pela **Resolução Interadministrativa nº. 355/2021, de 07 de maio de 2021, consignada pelas Secretarias Estaduais da Administração e da Tributação – SEAD/RN e SET/RN**, razão pela qual é intentada a presente Representação com pedido cautelar, com o fito de extirpar ou adequar a aplicação do

¹LCE nº 464/2012. Art. 81. Têm legitimidade para representar ao Tribunal:
VII - as unidades técnicas do Tribunal;



ato normativo incongruente e, por conseguinte, evitar o eventual dano ao erário dele decorrente.

5. Nesse desiderato, insta relatar que no dia 12 de maio de 2021, **foi noticiado na mídia regional que o Governo do Estado do RN teria concedido reajuste salarial de 12% (doze por cento) aos ocupantes dos cargos de Auditor Fiscal**, vinculados à Secretaria Estadual de Tributação – SET/RN.

II.1 – DA FIXAÇÃO / CONCESSÃO DE AUMENTO REMUNERATÓRIO PARA SERVIDOR PÚBLICO SEM LEI ESPECÍFICA

6. O reajuste da remuneração dos auditores fiscais ocorreu por meio da aprovação da Resolução nº. 355/2021, de 07 de maio de 2021, consignada pelas Secretarias Estaduais da Administração e da Tributação – SEAD/RN e SET/RN, homologando o reajuste do valor da Unidade da Parcela Variável – UPV, previsto no artigo 12-C, *caput*, da Lei Estadual nº. 6.038/1990, de 20 de setembro de 1990, que passa a valer R\$ 108,91 (cento e oito reais e noventa e um centavos).

7. Registra-se, por oportuno, que o citado aumento da remuneração dos auditores fiscais do Estado do RN ocorreu por meio de Resolução Interadministrativa, que entrou em vigor em 07/05/2021, mas recebeu efeitos retroativos à 01/03/2021.

8. E mais. O ato infralegal que reajustou a UPV concedida aos Auditores Fiscais do Estado do RN foi decorrente dos Processos Administrativos nº. 83.766/2018-SET e Processo SEI nº. 00310001000254/2018-42; com fundamento de que a Lei Complementar Estadual nº. 484/2013, de 16/01/2013, determinou que o reajuste do valor da UPV dar-se-ia mediante RESOLUÇÃO INTERADMINISTRATIVA da SEAD/RN e da SET/RN, em flagrante ofensa ao inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

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. (Grifos acrescentados).

9. Destarte, percebe-se que o reajuste de 12% na remuneração dos Auditores Fiscais do Estado do RN desobedece o princípio constitucional da legalidade, na medida em que não foi utilizado o instrumento legal para a fixação dos vencimentos, qual seja a lei estadual – ordinária ou complementar.

10. Pondera-se ainda que no corpo da Resolução nº. 355/2021, cita-se que o art. 12-C da Lei Complementar Estadual nº. 484/2013 autoriza o reajuste mediante resolução interadministrativa, desse modo, torna-se de bom alvitre que o TCE/RN manifeste-se especificamente sobre a aplicação ou não do dispositivo legal, demandando o Poder Judiciário Estadual, caso necessário.

II.2 – DA NECESSIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PARA AS DESPESAS DE CARÁTER CONTINUADO

11. *Prima facie*, tenha-se em conta que a mera proposta para execução de um incremento remuneratório, vez que apresenta repercussão no gasto público, deve ser acompanhada do atendimento de uma série de diretrizes específicas. Nessa rota, de modo geral, antes mesmo de intentar uma medida legiferante, o prudente gestor deveria averiguar a viabilidade da sua execução, atendendo a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às despesas com pessoal – espécie do gênero das despesas obrigatórias de caráter continuado – sob pena de nulidade do ato decorrente (**art. 21, da LRF**)².

² **Lei Complementar Federal nº 101/2001**, Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no



12. Com efeito, no mínimo, seria necessário efetuar uma estimativa do impacto financeiro nos dois exercícios subsequentes, além de uma declaração do ordenador de despesa (**art. 16, inc. I e II, da LRF**)³, sem prejuízo de diversas outras exigências concernentes à responsabilidade na gestão fiscal.

