



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

Processo eletrônico nº 000088/2019-TC – PLENO

Assunto: Consulta

Interessada: Controladoria Geral do Estado

Consulente: Controlador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte

Relator: Conselheiro Presidente Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior

EMENTA: CONSULTA. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PAGAMENTO DAS REMUNERAÇÕES DE PARTE OU DA TOTALIDADE DE SERVIDORES PÚBLICOS EM UMA OU MAIS DATAS DO MÊS DE COMPETÊNCIA. PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DOS ARTS. 102 DA LCE Nº 464/2012 E 316 DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/RN. LEGITIMIDADE E REGULARIDADE FORMAL ATENDIDAS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA (MEDIDA CAUTELAR). IMPOSSIBILIDADE, POR OFENSA À ISONOMIA, DE ESCOLHA DE CATEGORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS QUE RECEBERÃO SUAS REMUNERAÇÕES EM DATA ANTERIOR À DO PAGAMENTO DAS DEMAIS CATEGORIAS, AINDA QUE TODA A FOLHA SALARIAL DO PODER OU ÓRGÃO AUTÔNOMO SEJA QUITADA NO PRAZO LIMITE (ÚLTIMO DIAS DO MÊS DE COMPETÊNCIA) PREVISTO NO ART. 28, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE UMA OU MAIS DATAS, DENTRO DO MÊS LABORADO, PARA PAGAMENTOS DOS SERVIDORES, DESDE QUE HAJA CRONOGRAMA PREVIAMENTE FORMALIZADO E DIVULGADO E, SOBRETUDO, QUE CADA ATO DE PAGAMENTO DE REMUNERAÇÕES BENEFICIE TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA INDISTINTAMENTE, DE MANEIRA UNIFORME E ISONÔMICA, VEDANDO-SE A PRIORIZAÇÃO CASUÍSTICA DO PAGAMENTO EM PROL DE UM GRUPO OU CATEGORIA DE SERVIDORES PÚBLICOS DE FORMA ANTECIPADA AOS DEMAIS.



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

VOTO

O Controlador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte formulou a seguinte Consulta a este Tribunal de Contas:

“Não havendo norma que estabelece um marco inicial, mas apenas essa regra que fixa o marco final, pode o Executivo pagar a integralidade da remuneração de parte ou da totalidade dos servidores em qualquer outro dia do mês de competência, como por exemplo, nos dias 10, 15, 20, etc., como ocorre em outros órgãos?”

Quanto ao mérito da Consulta, a **Consultoria Jurídica** deste Tribunal assim respondeu àquela pergunta:

“Sim, a Constituição Federal não veda o estabelecimento de data limite para o pagamento de vencimentos dos servidores públicos, fixação esta que, de outro lado, não traz nenhum prejuízo à competência dada ao Chefe do Poder Executivo de realizar o pagamento antecipado dos vencimentos, desde que feito até o último dia de cada mês.”

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, no mérito, opinou por responder à Consulta nos seguintes termos:

“Sim, a remuneração devida aos servidores públicos estaduais pode ser quitada fracionadamente por meio da prévia fixação de uma ou várias datas de pagamento distribuídas dentro do mesmo mês laborado, desde que tal sistemática observe o prazo-limite do “último dia de cada mês” determinado pelo art. 28, §5º da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, condicione-se a um cronograma previamente formalizado e divulgado e, sobretudo, que cada ato de pagamento salarial beneficie todos os servidores públicos da Administração Pública Direta e Indireta de maneira uniforme e isonômica, vedando-se a priorização casuística do pagamento em prol de um grupo de servidores públicos de forma antecipada aos demais.”

Pois bem. De início, acosto-me aos argumentos trazidos pelo Conselheiro Presidente em seu voto no que concerne à admissibilidade da Consulta e ao indeferimento do pedido de tutela provisória (medida cautelar).



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

Quanto ao mérito, entendo que corretos estão os pareceres da **Consultoria Jurídica** e do **Ministério Público de Contas** quanto ao ponto em que **convergem**, qual seja, de que é possível efetuar o pagamento das remunerações dos servidores públicos estaduais das Administrações Direta e Indireta antes do vencimento (último dia de cada mês), desde que respeitada a data deste como limite, conforme prevê o art. 28, § 5º, da Constituição Estadual.

