



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

**PROCESSO Nº 9106/2017-TC**

**INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

**ASSUNTO: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL  
REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016**

**GOVERNADOR: ROBINSON MESQUITA DE FARIA**

**EMENTA: CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA APÓS A CONFECCÃO DO RELATÓRIO PRELIMINAR. DEFESA TEMPESTIVA. CONFIGURAÇÃO DE IRREGULARIDADES GRAVES, INCLUSIVE TIPIFICADORAS DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE, ASSIM COMO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUBMISSÃO AO PLENÁRIO DA CORTE DE CONTAS DE PROJETO DE PARECER PRÉVIO PELA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS EM EXAME, ANTE AS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES CONTIDAS NO VOTO DA RELATORA.**

## **I. RELATÓRIO**

Cuida-se de processo que efetiva a análise das contas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, do exercício financeiro de 2016, relativas à gestão do Excelentíssimo Senhor Governador Robinson Mesquita de Faria, que foram apresentadas à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte e posteriormente encaminhadas a esta Corte em 07/06/2017 através do Ofício da Comissão de Finanças e Fiscalização do referido Poder Legislativo.

Uma vez autuado nesta Corte, o feito seguiu à comissão de acompanhamento e assessoramento constituída através da Portaria nº 117/2017-GP/TCE, de 20/02/2017, integrada pelos servidores Daniel Melo de Lacerda (Presidente da Comissão), Giulliane Rangel da Silva Almeida Assis, Heder de Azevedo da Rocha, Márcio Roberto Loiola Machado, Severiano Duarte Júnior, Vilmar Crisanto do Nascimento e Kátia Regina dos Santos Nobre.



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

Consoante se denota do caderno processual, notadamente pela leitura do Evento de nº 11 do presente feito eletrônico, a referida comissão produziu Relatório Preliminar.

Posteriormente, esta Relatora remeteu ao Pleno deste Tribunal questão de ordem requerendo a prorrogação do prazo legal de 60 (sessenta) dias<sup>1</sup> para conclusão do caderno processual nesta Corte, o que restou acolhido de forma unânime, conforme demonstra o Acórdão encartado no Evento de nº 16.

Ato contínuo, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Robinson Mesquita de Faria, fora citado para, querendo, apresentar defesa no prazo legal de 20 (vinte) dias acerca dos apontamentos expostos no Relatório Preliminar.

Por meio do expediente autuado sob o nº 15425/2017-TC, o referido gestor solicitou a dilação de prazo por mais 20 (vinte) dias, haja vista a necessidade em se colher informações em diversas Secretarias de Estado acerca de matérias complexas que impõem abordagem aprofundada das questões de natureza contábil, financeira, orçamentária e jurídica.

Considerando que o ingresso do pleito acima se deu antes do vencimento do prazo original e ponderando a complexidade da matéria, autorizei, mediante despacho situado no Evento nº 28, a prorrogação de prazo, nos moldes em que requerido.

Apresentada a defesa (evento nº 32), a comissão de assessoramento especial analisou todos os argumentos e apontamentos expostos pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, razão pela qual assinalou conclusivamente diversas condutas que merecem pronunciamento meritório desta Corte, que será adiante aduzida, efetuando ainda inúmeras recomendações ao Poder Executivo Estadual, todas já de conhecimento deste Plenário, haja vista o encaminhamento do Relatório Conclusivo (evento nº 38) na íntegra e de forma prévia através do Memorando Circular de nº 000145/2017 - GCADE, datado de 17/11/2017.

É o relatório.

---

<sup>1</sup> Art. 71, I, da Constituição Federal, art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN), bem como o art. 237, §3º do Regimento Interno TCE/RN, aprovado pela Resolução nº 009/2012-TCE.



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

## **II. VOTO**

A competência para apreciar anualmente as contas de governo do Poder Executivo Estadual encontra guarida no art. 53, I, da Constituição do Estado e na Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (art. 1º, I). Nestes casos, as Cortes de Contas somente exercem o papel meramente opinativo, já que cabe ao Poder Legislativo o respectivo julgamento das contas anuais.

Entretanto, o fato de não exercer o julgamento definitivo da matéria nas contas anuais não retira a competência do Tribunal de Contas, em visualizando irregularidades, determinar a instauração de processos autônomos. Nesta última hipótese, estaremos diante da competência para julgamento da chamada "contas de gestão", inclusive do Chefe do Poder Executivo na condição de administrador de recursos públicos, sendo patente que, nestes casos, a Corte de Contas poderá empreender o julgamento técnico em caráter definitivo mediante Acórdão que terá eficácia de título executivo, podendo imputar débito (reparação de dano patrimonial) e/ou aplicar multa (punição).

No caso ora em análise, o Tribunal de Contas, ao exarar seu parecer técnico, contribui para o esclarecimento, perante o Poder Executivo e Legislativo, e, sobretudo, à sociedade, da condução das finanças públicas, apontando eventuais equívocos e sugerindo medidas corretivas, visando a otimização no emprego das verbas públicas em obediência ao princípio constitucional da eficiência, com vistas à concretização dos objetivos fundamentais da República anunciados no art. 3º da Carta Magna.

Conforme descrito no Relatório da Comissão Especial de Assessoramento, o mérito da apreciação do caderno processual foi realizado com base no Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Norte, abrangendo a sua Administração Direta, Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e seus respectivos fundos.

Desta forma, foram objeto de exame por parte desta Corte as seguintes peças, integrantes desse Balanço Geral:

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

- Balanço Patrimonial;
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais;
- Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas;
- Demonstrativo do Resumo Geral da Receita;
- Demonstrativo da Receita segundo as Categorias Econômicas;
- Demonstrativo Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada;
- Demonstrativo do Resumo Geral da Despesa;
- Demonstrativo da Despesa por Funções, Subfunções e Programas, por Categorias Econômicas;
- Demonstrativo da Despesa por Funções, Subfunções e Programas, por Projetos e Atividades;
- Demonstrativo da Despesa por Funções, Subfunções e Programas, conforme vínculo com os recursos;
- Demonstrativo da Despesa por Órgãos e Funções;
- Demonstrativo da Despesa por Funções e Órgãos;
- Demonstrativo da Despesa segundo as Categorias;
- Demonstrativo da Despesa por Programa de Trabalho por Unidade Orçamentária;
- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);
- Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde;
- Demonstrativo da Despesa com Pessoal;
- Demonstrativo de Restos a Pagar;
- Demonstrativo da Dívida Flutuante;
- Demonstrativo da Dívida Fundada Interna;
- Demonstrativo da Dívida Fundada Externa;
- Demonstrativo do Fluxo de Caixa;
- Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
- Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – Lei nº 4.320/64;
- Quadro das Contas de Compensação – Lei nº 4.320/64;
- Quadro do Superávit/Déficit Financeiros; e
- Notas Explicativas.

As contas foram ainda avaliadas sob a égide da seguinte legislação:



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

- Constituição da República Federativa do Brasil;
- Constituição do Estado do Rio Grande do Norte;
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
  - Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações;
  - Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que disciplina a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
  - Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);
  - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
  - Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), relacionados à disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes públicos;
  - Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que Regulamenta o §3º, do art. 198, da Constituição Federal, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências;
  - Lei Estadual nº 10.048, de 26 de janeiro de 2016, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado (PPA) para o quadriênio 2016-2019;
  - Lei Estadual nº 9.976, de 02 de setembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO); e



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

▪ Lei Estadual nº 10.050/2016, de 29 de janeiro de 2016, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado do Rio Grande do Norte para o exercício financeiro de 2016 (Lei Orçamentária Anual – LOA).

A apreciação lançada no Relatório Final da comissão, já disponibilizado integralmente de forma prévia aos Srs. Conselheiros, Auditores e Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, como descrito anteriormente, foi efetivada em capítulos, consoante as seguintes classificações:

▪ Capítulo 01 - Introdução: Fez-se uma breve apresentação do relatório, dispondo acerca dos itens que foram analisados e a base legal utilizada.

▪ Capítulo 02 - Indicadores Socioeconômicos do Estado do RN: Alguns indicadores socioeconômicos foram apresentados, de forma sucinta, com o objetivo de avaliar a qualidade de vida da população do Estado.

▪ Capítulo 03 - Instrumentos de Planejamento e Orçamento: Procedeu-se ao exame do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), vigentes à época.

▪ Capítulo 04 - Gestão Orçamentária: Avaliou-se a execução do orçamento em relação à previsão inicial, suas alterações, valores empenhados, liquidados e pagos no exercício em análise, bem como a aplicação dos recursos, dentre outros aspectos.

▪ Capítulo 05 - Gestão Financeira: Analisou-se a movimentação de caixa do ente governamental.

▪ Capítulo 06 - Gestão Patrimonial: As variações patrimoniais ocorridas no período, em decorrência de operações realizadas pelos gestores, foram avaliadas nos seus aspectos quantitativos e qualitativos.

▪ Capítulo 07 - Gestão de Pessoas: Avaliou algumas características do quadro de pessoal do Estado, com destaque para as categorias mais representativas;

▪ Capítulo 08 - Vinculações Constitucionais: Verificou-se se houve o atendimento aos limites constitucionais determinados nas Constituições Federal e Estadual para os gastos com saúde e educação.

▪ Capítulo 09 - Lei de Responsabilidade Fiscal: Analisaram-se as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto aos gastos com pessoal, restos a pagar, endividamento, receitas e despesas previdenciárias, dentre outros aspectos igualmente relevantes.



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

- Capítulo 10 - Administração Indireta: Fez-se uma análise sintética dos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais das autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e seus respectivos fundos. Alguns órgãos mais representativos tiveram suas informações apresentadas de modo mais detalhado.
- Capítulo 11: Informações Complementares: Neste capítulo apresentou-se, de forma breve, a relação das principais fiscalizações realizadas ou em realização pelo TCE-RN, no exercício de 2016, no âmbito da administração direta e indireta estadual. Também contempla o monitoramento das recomendações mais frequentes dos relatórios de exercícios anteriores.
- Capítulo 12: Conclusões: Apresentaram-se as conclusões da análise realizada nas contas do exercício de 2016.
- Capítulo 13: Abertura ao Contraditório e à Ampla Defesa: Neste capítulo foi realizada uma análise da defesa apresentada pelo Governador do Estado acerca das conclusões do Relatório Preliminar.
- Capítulo 14: Recomendações: Neste capítulo foram prestadas as recomendações do relatório.

Passo então a efetuar a leitura resumida de cada capítulo de pontos que são controversos, com a adoção da seguinte sistemática: I) indicação somente das conclusões quando se tratar de dados meramente informativos ou que não foram objeto de insurgência na defesa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado; II) destacamento para fundamentação acerca dos pontos controversos, mediante análise dos argumentos de defesa.

Ademais, ponto que somente serão apreciados abaixo os temas com reflexo nos capítulos específicos da conclusão e da recomendação, de forma a otimizar a análise por este Pleno.

## **I. QUANTO AOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (PPA, LDO e LOA):**

- 1) O Exercício de 2016 foi o primeiro ano do **Plano Plurianual (PPA) aprovado pela Lei nº 10.048/2016, de 26/01/2016**, a vigorar no quadriênio 2016-2019;



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

2) Para a consecução das ações governamentais no período 2016-2019, foram alocados **recursos no valor total de R\$ 45.735.753.904,65** (quarenta e cinco bilhões, setecentos e trinta e cinco milhões, setecentos e cinquenta e três mil, novecentos e quatro reais e sessenta e cinco centavos), sendo 55% desse montante distribuído entre programas temáticos e 45% em programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado;

3) Não foi possível avaliar os resultados físicos e financeiros do PPA no exercício de 2016, pois os dados não estavam disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF) no período de realização do relatório;

Na oportunidade da defesa, as conclusões que tratam da impossibilidade de examinar os resultados físicos do PPA 2016-2019 foram reconhecidas como procedentes, assim como foi informado que essa impossibilidade é uma das razões que a administração Estadual considerou para a contratação e implementação de um novo sistema de Administração e Controle Orçamentário, Patrimonial e Financeiro (SIGEF), previsto para entrar em operação no próximo ano.