13. Tal exigência cogente de adequação às medidas orçamentárias e fiscais apresenta vasto rol de sanções caso sejam descumpridas, desde a nulidade do ato consoante já declinado, até mesmo imputações de ordem criminal, conforme demarca o Decreto-Lei Federal nº 201/1967⁴, ao definir como crime de responsabilidade dos Prefeitos Municipais a ordenação de despesas não autorizadas ou sua realização em conflito com a normatização pertinente.

14. Registra-se que a mídia regional informou da existência de uma estimativa de impacto financeiro supostamente inserida no Processo SEI nº. 00310001000254/2018-42, prevendo um **AUMENTO DE MAIS DE R\$ 13.000.000,00 (TREZE MILHÕES DE REAIS), EXATAMENTE NO MOMENTO EM QUE O GOVERNO DO ESTADO DO RN PASSA POR GRAVE CRISE FINANCEIRA**, com flagrante diminuição dos recursos provenientes do Governo Federal.

15. Ocorre que o citado estudo merece maiores esclarecimentos, de modo que o Governo do Estado do RN deve detalhar os seguintes pontos:

- a) A UPV é paga como contraprestação de que serviço? Qual norma criou a vantagem?
- b) Auditores em atividade e aposentados recebem UPV?

inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

³ **Lei Complementar Federal nº 101/2001**, Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - 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.

⁴ **Decreto-Lei Federal nº 201/1967**, Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;



- c) O Impacto foi calculado a partir de Fevereiro/2021, mas a Resolução foi retroativa a Março/2021, porquê?
- d) Qual teto remuneratório foi considerado? Qual valor e norma legal?
- e) Quantos cargos públicos de Auditor Fiscal existem criados por lei? Quantos estão ocupados e vagos?
- f) Quantos Auditores estão aposentados?

16. Vê-se que a documentação concernente às referidas estimativas de impacto são estritamente financeiras, restando ausentes as informações orçamentárias que comprovem a adequação do reajuste em comento às leis orçamentárias (LOA, PPA e LDO); e, sua metodologia de cálculo deve conter o detalhamento acima questionado para então ser considerada válida.

17. Desta feita, afigura-se salutar que o Governo do Estado do RN, quando da apresentação da sua futura manifestação nos autos apresente pormenorizadamente os estudos que lastrearam o mencionado incremento remuneratório, sob pena das sanções pertinentes cabíveis.

III.3 – DA IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE REAJUSTE PREVISTA NO ART. 8º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 173/2020 – PROGRAMA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID19

18. Com o reconhecimento jurídico da situação fática de pandemia foi decretado Estado de Calamidade Pública em âmbito **nacional** (Decreto Legislativo nº 06/2020)⁵ e implementado um Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Lei Complementar Federal nº 173/2020 – LCP 173)⁶, com o delineamento de vedações específicas atinentes ao incremento de gastos com pessoal.

⁵**Decreto Legislativo nº06/2020:** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

⁶**Lei Complementar Federal nº 173/2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências

19. Pragmatically, it is interesting to attend to the requirement set forth in art. 8º, inc. I, of LCP 173/2020, of 27 de maio de 2020, *ad litteram*:

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;

20. Nesse sentido, não é necessário realizar maiores digressões interpretativas para concluir que **qualquer incremento remuneratório para agentes públicos de qualquer natureza está terminantemente proibido até 31 de dezembro de 2021**, exceto aqueles derivados de sentença judicial ou determinação legal anterior⁷. Com efeito, ante a proibição expressa, a partir da edição da LCP 173, sequer se poderia legislar com tal desiderato.

21. Ademais, denota-se que as disposições da LCP 173/2020 claramente se aplicam à fixação remuneratória dos Auditores Fiscais do Estado do RN.

22. Ora, o que se depreende é que a LCP 173/2020 vedou também a eventual alteração de subsídios dos agentes públicos, conclamando-os à corroborarem com as evidentes e necessárias medidas de constrição de gastos⁸.

⁷ No curso do período de pandemia, a outra exceção também prevista na LCP nº 173 (Art. 8º, §5º) é relativa aos profissionais de saúde que se encontrem atuando no enfrentamento da pandemia – situação que, por evidente, não se aplica ao caso em exame.