No entanto, observa-se uma **divergência** entre os posicionamentos da **Consultoria Jurídica** e do **Ministério Público de Contas** no que concerne à possibilidade de ficar a cargo do(a) Chefe do Poder Executivo a escolha da(s) categoria(s) que receberá(ão) suas respectivas remunerações antecipadamente, ou seja, escolher que servidores receberão suas remunerações antes e quais somente receberão posteriormente, ainda que respeitado o prazo limite do art. 28, § 5º, da Constituição Estadual para quitação de toda a folha de pagamento do mês de competência.

Chamo a atenção para a importância do tema e para a necessidade de o Pleno deste Tribunal se debruçar sobre ele com vistas que não haja, por meio da resposta à presente Consulta, a perspectiva de ofensa ao princípio da isonomia.

Quanto a tal aspecto, **não consigo vislumbrar razão jurídica** para efetivar esse discrimen, ou seja, essa desigualdade entre os servidores públicos, rememorando, inclusive, as lições trazidas por **Celso Antonio Bandeira de Mello** em sua famosa obra “**O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**” (3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 12):

“Parece-nos que o reconhecimento das diferenciações que não podem ser feitas sem quebra da isonomia se divide em três questões:

- a) A primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
- b) A segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de discrimen e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
- c) A terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados.



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

Esclarecendo melhor: tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é adotado como critério discriminatório; de outro lado, cumpre verificar se há justificativa racional, isto é, fundamento lógico, para, à vista do traço desigualador acolhido, atribuir o específico tratamento jurídico construído em função da desigualdade proclamada. Finalmente, impende analisar se a correlação ou fundamento racional abstratamente existente é, *in concreto*, afinado com os valores prestigiados no sistema normativo constitucional. A dizer: se guarda ou não harmonia com eles.”

Por que uma categoria de servidores “A” pode receber as respectivas remunerações antes de uma categoria de servidores “B”? Qual a razão jurídica para essa circunstância?! É o fato de uma categoria ter mais poder de pressão?! É o fato de ter maior capacidade de mobilização e, por exemplo, legitimar greves e colocar em colapso o serviço público?! Enfim, são questões muito subjetivas e que, a meu juízo, não demandam uma avaliação eminentemente discricionária do(a) Chefe do Poder Executivo.

Ora, se trouxermos hipoteticamente para este Tribunal de Contas a situação de dificuldade financeira que ora acontece no Poder Executivo Estadual para pagamento de salários, que categorias seriam escolhidas pela Administração desta Corte de Contas para receberem primeiramente as suas remunerações? Seriam os Conselheiros, quês estão no topo da pirâmide salarial do Tribunal?! Os funcionários de nível médio?! Os Auditores do Tribunal que instruem os processos?! Sinceramente, é uma decisão bastante subjetiva.

Logo, quanto à presente Consulta, não consigo visualizar parâmetros objetivos balizados no princípio da isonomia, que também é garantia constitucional, para legitimar esse tratamento diferenciado entre categorias de servidores públicos.

Ora, sob a ótica do ordenamento jurídico, todos os servidores públicos possuem igual importância, tanto que há a praxe de se efetuar o pagamento dos salários de todos os servidores do Poder ou Órgão autônomo no mesmo dia. Diante da situação de crise fiscal vivenciada, engendrou-se nova metodologia de pagamento dos salários dos servidores estaduais, esquecendo-se o passivo remuneratório dos exercícios anteriores (da gestão anterior) – o “atrasado” propriamente dito – e buscando quitar, dentro do mês de



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

referência as remunerações devidas a partir da atual gestão do Poder Executivo estadual, contudo, com diferenciação não isonômica entre categorias de servidores. Não há, pois, legitimidade jurídica nessa diferenciação entre categorias de servidores, senão, talvez, uma escolha pressionada de prestigiar determinada categoria em detrimento de outras em razão do poder de mobilização e de coerção que tal categoria possa vir a ter frente ao Chefe do Poder Executivo estadual.