4) No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, **as diretrizes orçamentárias do ano de 2016 foram estabelecidas por meio da Lei nº 9.976/2015, de 02/09/2015**, que apresentou os critérios para elaboração do Orçamento Geral do Estado para exercício de 2016;

5) Quanto ao cumprimento e adequação do **Anexo de Metas Fiscais**, foram identificadas as seguintes inconsistências:

i. O demonstrativo das metas anuais deveria compará-las com aquelas fixadas nos três exercícios anteriores (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Art. 4º, § 2º, inciso II). Entretanto, o balanço limitou-se a realizar uma explanação geral sobre o que está apresentado e a sua importância, não evidenciando uma análise comparativa da execução passada e das perspectivas futuras, de forma a permitir uma avaliação da política fiscal em uma linha do tempo, tampouco relacionou os resultados pretendidos com as premissas e objetivos traçados;

ii. O demonstrativo com a evolução do patrimônio líquido (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso III) dos três últimos exercícios não contém uma análise dos valores apresentados, assim como as causas das variações desse patrimônio;





Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

iii. O demonstrativo que trata da origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso III) não contém a análise dos valores apresentados, contrariando as orientações constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Edição, página 83;

iv. A avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2016 trouxe tão somente a projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para o fundo previdenciário e fundo financeiro. Não tratou das receitas e das despesas previdenciárias, discriminando as intraorçamentárias e classificando-as por categoria econômica, para os três últimos exercícios anteriores ao ano de elaboração da LDO. Ausente também exame descritivo dos parâmetros utilizados na avaliação atuarial e de valores que possuam maior relevância para o entendimento da situação financeira e atuarial do RPPS, restando o demonstrativo em desacordo com o modelo estabelecido no citado Manual; e

v. O demonstrativo que trata da estimativa e compensação da renúncia de receita (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso V) não veio acompanhado de uma análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Acerca da LDO, a defesa apresentada entendeu que as conclusões do relatório procedem e, ao mesmo tempo, informou que serão consideradas como recomendações para aprimoramento do processo de elaboração das próximas leis.

6) No **Anexo de Riscos Fiscais** foram detectadas as seguintes inconformidades:

i. O anexo de Riscos Fiscais limitou-se a exibição de uma tabela, sem, contudo, detalhar o seu conteúdo e explicitar o seu significado, a importância e os tipos de riscos (passivos contingentes e demais riscos fiscais passivos), conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional; e

ii. O valor total previsto na coluna “Riscos Fiscais” apresentou valores divergentes do total da coluna “Providências”;

7) Ainda com relação a esse anexo, observou-se que os cinco eventos identificados como riscos fiscais são idênticos àqueles apontados nas três últimas



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

leis de diretrizes orçamentárias (exercícios de 2013, 2014 e 2015) e ainda estão presentes, todos eles, nas edições de 2011 e 2012;

8) No exercício financeiro de 2016, a Lei Orçamentária Anual (Lei Ordinária Estadual nº 10.050/2016, de 29/01/2016) previu uma receita total dos orçamentos fiscal e da seguridade social no montante de **R\$ 10.584.707.000,00** (dez bilhões, quinhentos e oitenta e quatro milhões, setecentos e sete mil reais), sendo **R\$ 8.994.880.000,00** (oito bilhões, novecentos e noventa e quatro milhões, oitocentos e oitenta mil reais) do orçamento fiscal e **R\$ 1.589.827.000,00** (um bilhão, quinhentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e vinte e sete mil reais) do orçamento da seguridade social. O valor de **R\$ 818.004.000,00** (oitocentos e dezoito milhões e quatro mil reais), incorporado na receita total, compõe a receita intraorçamentária;

9) A LOA concedeu ao Poder Executivo Estadual a **autorização para abrir créditos suplementares no valor de 10% do total das despesas fixadas**, excetuando-se desse limite os créditos suplementares destinados ao pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais e aqueles decorrentes das despesas com educação, segurança e saúde, assim como recursos oriundos de operações de créditos autorizadas ou contratadas durante o exercício, de convênios colocados à disposição do Estado pela União, e de receitas próprias da Administração Indireta e Fundos, cujos recursos tenham destinação específica. Ou seja, a possibilidade de abertura de créditos suplementares, nos termos do art. 43, § 1º, I, II e III, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, foi bastante ampliada, para contemplar todas essas exceções;

10) Quanto à **autorização para realizar operações por antecipação de receita orçamentária** no exercício financeiro de 2016, a Lei nº 10.050/2016 estabeleceu um limite de até **2% sobre a receita corrente líquida**;

11) Em relação às despesas para 2016, estas foram fixadas em **R\$ 10.584.707.000,00** (dez bilhões, quinhentos e oitenta e quatro milhões, setecentos e sete mil reais), sendo **R\$ 7.169.191.000,00** (sete bilhões, cento e sessenta e nove milhões, cento e noventa e um mil reais) do orçamento fiscal e **R\$ 3.415.516.000,00** (três bilhões, quatrocentos e quinze milhões, quinhentos e dezesseis mil reais) do orçamento da seguridade social;



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

12) No que diz respeito às empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado do Rio Grande do Norte, a LOA fixou um investimento para 2016 de **R\$ 514.139.000,00** (quinhentos e quatorze milhões cento e trinta e nove mil reais). Esse valor representa, aproximadamente, 93% daquele fixado na LOA de 2015.

## II. QUANTO À GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:

13) No exercício de 2016, houve uma **receita arrecadada de R\$ 10.114.833.073,69** (dez bilhões cento e quatorze milhões oitocentos e trinta e três mil e setenta e três reais e sessenta e nove centavos), contra uma **receita empenhada de R\$ 10.154.993.407,22** (dez bilhões cento e cinquenta e quatro milhões novecentos e noventa e três mil quatrocentos e sete reais e vinte e dois centavos), gerando um **déficit de R\$ 40.160.333,53** (quarenta milhões cento e sessenta mil trezentos e trinta e três reais e cinquenta e três centavos);

14) Houve uma **frustração de receita na ordem de R\$ 469.873.926,31** (quatrocentos e sessenta e nove milhões oitocentos e setenta e três mil novecentos e vinte seis reais e trinta e um centavos);

15) No exercício de 2016, **foram abertos por decreto R\$ 3.628.537.851,42** (três bilhões seiscentos e vinte e oito milhões quinhentos e trinta e sete mil oitocentos e cinquenta e um reais e quarenta e dois centavos), ou seja, **34,28% da despesa fixada na LOA 2016**. Esse valor compreende **R\$ 1.982.748.470,93** (um bilhão novecentos e oitenta e dois milhões setecentos e quarenta e oito mil quatrocentos e setenta reais e noventa e três centavos) de **créditos suplementares**, **R\$ 337.600.250,50** (trezentos e trinta e sete milhões seiscentos mil duzentos e cinquenta reais e cinquenta centavos) em **créditos especiais** e **R\$ 1.308.189.129,99** (um bilhão trezentos e oito milhões cento e oitenta e nove mil cento e vinte e nove reais e noventa e nove centavos) em **remanejamento, transposição e transferência**;

16) **O governo utilizou fontes de recursos cuja existência não foi comprovada**, principalmente em relação à Suplementação por Excesso de Arrecadação–Tesouro, no valor de R\$ 131.533.200,21 (cento e trinta e um milhões quinhentos e trinta e três mil duzentos reais e vinte e um centavos), sem a comprovação do efetivo excesso. Os decretos que abriram tais suplementações



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

informavam fonte 100 como a origem dos recursos. No entanto, no exercício em análise, não houve excesso de arrecadação nessa fonte.

Quanto a este ponto, entendo imprescindível retratar as considerações já expostas no Relatório da comissão de assessoramento, diante da gravidade acometida pelo Poder Executivo Estadual, que compromete a lisura das contas públicas.

Como se sabe, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Rio Grande do Norte teve seus créditos aprovados e distribuídos nos programas de trabalho. A esses créditos aprovados dá-se o nome de créditos iniciais. Entretanto, por muitas vezes a LOA não prevê a realização de determinados dispêndios ou não dispõe de recursos suficientes para atendê-los no exato momento em que deveriam ser efetuados.

Essa insuficiência de recursos para atender ao dispêndio em questão, seja pela previsão a menor ou pela falta de previsão, mas que em face da influência de diversos fatores necessita ser executado, passa a ser suprida por meio da adoção do mecanismo de créditos adicionais.

Esses créditos são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento. Em outras palavras, os créditos adicionais são instrumentos de ajustes orçamentários, sendo fundamentais para *“oferecer flexibilidade e permitir a operacionalidade de qualquer sistema orçamentário”*.

De acordo com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais classificam-se em:

“suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;”

“especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;”



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

“extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”

O crédito suplementar destina-se ao reforço de dotação já existente, pois são utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes. Sua abertura depende da prévia existência de recursos para a efetivação da despesa, sendo autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Cabe ressaltar que a lei orçamentária poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite orçamentário (art. 167, incisos V e VI, da CF/88; art. 165, incisos V e VI, da CE/89; art. 41, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64).

O crédito especial ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo. Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, incisos I, V, VI e parágrafo 2º da CF/88; art. 165, incisos I, V, VI e parágrafo 2º, da CE/89; art. 41, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64).

Os créditos extraordinários, por sua vez, visam ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, tais como as decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. São abertos por decretos e poderão ser reabertos caso a promulgação ocorra nos últimos quatro meses do exercício (art. 167, parágrafos 2º e 3º, da CF/88; art. 165, parágrafos 2º e 3º, da CE/89; art. 41, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64).

A abertura de um crédito adicional é formalizada por um Decreto do Executivo, porém, depende de prévia autorização legislativa (Lei Federal nº 4.320/64, art. 42). Entretanto, também é possível que a própria lei orçamentária contenha a autorização para abertura de créditos suplementares (CF/88, parágrafo 8º, art. 165). É o caso da LOA de 2016, que traz as seguintes autorizações para abertura de créditos suplementares:

- a) 10% (dez por cento) do total das despesas fixadas no art. 4º (art.9º);



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

b) Até o limite correspondente a 10% (dez por cento) do total das despesas fixadas no art. 4º, para alterar a regionalização definida no Programa de Trabalho (art.10);

c) De recursos oriundos de operações de créditos autorizadas ou contratadas durante o exercício, de convênios colocados à disposição do Estado pela União, e de receitas próprias da Administração Indireta e Fundos, cujos recursos têm destinação específica, sem considerá-los no limite estabelecido no caput, do art. 9º, da LOA (art.11);

d) Destinados ao pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais, educação, segurança e saúde (art.12).

Concomitante ao atendimento dos limites acima, o gestor, ao abrir um crédito suplementar, deve, de forma inequívoca, comprovar a prévia existência de recursos para a efetivação da despesa.

**Esta conduta básica da legislação orçamentária não foi observada pelo Executivo Estadual, pois durante o exercício de 2016, o governo utilizou fontes de recursos cuja existência não foi comprovada, principalmente em relação à Suplementação por Excesso de Arrecadação–Tesouro, no valor de R\$ 131.533.200,21 (cento e trinta e um milhões quinhentos e trinta e três mil e duzentos reais e vinte e um centavos), sem a comprovação do efetivo excesso. Os decretos que abriram tais suplementações informavam fonte 100 como a origem dos recursos. No entanto, no exercício em análise, não houve excesso de arrecadação nessa fonte, tal como já alertado ao atual Chefe do Poder Executivo quando da apreciação das contas do Governo referente ao Exercício de 2015.**

Quanto a este ponto em específico, sequer a defesa apresentada nos autos abordou qualquer elemento de resposta, o que demonstra total afronta às normas vigentes e verdadeira indiferença para a falha gritante já descrita.

Portanto, a prática acima evidenciada configura flagrante violação ao princípio da legalidade das despesas previsto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, *verbis*:



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

Art. 167. São vedados:

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, ao tratar acerca dos crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Estadual, faz referência à lei federal que trata sobre o tema. Este é o teor do art. 65 da Constituição do Estado:

Art. 65. São crimes de responsabilidade do Governador os definidos em lei federal, que estabelece as normas de processo e julgamento.

A referida norma federal citada pela Constituição Estadual é a Lei de nº 1.079/1950, que estabelece expressamente em seus arts. 10 e 11:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

4) Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

Ao lado das considerações acima, o ato pode ainda ser objeto de apreciação à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), vez que,



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

consoante o art. 12 do referido diploma legal<sup>2</sup>, a sua aplicação dar-se-á *"independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica"*. Dessa maneira, ficou claro que o legislador, ao explicitar tal previsão fundamentada na Carta Magna<sup>3</sup>, veio de encontro ao desejo de uma sociedade que não compartilha com improbidade, imoralidade e o descaso pela coisa pública.

Sendo assim, o ato de abrir crédito suplementar motivado por excesso de arrecadação, quando, na verdade, sequer houve tal excesso, demonstra a tipicidade da conduta exposta na legislação acima, ante a violação ao princípio da legalidade das despesas, o que evidencia o enquadramento do fato como crime de responsabilidade e improbidade administrativa, razão pela qual há de se recomendar ao Poder Legislativo e Ministério Público Estadual a devida investigação meritória deste tema, já que além das violações acima referenciadas, tais atos podem servir como verdadeira manobra orçamentária para burlar o limite de créditos adicionais autorizado pelo Poder Legislativo de forma anual.

Superada tal questão, prossigo na leitura das conclusões do relatório da comissão.

<sup>2</sup> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

<sup>3</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.