⁸ Sem descer a maiores minúcias do processo legislativo da LCP nº 173/2020, tem-se que nos relatórios da proposta, esta foi encaminhada com a motivação de “impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração”. E dentro dessas discussões, inclusive, foi levantada uma emenda visando postergar as limitações para a partir de 30 de junho de 2020, de modo que isso daria “algum tempo para governadores e prefeitos contratarem pessoal ou concederem benefícios remuneratórios aos servidores”. Porém, nenhuma dessas flexibilizações foi acatada. (Pareceres e Relatórios versando acerca do Projeto de Lei Complementar nº 39, de 2020 estão disponíveis no sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>>)



23. **Portanto, torna-se necessário que o Governo do Estado do RN informe nos autos se os Auditores Fiscais recebem sua remuneração em parcela única na forma de subsídio OU se recebem remuneração por meio de vencimento básico e outras parcelas, adicionais, gratificações, carreando aos autos as explicações acerca da composição remuneratória desta categoria da tributação estadual, bem como colacionando toda legislação que trata do assunto.**

24. Torna-se mister aferir que, ante o cenário peculiar de pandemia e a diretriz contundente visando conter os gastos públicos, o advento da LCP 173 em 27 de maio de 2020 determinou expressamente que “**ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021**” a edição de qualquer norma que consigne incrementos remuneratórios, ou seja **não se trata da mera postergação de efeitos financeiros, mas a impossibilidade jurídica temporária de emissão de ato normativo que majore qualquer tipo de remuneração**⁹.

25. Dentro dessa lógica, tendo em conta que o período vincado na LCP 173 (27.03.2020 a 31.12.2021) veda majoração remuneratória de qualquer natureza, estende-se a vedação aos Auditores Fiscais do RN, **não sendo juridicamente possível, na perspectiva desta Unidade Técnica, nesse contexto de pandemia a aprovação de incremento de UPV, principalmente por meio de Resolução administrativa, que exclui o Poder Legislativo do Estado do RN da apreciação da matéria.**

26. Nesse sentido, a **Resolução nº. 355/2021-SEAD-SET/RN em exame colide frontalmente com a vedação acima relatada**, razão pela qual se mostra imprescindível a firme atuação do Controle Externo para impedir ou ceifar eventual prática administrativa lesiva ao erário, reconhecendo, ao fim, a inconsistência da norma impugnada, bem como a inexistência de direito adquirido à remuneração incompatível com o ordenamento jurídico, nos termos da própria jurisprudência desta Corte¹⁰.

⁹ Inclusive, ao se analisar sistematicamente a LCP 173, vê-se que o §3º do art. 8º expressamente menciona que a única possibilidade de legislar sobre o tema é sua inserção nas leis orçamentárias futuras, sendo expressamente vedada qualquer possibilidade de efeitos retroativos.

^{10cc} a) A readequação do subsídio dos Vereadores aos limites constitucionais demanda lei em sentido estrito; b) Inexiste direito adquirido à manutenção do subsídio, quando o valor do mesmo se revela incompatível com Constituição Federal, Estadual e/ou Lei Orgânica Municipal; e, c) A inércia da Câmara Municipal em promover a readequação justifica a atuação do Tribunal de Contas do Estado e do Poder Judiciário, este acaso provocado.



27. Diante do exposto, considerando a subsistência do perigo de haver execução de despesa pública incompatível com os ditames da moralidade e da eficiência do gasto público, bem como em face do **perigo de restar impossibilitado o ressarcimento das despesas pagas aos Auditores Fiscais do RN em um montante superior a treze milhões de reais**, essa Unidade Técnica reputa essencial a determinação cautelar desta Corte de Contas visando evitar qualquer ato tendente a realizar pagamento com fulcro na Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN.

III.4 – DA 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

28. Diante da demonstração da impossibilidade de concessão de reajuste salarial em razão de vedação expressa na Lei Complementar 173/2020, torna-se ainda oportuno registrar que o aumento da remuneração dos Auditores Fiscais do Estado encontra vedação ainda na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o Poder Executivo Estadual se encontra em situação de descumprimento do limite legal de gasto com pessoal desde o exercício de 2014.

