



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Tarcísio Costa

Processo nº 13764/2017-TC

Interessado: Governo do Estado/RN

Assunto: Acompanhamento da gestão fiscal do Poder Executivo

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PLANO DE FISCALIZAÇÃO ANUAL. ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO FISCAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. REPRESENTAÇÕES DO *MPJTC* E DO *CORPO TÉCNICO DA DAD/TCE-RN*. PEDIDOS CAUTELARES. PRESENÇA DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. PELO DEFERIMENTO DOS PLEITOS ACAUTELADORES, COM ESTEIO NOS ARTS. 120 E 121 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 464 / 2012.

I - RELATÓRIO

Trata-se do processo cujo objeto é o acompanhamento da gestão fiscal do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, relativamente ao exercício financeiro de 2017, em conformidade com os termos da Decisão Administrativa nº 931/2017-TC, por meio da qual foi aprovado o Plano de Fiscalização Anual (PFA) deste Tribunal, correspondente ao período de 2017-2018.

Inicialmente, o Corpo Técnico da Diretoria de Administração Direta (DAD) elaborou o Relatório de Acompanhamento (RACOM-Gov) atinente ao primeiro

quadrimestre de 2017, tendo sido detectadas e nele registradas as seguintes irregularidades: a) divergência no cômputo das *Despesas Brutas com Inativos*(RGF *versus* SIAF); b) classificação incorreta de despesas decorrentes de contratos de terceirização; c) duplicidade de dedução das despesas com inativos decorrentes de decisão judicial; d) dedução indevida de despesas de exercícios anteriores que pertencem à competência do período de apuração; e) dedução indevida de despesas com inativos com recursos vinculados; e f) não publicação da tabela complementar “Trajetória de Retorno ao Limite”.

No dia 29 de setembro de 2017, foi publicado no Diário Oficial o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo estadual, correspondente ao segundo quadrimestre de 2017.

Ao proceder à sua análise, o Corpo Técnico da Diretoria de Administração Direta (DAD) observou que uma nova metodologia de cálculo havia sido adotada, para fins de aferição do comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado do Rio Grande do Norte em face da despesa total com pessoal do referido poder.

Com o advento dessa nova sistemática de cálculo, que excluiu todo o montante de gastos com inativos, houve uma significativa redução, de quase 16 (dezesesseis) pontos percentuais, na despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual, que passou de **56,87%**, no primeiro quadrimestre de 2017, para **40,98%** da Receita Corrente Líquida, no segundo quadrimestre de 2017.

Diante desses fatos, o Corpo Técnico da Diretoria de Administração Direta (DAD) e o Ministério Público de Contas interuseram Representações, pleiteando a concessão de medidas cautelares.

O primeiro almejando à correção das irregularidades apontadas no mencionado Relatório de Acompanhamento (RACOM-Gov) e ao restabelecimento da antiga metodologia de cálculo da despesa total com pessoal do Poder Executivo estadual,

que incluía no seu limite legal de 49% da Receita Corrente Líquida as despesas com os inativos;já o segundo, requereu a medida acauteladora apenas em relação à metodologia de cálculo da aludida despesa com pessoal.

Devidamente citado, o Poder Executivo estadual apresentou defesa, vindicando o indeferimento dos pedidos cautelares e, no mérito, a improcedência das peditas Representações.

É o relatório.

Passo à apreciação dos requerimentos cautelares.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O poder de concessão de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas está previsto no artigo 120 da Lei Complementar nº 464 / 2012 (Lei Orgânica deste TCE), que prevê no seu *caput*: “no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares”.

Inicialmente, é oportuno esclarecer que o laborioso Corpo Instrutivo da Diretoria de Administração Direta (DAD), ao fiscalizar a gestão do Poder Executivo estadual relativa ao primeiro quadrimestre de 2017, detectou irregularidades que foram devidamente registradas no Relatório de Acompanhamento das Contas de Governo (RACOM-Gov).