**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

17) **A arrecadação dos valores das receitas correntes** manteve-se na média dos últimos exercícios, alcançando o valor total de **R\$ 10.114.833.073,69** (dez bilhões cento e quatorze milhões oitocentos e trinta e três mil e setenta e três reais e sessenta e nove centavos). Nesses valores estão incluídas a **receita intraorçamentária, no valor de R\$ 799.788.427,12** (setecentos e noventa e nove milhões setecentos e oitenta e oito mil quatrocentos e vinte sete reais e doze centavos), e a **dedução da receita corrente, no valor de R\$ 2.813.021.619,46** (dois bilhões oitocentos e treze milhões vinte e um mil seiscentos e dezenove reais e quarenta e seis centavos);

18) Houve um **aumento de arrecadação de R\$ 637.468.497,97** (seiscentos e trinta e sete milhões quatrocentos e sessenta e oito mil quatrocentos e noventa e sete reais e noventa e sete centavos). Contudo, **esse aumento não foi suficiente para cobrir a inflação** do período. A situação seria pior se não tivesse havido a arrecadação extraordinária de R\$ 337.600.250,50 (trezentos e trinta e sete milhões seiscentos mil duzentos e cinquenta reais e cinquenta centavos), referente à repatriação de recursos;

19) **A receita tributária do exercício de 2016 totalizou R\$ 5.992.984.653,65** (cinco bilhões novecentos e noventa e dois milhões novecentos e oitenta e quatro mil seiscentos e cinquenta e três reais e sessenta e cinco centavos);

20) **Os impostos responderam por 56,27% da arrecadação total do Estado**, no exercício de 2016. Os impostos sobre a produção e circulação corresponderam a 86,31% dos impostos arrecadados, ou seja, R\$ 4.912.803.891,76 (quatro bilhões novecentos e doze milhões oitocentos e três mil oitocentos e noventa e um reais e setenta e seis centavos), do total de impostos arrecadados de R\$ 5.692.121.014,76 (cinco bilhões seiscentos e noventa e dois milhões cento e vinte e um mil e quatorze reais e setenta e seis centavos);

21) **Os valores das contribuições, basicamente aqueles destinados ao custeio da seguridade social**, que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social, totalizaram **R\$ 381.650.300,31** (trezentos e oitenta e um milhões seiscentos e cinquenta mil e trezentos reais e trinta e um centavos). Importa registrar que esse valor é referente apenas à contribuição dos servidores ativos e inativos, já que a parcela referente à contribuição patronal está relacionada nas receitas intraorçamentárias;



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

22) **A arrecadação de receitas patrimoniais alcançou o valor de R\$ 239.681.958,93** (duzentos e trinta e nove milhões seiscentos e oitenta e um mil novecentos e cinquenta e oito reais e noventa e três centavos), 461,81% do valor previsto no orçamento;

23) **O Governo do Estado arrecadou em Receita Agropecuária R\$ 4.513.007,77** (quatro milhões quinhentos e treze mil e sete reais e setenta e sete centavos), apresentando uma variação média de 26 % na arrecadação;

24) **A arrecadação com Receita de Serviços foi de apenas R\$ 58.735.657,60** (cinquenta e oito milhões setecentos e trinta e cinco mil seiscentos e cinquenta e sete reais e sessenta centavos). Esse resultado demonstra **baixa eficiência de arrecadação**, pois representa 56,22% do valor previsto;

25) No exercício de 2016, **as transferências intergovernamentais totalizaram R\$ 4.900.828.815,35** (quatro bilhões novecentos milhões oitocentos e vinte e oito mil oitocentos e quinze reais e trinta e cinco centavos). **No período, houve um aumento da arrecadação de R\$ 417.685.332,16** (quatrocentos e dezessete milhões seiscentos e oitenta e cinco mil trezentos e trinta e dois reais e dezesseis centavos), acima da média dos últimos exercícios, em decorrência, principalmente, da **repatriação de recursos**, fato ocorrido em dezembro de 2016;

26) **A arrecadação com receitas de capital foi de R\$ 322.154.174,24** (trezentos e vinte e dois milhões cento e cinquenta e quatro mil cento e setenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), ou seja, **46,5% do valor previsto**. Esse resultado se deve a valores recebidos de financiamentos, por meio do RN Sustentável, e de uma receita extraordinária referente à restituição proveniente de depósitos judiciais, no montante de R\$ 63.052.969,24 (sessenta e três milhões cinquenta e dois mil novecentos e sessenta e nove reais e vinte e quatro centavos);

27) No exercício em análise **foram empenhadas despesas no valor total de R\$ 10.154.993.407,22** (dez bilhões cento e cinquenta e quatro milhões novecentos e noventa e três mil quatrocentos e sete reais e vinte e dois centavos). Como fator positivo, destaca-se o **crescimento do nível de execução da despesa de capital**, que foi de 52,98% contra 35,7% do exercício anterior;



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

28) Do total das despesas empenhadas, R\$ 9.145.252.721,42 (nove bilhões cento e quarenta e cinco milhões duzentos e cinquenta e dois mil setecentos e vinte e um reais e quarenta e dois centavos) são de despesas correntes e R\$ 1.009.740.685,80 (um bilhão nove milhões setecentos e quarenta mil seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta centavos) de despesas de capital;

29) **As despesas com pessoal e encargos sociais representam 81,35% das despesas correntes**, complementadas por 17,52% relativas a Outras Despesas Correntes e 1,13% relativas a juros e encargos da dívida;

Cumprе ressaltar que a cada exercício aumenta participação da despesa de pessoal na composição do total da despesa corrente. Em 2016 essa participação foi de 81,35%, enquanto que no exercício anterior era de 70,15%. Essa despesa é responsável pelo maior dispêndio de recursos do Governo do Estado do Rio Grande Norte e representa 73,25% da despesa total de 2016, contra 64,03% do exercício anterior. Importa registrar que muitas despesas com pessoas não compõem esse grupo, como terceirização, auxílios, indenizações, entre outros.

30) **A principal característica das despesas de capital** do Governo do Estado do Rio Grande do Norte é o **baixo índice de execução dos investimentos** que, no exercício, foi de apenas 40,57%, em função da baixa arrecadação de receita de capital e do superávit corrente. No período, foram empenhados R\$ 1.009.740.685,80 (um bilhão nove milhões setecentos e quarenta mil seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta centavos);

31) No exercício de 2016, os **gastos com segurança alcançaram R\$ 1.058.461.843,27** (um bilhão cinquenta e oito milhões quatrocentos e sessenta e um mil oitocentos e quarenta e três reais e vinte sete centavos);

32) Dos valores **investidos** na função segurança, a subfunção Transporte Rodoviário respondeu por R\$ 7.967.613,40 (sete milhões novecentos e sessenta e sete mil seiscentos e treze reais e quarenta centavos), ou seja, 73,73% do total. Há que se ressaltar, no entanto, que o **investimento foi muito baixo, representando apenas 1,02% do total empenhado em segurança**;

Quanto a este ponto, faz-se necessário asseverar que a portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, de autoria do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

(MPOG), atualiza a discriminação da despesa por funções, designa a subfunção Transporte Rodoviários à função Transporte. Esse fato exige uma análise dos valores informados.

Em consulta ao SIAF e verificando os empenhos individualmente, concluiu-se que todos os valores são relativos a obras de rodovias como o 2016NE00178, no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), cuja destinação é a pavimentação dos acessos ao novo aeroporto internacional do RN. Outros valores se referem a medições de obras na malha viária em todo o Estado, evidenciando assim que os valores empenhados não deveriam estar demonstrados na função Segurança e sim na Função Transporte, corroborando com o que define a portaria nº 42, do MPOG.

Com isso, o valor investido em segurança foi menor do que o demonstrado, pois ao retirar os valores dessa subfunção, **o valor efetivamente investido em segurança totaliza apenas R\$ 2.838.798,49 (dois milhões oitocentos e trinta e oito mil setecentos e noventa e oito reais e quarenta e nove centavos), ou seja, 0,27% do valor total gasto na função segurança.**

Oportunizada a manifestação, o Chefe do Poder Executivo não realizou qualquer consideração acerca dos fatos acima.

33) Na função **Comunicação** foram gastos, no exercício de 2016, **R\$ 17.066.833,18** (dezessete milhões sessenta e seis mil oitocentos e trinta e três reais e dezoito centavos), sendo R\$ 16.036.931,09 (dezesseis milhões trinta e seis mil novecentos e trinta e um reais e nove centavos) com a comunicação social, principalmente com a publicidade, demonstrando um aumento de 13,83% em relação ao exercício anterior, quando esse gasto foi de R\$ 14.088.199,07 (quatorze milhões oitenta e oito mil cento e noventa e nove reais e sete centavos);

34) Na função **Previdência Social**, foi constatado que **o IPERN não realizou a reavaliação atuarial no exercício de 2016**, deixando dessa forma de mensurar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, **contrariando o art. 1º, I, da Lei 9.717/98**;



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

35) Como **efeito da ausência do cálculo do Passivo Atuarial**, não houve o registro na contabilidade das Provisões Matemáticas, **subavaliando o Resultado apurado no Balanço de 2016**;

Quanto a esta conclusão em específico, a defesa alegou:

*As Provisões Matemáticas encontram-se consolidadas no Grupo de Contas 2.2.7.2.0.00.00 – Provisões Matemática Previdenciárias a Longo Prazo, tendo sido devidamente contabilizadas conforme os documentos de nº 2016NS00012 a 2016NS00018, de acordo com os valores informados pelo Relatório de Reavaliação Atuarial do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Norte – 2016, emitido pela Diretoria de Governo do Branco do Brasil, sob responsabilidade do Sr. Antonio Mário Rattes de Oliveira, Atuário registrado no MIBA nº 1162 (documentos anexo).*

Apesar dos argumentos de defesa, o relatório definitivo da comissão especial de assessoramento identificou que foram acostados os Relatórios das Reavaliações Atuariais do IPERN referentes aos servidores civis e militares. Ocorre que ambas as reavaliações, que foram confeccionadas em 2017, dizem respeito à data-base de dezembro de 2015. **Não foram, portanto, juntados os relatórios das Reavaliações Atuariais do IPERN referentes aos servidores civis e militares, cuja data-base é dezembro de 2016.**

De acordo com o art. 14, da Portaria do Ministério da Previdência Social de nº 403/2008, as reavaliações atuariais e os respectivos Demonstrativos de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA) devem ter como data de avaliação o último dia do exercício anterior ao da vigência de sua apresentação, *in verbis*:

*Art. 14. As reavaliações atuariais, e os respectivos DRAA, deverão ter como data da avaliação o último dia do exercício anterior ao da exigência de sua apresentação, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de julho a dezembro do exercício anterior*



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

*ao da exigência de sua apresentação. (Nova redação dada pela PORTARIA MPS Nº 21, DE 16/01/2013).*

E foi nesse sentido que o Ministério da Fazenda editou a Portaria MF nº 001/2017, determinando, por meio de seu art. 4º, que o prazo máximo para envio de demonstrativos obrigatórios, dentre eles o próprio Demonstrativo de Resultado de Avaliação Atuarial (DRAA), seria 30/04/2017:

*Art. 4º Ficam prorrogados para 30 de abril de 2017 os prazos previstos na Portaria MPS nº 204, de 2008, para encaminhamento, à Secretaria de Políticas de Previdência Social, dos seguintes demonstrativos obrigatórios:*

*I - Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA relativo ao exercício de 2017, previsto no inciso I do § 6º do art. 5º;*

*(...)*

Nessa toada, importa esclarecer que os Relatórios das Reavaliações Atuariais do IPERN de 2017, cuja data-base do cadastro e da reavaliação é dezembro de 2016, já deveriam estar concluídos. Contudo, **a defesa preocupou-se em juntar aos autos os Relatórios das Reavaliações Atuariais do IPERN cuja data-base do cadastro e da reavaliação é dezembro de 2015, e não dezembro de 2016.**

Não bastasse a apresentação dos Relatórios das Reavaliações Atuariais do IPERN referentes ao exercício de 2015, **os valores das provisões matemáticas previdenciárias constantes no demonstrativo de mesmo nome não foram registrados no Balanço Patrimonial.**

Enquanto os Demonstrativos das Provisões Matemáticas dos Relatórios de Reavaliações Atuariais dos servidores civis e militares registraram, na conta “2.2.7.2.0.00.00 – Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, R\$ 198.924.145.884,72 (cento e noventa e oito bilhões novecentos e vinte e quatro milhões cento e quarenta e cinco mil oitocentos e oitenta e quatro reais e setenta e dois centavos), **o Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2016 registrou que as Provisões a Longo Prazo totalizaram R\$ 0,00 (zero).**



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

Em face destes argumentos, entende-se pela rejeição dos argumentos de defesa e, por consequente, pela manutenção do teor da Conclusão 35 do Relatório Preliminar.

**36) O Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - ANEXO XIII foi apresentado zerado, o que impossibilitou a análise técnica e a emissão de opinião. Esse demonstrativo apresenta a projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS e integra o RREO referente ao último bimestre do exercício, o qual deveria ter sido publicado até trinta dias após o encerramento do exercício;**

Ao se manifestar, o Chefe do Poder Executivo Estadual ponderou que o antedito anexo foi devidamente retificado e republicado no Diário Oficial do Estado na edição nº 13.983, que circulou na data de 05/08/2017.