29. Diz-se isso em consonância com as informações extraídas do Relatório de Gestão Fiscal – RGF referente ao terceiro quadrimestre de 2020, publicado pelo Governo do Estado do RN, em seu diário oficial, em 20/03/2021, expondo uma Receita Corrente Líquida – RCL de R\$ 10.187.020.031,22 (dez bilhões, cento e oitenta e sete milhões, vinte mil, trinta e um reais e vinte e dois centavos); uma Despesa total com pessoal de R\$ 5.569.454.771,74 (cinco bilhões, quinhentos e sessenta e nove milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e setenta e um reais e setenta e quatro centavos), o que representa um comprometimento da RCL de 54,81%.

(TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Processo nº 010517/2011-TC.** Decisão nº 2419/2015-TC. Rel. Cons. Carlos Thompson Costa Fernandes. DJ 15.112.2015).



30. E, o limite máximo da despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual seria no percentual de 49% da RCL, de modo que o Poder Executivo do Estado do RN está em situação de descumprimento do limite legal de gasto com pessoal.

31. Portanto, remete-se a aplicação imediata do artigo 21, da LRF, em desfavor da Resolução Interadministrativa nº. 355/2021-SEAD-SET/RN, ou sobre qualquer pagamento dela decorrente, por ser nulo de pleno direito qualquer ato que provoque aumento na despesa com pessoal e não atenda ao limite legal de comprometimento da RCL – art. 21, inciso I, alínea “b”, da LRF.

32. Por conseguinte, é oportuno o registro de que a Resolução Interadministrativa nº. 355/2021-SEAD-SET/RN concedendo 12% de reajuste na remuneração dos auditores fiscais do Estado do RN desrespeita ainda os termos da Emenda Constitucional nº. 109, de 15 de março de 2021.

33. A EC 109/2021 alterou os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescentou à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revogou dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspendeu condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

34. Nesse contexto, a nova redação dada ao art. 167-A da Constituição Federal prevê a possibilidade de aplicação de alguns mecanismos de ajustes fiscais de vedação de aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder, servidores e empregados públicos.

35. E, a perpetuação do descumprimento do limite legal de gasto com pessoal pelo Governo do Estado do RN impõe, também, a aplicação do § 3º, do artigo 169, que corresponde à adoção das seguintes providências: 1º) Redução de pelo menos 20% das

despesas com cargos em comissão e funções de confiança; 2º) exoneração de servidores não estáveis.

36. Nesse desiderato, entende que o Poder Executivo Estadual, ao publicar a Resolução Interadministrativa nº. 355/2021-SEAD-SET/RN, acaba descumprimento mais uma vez o equilíbrio fiscal de suas contas, torna-se necessário, além de suspender os efeitos da citada Resolução, aplicar IMEDIATAMENTE as providências previstas no parágrafo terceiro, do art. 169, da Constituição Federal, que dispõe a seguir *in verbis*:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis

37. Nesse deslinde, verifica-se que o Poder Executivo Estadual, mesmo estando acima do limite legal de despesa com pessoal previsto na LRF, aprovou a Resolução Interadministrativa nº. 355/2021-SEAD-SET/RN, mesmo sem prévia dotação orçamentária **suficiente para atender às projeções desses aumentos.**

38. E, como é sabido, o citado descumprimento do limite legal de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo Estadual é ilegalidade que perdura há mais de três quadrimestres, portanto, o que impõe a aplicação do § 2º, do art. 169, da Constituição, que determina a **suspensão dos repasses de verbas federais.**

39. Diante do exposto, é premente concluir que a Resolução Interadministrativa nº. 355/2021-SEAD-SET/RN encontra vedação tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o Poder Executivo Estadual se encontra em situação de descumprimento do limite legal de gasto com pessoal, quanto na Constituição Federal, considerando o art. 167-A, que veda concessão de reajuste de remuneração de servidor público quando a relação entre despesas e receitas correntes supera o limite de 95%, mantendo-se a vedação enquanto permanecer a situação de desequilíbrio fiscal.