Diante de tal fato, a referida unidade técnica propôs ao Relator a concessão de medida cautelar, com o fito de corrigir as aludidas irregularidades.

De outro bordo, neste momento de cognição sumária e como bem pontuaram o Ministério Público de Contas e o Corpo Técnico, é mister asseverar que a nova metodologia de cálculo adotada pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, excluindo do cômputo das despesas com pessoal os dispêndios relativos aos inativos para fins de aferição dos limites legais específicos, pode afrontar as disposições contidas no artigo 169, *caput*, da Constituição Federal e nos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Feitas essas considerações, é curial analisar se os pedidos cautelares postulados pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* especial atendem aos requisitos necessários à sua concessão, ou seja, a “fumaça do bom direito” e o “risco de dano irreparável na demora”.

In casu, entendo que esses requisitos já estão suficientemente delineados nas bens lançadas informações do Corpo Instrutivo e na percuciente manifestação do Ministério Público que atua junto a esta Corte, consoante expandido nas suas respectivas Representações, bem como no precitado Relatório de Acompanhamento (RACOM-Gov).

Quanto ao *fumus boni juris*, verifica-se a sua percepção na conduta irregular perpetrada pelo Poder Executivo Estadual, quando, em claro desrespeito às normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, excluiu das despesas brutas com pessoal a integralidade dos gastos com inativos. Ou seja, além daqueles legalmente autorizados (os custeados com recursos vinculados), deduziu também o déficit previdenciário suportado por recursos do tesouro, comprometendo sobremaneira a correta mensuração da despesa com pessoal e, por conseguinte, a aferição do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante ao *periculum in mora*, é indiscutível o avanço progressivo dos gastos públicos com pessoal no âmbito do Poder Executivo estadual, cujo percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas com pessoal, em colisão com os preceitos de responsabilidade na gestão fiscal, se situa acima do limite legal desde

o 3º quadrimestre de 2014, afetando o equilíbrio das contas públicas. Inobstante, com a adoção desse "novo critério metodológico", criou-se uma margem de expansão para novas despesas.

No que se refere à medida cautelar pleiteada no Relatório de Acompanhamento (RACOM-Gov) concernente ao primeiro quadrimestre de 2017, e com base nas razões de justificativa nele contidas, também entendo que estão presentes os requisitos, anteriormente citados, indispensáveis ao deferimento do pedido acautelador.

Tais fatos comprometerão, com maior razão, a receita estadual com dispêndios de natureza remuneratória.

Corroborando com o argumento acima exposto, é imperioso ressaltar que esta Corte apreciou, na Sessão Extraordinária realizada no dia 4 de dezembro de 2017, as contas do Poder Executivo estadual, referentes ao exercício de 2016 e cuja relatoria foi da eminente Conselheira Maria Adélia Sales. Em consequência, foi emitido parecer prévio pela reprovação das mencionadas contas, por unanimidade, ocasião em que ficou insofismavelmente demonstrado, no percuciente voto, a situação calamitosa em que se encontram as finanças do Estado do Rio Grande do Norte.

A propósito, urge alertar que, diferentemente dos dados oficialmente divulgados pelo Poder Executivo estadual (no percentual de **56,87%**), o comprometimento real da sua Receita Corrente Líquida com despesas com pessoal - conforme dados levantados pelo Corpo Técnico da Diretoria de Administração Direta (DAD) a partir dos registros realizados no *Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAF)* e no *Portal da Transparência* do Governo do Estado do Rio Grande do Norte -, atingiu o patamar de **66,31%** no primeiro quadrimestre de 2017. Ou seja, observa-se um incremento de mais de nove pontos percentuais (**9,44%**).

Como bem assinalou o Corpo Técnico da Diretoria de Administração Direta (DAD), no Relatório de Acompanhamento (RACOM-Gov), a gravidade de tal

desequilíbrio fiscal se torna ainda mais evidente quando se considera a sua repercussão na apuração global das despesas com pessoal do Estado do Rio Grande do Norte, abrangendo todos os seus Poderes e Órgãos autônomos.

Com efeito, no primeiro quadrimestre de 2017, somando-se os percentuais específicos de todos os Poderes e Órgãos autônomos, a despesa total com pessoal atinge o exponencial comprometimento de **75,48% da Receita Corrente Líquida do Estado do Rio Grande do Norte, destoando totalmente do limite de 60% estabelecido no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Trata-se, pois, de um cenário diametralmente oposto ao que preconizam as normas de responsabilidade na gestão fiscal.

Como respaldo para a concessão das medidas cautelares, convém trazer a lume o escólio doutrinário do sempre lembrado *Hely Lopes Meirelles*:

“A liminar não é um liberalidade da Justiça; é medida acauteladora do direito do Impetrante, que não pode ser negada quando ocorrerem seus pressupostos como, também, não deve ser concedida quando ausentes os requisitos de sua admissibilidade”.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando no caso ora sob análise a existência de indícios suficientes de irregularidades e a indubitável presença dos requisitos autorizadores da concessão de medidas cautelares - fundado receio de grave lesão ao patrimônio público e risco de ineficácia da decisão de mérito -, **VOTO** pelo deferimento dos pleitos acauteladores postulados pelo Ministério Público de Contas, em harmonia parcial, e pelo Corpo Técnico da Diretoria de Administração Direta (DAD), com integral

concordância, nos termos dos artigos 120 e 121 da Lei Complementar Estadual nº 464 / 2012, para que este Tribunal:

1) determine ao **Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. Robinson Mesquita de Faria**, a adoção das seguintes medidas, com a devida publicação e comprovação perante esta Corte de Contas, no prazo de 10 (dez) dias a contar da intimação do teor da decisão a ser proferida por este Tribunal, sob pena de aplicação de multa, pessoal e diária, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com supedâneo no *caput* do artigo 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012:

1.1) corrigir a divergência, no montante de R\$ 284.990.649,86 (duzentos e oitenta e quatro milhões novecentos e noventa mil seiscentos e quarenta e nove reais e oitenta e seis centavos), detectada entre as despesas brutas com inativos registradas no Demonstrativo de Despesa com Pessoal do *Relatório de Gestão Fiscal*, do primeiro quadrimestre de 2017, e as processadas no *Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SIAF)*, de modo que tais valores passem a ser devidamente computados nos gastos brutos com inativos e, dessa forma, produzam seus reflexos na evidenciação transparente e fidedigna da adequação das despesas com pessoal aos limites da Lei Complementar nº 101 / 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

1.2) conforme Portaria Interministerial nº 163/2001 – STN/SOF, proceder à correta contabilização das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização e, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, adotar as medidas necessárias para que tais despesas, notadamente aquelas pertinentes à contratação de pessoal na área de saúde (médicos plantonistas), sejam devidamente computadas e consideradas no cálculo do limite das despesas com pessoal apuradas no primeiro quadrimestre de

2017, promovendo, ainda, o cadastro dos contratos de terceirização em módulo próprio do *Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SIAF)*, a fim de viabilizar a integridade de tal contabilização;

1.3) efetuar correções no Demonstrativo de Despesas com Pessoal do *Relatório de Gestão Fiscal*, do primeiro quadrimestre de 2017, no sentido de excluir do somatório das despesas não computadas, especificamente na linha "*Despesas de Decisão Judicial*", os gastos com inativos pagos com recursos vinculados (Fonte 350), além disso, em observância às normas do Manual de Demonstrativos Fiscais, adotar providências para a adequada contabilização das despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais, classificada a nível de subitem, a fim de segregar ativos e inativos com recursos vinculados, evitando assim a duplicidade de dedução e, por via de consequência, a aferição incorreta do limite legal de despesas com pessoal;

1.4) promover medidas corretivas no Demonstrativo de Despesas com Pessoal do *Relatório de Gestão Fiscal*, do primeiro quadrimestre de 2017, para excluir do somatório das despesas não computadas, especificamente na linha "*Despesas de Exercícios Anteriores*", os gastos que se referem ao período de apuração (competência), no total de R\$ 170.318.757,98 (cento e setenta milhões trezentos e dezoito mil setecentos e cinquenta e sete reais e noventa e oito centavos), de modo que esse montante seja devidamente considerado na apuração da despesa líquida com pessoal e, conseqüentemente, na aferição do limite legal;

1.5) corrigir o Demonstrativo de Despesas com Pessoal do *Relatório de Gestão Fiscal*, do primeiro quadrimestre de 2017, excluindo do

somatório das despesas não computadas, especificamente na linha "*Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados*", os gastos que se referem aos pensionistas pagos com recursos vinculados, observando que, de acordo com os parâmetros legais e normativos, e conforme cálculos efetuados no item II.2.2.3 do Relatório de Acompanhamento do primeiro quadrimestre de 2017 (RACOM-Gov), o valor máximo a ser registrado na referida linha do demonstrativo é de R\$ 745.305.000,62 (setecentos e quarenta e cinco milhões trezentos e cinco mil e sessenta e dois centavos);

1.6) publicar o Demonstrativo de Despesas com Pessoal acompanhado da tabela complementar "*Trajetória de Retorno ao limite*" e das notas explicativas cabíveis, medida esta fundamental para garantir a devida transparência e permitir o controle e o acompanhamento dos órgãos fiscalizadores quanto ao enquadramento das despesas com pessoal ao limite legal;

1.7) apresentar a esta Corte de Contas as medidas que foram adotadas, ao longo do primeiro quadrimestre de 2017, visando à redução do primeiro terço das despesas com pessoal que excederam o limite legal ao término do 3º quadrimestre de 2016, de modo a evidenciar sua adequação, dentro do prazo legal (dois quadrimestres seguintes), aos patamares da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como um plano de adequação das despesas com pessoal destinado à eliminação do total do excedente, dentro do prazo legal (abril de 2018);

2) com fundamento no art. 121, inciso III, combinado com o art. 1º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, determine ao **Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. Robinson Mesquita de Faria, a sustação dos efeitos do Anexo I - Demonstrativo de Despesas com Pessoal (situação 2), integrante do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2017**, com a devida comprovação perante esta Corte de Contas, no prazo de 10 (dez) dias a contar da intimação do teor da decisão a ser proferida por este Tribunal, sob pena de aplicação de multa, pessoal e diária, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com supedâneo no *caput* do artigo 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, relativo ao Poder Executivo estadual, publicado no seu respectivo Diário Oficial, edição nº 14.021, de 29 de setembro de 2017;

3) com fulcro no art. 121, inciso III, combinado com o art. 1º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, **determine ao Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. Robinson Mesquita de Faria**, que adote as providências para **replicação do referido Anexo I - Demonstrativo de Despesas com Pessoal (situação 2)**, com a devida comprovação perante esta Corte de Contas, no prazo de 10 (dez) dias a contar da intimação do teor da decisão a ser proferida por este Tribunal, sob pena de aplicação de multa, pessoal e diária, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com supedâneo no *caput* do artigo 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, observando, necessariamente, que no demonstrativo de despesa com pessoal o valor a ser registrado na linha "*Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados*" deve se limitar à parcela custeada diretamente com recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência, de modo que o déficit financeiro verificado não poderá ser deduzido para fins de cálculo dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;

4) determine à Diretoria de Atos e Execuções (DAE) que proceda à **intimação do Chefe do Poder Executivo estadual, Sr. Robinson Mesquita de Faria**, sobre o inteiro teor da decisão a ser proferida por

esta Corte de Contas, com cópia para o Procurador Geral do Estado, *Sr. Francisco Wilkie Rebouças Chagas Júnior*, o Controlador Geral do Estado, *Sr. Alexandre Santos de Azevedo*, e o Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças, *Sr. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira*.

Natal, 7 de dezembro de 2017.

Conselheiro TARCÍSIO COSTA

Relator