Ocorre que além da retificação intempestiva, já que o prazo máximo era 30/04/2017, os Relatórios de Reavaliações Atuariais do IPERN juntados aos presentes autos são equivocados, pois correspondem à data-base de dezembro de 2015, e não de dezembro de 2016, razão pela qual me alinho integralmente ao relatório da comissão especial de assessoramento.

**37) Ausência de apresentação à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, pelo ente federativo, de termo aditivo referente às alterações que deveriam ter sido feitas na Nota Técnica Atuarial, acompanhada das justificativas técnicas com a descrição clara e precisa das características gerais dos planos de benefícios, da formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, bem como das bases técnicas e premissas utilizadas nos cálculos que embasaram a decisão da extinção do Plano Previdenciário e criação do FUNFIRN;**

38) A compreensão do resultado fiscal líquido previdenciário publicado pelo Estado, apesar de ser negativo, implica que as disponibilidades financeiras foram superiores à Dívida Consolidada Previdenciária (apurada no montante de R\$ 646.517.004,04 - seiscentos e quarenta e seis milhões quinhentos e dezessete mil e quatro reais e quatro centavos) e aos Passivos Reconhecidos, já que houve um decréscimo considerável da dívida quando comparado ao Exercício financeiro de 2015 (total da dívida R\$ 442.498.636,45 - quatrocentos e quarenta e dois milhões



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

quatrocentos e noventa e oito mil seiscentos e trinta e seis reais e quarenta e cinco centavos). Entretanto, essa afirmativa não se sustenta, visto que o Regime apresenta desequilíbrio financeiro e atuarial e os resultados apresentados precisam ser melhores evidenciados. Impende destacar que no demonstrativo de apuração da Dívida Consolidada Previdenciária, o Estado apresentou o valor do passivo atuarial zerado, também não atualizou as demais dívidas (valor apresentado em 2016 é o mesmo de 2015), nem trouxe registro na rubrica - haveres financeiros, assim como não reconheceu passivos. **Com isso, deu a impressão de que os recursos disponíveis foram suficientes para diminuir a dívida. No entanto, o que houve foi o não reconhecimento da maior parte da dívida** (Provisão matemática previdenciária + Montante para cobertura de insuficiência financeira + contabilização das demais dívidas previdenciárias), bem como o consumo de grande parte do Ativo disponível e dos Investimentos, não refletindo o efetivo endividamento da Previdência Estadual;

**39) A projeção atuarial das receitas e despesas previdenciárias apresentada na LDO pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte refere-se ao Fundo Financeiro do ano de 2013, época em que existia a segregação da massa e a existência de dois fundos: o Financeiro e o Previdenciário. Isso quer dizer que a projeção anexada à LDO corresponde a uma situação não mais existente. Assim, o resultado apresentado não nos permite fazer nenhuma consideração atuarial;**

Neste ponto, o Chefe do Poder Executivo Estadual novamente reiterou acerca que a falha foi sanada através de republicação do ato no Diário Oficial do Estado na edição nº 13.983, que circulou na data de 05/08/2017.

Entretanto, a falha permanece pelos mesmos motivos da conclusão de nº 36, qual seja a retificação intempestiva (prazo máximo era 30/04/2017) e dados equivocados (correspondem à data-base de dezembro de 2015, e não de dezembro de 2016).

### III. QUANTO À GESTÃO FINANCEIRA:

40) No exercício de 2016 houve um superávit financeiro de R\$ 864.477.334,54 (oitocentos e sessenta e quatro milhões quatrocentos e setenta e sete mil trezentos e trinta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos);





41) As **variações patrimoniais aumentativas (VPA)**, que são aquelas que aumentam o patrimônio líquido do Estado, **totalizaram R\$ 40.215.574.996,86** (quarenta bilhões duzentos e quinze milhões quinhentos e setenta e quatro mil novecentos e noventa e seis reais e oitenta e seis centavos). As **variações patrimoniais diminutivas (VPD)**, por sua vez, **totalizaram R\$ 39.744.379.033,37** (trinta e nove bilhões setecentos e quarenta e quatro milhões trezentos e setenta e nove mil e trinta e três reais e trinta e sete centavos), ocasionando um **resultado patrimonial positivo de R\$ 471.195.963,48** (quatrocentos e setenta e um milhões cento e noventa e cinco mil novecentos e sessenta e três reais e quarenta e oito centavos);

42) Considerando que apenas os ingressos, excluindo o saldo do exercício anterior, foram de R\$ 42.830.451.720,67 (quarenta e dois bilhões oitocentos e trinta milhões quatrocentos e cinquenta e um mil setecentos e vinte reais e sessenta e sete centavos) e os dispêndios, excluindo o saldo do exercício seguinte, foram de R\$ 42.249.621.237,36 (quarenta e dois bilhões duzentos e quarenta e nove milhões seiscentos e vinte e um mil duzentos e trinta e sete reais e trinta e seis centavos), é possível afirmar que **houve um superávit do resultado financeiro de R\$ 580.830.483,30** (quinhentos e oitenta milhões oitocentos e trinta mil quatrocentos e oitenta e três reais e trinta centavos);

43) No exercício em análise, observa-se um **déficit financeiro orçamentário de R\$ 40.160.333,52** (quarenta milhões cento e sessenta mil trezentos e trinta e três reais e cinquenta e dois centavos). Esse resultado se deve, principalmente, pelo **déficit de recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), de R\$ 166.488.012,69** (cento e sessenta e seis milhões quatrocentos e oitenta e oito mil e doze reais e sessenta e nove centavos);

44) Comparando o valor de ingresso de **recursos extraorçamentários**, de R\$ 16.315.264.789,50 (dezesesseis bilhões trezentos e quinze milhões duzentos e sessenta e quatro mil setecentos e oitenta e nove reais e cinquenta centavos), e o dispêndio, de R\$ 15.694.273.972,66 (quinze bilhões seiscentos e noventa e quatro milhões duzentos e setenta e três mil novecentos e setenta e dois reais e sessenta e seis centavos), chega-se a um **superávit de R\$ 620.990.816,84** (seiscentos e vinte milhões novecentos e noventa mil oitocentos e dezesesseis reais e oitenta e quatro centavos);



45) Apesar de o Demonstrativo de Fluxo de Caixa ter sido publicado, a **análise restou prejudicada pela falta dos valores referentes ao exercício anterior**, inviabilizando, assim, a análise do resultado da gestão financeira do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, no exercício de 2016;

#### IV. QUANTO À GESTÃO PATRIMONIAL:

46) **O total do Ativo Circulante de 2016 foi de R\$ 2.246.520.803,51** (dois bilhões duzentos e quarenta e seis milhões quinhentos e vinte mil oitocentos e três reais e cinquenta e um centavos). A maior parte desse valor (83,14%) corresponde à Caixa ou Equivalente de Caixa;

47) Praticamente todos os valores de Disponibilidade de Caixa e Equivalente de Caixa se encontram em contas vinculadas em Aplicações Financeiras e Bancos, fora da conta única. Somente as aplicações financeiras, por exemplo, respondem por R\$ 1.166.377.026,38 (um bilhão cento e sessenta e seis milhões trezentos e setenta e sete mil e vinte seis reais e trinta e oito centavos);

48) No exercício em análise, houve aumento nas despesas pendentes de regularização. **Consultando o SIAF, foram verificados lançamentos na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, no total de R\$ 67.840.739,06 (sessenta e sete milhões oitocentos e quarenta mil setecentos e trinta e nove reais e seis centavos), relativos a pagamentos de despesas com o PROADI<sup>4</sup> e realizados por meio de ofícios, sem autorização orçamentária;**

Para se chegar a tal conclusão, a comissão especial de assessoramento indicou que os supracitados valores foram pagos com base em ofícios e sem autorização orçamentária, já que os mesmos não se encontravam com lastro orçamentário. Nesta linha, se verificou que foi autorizada a quantia de R\$ 214.034.520,01 (duzentos e quatorze milhões trinta e quatro mil quinhentos e vinte reais e um centavo) e foram liquidados R\$ 214.034.519,06 (duzentos e quatorze milhões trinta e quatro mil quinhentos e dezenove reais e seis centavos), ou seja, praticamente 100% do valor autorizado.

<sup>4</sup> Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte.



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

Em relação a este fato, configura-se nova irregularidade de natureza gravíssima, vez que além de violar as regras orçamentárias mais básicas (despesa sem prévio empenho, além da autorização do pagamento por meio de ofício e não de ordem bancária), trata-se de conduta que dificulta sua fiscalização pelos órgãos de controle.

Com relação à oportunidade de manifestação, a defesa não explica a não emissão de uma ordem bancária para o pagamento da despesa, de forma que não se refutou o artifício do pagamento por meio de ofício. A própria defesa descreve a falta de “*providências formais*” para o não empenho da despesa, providências essas que poderiam ser sanadas com a publicação de um decreto de abertura de crédito suplementar, fato que não foi realizado.

Não é ainda por demais lembrar que foi com base nesta sistemática de pagamento de valores via ofício, e sem prévio empenho, que se desencadeou a descoberta de graves escândalos de corrupção no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (IDEMA), amplamente conhecida através da “Operação Candeeiro”, procedimento este deflagrado pelo Ministério Público Estadual e Polícias Civil e Militar e que é igualmente objeto de análise por esta Corte nos autos de nº 12520/2015-TC.

Em razão deste aspecto grave - o que, representa, inclusive, crime de responsabilidade (art. 11, item 1, da Lei 1.079/1950<sup>5</sup>) e improbidade administrativa -, recomenda-se ao Poder Executivo Estadual que proíba expressamente a realização de qualquer pagamento através de ofício, mediante edição de decreto, com o fito de evitar irregularidades futuras.

Ainda quanto a este ponto, entendo cabível a devida representação ao Ministério Público Estadual para a apuração necessária, bem como a realização de auditoria na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, mediante inclusão da citada pasta no Plano de Fiscalização Anual para o exercício de 2018, notadamente para averiguar todos os aspectos legais atinentes ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI).

---

<sup>5</sup> Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

Ultrapassada a análise deste aspecto, prossigo na leitura das conclusões do relatório da comissão.

49) O Ativo não circulante é composto, principalmente, pelo realizável a longo prazo que sozinho corresponde por 70,63% do total. Desse valor, quase a totalidade é composta pela Dívida Ativa, que teve um saldo de R\$ 6.501.526.849,03 (seis bilhões quinhentos e um milhões quinhentos e vinte seis mil oitocentos e quarenta e nove reais e três centavos) e representa 64,55% do ativo não circulante;

50) **O Governo do Estado do Rio Grande do Norte faz a contabilização da gestão patrimonial da Dívida Ativa no último dia do exercício, praticando apenas o lançamento da inscrição e da baixa da conta.** Esse procedimento vai de encontro ao princípio contábil da oportunidade, concluindo que não há correção monetária, juros e encargos do saldo da dívida, pois nela somente estão demonstradas as inscrições e as receitas de recebimento;

51) O imobilizado do Estado do Rio Grande do Norte apresenta um valor R\$ 2.887.345.069,92 (dois bilhões oitocentos e oitenta e sete milhões trezentos e quarenta e cinco mil e sessenta e nove reais e noventa e dois centavos), merecendo destaque o baixo valor registrado no item de depreciação/amortização. Em outras palavras, **o Estado não realizou a reavaliação e depreciação de seus bens e, portanto, os números expostos no imobilizado não representam a realidade;**

52) No exercício de 2016, **o passivo circulante totalizou R\$ 1.150.203.654,11** (um bilhão cento e cinquenta milhões duzentos e três mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e onze centavos), havendo uma **variação de 132,49% nos valores devidos a curto prazo, ocasionada principalmente pelo aumento das Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo**, que apresentaram um aumento de 3.267,59% em relação ao exercício de 2015. Esse fato decorre do **atraso do pagamento da folha de dezembro e o 13º salário de 2016, pagos em 2017**, e que totalizou R\$ 297.943.330,71 (duzentos e noventa e sete milhões novecentos e quarenta e três mil trezentos e trinta reais e setenta e um centavos);

53) **O passivo não circulante totalizou R\$ 2.311.680.952,11** (dois bilhões trezentos e onze milhões seiscentos e oitenta mil novecentos e cinquenta e dois reais e onze centavos), sendo composto, majoritariamente, por Empréstimos e



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

Financiamentos a longo prazo que, no exercício de 2016, corresponderam a 73,19% do total;

#### **V. QUANTO À GESTÃO DE PESSOAS:**

54) O Governo do Estado tem uma folha de pessoal, dentre ativos e inativos, composta por cerca de 106.000 (cento e seis mil) servidores e empregados públicos, dos quais 38.000 (trinta e oito mil) são servidores públicos inativos, 3.700 (três mil e setecentos) são empregados públicos, 7.700 (sete mil e setecentos) são servidores públicos ativos e inativos vinculados aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público;

55) Analisando demograficamente a massa dos servidores efetivos do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte a razão de dependência dos servidores inativos em relação aos ativos tem aumentado, sobretudo em razão do envelhecimento populacional de seu corpo técnico;

#### **VI. QUANTO ÀS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS:**

56) **O Governo do Estado do Rio Grande do Norte aplicou 25,54% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, atendendo assim o percentual Constitucional.** O valor da despesa com educação foi de R\$ 2.023.330.116,42 (dois bilhões vinte e três milhões trezentos e trinta mil cento e dezesseis reais e quarenta e dois centavos);

57) O Estado do Rio Grande do Norte **gastou com ensino superior o valor de R\$ 279.166.090,66** (duzentos e setenta e nove milhões cento e sessenta e seis mil e noventa reais e sessenta e seis centavos). Esse gasto, a exemplo do exercício anterior, **foi registrado erroneamente na subfunção Administração;**

58) Os valores com **ações e serviços públicos de saúde** realizados no exercício de 2016 representaram R\$ 962.870.461,88 (novecentos e sessenta e dois milhões oitocentos e setenta mil quatrocentos e sessenta e um reais e oitenta e oito centavos). Esse valor representa **12,34% (0,34 pontos percentuais acima do limite legal de 12%)** da receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais.



## VII. QUANTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF):

Quanto a este capítulo, há de se fazer um registro acerca da reiterada conduta do Executivo Estadual em republicar, por várias vezes, os Demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, o que dificulta a análise definitiva por esta Corte de Contas.

Esclarecida esta questão, assevero que o Relatório Técnico elaborado pela comissão especial de assessoramento se lastreou na vigência dos valores dos Demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal publicados pelo Governo do Estado no DOE de 01/02/2017. No entanto, os demonstrativos componentes desses Relatórios foram republicados em 04/08/2017, conforme informado pela defesa.

Nesta senda, é imperioso registrar que essa republicação dos demonstrativos do RREO e RGF, com alteração dos valores, 6 (seis) meses depois do prazo estipulado legalmente para sua publicação, não provocou mudanças na essência das conclusões do Relatório Técnico, que são as seguintes:

59) Pelo critério de apuração denominado “abaixo da linha”, o Resultado Nominal do Estado do RN alcançou o valor de R\$ 442.498.636,45 (quatrocentos e quarenta e dois milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, seiscentos e trinta e seis reais e quarenta e cinco centavos);

60) A partir do resultado apresentado, **a meta de Resultado Nominal fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO** para o exercício de 2016, qual seja de R\$ 466.007.000,00 (quatrocentos e sessenta e seis milhões e sete mil reais), **não foi alcançada**;

61) Por sua vez, **no que concerne aos saldos do exercício anterior, existe uma divergência entre os valores apresentados no RREO do 6º bimestre de 2015, DOE de 30/01/16, e os valores do mesmo exercício de 2015 apresentados no RREO do 6º bimestre de 2016, DOE de 01/02/17;**

62) Considerando que o Resultado Nominal, apurado pelo critério abaixo da linha, corresponde à variação do estoque da dívida fiscal líquida de um exercício



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

para outro, **caso se calcule o resultado do exercício de 2016 tomando por base os valores do exercício de 2015 divulgados no DOE de 30/01/16, obtém-se o Resultado Nominal de R\$ 76.136.815,67** (setenta e seis milhões, cento e trinta e seis mil, oitocentos e quinze reais e sessenta e sete centavos) **e não de 442 milhões, conforme divulgado.** Cabe ressaltar que esse Resultado Nominal de 76 milhões ficaria longe de atender à meta fiscal de 466 milhões, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016;

63) Tendo em vista que o Resultado Nominal de 2016 depende dos saldos de 2015 para ser corretamente calculado e estes estão apresentando divergências, **é imperioso que o Governo do Estado preste esclarecimentos sobre o valor do Resultado Nominal de 2016;**

64) **Os Poderes e Órgãos Estaduais do RN iniciaram o exercício de 2016 com o valor de R\$ 561.931.684,44** (quinhentos e sessenta e um milhões novecentos e trinta e um mil seiscentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) **de dívidas a título de restos a pagar e, ao final desse exercício, 2016,** computando o saldo pendente de pagamento (a pagar) mais as despesas inscritas em 31 de dezembro de 2016, **passaram para o exercício de 2017 o montante de R\$ 1.014.275.977,08** (um bilhão catorze milhões duzentos e setenta e cinco mil novecentos e setenta e sete reais e oito centavos) **de despesas inscritas em Restos a Pagar;**

65) **Do valor total de R\$ 1.014.275.977,08** (um bilhão catorze milhões duzentos e setenta e cinco mil novecentos e setenta e sete reais e oito centavos) **de Restos a Pagar inscritos e que passaram para o exercício de 2017, 62%** (sessenta e dois por cento) **são Restos a Pagar Processados. Nestes, Restos a Pagar Processados,** cujos bens e serviços foram entregues, **houve um crescimento,** do estoque inicial, **de 76% do exercício de 2015 para o exercício de 2016 e de 134% do exercício de 2016 para o exercício de 2017;**

66) É importante destacar que esse **crescimento substancial do volume de Restos a Pagar que passa de um exercício para o outro representa um risco à programação financeira do Estado,** com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. Isso porque, embora não demande nova dotação orçamentária, caso não haja a devida disponibilidade de caixa decorrente do exercício anterior para arcar com esses pagamentos, o



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

pagamento dos restos a pagar será feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais devem ser destinados às despesas do respectivo orçamento em curso, conforme inciso II, do art. 167, da CF;

67) Do montante de R\$ 561.931.684,44 (quinhentos e sessenta e um milhões, novecentos e trinta e um mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) de restos a pagar inscritos gerenciados pelos Poderes e Órgãos estaduais durante o exercício de 2016, aproximadamente 92% são do Poder Executivo Estadual;

68) **Houve o cancelamento de R\$ 5.667.880,15** (cinco milhões seiscentos e sessenta e sete mil oitocentos e oitenta reais e quinze centavos) **de Restos a Pagar Processados, prática que caracteriza enriquecimento ilícito do Estado, já que as despesas passaram pela fase da liquidação**, ou seja, houve o reconhecimento por parte do Estado de que o particular cumpriu todos os requisitos pactuados e, portanto, faz jus a sua contrapartida pelo fornecimento de algum bem ou prestação de serviço (art. 63, da Lei 4.320/1964);

Quanto às conclusões concernentes aos Restos a Pagar, a defesa concordou com as disposições do Relatório referentes ao crescimento do volume dessa conta, afirmando que esta representa tão só e exclusivamente a grave crise fiscal do Estado. Já no tocante ao cancelamento de restos a pagar processados, afirmou que as anulações visaram à regularização de equívocos no registro desses empenhos.

69) A propósito, tendo em vista também ter se verificado esse procedimento no exercício de 2015, no âmbito das Contas do Governo do Estado, Processo nº 17.470/2016, o Acórdão nº 634/2016-TC determinou a realização de auditoria com o objetivo de avaliar a legalidade desse procedimento, tendo sido deflagrado o Processo nº 3.567/2017-TC cujo objeto é a avaliação da legalidade do cancelamento dos Restos a Pagar Processados, praticado nos exercícios de 2015 e 2016;

70) **O Governo do Estado do RN realizou operações de crédito no exercício de 2016 no montante de R\$ 247.004.142,12** (duzentos e quarenta e sete milhões quatro mil cento e quarenta e dois reais e doze centavos). Esse valor foi inferior às despesas de capital liquidadas, as quais atingiram o montante de R\$





**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

599.385.552,32 (quinhentos e noventa e nove milhões trezentos e oitenta e cinco mil quinhentos e cinquenta e dois reais e trinta e dois centavos). Portanto, foi respeitado o inciso III, do art. 167, da CF (regra de ouro), que veda a realização de receitas de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital;

**71) A receita decorrente da alienação de ativos no exercício de 2016 foi de R\$ 744.620,28** (setecentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e vinte reais e vinte e oito centavos) e o demonstrativo publicado apontou que não houve aplicação desses recursos nas destinações legalmente autorizadas para ter, restando o seu valor como saldo financeiro a aplicar;

72) Os recursos oriundos da alienação de bens não estão sendo alocados em fonte de recurso específica, o que permite o potencial descumprimento do disposto no art. 44, da LRF, no que tange à vedação de financiamento de despesa corrente. Desse modo, resta a necessidade de esclarecimento acerca do valor atribuído ao campo *aplicação de recurso da alienação de ativos*, constante do demonstrativo em destaque, mormente em função da constatação de ausência de controle contábil de vinculação dessas receitas;

Acerca dos recursos oriundos da alienação de bens, a defesa entendeu que as conclusões do relatório procedem e, ao mesmo tempo, informou que tomará como recomendação no sentido de fazer o controle contábil, criando-se uma fonte-destinação própria desses recursos, bem como se procederá, por meio da Controladoria Geral do Estado, auditoria para esclarecer a dúvida suscitada, cujo relatório, quando concluso, será enviado a este Tribunal no prazo que vier a ser fixado pelo mesmo.

**73) Ao final do exercício em análise, 2016, o Poder Executivo do Estado do RN apurou em despesa com pessoal o valor de R\$ 4.360.319.823,08** (quatro bilhões trezentos e sessenta milhões trezentos e dezenove mil oitocentos e vinte e três reais e oito centavos), **totalizando 53,39% da Receita Corrente Líquida, o que ultrapassa em 4,39 pontos percentuais o limite legal para esse Poder. Dessa forma, houve o descumprimento do limite definido no art. 20, inciso II, alínea c, da LRF;**



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

74) O Poder Executivo vem descumprindo o limite de 49% da despesa com pessoal desde o 3º quadrimestre de 2014, com exceção do 2º quadrimestre de 2016;

75) Considerando o início do descumprimento do limite da despesa com pessoal no 3º quadrimestre de 2014, **o Poder Executivo deveria ter reduzido as despesas com pessoal em, no mínimo, um terço do valor que ultrapassou o limite legal nos dois primeiros quadrimestres de 2015 e ao limite máximo de 49% até o 1º quadrimestre de 2016**, prazo calculado nos termos da LRF. **No entanto, o Governo não reduziu essa despesa ao patamar de 49% da Receita Corrente Líquida no prazo devido, abril de 2016, uma vez que o seu percentual nesta data é de 50,28%;**

76) Desse modo, **constata-se o descumprimento do artigo 23, da LRF, no que concerne à eliminação do excesso de despesa com pessoal**, o que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, sujeitando o agente responsável à multa de trinta por cento dos vencimentos anuais, conforme teor do artigo 5º, da Lei nº 10.028/2000;

77) Ademais, **em razão de não ter reduzido as despesas com pessoal no prazo estabelecido, o Governo incorreu, a partir de maio de 2016, nas vedações elencadas no § 3º, do art. 23, da LRF**, quais sejam: impedimento de receber transferências voluntárias; de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e de contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal;

78) **Contudo, no 2º quadrimestre de 2016 o Poder Executivo alcançou o percentual de 48,39% de despesa com pessoal em relação à RCL, o que o levou a cumprir o limite legal de 49%**. Em decorrência disso, considerando que as restrições taxadas pelo §3º do artigo 23 da LRF são impostas enquanto perdurar o excesso, essas só estariam em vigor até a data desta recondução, ou seja, só se aplicariam ao Estado do RN no período de maio a agosto de 2016;

79) Todavia, em que pese sua recondução ao limite legal no 2º quadrimestre de 2016, **já no quadrimestre seguinte (3º quadrimestre de 2016) o Poder Executivo voltou a descumprir o limite da Lei, alcançando dessa vez um**



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

percentual de despesa com pessoal de **53,39%** da RCL, **ou seja, 4,39 pontos percentuais acima do limite legal;**

80) Diante dessa atipicidade de comportamento dos percentuais da despesa com pessoal do Poder Executivo e tendo em conta que a situação fiscal dessa despesa é crítica e de desrespeito notório às normas de finanças públicas, é relevante e prudente uma análise aprofundada da despesa com pessoal desse Poder;

81) Nessa oportunidade, em consonância com a necessidade de aferir a fidedignidade dos valores apresentados nos demonstrativos de despesas com pessoal, tramita neste Tribunal de Contas o Processo nº 6.101/2017-TC, cujo objeto é uma representação formulada pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, com vistas à realização de inspeção para aferir a integridade dos dados publicados nos demonstrativos de despesas com pessoal do Poder Executivo, dando ênfase ao 2º quadrimestre de 2016;

82) **Em face do descumprimento do limite legal da despesa com pessoal pelo Poder Executivo Estadual, o total da despesa com pessoal do Estado ao final de 2016 representa 62,77% da Receita Corrente Líquida RCL, o que extrapola o limite global de 60% determinado pelo inciso II do artigo 19 da LRF para os entes estaduais.** Essa situação de descumprimento, além das implicações legais, representa perda da capacidade de manutenção das outras despesas de custeio e perda da capacidade de investimento do Estado;

Quanto às conclusões relacionadas à despesa com pessoal, a defesa argumentou que a situação de baixo crescimento do PIB perdurou e, nesse caso, a flexibilização do prazo previsto na LRF deve aplicar-se recorrentemente.