Invoco doravante **trechos do parecer ofertado pelo Ministério Público de Contas no evento 11 dos autos** da presente Consulta, que enfrenta o tema com bastante propriedade, inclusive citando **precedente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** na Consulta nº 06/00023362:

“Todavia, apesar de ser lícito que as remunerações venham a ser pagas de forma fracionada em mais de uma data dentro do mesmo mês de competência, faz-se ainda imprescindível a observância de alguns princípios constitucionais, tais como a isonomia, a segurança jurídica e a publicidade.

Em sendo assim, a fixação das datas de quitação salarial deverá se condicionar a uma **programação** anteriormente **disponibilizada e detalhada**, devendo, ainda, ser realizada de forma isonômica, sem que sejam conferidos quaisquer privilégios para determinadas categorias em detrimento de outras. Ou seja, os atos de pagamento fracionado das remunerações deverão ocorrer em consonância com um calendário previamente disponibilizado pelo Poder Público e, sobretudo, de maneira **uniforme** em prol de **todos os servidores estaduais**, sem qualquer exceção.

Acentue-se, neste ponto, que a discricionariedade administrativa sob enfoque se limita estritamente à prerrogativa do Poder Executivo Estadual no que tange à organização e divulgação oficial das datas de pagamento salarial à luz do prazo limite já fixado pelo art. 28, 5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, **não se confundindo**, pois, com a hipótese de, arbitrariamente, escolher-se a ordem seqüencial ou prioritária das categoriais funcionais que receberiam antes ou depois.

Por outras palavras, ainda que várias sejam as datas de quitação remuneratória no âmbito do serviço público estadual, **cada ato** de pagamento **deverá beneficiar a todos os servidores públicos da Administração Direta e**



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

Indireta, vedando-se a priorização temporal da remuneração de um dado grupo de servidores, órgãos, autarquias ou fundações públicas em detrimento de outros.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas de Santa Catarina, na consulta nº 06/00023362, conforme trecho reproduzido abaixo:

[...]6.2.5. As normas a serem aprovadas deverão disciplinar a forma a ser adotada pela Câmara para fixação dos períodos de pagamento dos salários e subsídios, atentando para a **garantia do tratamento isonômico aos beneficiados**, a disponibilidade financeira, e respeito a todas as fases do processo normal de aplicação, tais como, os controles de presença ao trabalho e a emissão dos contracheques exigidos por período, de forma que não se caracterize a figura do adiantamento;

6.2.6. Caso seja aprovada a fixação de períodos inferiores a trinta dias para pagamento dos salários dos servidores e subsídios dos vereadores, **estes não deverão ter a opção de solicitar tal benefício, uma vez que o mesmo deverá ser estendido a todos de forma isonômica; (grifos intencionais)**”

CONCLUSÃO

Ante o exposto, em parcial consonância com o opinamento da Consultoria Jurídica e com o voto do Relator, e em consonância integral com o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de:

- 1) **conhecer** da Consulta nº 000088/2019-TC, formulada pelo Controlador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte;
- 2) **indeferir** o pedido de tutela provisória (medida cautelar);
- 3) **responder ao consulente** nos seguintes termos:

Pergunta: Não havendo norma que estabelece um marco inicial, mas apenas essa regra que fixa o marco final, pode o Executivo pagar a integralidade da remuneração de parte ou da totalidade dos servidores em qualquer outro dia do mês



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

de competência, como por exemplo, nos dias 10, 15, 20, etc., como ocorre em outros órgãos?

Resposta: Sim. Há permissivo jurídico para que as remunerações devidas aos servidores públicos estaduais sejam quitadas fracionadamente, por meio da prévia fixação de uma ou várias datas de pagamento distribuídas dentro do mesmo mês laborado (mês de competência), desde que tal sistemática observe o prazo-limite do “último dia de cada mês” determinado pelo art. 28, §5º da Constituição Estadual potiguar, condicione-se a um cronograma previamente formalizado e divulgado e, sobretudo, que cada ato de pagamento salarial beneficie todos os servidores públicos da Administração Pública Direta e Indireta indistintamente, de maneira uniforme e isonômica, vedando-se a priorização casuística do pagamento em prol de um grupo ou categoria de servidores públicos de forma antecipada aos demais.

Sala das Sessões, em Natal, 07 de fevereiro de 2019.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro