

## SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.691 RIO GRANDE DO NORTE

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**ADV.(A/S)** : **GUILHERME FRIEDRICH BOIKO**  
**REQDO.(A/S)** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **VICENTE MAFRA NETO E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **ANDREO ZAMENHOF DE MACEDO ALVES**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**ADV.(A/S)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**INTDO.(A/S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

### DECISÃO:

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE LIMINAR. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. DESCONTO DE DÉBITOS NOS VENCIMENTOS DE AGENTES PÚBLICOS.

1. Pedido de suspensão de liminar que suspendeu a eficácia do art. 118, I, da Lei

Orgânica do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, de acordo com o qual tal órgão de controle poderá impor aos responsáveis “o desconto integral da dívida nos respectivos vencimentos, salários ou proventos, observados os limites previstos na legislação aplicável”.

2. *Grave lesão à ordem administrativa.* A supressão de um dos instrumentos que busca concretizar as decisões do Tribunal de Contas estadual reduz a eficiência de sua atuação fiscalizatória. Além disso, a manutenção da decisão impugnada gera dissonância com o modelo federal, em violação ao princípio da simetria (art. 75 da Constituição). Esta Corte, ao analisar previsão análoga, constante da Lei Orgânica do TCU, entendeu pela validade da cobrança de débitos por meio de descontos nos vencimentos. Precedentes.

3. *Grave lesão à economia pública.* A impossibilidade de uso de um dos meios indicados na legislação para a cobrança de débitos pelo TCE/RN aumenta, por si só, o risco de que esses valores não sejam incorporados ao patrimônio público. Além disso, se as decisões do TCE/RN só puderem ser executadas pela via judicial, haverá ônus administrativo significativo, que pode levar à ocorrência de prescrição da pretensão executória em determinados

casos.

4. Pedido que se julga parcialmente procedente.

1. Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), que tem por objeto decisão proferida pelo Tribunal de Justiça local que suspendeu a eficácia do art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN). O dispositivo em questão prevê que, caso o responsável, condenado por decisão transitada em julgado, não efetue o recolhimento da dívida ou requeira o parcelamento no prazo de cinco dias, o Tribunal poderá “impor-lhe o desconto integral da dívida nos respectivos vencimentos, salários ou proventos, observados os limites previstos na legislação aplicável”.

2. Na origem, Vicente Mafra Neto e outros 48 prefeitos de municípios do Estado do Rio Grande do Norte ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade para impugnar os arts. 8º, *caput*; 9º, *caput* e § 1º; e 10, *caput*, I, II e III e parágrafo único, da Resolução nº 11/2016 do TCE/RN, e o art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012. O Plenário do Tribunal de Justiça local, em decisão por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar, apenas para suspender a eficácia do art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012. Os embargos de declaração opostos para impugnar essa decisão foram rejeitados. Confira-se a parte relevante da ementa do ato impugnado:

(...) MÉRITO: PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA CAUTELARIDADE PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO ARTIGO 118, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 464/2012 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE).

PROCEDIMENTO PREVISTO NESTE DISPOSITIVO QUE VIABILIZA O DESCONTO DE VALORES ALTÍSSIMOS NOS VENCIMENTOS DOS GESTORES, VIOLANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO. RELEVÂNCIA DO DIREITO E SITUAÇÃO DE URGÊNCIA EVIDENCIADA. PRECEDENTES. DEFERIMENTO DA CAUTELAR.

3. Essa decisão constitui o objeto do presente pedido de suspensão de liminar. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte defende sua legitimidade para a medida de contracautela, já que: (i) possui personalidade judiciária; (ii) sua representação em juízo é adequada; e (iii) atua em defesa de suas prerrogativas institucionais, para a garantia do exercício de suas competências.

4. Sustenta a existência de grave lesão à ordem e à economia públicas, considerando que: (i) de acordo com o art. 75 da Constituição, o modelo de organização do Tribunal de Contas da União deve ser replicado, por simetria, nos Tribunais de Contas estaduais; (ii) o art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 constitui “reprodução fiel” do art. 28, I, da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União); (iii) há precedentes em que, com base no dispositivo aplicado em âmbito federal, esta Corte considerou possível o desconto integral ou parcelado da dívida dos vencimentos, salários ou proventos; (iv) a decisão impugnada não indicou de maneira explícita quais direitos fundamentais teriam sido ofendidos pelo dispositivo suspenso nem a forma pela qual a violação teria ocorrido; (v) a suspensão da eficácia do art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 causará a paralisação da cobrança administrativa de dívidas em casos nos quais já há responsabilização, sobrecargando o Poder Judiciário com novas execuções; e (vi) há potencial efeito multiplicador, já que “a decisão servirá como precedente paradigma para obstar a recomposição ao Erário decorrente de outras fiscalizações em curso junto a Corte de Contas”.

5. Os requerentes da demanda de origem defendem a ilegitimidade do TCE/RN, por entenderem que não se discute a violação de suas prerrogativas institucionais, mas a “possibilidade de execução de título extrajudicial sem procedimento judicial”. Alegam que o Supremo Tribunal Federal não seria competente para apreciar a demanda, em razão da ausência de violação de norma constitucional. Afirmam que o art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 é inconstitucional, por permitir a execução de título executivo lavrado pelo Tribunal de Contas sem processo judicial prévio e “constrições aos vencimentos alimentícios dos gestores de contas”.

6. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo deferimento do pedido, em parecer que recebeu a seguinte ementa:

SUSPENSÃO DE LIMINAR. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPENSÃO CAUTELAR DE DISPOSITIVO DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DEFERIMENTO DA MEDIDA.

1. É competente o Supremo Tribunal Federal para processar e julgar pedido de suspensão de decisão mediante a qual o Tribunal de Justiça suspende dispositivo da Lei Orgânica de Tribunal de Contas estadual, tendo em vista a natureza constitucional da questão, envolvendo o exercício das funções institucionais das Cortes de Contas (art. 71, II e VIII, da Constituição Federal).

2. O Tribunal de Contas tem legitimidade para o ajuizamento de pedido de suspensão na defesa de suas prerrogativas constitucionais e legais.

3. Admite-se, excepcionalmente, o cabimento de pedido de suspensão de decisões proferidas por Tribunal de Justiça estadual no exercício de controle concentrado de constitucionalidade quando, da subtração da eficácia das leis impugnadas, decorram efeitos concretos e imediatos.

4. Importa grave risco de dano à ordem e à economia públicas a suspensão cautelar de dispositivo da Lei Orgânica de Tribunal de Contas Estadual que permite o desconto integral da dívida nas remunerações dos servidores públicos, por vulnerar as prerrogativas constitucionais da Corte de Contas e inviabilizar a efetividade da fiscalização de procedimentos e das medidas que visam a evitar danos ao erário.

- Parecer pelo deferimento da medida de contracautela.

7. É o relatório. **Decido.**

8. A suspensão de liminar constitui meio autônomo de impugnação de decisões judiciais disciplinado pelo art. 4º da Lei nº 8.437/1992, nos seguintes termos:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

9. De início, verifico a presença dos requisitos processuais necessários ao conhecimento da ação. O Supremo Tribunal Federal é competente para apreciar o pedido, pois lhe caberá conhecer de eventual

## SL 1691 / RN

recurso extraordinário que impugne a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que o requerente busca suspender. A discussão envolve matéria de índole constitucional, relativa à interpretação dos arts. 71, *caput*, II e VIII, e § 3º, e 75, da Constituição, que se referem às competências institucionais dos Tribunais de Contas e à simetria para a organização dos Tribunais de contas locais em relação ao modelo federal.

10. No caso, discute-se a validade de instrumento jurídico derivado do modelo federal, que busca efetivar as decisões produzidas pelos Tribunais de Contas no exercício da competência constitucional para proteger o erário. Assim, a discussão não se esgota na “possibilidade de execução de título extrajudicial sem procedimento judicial”, abrangendo também os interesses institucionais e prerrogativas próprias do Tribunais de Contas estadual. Em tais condições, deve-se aplicar a jurisprudência desta Corte que reconhece legitimidade ativa para medidas suspensivas a órgãos públicos despersonalizados. Nesse sentido: SS 5.658, sob minha relatoria, j. em 20.11.2023, SS 5.505 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), j. em 07.02.2022, SS 5.306 ED-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli (Presidente), j. em 17.03.2023; SS 5.179 ED, Rel. Min. Dias Toffoli (Presidente), j. em 10.10.2019.

11. Este Tribunal tem admitido pedidos de suspensão de decisões proferidas por Tribunais de Justiça nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, “quando da subtração dos efeitos da lei questionada decorrerem efeitos concretos e imediatos que resultem em grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (SL 879 AgR, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia - Presidente, j. 07.04.2017). Diante do potencial impacto administrativo causado pela implementação da decisão impugnada, que exigiria a execução pela via judicial de débitos e multas do TCE/RN, considero configurada a legitimidade da instituição.

12. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido que a concessão de medida de contracautela ostenta caráter de absoluta excepcionalidade. A suspensão da decisão somente se justifica nos casos em que efetivamente demonstrado pela parte interessada risco de “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Veja-se, a título de exemplo: STP 914 AgR, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber (Presidente), j. em 03.05.2023; SL 1.547 AgR, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), j. em 29.08.2022; SL 836 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (Presidente), j. em 22.10.2015.