Aduziu ainda ser a crise econômica a causa geradora do descumprimento do limite legal para a despesa com pessoal, diante da frustração de receita; e que as medidas previstas constitucionalmente para diminuir a despesa com pessoal prejudicam o funcionamento do Estado, uma vez que o quadro de servidores do Poder Executivo já é reduzido para a prestação dos serviços públicos.

A partir dos argumentos levantados, tem-se a registrar que a LRF (art. 66) prevê a prorrogação de prazo para recondução da despesa com pessoal ao limite,



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

da seguinte forma: no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos de retorno estabelecidos para a despesa total com pessoal (DTP) serão duplicados. Portanto, a partir da leitura deste dispositivo, verifica-se que não existe amparo na Lei para a aplicação do prazo de forma recorrente.

Já no âmbito das medidas previstas para a redução da despesa com pessoal, existem as determinadas na Constituição Federal (§§3º e 4º, do art. 169, da CF), concernentes à redução de pessoal, e as vedações previstas na LRF (art. 22), que devem ser aplicadas logo que o ente ultrapassar o limite prudencial de 95% do limite legal. A defesa comentou o reduzido quadro de pessoal do Poder Executivo, mas não apresentou comprovações de que não incorreu nas vedações previstas no artigo 22 da LRF no período analisado e não comprovou, de forma documental e fática, a impossibilidade da adoção das medidas previstas na Constituição Federal.

Dessa forma, ratifico integralmente as conclusões do Relatório Técnico quanto à despesa com pessoal.

83) Nos últimos 5 anos, a Receita Corrente Líquida do Estado do RN cresceu 28,45% e a despesa total com pessoal do Estado cresceu 38,65%, ou seja, em torno de 10 pontos percentuais a mais que a RCL;

84) No exercício em análise, **2016, a proporção de crescimento foi de 8,18% para a Receita Corrente Líquida e de 12,21% para a despesa total com pessoal;**

85) A Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Estado, ao final do exercício de 2016, apresentou um saldo de R\$ 646.517.004,04 (seiscentos e quarenta e seis milhões, quinhentos e dezessete mil, quatro reais e quatro centavos), que corresponde a 7,51% do valor da Receita Corrente Líquida. Pelo exposto, restou que o valor da DCL ficou longe de atingir o limite estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a qual estabelece o percentual limite de 200% em relação à RCL;

86) O Demonstrativo de Garantias e Contragarantias de Valores, contido no RGF do 3º quadrimestre de 2016, apresentou movimentação zerada, atestando a não realização dessas operações pelo Governo do Estado;



87) O limite de endividamento para os estados, que é de até 16% da RCL (Resolução do Senado Federal nº 40/2001), foi cumprido pelo Estado do RN, uma vez que as operações de crédito realizadas no exercício de 2016 alcançaram o valor de R\$ 247.004.142,12 (duzentos e quarenta e sete milhões, quatro mil, cento e quarenta e dois reais e doze centavos), que corresponde a 2,87% da Receita Corrente Líquida;

88) **No Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual publicado no DOE de 01/02/2017 não constam os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.** Esse demonstrativo visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa e deverá ser apresentado no RGF do último quadrimestre do exercício;

Ao exercer o contraditório e a ampla defesa, o Chefe do Poder Executivo Estadual informou que foram republicados, para correção de erros e omissões, todos os demonstrativos do Relatório de Gestão Fiscal relativos ao 3º quadrimestre de 2016.

Apesar da referida afirmação, esse Demonstrativo em específico não foi republicado **e sim, publicado pela primeira vez em 04/08/2017.** Essa intempestividade de publicação prejudicou a análise destas contas de Governo e **contrariou o §2º, do art. 55, da LRF, que determina que o Relatório de Gestão Fiscal, no qual este Demonstrativo deve estar contido, será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder.** Ressalta-se que a não publicação e envio a esta Corte de Contas do demonstrativo supramencionado **deve ensejar penalidades nos termos do inciso I e do §1º, ambos do art. 5º, da Lei 10.028/2000, bem como previsão do art. 107, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, razão pela qual há de se instaurar, acaso ainda inexistente, o respectivo processo de apuração de responsabilidade.**

Sendo assim, igualmente ratifico a opinião técnica da comissão acerca da defesa, vez que os argumentos expostos não são suficientes para elidir as impropriedades apresentadas e, dessa forma, devem ser mantidas as conclusões expedidas em relação aos pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



### VIII. QUANTO À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA:

Em resposta à análise realizada acerca da Administração Indireta do Estado do RN, item 10 do relatório da comissão especial de assessoramento, o Governo do Estado se pronunciou no sentido de que cada unidade da Administração Indireta presta contas anuais ao Tribunal de Contas do Estado, cujo mérito é examinado em autos apartados do presente processo.

Apesar da referida afirmação, cabe destacar que apesar de os componentes da Administração Indireta do Estado do RN prestarem contas separadamente a esta Corte de Contas, por meio de suas contas anuais, tal fato não exime o Chefe do Poder Executivo Estadual de possíveis responsabilidades por atos relativos à Administração Indireta verificados na presente Prestação de Contas Anual, notadamente quanto a constatação de que grande parte da Administração Indireta depende economicamente da Administração Direta, conforme conclusões descritas abaixo.

89) Na maioria das entidades analisadas, **o nível de execução orçamentária tanto das despesas quanto das receitas está dentro de padrões aceitáveis**, o que se evidencia da análise dos índices de Capacidade Operacional Financeira da Despesa e de Capacidade Operacional Financeira da Receita apurados;

90) Embora os índices de execução orçamentária estejam dentro de padrões aceitáveis, **não há um equilíbrio entre o nível de receitas e despesas para a maioria dos entes da Administração Indireta**, gerando um imenso esforço fiscal do Governo do Estado no aporte de recursos para cobrir tais déficits;

91) Somente o **IFESP, DETRAN, IDEMA, EMPROTUR, POTIGÁS e AGN**, dentre os integrantes da Administração Indireta, **apresentaram resultado econômico positivo em 2016**. Todos os demais apresentaram resultados deficitários;

92) Os demais 17 (dezessete) entes da Administração Indireta analisados neste relatório exigiram que o Governo do Estado aportasse recursos do



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

Tesouro Estadual no montante de, aproximadamente, R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais);

93) Até 01/08/2017, a EMGERN não havia encaminhado as Contas de Gestão relativas ao exercício de 2016;

94) No que tange ao **Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN)**, concluiu-se que em 2016 houve um **déficit orçamentário de aproximadamente R\$ 1.282.470.127,99** (um bilhão duzentos e oitenta e dois milhões quatrocentos e setenta mil cento e vinte e sete reais e noventa e nove centavos). O **nível de execução da despesa vem subindo de forma exponencial**, o que demanda um imenso esforço fiscal do Governo Estadual;

95) Quanto ao **Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)**, observa-se a **grande capacidade arrecadatória** dessa autarquia, passando de R\$ 88.830.678,08 (oitenta e oito milhões oitocentos e trinta mil seiscentos e setenta e oito reais e oito centavos) em 2012, para R\$ 112.596.479,90 (cento e doze milhões quinhentos e noventa e seis mil quatrocentos e setenta e nove reais e noventa centavos) em 2016;

96) O **Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA)** também apresentou uma **extraordinária capacidade arrecadatória**, evoluindo de R\$ 36.000.000,00 (trinta e seis milhões de reais) em 2012, para mais de R\$ 105.000.000,00 (cento e cinco milhões de reais) em 2016;

97) No que concerne à **Fundação Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FUERN)**, observou-se que **as despesas dessa fundação continuam em crescimento**, porém, em **níveis menores** do que em anos anteriores. As despesas executadas no exercício de 2016 somaram R\$ 279.362.172,38 (duzentos e setenta e nove milhões trezentos e sessenta e dois mil cento e setenta e dois reais e trinta e oito centavos);

98) No que tange à **Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN)**, concluiu-se que:



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

i) No exercício de 2016, houve um **incremento no faturamento e na arrecadação** correspondente a 12,33% e 12,46%, respectivamente, em relação ao exercício de 2015;

ii) No exercício de 2016, a **inadimplência foi de R\$ 62.004.662,78** (sessenta e dois milhões quatro mil seiscentos e sessenta e dois reais e setenta e oito centavos). Esse valor equivale a **10,28% do faturamento**, índice menor do que o de 2015, que ficou em torno de 10,41%;

iii) No exercício de 2016, a CAERN registrou um **prejuízo da ordem de R\$ 21.131.175,00** (vinte e um milhões cento e trinta e um mil cento e setenta e cinco reais);

iv) **Nos dois últimos exercícios financeiros, o Governo do Estado não aportou recursos no Capital Social da CAERN.** Apesar disso, caso haja futuros e sucessivos aportes nessa companhia, como ocorrera entre 2008 a 2014, existe a possibilidade de se configurar uma dependência por parte da CAERN de recursos do Tesouro Estadual, o que poderá ter importantes consequências jurídicas e contábeis;

99) No que tange à **Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE)**, concluiu-se que:

i) As despesas incorridas no exercício de 2016 exigiram **um esforço fiscal do Governo do Estado do Rio Grande do Norte da ordem de R\$ 74.199.259,76** (setenta e quatro milhões cento e noventa e nove mil duzentos e cinquenta e nove reais e setenta e seis centavos);

ii) A **Receita Bruta Operacional equivale a apenas 0,32% das despesas incorridas no exercício de 2016** da Companhia, o que evidencia a incapacidade quase que total em gerar receita;

iii) Verificou-se a **piora na situação patrimonial da DATANORTE**, uma vez que houve um **aumento de R\$ 4.741.928,00** (quatro milhões setecentos e quarenta e um mil novecentos e vinte e oito reais) **no Passivo a Descoberto** (Patrimônio Líquido);

iv) Observou-se, ainda, a **piora na capacidade de pagamento a curto prazo**, tendo em vista que o **Passivo a curto prazo aumentou em R\$ 4.208.787,00** (quatro milhões duzentos e oito mil setecentos e oitenta e sete reais), ao passo que o **Ativo Circulante aumentou em apenas R\$ 1.127.294,00** (um milhão cento e vinte e sete mil duzentos e noventa e quatro reais).





Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

Tendo em vista a instrução empreendida pela comissão especial de assessoramento após a apresentação de defesa, **entendo que devem ser mantidas todas as conclusões expedidas no relatório definitivo encartado no evento de nº 38**, razão pela qual passo a enumerar e ratificar, em seguida, as recomendações expostas no referido relatório.

## IX. RECOMENDAÇÕES

Considerando toda a matéria acima relatada e fundamentada, apresento a este Plenário as seguintes recomendações:

### I. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO:

1) Com relação aos instrumentos de planejamento, recomenda-se que seja realizada uma Auditoria Operacional no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN/RN), a fim de diagnosticar as fragilidades do planejamento do Estado;

2) Especificamente com relação às Diretrizes Orçamentárias, recomenda-se que nas próximas LDOs: **(i)** seja observada a correta confecção do **Anexo de Metas Fiscais**, a teor das exigências contidas no artigo 4º, § 2º, II, III, IV e V, da Lei Complementar nº 101/2000, assim como as orientações constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, quando for o caso; **(ii)** seja elaborado o **Anexo de Riscos Fiscais** em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional; e **(iii)** sejam reavaliados os riscos constantes no Anexo de Riscos Fiscais, uma vez que são repetitivos. Assim, é importante **verificar se realmente representam riscos, nos termos da lei, ou, se já não é o caso serem tratados no âmbito do planejamento;**

3) Ainda com relação ao **Anexo de Metas Fiscais**, é imprescindível que as próximas **LDOs**, adotando os dados disponíveis no Relatório de Avaliação Atuarial periódico dos Planos de Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, previsto na Lei nº. 9.717/98 e na Portaria MPS nº. 204/08, apresentem a **Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) acompanhada de uma análise descritiva dos parâmetros utilizados na avaliação atuarial e de valores que possuam maior**



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

**relevância** para o entendimento da situação financeira e atuarial do RPPS, demonstrando as variações atípicas observadas.

