

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
Gab. Des^a. Berenice Capuxú no Pleno

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL Nº 0803154-24.2024.8.20.0000

Impetrante: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Procurador: ANTENOR ROBERTO SOARES DE MEDEIROS

Autoridade Coatora: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Relatora: Desembargadora BERENICE CAPUXÚ

DECISÃO

Mandado de Segurança Preventivo com pedido liminar impetrado pelo Estado do Rio Grande do Norte tendo como autoridade coatora o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, por ato praticado pela corte de contas em Sessão Ordinária 0001e/2023, de 18 de dezembro de 2023, em seu Pleno, nos autos do Processo nº 3000762/2023 TC (300762/2023-TC), retratado no Acórdão nº 733/2023 – TC, publicado no Diário Oficial de 22/12/2023, com o escopo de obter a concessão da ordem em sede liminar *initio litis* para declarar ilegal e nulo de pleno direito o referido entendimento proferido pela Corte de Contas para que se abstenham de praticar todo e qualquer ato contrário ao direito dos servidores efetivos em atividade que ingressaram sem concurso público antes da data da promulgação da Constituição Federal ao adquirirem o direito a se aposentarem livremente pelo Regime Próprio de Previdência Social, conforme a Emenda Constitucional nº 020/2020, seja para os servidores que já reúnem os requisitos pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, seja para os servidores que estão na iminência de reunirem as condições de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social.

Ao final, requereu que seja concedida a segurança e mantido o deferimento da medida liminar para declarar ilegal e nulo de pleno direito o ato supramencionado e a abstenção de práticas alegadamente escusas.

Em suas razões (Id. 23839878) arguiu que o Tribunal de Contas do Estado proferiu o Acórdão ilegal e inconstitucional sob nº 733/2023, uma vez que entende que:

“(...)o ato coator consiste em decisão que, ao inovar no ordenamento jurídico, criando uma aposentadoria compulsória não prevista na decisão do STF – e tampouco na Constituição Federal, desorganiza os serviços públicos e tem repercussão grave no regime previdenciário estadual, concorrendo diretamente para o déficit previdenciário, mesmo porque inexistente previsão orçamentária e financeira que ampare a migração da nova despesa.

Verifica-se, portanto, de plano, o efeito concreto no que determinado pelos Acórdãos do TCE-RN para que os servidores que desejam permanecer no RPPS sejam



compelidos à aposentadoria, antes dos 75 (setenta e cinco) anos - prazo limite estabelecido pela Constituição Federal para aposentação compulsória -, o que implica em reflexos diretos para o Impetrante, quais sejam: a perda bruta de 3.690 (três mil seiscentos e noventa) servidores, que afetará diretamente a prestação regular dos serviços públicos, concorrendo para a sua descontinuidade, comprometendo o princípio da eficiência encartado no art. 37 da Constituição Federal, além da já reportada desorganização orçamentária e financeira.

Sendo certa a aplicação do entendimento afirmado por violador de direito líquido e certo do Estado do RN, deve-se reconhecer a legitimidade do uso do mandado de segurança, a fim de evitar a concretização da violação da decisão do STF pelo TCE-RN que, transbordando sua competência, a pretexto de prolatar resposta à consulta, produziu efeito concreto sobre 3.690 servidores do Poder Executivo estadual.

Por conseguinte, tratando-se o ato coator de decisão administrativa que colide com o quanto decidido pela Corte Suprema na ADPF nº 573, demonstrada está a viabilidade do manejo do presente remédio constitucional para garantir ao Impetrante o seu direito líquido e certo de planejar, programar e executar, sob o ponto de vista financeiro e estrutural, as medidas de gestão necessárias ao fiel cumprimento do decisum oriundo da Suprema Corte, sem que isso implique em prejuízo aos serviços públicos prestados pelo Estado do RN.”

Argumentou que tal decisão afrontou o texto constitucional, porque a Corte de Contas não tem competência para obrigar os servidores a se aposentarem pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, conforme a Emenda Constitucional nº 020/2020 e a Lei Complementar Estadual nº 122, de 30 de junho de 1994, vigente até 25.04.2024, sob pena de serem excluídos do Regime Próprio de Previdência Social.