13. O art. 75 da Constituição estabelece regra de simetria, ao prever que as normas que disciplinam o Tribunal de Contas da União (TCU) se aplicam, no que couber, à organização dos Tribunais de Contas estaduais. Confira-se:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

14. A Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) prevê, em sua Seção III, a forma de execução de suas decisões. O procedimento tem início após a decisão se tornar definitiva na via administrativa e publicada no Diário Oficial da União, nos termos do art. 23 da Lei nº 8.443/1992. O responsável é notificado pagar o débito ou a multa no prazo estabelecido no Regimento Interno do TCU (art. 25 da Lei nº 8.443/1992). Caso não cumpra essa obrigação, o art. 28 da Lei nº 8.443/1992 prevê duas hipóteses, listadas em seus incisos:

## SL 1691 / RN

Art. 28. Expirado o prazo a que se refere o *caput* do art. 25 desta Lei, sem manifestação do responsável, o Tribunal poderá:

I - determinar o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente; ou

II - autorizar a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, na forma prevista no inciso III do art. 81 desta Lei.

15. A jurisprudência desta Corte reconhece que, embora os atos expropriatórios de bens estejam sujeitos a reserva de jurisdição, os Tribunais de Contas podem determinar desconto na remuneração de agentes públicos, a fim de que sejam satisfeitos débitos decorrentes de suas decisões. Nesse sentido, há diversos precedentes em que o STF afirmou ser válida a previsão do art. 28, I, da Lei nº 8.443/1992, aplicável ao TCU (MS 24.544, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 04.03.2005; MS 25.643, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, j. em 26.08.2011; MS 34.648 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. em 30.06.2017; MS 30.248 AgR, sob minha relatoria, Primeira Turma, j. em 26.10.2016). A aplicação desse método não depende da concordância do servidor e não é procedente o argumento da impenhorabilidade (MS 34.648 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. em 30.06.2017).

16. Comparando o modelo estadual ao paradigma do TCU, vê-se que o dispositivo cuja eficácia foi suspensa pela decisão impugnada, de fato, reproduz de forma equivalente o art. 28, I da Lei nº 8.443/1992. Veja-se o teor do art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN):

Art. 118. Expirado o prazo do art. 117 sem manifestação

do responsável, pode o Tribunal:

I - impor-lhe o desconto integral da dívida nos respectivos vencimentos, salários ou proventos, observados os limites previstos na legislação aplicável;

(...)

17. De forma análoga ao procedimento em vigor para o TCU, a satisfação de débitos imputados pelo TCE/RN por meio do desconto em folha de pagamento somente é possível nos casos em que já se garantiu ao interessado o contraditório e a ampla defesa, com a prolação de decisão dotada de estabilidade em âmbito administrativo. Além disso, a previsão constante do art. 118, I, da Lei Complementar estadual nº 464/2012 se aplica apenas às hipótese em que o interessado foi intimado para pagamento voluntário da dívida, mas não cumpriu a obrigação no prazo estabelecido.

18. Em tais condições, está configurado cenário de *grave lesão à ordem administrativa*. A supressão de um dos instrumentos que busca concretizar as decisões do TCE/RN reduz a eficiência de sua atuação fiscalizatória. Além disso, a manutenção da decisão impugnada gera dissonância entre o modo de organização do Tribunal de Contas estadual e o modelo em vigor em âmbito federal, em violação ao princípio da simetria, previsto no art. 75 da Constituição. Como se enfatizou, esta Corte, ao apreciar demandas envolvendo o art. 28, I, da Lei Orgânica do TCU, entendeu pela validade da cobrança de débitos por meio de descontos nos vencimentos, desde que observados os limites aplicáveis.

19. Identifico, ainda, *grave lesão à economia pública*. A impossibilidade de uso de um dos meios indicados na legislação para a cobrança de débitos pelo TCE/RN aumenta, por si só, o risco de que esses valores não sejam incorporados ao patrimônio público. Como apontou o

## SL 1691 / RN

requerente, se as decisões do TCE/RN só puderem ser executadas pela via judicial, haverá ônus administrativo significativo, que pode levar à ocorrência de prescrição da pretensão executória em determinados casos, o que também causará prejuízos ao erário.

20. O requerente aponta potencial efeito multiplicador caso a eficácia do art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 se mantenha suspensa. Demonstrativo da Diretoria de Atos e Execuções do TCE/RN revela a plausibilidade desse argumento. Tal documento indica que há: (i) 13 processos com desconto em folha em andamento, com valor, atualizado até maio de 2023, de R\$ 186.114,82 (cento e oitenta e seis mil cento e catorze reais e oitenta e dois centavos); e (ii) 92 processos passíveis de desconto em folha, com valor histórico de R\$ 92.000,00 (noventa e dois mil reais).

21. Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente o pedido**, para suspender os efeitos do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte na ação direta de inconstitucionalidade nº 0808846-43.2020.8.20.0000, de modo a restabelecer a eficácia do art. 118, I, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 até a prolação da decisão de mérito.

Publique-se.

Brasília, 22 de janeiro de 2024

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Presidente