## II. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:

4) Em relação aos **Créditos Adicionais**, recomenda-se que, quando da confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), não seja incluído dispositivo que autorize, fora dos limites de suplementação, de forma automática, a incorporação de excesso de arrecadação;

5) Em relação à **Função Segurança**, que o Governo do Estado realize a alocação correta dos gastos em rodovias, contabilizando-os na função correta;

6) Em relação à **Função Previdenciária**, recomenda-se: **(i)** realizar a Reavaliação Atuarial do exercício de 2016, conforme preceitua o art. 1º, I, da Lei nº 9.717/98; **(ii)** regularizar os registros contábeis referentes às Provisões Matemáticas Previdenciárias; **(iii)** preencher o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - ANEXO XIII, que integra o RREO, referente ao último bimestre do exercício de 2016, o qual deveria ter sido publicado até trinta dias após o encerramento do exercício e cuja finalidade é apresentar a projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS; **(iv)** apresentar à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, termo aditivo referente às alterações que deveriam ter sido feitas na Nota Técnica Atuarial, acompanhada das justificativas técnicas com a descrição clara e precisa das características gerais dos planos de benefícios, da formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, que embasaram a decisão da extinção do Plano Previdenciário e criação do FUNFIRN; e **(v)** regularizar os registros referentes ao passivo atuarial, montante para cobertura de insuficiência financeira e demais dívidas no Demonstrativo da Dívida Consolidada Previdenciária. Recomenda-se que o Governo do Estado recalcule a Dívida Consolidada Previdenciária e pondere os efeitos do Passivo Atuarial do Ente quando da assunção de novas dívidas, com vistas a consolidar uma gestão fiscal responsável a curto, médio e longo prazos.

## III. GESTÃO PATRIMONIAL:



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

**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

7) Em relação à **Despesa a Regularizar**, recomenda-se que o seu saldo seja integralmente regularizado no exercício de 2017, sob pena de violação do art. 60, da Lei Federal nº 4.320/1964;

8) Recomenda-se que seja realizada, com a maior brevidade possível, uma **inspeção acerca da forma de pagamento dos valores a regularizar relativos ao PROADI, mediante inclusão pelo TCE/RN, de forma prioritária, de tal tema no Plano de Fiscalização Anual do exercício de 2018;**

9) Recomenda-se que o Poder Executivo Estadual promova vedação expressa, mediante decreto, acerca da realização de qualquer pagamento através de ofício, com o fito de evitar irregularidades futuras;

10) Em relação à **Dívida Ativa**, recomenda-se: **(i)** conferir a devida atenção e prioridade à cobrança da Dívida Ativa do Estado, com a adoção de um melhor controle do respectivo crédito, inclusive com o monitoramento permanente, bem como instituir um mecanismo que devolva ao ativo a expressão real do valor contabilizado, tornando-o compatível com a situação da Entidade e a expectativa de seu adimplemento, realizando controle contábil do quantitativo inscrito mensalmente a título de dívida ativa; e **(ii)** que o Estado constitua provisão para perdas de Dívida Ativa, de forma a revestir o demonstrativo contábil de um maior grau de precisão;

11) Em relação à demonstração dos **fluxos de caixa**, apesar de haver a publicação desse documento, a análise restou prejudicada pela falta dos valores referentes ao exercício anterior, fazendo-se necessária a publicação de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição.

#### **IV. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS:**

12) Em relação aos **valores destinados pelo Estado aos órgãos de ensino superior**, principalmente a UERN, as **despesas sejam registradas na subfunção correta**, ou seja, subfunção 364 – Nível Superior e não na 122 – Administração Geral, como atualmente se comporta.

#### **V. GESTÃO FISCAL:**



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

13) No que se refere à divergência de saldos da apuração do **Resultado Nominal** do exercício de 2015, caso se verifique que efetivamente ocorreu erro formal na elaboração desse Demonstrativo naquele exercício, proceda-se o mais breve possível à republicação, com justificativa das correções procedidas, mormente em função desse resultado influenciar os resultados dos exercícios seguintes;

14) Com relação aos **Restos a Pagar**, que o Governo do Estado envide esforços no planejamento orçamentário, de forma a buscar a redução dessa conta; observe os critérios legais para seu registro; bem como se abstenha de realizar anulações de restos a pagar processados, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade cabível;

15) Em relação aos recursos oriundos da **alienação de bens**, que sejam prestados esclarecimentos, no prazo de 20 (vinte) dias a partir da emissão do Parecer Prévio dessas contas anuais, acerca do valor atribuído ao campo “aplicação de recursos da alienação de ativos”, constante do demonstrativo em comento, bem como se institua controle contábil desses recursos, criando-se uma fonte de recurso específica;

16) Quanto à publicação intempestiva do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, recomenda-se a devida apuração de responsabilidade, nos termos da lei.

**VI. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA:**

17) No que tange aos **órgãos da Administração Indireta de Direito Público**, recomenda-se que o Governo do Estado do RN desenvolva ações que visem melhorar a arrecadação de recursos por parte desses órgãos, a fim de diminuir o esforço do Tesouro Estadual no financiamento e manutenção dessas entidades;

18) Com relação ao **Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN)**, é imprescindível aprimorar os níveis de execução da despesa pública, conforme constatado no item 10.1.1.3 do Relatório Técnico, tendo em vista tratar-se de um ente com grande capacidade arrecadatória;



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

19) Com relação ao **Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA)**, recomenda-se que sejam aperfeiçoados os níveis de execução da despesa pública, conforme constatado no item 10.1.1.4 do Relatório Técnico, pois tal ente é dotado de grande capacidade arrecadatória;

20) No que tange à **Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN)**, recomenda-se que: **(i)** sejam adotados procedimentos para diminuir a inadimplência dos consumidores, tendo em vista que em 2016 essa inadimplência alcançou o considerável montante de R\$ 62.004.662,78 (sessenta e dois milhões quatro mil seiscientos e sessenta e dois reais e setenta e oito centavos); e **(ii)** o Governo do Estado, na qualidade de controlador da CAERN, exija a adoção de medidas, por parte da Companhia, com vistas à obtenção de resultados que melhorem a saúde operacional e financeira da empresa;

21) No que tange à **Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Norte (DATANORTE)**, recomenda-se que: **(i)** sejam adotados procedimentos efetivos de cobrança de valores devidos à Companhia; e **(ii)** sejam implementadas medidas econômicas e financeiras com vistas a reduzir o passivo a descoberto, como também reduzir o passivo de curto prazo, verificados no seu Balanço Patrimonial de 2016.

### **III.CONCLUSÃO**

Ante o exposto e concordando integralmente com o Relatório da Comissão Especial para Análise das Contas (Evento nº 38) - cujas razões adoto de forma complementar -, **VOTO** no sentido de que este Tribunal emita Parecer Prévio, nos termos da Proposta apresentada por esta Conselheira Relatora, pela **REPROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS** de Sua Excelência, o Governador do Estado do Rio Grande do Norte, Sr. Robinson Mesquita de Faria, relativas ao exercício de 2016, nos termos do art. 59, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, combinado com o disposto no art. 237 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 009/2012-TCE), submetendo-o à deliberação da Augusta Assembleia Legislativa deste Estado, com as recomendações alhures arroladas.

Antes da remessa dos autos ao Poder Legislativo Estadual, deverá o caderno processual seguir às seguintes unidades deste Tribunal:



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

a) Secretaria de Controle Externo para conhecimento das falhas enumeradas no voto e acompanhamento da fiscalização exposta nas recomendações, inserindo-as no Plano de Fiscalização Anual referente ao exercício 2018<sup>6</sup>, bem como para otimizar a dinâmica de trabalho na abertura, em autos apartados, dos processos de apuração de responsabilidade das falhas apontadas neste Voto, aglutinando-se por competência de cada Diretoria de Controle Externo deste Tribunal;

b) Diretoria de Atos e Execuções, com o fito de notificar o Ministério Público Estadual acerca das irregularidades descritas neste voto, para o fim de apurar eventuais atos de improbidade administrativa e/ou ilícitos penais.

Por fim, VOTO ainda pelo registro de elogio na ficha funcional aos integrantes da comissão de assessoramento, os servidores Daniel Melo de Lacerda, Giulliane Rangel da Silva Almeida Assis, Heder de Azevedo da Rocha, Márcio Roberto Loiola Machado, Severiano Duarte Júnior, Vilmar Crisanto do Nascimento e Kátia Regina dos Santos Nobre.

Secretaria das Sessões do Pleno, 04 de dezembro de 2017.

**Conselheira Maria Adélia Sales**  
**Relatora**

---

<sup>6</sup> Deve ser priorizada auditoria na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, notadamente para averiguar todos os aspectos legais atinentes ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), haja vista a ocorrência de falhas graves (pagamentos por ofício - item 48 deste voto), que indicam, inclusive, a ocorrência de crime de responsabilidade e/ou improbidade administrativa.



Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales

**PROCESSO N° 9106/2017-TC**

**INTERESSADO:** GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

**ASSUNTO:** CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL  
REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016

**GOVERNADOR:** ROBINSON MESQUITA DE FARIA

**RELATORA:** CONSELHEIRA MARIA ADÉLIA SALES

### **PARECER PRÉVIO**

*Pela reprovação das Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte relativas ao exercício de 2016.*

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, reunido em sessão extraordinária, no uso da atribuição que lhe confere o art. 53, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o disposto no art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, e

**CONSIDERANDO** que as contas foram prestadas, tempestivamente, pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Norte, nos termos do art. 64, inciso XVIII, da Constituição Estadual;

**CONSIDERANDO** que o Parecer Prévio deve consistir numa apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução orçamentária, concluindo pela aprovação ou rejeição das contas, no todo ou em parte, com indicação neste último caso das parcelas ou rubricas impugnadas, a teor do que dispõe o art. 59, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012;

**CONSIDERANDO** que os resultados da análise a que foram submetidas as referidas contas, abrangendo os balanços gerais e demonstrativos dos orçamentos fiscal, da seguridade e de investimentos, encontram-se especificados no Relatório Anual e na Análise da Defesa apresentada por Sua Excelência o Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Norte, no voto da Conselheira Relatora, peças que integram este Parecer;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo Estadual utilizou fontes de recursos cuja existência não foi comprovada, principalmente em relação à Suplementação por Excesso de Arrecadação – Tesouro, no valor de R\$ 131.533.200,21 (cento e trinta e um milhões quinhentos e trinta e três mil duzentos reais e vinte e um centavos), sem a comprovação do efetivo excesso, vez que os decretos que abriram tais suplementações informavam fonte 100 como a origem dos recursos e, no entanto, no exercício em análise, não houve excesso de arrecadação



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

nessa fonte, demonstrando violação frontal ao art. 167, V, da Constituição Federal e configuração de crime de responsabilidade (art. 10, itens 4 e 6 e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079/1950) e improbidade administrativa (art. 11 da Lei nº 8.429/1992);

**CONSIDERANDO** que na função Previdência Social, foi constatado que o IPERN não realizou a reavaliação atuarial no exercício de 2016, deixando dessa forma de mensurar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, contrariando o art. 1º, I, da Lei 9.717/98;

**CONSIDERANDO** que como efeito da ausência do cálculo do Passivo Atuarial, não houve o registro na contabilidade das Provisões Matemáticas, subavaliando o Resultado apurado no Balanço de 2016;

**CONSIDERANDO** que o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - ANEXO XIII foi apresentado zerado, o que impossibilitou a análise técnica e a emissão de opinião, mesmo após a alegação de retificação, vez que os Relatórios de Reavaliações Atuariais do IPERN juntados aos presentes autos por ocasião da defesa são equivocados, pois correspondem à data-base de dezembro de 2015, e não de dezembro de 2016;

**CONSIDERANDO** que no demonstrativo de apuração da Dívida Consolidada Previdenciária, o Estado apresentou o valor do passivo atuarial zerado e também não atualizou as demais dívidas (valor apresentado em 2016 é o mesmo de 2015), nem trouxe registro na rubrica - haveres financeiros, assim como não reconheceu passivos, não refletindo o efetivo endividamento da Previdência Estadual;

**CONSIDERANDO** que a projeção atuarial das receitas e despesas previdenciárias apresentada na LDO pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte refere-se ao Fundo Financeiro do ano de 2013, época em que existia a segregação da massa e a existência de dois fundos: o Financeiro e o Previdenciário, evidenciando assim que a projeção anexada à LDO corresponde a uma situação não mais existente, o que impossibilita a realização de considerações da situação atuarial;

**CONSIDERANDO** que no exercício em análise foram verificados lançamentos na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, no total de R\$ 67.840.739,06 (sessenta e sete milhões oitocentos e quarenta mil setecentos e trinta e nove reais e seis centavos), relativos a pagamentos de despesas com o PROADI e realizados por meio de ofícios, sem autorização orçamentária, o que





**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

representa crime de responsabilidade (art. 11, item 1, da Lei 1.079/1950) e improbidade administrativa;

**CONSIDERANDO** que os Poderes e Órgãos Estaduais do RN iniciaram o exercício de 2016 com o valor de R\$ 561.931.684,44 (quinhentos e sessenta e um milhões novecentos e trinta e um mil seiscentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) de dívidas a título de restos a pagar e, ao final desse exercício, 2016, computando o saldo pendente de pagamento (a pagar) mais as despesas inscritas em 31 de dezembro de 2016, passaram para o exercício de 2017 o montante de R\$ 1.014.275.977,08 (um bilhão catorze milhões duzentos e setenta e cinco mil novecentos e setenta e sete reais e oito centavos) de despesas inscritas em Restos a Pagar;