Tal proceder implicaria abolir direitos adquiridos (art.5º, XXXVI, Constituição Federal; e, art.6º, §2º, da Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro – Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010) dos servidores a se aposentarem livremente (sem qualquer data de limitação ao exercício do direito de pedir aposentadoria) no Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, conforme a Emenda Constitucional nº 020/2020 e a Lei Complementar Estadual nº 122, de 30 de junho de 1994, vigente.

Reputou que se trata de ato manifestamente ilegal, vez que instituiu aos servidores que tiverem preenchido os requisitos de aposentadoria até 25/04/2024 a necessidade de efetivamente se aposentarem até essa data, sob pena de serem transferidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e ainda porque entendeu que o TCE/RN decidiu legislar, criando prazo para exercício de direito adquirido e nova hipótese de aposentadoria compulsória, distinta daquela prevista no art.40, § 1º, inciso II, da Constituição da República. Houve, assim, afronta direta aos princípios constitucionais da Separação dos Poderes (art.2º, CF) e da legalidade (art.5º, II, 37, CF).

Ademais, também é eivado de ilegalidade porque adotou a incidência de decisão proferida na ADPF 573, que se restringe à análise da constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 4.546/1992, do Estado do Piauí, tendo eficácia e abrangência restrita ao mencionado caso, daí porque o TCE/RN não está autorizado a estender essa aplicação aos servidores do Estado do Rio Grande do Norte, filiados ao Regime Próprio de Previdência Social, protegidos pela Lei Complementar Estadual nº 122, de 30 de junho de 1994, vigente.



Distribuído este feito inicialmente à Desembargadora Maria de Lourdes Azevêdo, foi proferida a decisão Id. 23863849, remetendo os autos a esta Magistrada em razão de prevenção, por dependência aos mandados de segurança nº 0801409-09.2024.8.20.0000 e 0801411-76.2024.8.20.0000.

É o relatório. DECIDO.

Inicialmente, entendeu o autor pela possibilidade de impetração de Mandado de Segurança para declarar inconstitucional, ilegal e nulo de pleno direito o Acórdão nº 733/2023-TC e a abstenção de práticas não previstas em lei.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao proferir o mencionado Acórdão, é bom que se registre, o fez decorrente de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência Social de São Gonçalo do Amarante (Processo nº 300762/2023), utilizando como fundamento legal o previsto nos arts. 316 e 317 do Regimento Interno da mencionada Corte (Resolução 009/2012-TCE e posteriores alterações) e na Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte), que destaco:

Regimento Interno do TCE/RN

Art. 316. O Tribunal decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo.

Parágrafo único. A decisão, uma vez publicada no Diário Oficial Eletrônico, tem eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal.

Art. 317. Podem formular consultas:

I – os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios;

II – os Secretários de Estado e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e

III – os dirigentes de entidades da administração indireta do Estado e dos Municípios.

Parágrafo único. A consulta deve ser redigida com clareza e objetividade, em forma de quesitos.

Lei Complementar Estadual nº 464/2012

Art. 102. O Tribunal decidirá sobre as consultas que lhe forem formuladas para interpretação das disposições legais e regulamentares relativas ao controle externo.

Parágrafo único. A decisão, uma vez publicada no Diário Oficial Eletrônico, tem eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal.

Com efeito, os dispositivos legais retro mencionados são claros ao afirmarem que a decisão da consulta tem eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal Especial.



Assim, ao analisar as razões do *writ*, vejo, permissa vênia, que a intenção do impetrante é que seja declarada a inconstitucionalidade, ilegalidade e nulidade do Acórdão da Corte Especial, utilizando como fundamentos dispositivos da Constituição Federal (notadamente as decorrentes da Emenda Constitucional nº 20/2020).

Ainda, utiliza o Mandado de Segurança também com a finalidade de ser declarada a ilegalidade do ato proferido pela Corte Especial, situação, a meu ver, que não se revela adequada, eis que busca o impetrante ao mesmo tempo a inconstitucionalidade e ilegalidade de ato normativo, avocando, por suposto, a aplicabilidade da Súmula nº 266 do Supremo Tribunal Federal: “*Não cabe mandado de segurança contra lei em tese*”.