Diretoria de Despesa com Pessoal

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

40. Diante da análise dos fatos e fundamentos jurídicos acima expostos, é possível tratar do poder de cautela das Cortes de Contas em casos de risco de ineficácia das suas decisões, momento em que se ressalta a ponderação da Corte Suprema, em voto da lavra do Ministro Celso de Mello, fincado em vasta doutrina sobre o tema, a importância das medidas cautelares, *in verbis*:

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia. Não se pode ignorar- consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, Poder Cautelar geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro, p.30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, Manual de Direito Processual Civil, vol. 4/335, item n. 1.021, 7ª Ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, A Instrumentalidade do Processo, p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO DENTI, Sul Concetto dei Provvedimenticautelari, p. 20, item n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, Tutela Cautelar, vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) que **os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada.** Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS nº 24.510-7. Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19/11/2003, grifei)

41. Afirma-se, portanto, que concorrem na presente Representação os requisitos legais permissíveis à concessão de medida cautelar, cujo escopo é determinar a suspensão de todo e qualquer pagamento decorrente da Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN, até decisão meritória deste TCE/RN.

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



Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

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

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

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

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

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

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

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

44. Centrando-se nesse aspecto, a Lei Orgânica, em seu art. 121, ao trazer **rol exemplificativo** das medidas cautelares em espécie, estabeleceu que o Tribunal poderá sustar atos administrativos nos termos do art. 1º, VII, que prevê a competência de assinar prazo para



que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, *in verbis*:

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

(...)

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

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

(...)

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

(destacamos)

45. Nesse panorama, o art. 121, III da LC 464/2012 fundamenta o pedido **cautelar de sustação de todo e qualquer pagamento indenizatório fundamentado na Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN até a decisão final deste TCE/RN.**

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

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

(...)

Ocorre, no entanto, tal como por mim precedentemente assinalado, **que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, ora questionada nesta sede mandamental, traduz, na espécie em exame, determinação, que, por efeito de sua natureza mesma, revela-se impregnada de caráter impositivo** (MS 26547/DF, STF, Min. Relator Celso de Mello, DJU 29.5.2007).

47. Em sendo assim, o *fumus boni iuris*, caracterizado pelo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público resta demonstrado pelos argumentos já fundamentadamente lançados no bojo desta Representação, os quais dão conta de possíveis pagamentos aos Auditores Fiscais estaduais, ativos, inativos e até beneficiários de membros já falecidos, que **possuem potencial para lesar o erário estadual em montante superior a R\$ 13 milhões.**



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

48. No que tange ao requisito do *periculum in mora*, representado pelo risco da ineficácia da decisão de mérito e pelo receio, objetivamente fundado, da existência de efetivo dano, de difícil ou impossível reparação, revela-se esse também insofismável, na medida em que:

- i) a possibilidade de pagamento fundado na Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN demanda, por si mesma, seu afastamento, em nome da própria higidez do ordenamento jurídico brasileiro;
- ii) a provável dificuldade de haver ressarcimento ao erário estadual caso o TCE/RN venha a determinar a ilegalidade do reajuste da remuneração concedido em desobediência ao princípio constitucional da legalidade, o que importa em evidenciado comprometimento do patrimônio público e provável prejuízo ao interesse público primário.

49. Ademais, torna-se incontestável o viés danoso aos cofres estaduais, caracterizado na provável impossibilidade de ressarcimento dos valores eventualmente pagos, sobretudo considerando o período de crise financeira, bem como a ausência de informações precisas acerca da remuneração dos auditores estaduais na forma de subsídio ou não, o que seria incompatível com o recebimento de parcelas adicionais e variáveis, como a UPV, o que confirma que o *periculum in mora*.

50. ISTO POSTO, PUGNAR-SE-Á, AO CABO, PELO DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR PARA QUE O TCE/RN DETERMINE QUE O GOVERNO DO ESTADO DO RN SE ABSTENHA DE PRATICAR QUALQUER ATO OU PAGAMENTO COM BASE NA RESOLUÇÃO INTERADMINISTRATIVA Nº 355/2021-SEAD-SET/RN ATÉ A DECISÃO FINAL DE MÉRITO NESSES AUTOS.

V – DOS PEDIDOS

51. Ante todo o exposto, e tendo em consideração todos os aspectos fáticos e os fundamentos jurídicos explanados no corpo desta Representação, nos termos do artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal; do artigo 53, inciso IV, da Constituição do Estado; do



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

artigo 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012; bem como do artigo 2º, inciso IV, do Regimento Interno do TCE-RN, esta Diretoria de Despesa com Pessoal **REQUER:**

a) O devido recebimento e processamento desta Representação, nos moldes da Resolução nº 009/2011-TCE/RN, ante o **caráter seletivo e prioritário**, e sua distribuição ao Conselheiro Renato Dias, relator dos processos do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte;

b) Considerando ainda a urgência requerida pela matéria e situação apreciada, e o iminente risco de ineficácia da decisão de mérito dessa representação; e, demonstrados os requisitos legais do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, nos termos art. 120, Caput¹¹ e § 3º, da Lei Complementar nº 464/2012, **CAUTELARMENTE** que:

c.1) **seja determinada inaldita altera pars a abstenção de todo e qualquer pagamento fundado na Resolução Interadministrativa nº 355/2021-SEAD-SET/RN até a decisão final do TCE/RN nesses autos;**

c.2) seja cominada **multa diária** em caso de não cumprimento da medida cautelar deferida, nos termos do item precedente, conforme art. 110, da Lei Complementar nº 464/2012;

c) **A notificação do Poder Executivo Estadual**, nos termos do art. 45, inciso II, da LCE 464/2012, para manifestar-se nos autos informando:

c.1) Como é a composição da remuneração dos auditores fiscais do Estado. Anexar a Lei Estadual nº. 6038/1990 e todas as alterações posteriores e detalhar se a carreira da tributação recebe por subsídio em parcela única ou com vencimento básico e demais adicionais e gratificações;

¹¹LCE nº 464/2012. Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de **risco de ineficácia da decisão de mérito**, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.



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

c.2) responder aos quesitos sobre o estudo de impacto orçamentário e financeiro e demonstrar a compatibilidade do reajuste com a LOA, a LDO e o PPA vigentes;

c.3) as razões da concessão de reajuste aos servidores estaduais no período de crise financeira, e ainda na pendência de pagamento das folhas em atraso do ano de 2018;

C.4) As justificativas para aprovação do reajuste na remuneração dos auditores fiscais mesmo diante do descumprimento do limite legal de gasto com pessoal previsto na LRF e do descumprimento da regra do Art. 167-A, da Constituição Federal, que determina vedação de reajuste de remuneração de servidor quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%.

d) **A notificação da Assembleia Legislativa do Estado do RN**, nos termos do art. 45, inciso II, da LCE 464/2012, para manifestar-se nos autos, em especial sobre a concessão de reajuste remuneratório pelo Poder Executivo Estadual sem prévia aprovação de lei específica;

e) **A notificação do Tribunal de Justiça do Estado do RN**, nos termos do art. 45, inciso II, da LCE 464/2012, para manifestar-se nos autos, em especial sobre a constitucionalidade do art. 12-C, da Lei Complementar Estadual nº. 484/2013; e,

f) **NO MÉRITO**, que seja confirmada a impossibilidade de concessão de reajuste da UPV por meio de resolução interadministrativa, em obediência ao princípio constitucional da legalidade, de modo que este TCE/RN negue aplicação à Resolução nº. 355/2021-SEAD-SET/RN, por considerá-la ilegal e inconstitucional, conforme todos os fundamentos já expostos, e nos termos do art. 1º, inciso XIV, da LCE 464/2012 – Lei Orgânica do TCE/RN.

Natal/RN, 13 de maio de 2021.

(documento assinado eletronicamente)

Teresa Cristina Dias Diógenes

Diretora de Despesa com Pessoal

(documento assinado eletronicamente)

Janaina Danielly Cavalcante Silva Bulhões

Coordenador de Despesa com Pessoal

(documento assinado eletronicamente)

Murillo Victor Umbelino Machado

Coordenador de Despesa com Pessoal



Fis.: _____

Rubrica: _____

Matrícula: _____

Diretoria de Despesa com Pessoal