**CONSIDERANDO** que é importante destacar que esse crescimento substancial do volume de Restos a Pagar que passa de um exercício para o outro representa um risco à programação financeira do Estado, com impactos potenciais negativos sobre o planejamento e a execução das políticas públicas, vez que embora não demande nova dotação orçamentária, caso não haja a devida disponibilidade de caixa decorrente do exercício anterior para arcar com esses pagamentos, o pagamento dos restos a pagar será feito com recursos financeiros dos exercícios posteriores, os quais devem ser destinados às despesas do respectivo orçamento em curso, conforme inciso II, do art. 167, da CF;

**CONSIDERANDO** que do montante de R\$ 561.931.684,44 (quinhentos e sessenta e um milhões, novecentos e trinta e um mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos) de restos a pagar inscritos gerenciados pelos Poderes e Órgãos estaduais durante o exercício de 2016, aproximadamente 92% são do Poder Executivo Estadual;

**CONSIDERANDO** que houve o cancelamento de R\$ 5.667.880,15 (cinco milhões seiscentos e sessenta e sete mil oitocentos e oitenta reais e quinze centavos) de Restos a Pagar Processados, prática que caracteriza enriquecimento ilícito do Estado, já que as despesas passaram pela fase da liquidação, ou seja, houve o reconhecimento por parte do Estado de que o particular cumpriu todos os requisitos pactuados e, portanto, faz jus a sua contrapartida pelo fornecimento de algum bem ou prestação de serviço (art. 63, da Lei 4.320/1964);

**CONSIDERANDO** que os recursos oriundos da alienação de bens não estão sendo alocados em fonte de recurso específica, o que permite o potencial descumprimento do disposto no art. 44, da LRF, no que tange à vedação de financiamento de despesa corrente;



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

**CONSIDERANDO** que ao final do exercício em análise, 2016, o Poder Executivo do Estado do RN apurou em despesa com pessoal o valor de R\$ 4.360.319.823,08 (quatro bilhões trezentos e sessenta milhões trezentos e dezenove mil oitocentos e vinte e três reais e oito centavos), totalizando 53,39% da Receita Corrente Líquida, o que ultrapassa em 4,39 pontos percentuais o limite legal para esse Poder, descumprindo assim o limite definido no art. 20, inciso II, alínea c, da LRF;

**CONSIDERANDO** o descumprimento do artigo 23, da LRF, no que concerne à eliminação do excesso de despesa com pessoal, o que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, sujeitando o agente responsável à multa de trinta por cento dos vencimentos anuais, conforme teor do artigo 5º, da Lei nº 10.028/2000;

**CONSIDERANDO** que em face do descumprimento do limite legal da despesa com pessoal pelo Poder Executivo Estadual, o total da despesa com pessoal do Estado ao final de 2016 representa 62,77% da Receita Corrente Líquida RCL, o que extrapola o limite global de 60% determinado pelo inciso II do artigo 19 da LRF para os entes estaduais, situação esta de descumprimento que, além das implicações legais, representa perda da capacidade de manutenção das outras despesas de custeio e perda da capacidade de investimento do Estado;

**CONSIDERANDO** que no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual publicado no DOE de 01/02/2017 não constam os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar;

**CONSIDERANDO** que, na Administração Indireta, embora os índices de execução orçamentária estejam dentro de padrões aceitáveis, não há um equilíbrio entre o nível de receitas e despesas para a maioria dos entes da Administração Indireta, gerando um imenso esforço fiscal do Governo do Estado no aporte de recursos para cobrir tais déficits;

**CONSIDERANDO** que as irregularidades apontadas nas conclusões do Relatório Anual e da Análise da Defesa apresentada pela Chefe do Poder Executivo estadual ensejam a emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas;

**CONSIDERANDO** que a análise técnica sobre as referidas contas e a emissão do Parecer Prévio não interferem, nem condicionam o posterior julgamento, por este Tribunal, das contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade que acarrete prejuízo ao Erário, com fulcro no art. 53, inciso II, da Constituição Estadual;



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

**RESOLVE** emitir Parecer Prévio pela **desaprovação** das Contas Anuais de Sua Excelência o Governador do Estado do Rio Grande do Norte, Sr. **Robinson Mesquita de Faria**, relativas ao **exercício de 2016**, nos termos do art. 59, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, combinado com o disposto no art. 237 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 009/2012-TCE), submetendo-o à deliberação da Augusta Assembleia Legislativa deste Estado, com as seguintes recomendações:

1) Com relação aos instrumentos de planejamento, recomenda-se que seja realizada uma Auditoria Operacional no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN/RN), a fim de diagnosticar as fragilidades do planejamento do Estado;

2) Especificamente com relação às Diretrizes Orçamentárias, recomenda-se que nas próximas LDOs: (i) seja observada a correta confecção do Anexo de Metas Fiscais, a teor das exigências contidas no artigo 4º, § 2º, II, III, IV e V, da Lei Complementar nº 101/2000, assim como as orientações constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, quando for o caso; (ii) seja elaborado o Anexo de Riscos Fiscais em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional; e (iii) sejam reavaliados os riscos constantes no Anexo de Riscos Fiscais, uma vez que são repetitivos. Assim, é importante verificar se realmente representam riscos, nos termos da lei, ou, se já não é o caso serem tratados no âmbito do planejamento;

3) Ainda com relação ao Anexo de Metas Fiscais, é imprescindível que as próximas LDOs, adotando os dados disponíveis no Relatório de Avaliação Atuarial periódico dos Planos de Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, previsto na Lei nº. 9.717/98 e na Portaria MPS nº. 204/08, apresentem a Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) acompanhada de uma análise descritiva dos parâmetros utilizados na avaliação atuarial e de valores que possuam maior relevância para o entendimento da situação financeira e atuarial do RPPS, demonstrando as variações atípicas observadas.

4) Em relação aos Créditos Adicionais, recomenda-se que, quando da confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), não seja incluído dispositivo que autorize, fora dos limites de suplementação, de forma automática, a incorporação de excesso de arrecadação;

5) Em relação à Função Segurança, que o Governo do Estado realize a alocação correta dos gastos em rodovias, contabilizando-os na função correta;



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

6) Em relação à Função Previdenciária, recomenda-se: (i) realizar a Reavaliação Atuarial do exercício de 2016, conforme preceitua o art. 1º, I, da Lei nº 9.717/98; (ii) regularizar os registros contábeis referentes às Provisões Matemáticas Previdenciárias; (iii) preencher o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - ANEXO XIII, que integra o RREO, referente ao último bimestre do exercício de 2016, o qual deveria ter sido publicado até trinta dias após o encerramento do exercício e cuja finalidade é apresentar a projeção atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS; (iv) apresentar à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, termo aditivo referente às alterações que deveriam ter sido feitas na Nota Técnica Atuarial, acompanhada das justificativas técnicas com a descrição clara e precisa das características gerais dos planos de benefícios, da formulação para o cálculo do custeio e das reservas matemáticas previdenciárias, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, que embasaram a decisão da extinção do Plano Previdenciário e criação do FUNFIRN; e (v) regularizar os registros referentes ao passivo atuarial, montante para cobertura de insuficiência financeira e demais dívidas no Demonstrativo da Dívida Consolidada Previdenciária. Recomenda-se que o Governo do Estado recalcule a Dívida Consolidada Previdenciária e pondere os efeitos do Passivo Atuarial do Ente quando da assunção de novas dívidas, com vistas a consolidar uma gestão fiscal responsável a curto, médio e longo prazos.

7) Em relação à Despesa a Regularizar, recomenda-se que o seu saldo seja integralmente regularizado no exercício de 2017, sob pena de violação do art. 60, da Lei Federal nº 4.320/1964;

8) Recomenda-se que seja realizada, com a maior brevidade possível, uma inspeção acerca da forma de pagamento dos valores a regularizar relativos ao PROADI, mediante inclusão pelo TCE/RN, de forma prioritária, de tal tema no Plano de Fiscalização Anual do exercício de 2018;

9) Recomenda-se que o Poder Executivo Estadual promova vedação expressa, mediante decreto, acerca da realização de qualquer pagamento através de ofício, com o fito de evitar irregularidades futuras;

10) Em relação à Dívida Ativa, recomenda-se: (i) conferir a devida atenção e prioridade à cobrança da Dívida Ativa do Estado, com a adoção de um melhor controle do respectivo crédito, inclusive com o monitoramento permanente, bem como instituir um mecanismo que devolva ao ativo a expressão real do valor contabilizado, tornando-o compatível com a situação da Entidade e a expectativa de seu adimplemento, realizando controle contábil do quantitativo inscrito mensalmente



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

a título de dívida ativa; e (ii) que o Estado constitua provisão para perdas de Dívida Ativa, de forma a revestir o demonstrativo contábil de um maior grau de precisão;

11) Em relação à demonstração dos fluxos de caixa, apesar de haver a publicação desse documento, a análise restou prejudicada pela falta dos valores referentes ao exercício anterior, fazendo-se necessária a publicação de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 6ª Edição.

12) Em relação aos valores destinados pelo Estado aos órgãos de ensino superior, principalmente a UERN, as despesas sejam registradas na subfunção correta, ou seja, subfunção 364 – Nível Superior e não na 122 – Administração Geral, como atualmente se comporta.

13) No que se refere à divergência de saldos da apuração do Resultado Nominal do exercício de 2015, caso se verifique que efetivamente ocorreu erro formal na elaboração desse Demonstrativo naquele exercício, proceda-se o mais breve possível à republicação, com justificativa das correções procedidas, mormente em função desse resultado influenciar os resultados dos exercícios seguintes;

14) Com relação aos Restos a Pagar, que o Governo do Estado envide esforços no planejamento orçamentário, de forma a buscar a redução dessa conta; observe os critérios legais para seu registro; bem como se abstenha de realizar anulações de restos a pagar processados, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade cabível;

15) Em relação aos recursos oriundos da alienação de bens, que sejam prestados esclarecimentos, no prazo de 20 (vinte) dias a partir da emissão do Parecer Prévio dessas contas anuais, acerca do valor atribuído ao campo “aplicação de recursos da alienação de ativos”, constante do demonstrativo em comento, bem como se institua controle contábil desses recursos, criando-se uma fonte de recurso específica;

16) Quanto à publicação intempestiva do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, recomenda-se a devida apuração de responsabilidade, nos termos da lei;

17) No que tange aos órgãos da Administração Indireta de Direito Público, recomenda-se que o Governo do Estado do RN desenvolva ações que visem melhorar a arrecadação de recursos por parte desses órgãos, a fim de diminuir o esforço do Tesouro Estadual no financiamento e manutenção dessas entidades;



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

18) Com relação ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), é imprescindível aprimorar os níveis de execução da despesa pública, conforme constatado no item 10.1.1.3 do Relatório Técnico, tendo em vista tratar-se de um ente com grande capacidade arrecadatória;

19) Com relação ao Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), recomenda-se que sejam aperfeiçoados os níveis de execução da despesa pública, conforme constatado no item 10.1.1.4 do Relatório Técnico, pois tal ente é dotado de grande capacidade arrecadatória;

20) No que tange à Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN), recomenda-se que: (i) sejam adotados procedimentos para diminuir a inadimplência dos consumidores, tendo em vista que em 2016 essa inadimplência alcançou o considerável montante de R\$ 62.004.662,78 (sessenta e dois milhões quatro mil seiscientos e sessenta e dois reais e setenta e oito centavos); e (ii) o Governo do Estado, na qualidade de controlador da CAERN, exija a adoção de medidas, por parte da Companhia, com vistas à obtenção de resultados que melhorem a saúde operacional e financeira da empresa;

21) No que tange à Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Norte (DATANORTE), recomenda-se que: (i) sejam adotados procedimentos efetivos de cobrança de valores devidos à Companhia; e (ii) sejam implementadas medidas econômicas e financeiras com vistas a reduzir o passivo a descoberto, como também reduzir o passivo de curto prazo, verificados no seu Balanço Patrimonial de 2016.

Sala das Sessões do Pleno, Natal/RN, 04 de dezembro de 2017.

**Conselheira MARIA ADÉLIA DE ARRUDA SALES SOUSA**  
Relatora

**Conselheiro ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES**  
Presidente

**Conselheiro TARCÍSIO COSTA**

**Conselheiro PAULO ROBERTO CHAVES ALVES**



**Gabinete da Conselheira Maria Adélia Sales**

**Conselheiro RENATO COSTA DIAS**

**Conselheiro CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES**

**Conselheiro FRANCISCO POTIGUAR CAVALCANTI JÚNIOR**

Fui presente:

**Bacharel RICART CESAR COELHO DOS SANTOS**  
**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**