Logo, a decisão do TCE/RN foi emitida em caráter geral, abstrata e genérica, proveniente de Consulta, repito, a qual tem eficácia normativa.

Tal situação, inclusive, se ratifica quando da análise das decisões proferidas pelo Ministro Nunes Marques (STF) nas Reclamações interpostas perante o Supremo Tribunal Federal (Rcl. 65.823 e Rcl 65997) a seguir parcialmente transcritas e com grifos acrescidos:

Rcl. 65.823

(...)

2. Não assiste razão ao reclamante.

Esta reclamação volta-se contra resposta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte a consultas formuladas por diversas entidades previdenciárias municipais a respeito do regime jurídico funcional e previdenciário aplicável a servidores admitidos sem concurso público.

Patente, no caso, a ausência de resolução de situações jurídicas concretas, mas apenas a resposta a indagações, de caráter hipotético, a respeito da aplicação de dispositivos legais.

(...)

A circunstância de ostentar esse pronunciamento eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal, conforme preconiza o art. 102, parágrafo único, da Lei Complementar estadual n. 464/12 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte), não afasta a natureza abstrata daquela manifestação, antes a ressalta.

Evidencia-se, desse modo, o manifesto intuito de extirpar do mundo jurídico verdadeiro ato normativo, pois dotado de generalidade, impessoalidade e abstração. O que se requer, portanto, por meia da via reclamatória, é provimento judicial típico de ações de controle concentrado, o que não se pode admitir.

(...)

Essa compreensão é reforçada pela decisão prolatada pelo Plenário deste Tribunal na ADI 1.691-MC a respeito do cabimento de ação direta para questionar a legitimidade constitucional de respostas proferidas pelo Tribunal de Contas da União em consultas.



Embora referida ação tenha sido declarada, posteriormente, prejudicada em razão de alteração normativa no parâmetro de constitucionalidade, o entendimento então firmado permanece íntegro e perfeitamente aplicável à espécie. Transcrevo a ementa:

(...)

Rcl 65997

(...)

2. Não assiste razão ao reclamante.

Esta reclamação volta-se contra resposta do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte a consultas formuladas por diversas entidades previdenciárias municipais a respeito do regime jurídico funcional e previdenciário aplicável a servidores admitidos sem concurso público.

Patente, no caso, a ausência de resolução de situações jurídicas concretas, mas apenas a resposta a indagações, de caráter hipotético, a respeito da aplicação de dispositivos legais.

A circunstância de ostentar esse pronunciamento eficácia normativa para os sujeitos à jurisdição do Tribunal, conforme preconiza o art. 102, parágrafo único, da Lei Complementar estadual n. 464/12 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande Norte), não afasta a natureza abstrata daquela manifestação, antes a ressalta.

Evidencia-se, desse modo, o manifesto intuito de extirpar do mundo jurídico verdadeiro ato normativo, pois dotado de generalidade, impessoalidade e abstração. O que se requer, portanto, por meio da via reclamatória, é provimento judicial típico de ações de controle concentrado, o que não se pode admitir.

E mais, aceitar a utilização do Mandado de Segurança nos termos propostos acarretaria verdadeiro sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Em situações análogas, o Excelso Supremo Tribunal Federal decidiu pela necessidade de utilização do Controle Concentrado de Constitucionalidade de atos normativos dos Tribunais de Contas, destaco:

EMENTA: RECLAMAÇÃO – ALEGADO DESRESPEITO À DECISÃO QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PROFERIU NO JULGAMENTO DA ADI 2.135-MC/DF – INOCORRÊNCIA – ATO EM TESE – INADEQUAÇÃO DO EMPREGO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – INVIABILIDADE DO EMPREGO DESSA MEDIDA PROCESSUAL COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE ABSTRATO DA VALIDADE CONSTITUCIONAL DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS EM GERAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

– Não se revelam sindicáveis, pela via jurídico-processual da reclamação, os atos em tese, assim considerados aqueles – como as leis ou os seus equivalentes



constitucionais – que dispõem sobre situações gerais e impessoais, que têm alcance genérico e que disciplinam hipóteses neles abstratamente previstas. Precedentes.

– O instrumento processual da reclamação não se qualifica como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, não podendo ser utilizado, em consequência, como instrumento de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral. Precedentes. (Rcl 25.347 AgR, ministro Celso de Mello, DJe de 4 de abril de 2017)

Ementa: Direito constitucional e financeiro. Ação direta de inconstitucionalidade. Parecer de Tribunal de Contas estadual que excluiu o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamento de servidores, da receita corrente líquida e do limite de despesa com pessoal. 1. Ação direta contra o Parecer Prévio nº 56, de 5 de dezembro de 2002, do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), que determinou que se excluísse, da receita corrente líquida e do limite de despesa com pessoal, o Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre a folha de pagamento de servidores do Estado e dos seus Municípios. 2. Ato de caráter normativo. As decisões proferidas pela Corte de Contas de Rondônia em processos de consulta possuem caráter normativo (art. 1º, § 2º, da Lei Complementar estadual nº 154/1996), podendo, portanto, ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade. No mesmo sentido: ADI 1.691-MC, Min. Moreira Alves, j. em 30.10.1997. 3. Ausência de ofensa meramente reflexa à Constituição. A alegação do requerente é a de que o parecer normativo exarado pelo Tribunal de Contas estadual conflita com a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), editada pela União no exercício da competência conferida pelo art. 24, I, da CF/1988. De fato, segundo esse dispositivo constitucional, compete à União a edição de normas gerais sobre direito financeiro, cabendo aos Estados e Municípios tão somente as suplementar. Assim, na eventualidade de o Parecer Prévio nº 56/2002 do TCE-RO – ato normativo estadual – contrariar a Lei de Responsabilidade Fiscal, estar-se-á diante de ofensa direta à Constituição. 4. Inconstitucionalidade formal. O conceito de receita corrente líquida previsto no art. 2º, IV e alíneas b e c, da Lei de Responsabilidade Fiscal não exclui o imposto de renda retido na fonte incidente sobre a folha de pagamento de servidores do Estado e dos Municípios. Ademais, o art. 18, § 3º, estabelece que, na apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção. Por fim, o art. 19, § 1º, prevê um rol taxativo de deduções do limite de despesa com pessoal, em que não se insere o imposto de renda retido na fonte incidente sobre a folha de pagamento dos servidores dos entes. 5. Ato normativo estadual, distrital ou municipal não pode dispor de modo diverso do legislador federal a respeito da matéria, seja para fixar outros conceitos de receita corrente líquida ou de despesa total com pessoal, seja para alterar os limites quantitativos de certas despesas ou permitir deduções para além dos parâmetros da lei complementar editada pela União. 6. Desse modo, o Parecer Prévio nº 56/2002 do TCE-RO, ao excluir o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamento de servidores do Estado e dos seus Municípios, do conceito de receita corrente líquida e do limite de despesa com pessoal, incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por afronta aos arts. 24, I, e 163, I, da CF/1988. 7. Procedência do pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade formal do Parecer Prévio nº 56, de 5 de dezembro de 2002, do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. 8. Fixação da seguinte tese: “É inconstitucional norma estadual, distrital ou municipal que exclua o imposto de renda retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamento dos servidores, da receita corrente líquida, da despesa total com pessoal e



da verificação do limite de despesa com pessoal, em contrariedade aos arts. 2º, IV, 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”. (ADI 3889, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-08-2023 PUBLIC 15-08-2023) (g.n.)

Tenho, portanto, que a via utilizada pelo impetrante é inadequada e se mostra como verdadeiro sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, típica de Controle Concentrado de Constitucionalidade, ante o caráter normativo da decisão proferida pela Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

Ante o exposto, conforme fundamentos retro, entendo pela inadequação da via eleita e, consequentemente pela denegação da segurança, sem análise do mérito, nos termos do art. 6º, § 5º, da Lei nº 12.016/09.

Custas na forma da lei.

Sem condenação em honorários advocatícios.

Com o trânsito em julgado archive-se o feito com baixa na distribuição.

Desembargadora Berenice Capuxú

Relatora

