



Gabinete do Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves

Processo nº 5496/2015-TC (02 VOLUMES)

Assunto: Representação com pedido de Cautelar

Interessado: Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas

Jurisdicionado: Governo do Estado do Rio Grande do Norte

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. REPRESENTAÇÃO DO MPCJTC. LEGITIMIDADE. PEDIDO DE AUDITORIA CONCOMITANTE COM MEDIDAS CAUTELARES. INSTRUÇÃO REGULAR. CONTRADITÓRIO OFERTADO. AUDITORIA. INTERVENÇÃO MINISTERIAL. CONCESSÃO PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO.

RELATÓRIO

O Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, por seu Procurador Geral Luciano Silva Costa Ramos, ofereceu **representação** em 07 de março de 2015 com o objetivo de que o Plenário desta Corte de Contas determinasse **Auditoria** para:

- a) apurar a legalidade do instrumento normativo que autorizou a unificação dos fundos previdenciário e financeiro do Estado do Rio Grande do Norte;
- b) ser exigida apresentação de plano contendo planejamento para a recomposição do FUNFIRN, tendo em vista os valores utilizados até a presente data;

Av. Presidente Getúlio Vargas, 690 – Ed. Dr. Múcio Vilar Ribeiro Dantas
CEP 59012-360 – Petrópolis, Natal/RN
www.tce.rn.gov.br

c) adoção de medidas de adequação aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a contenção de gastos com pessoal e a concretização de cortes de despesas necessárias para honrar com a folha de pagamento do Poder Executivo Estadual.

Em seu arrazoado, sustenta o cabimento da presente representação, tendo em vista que em janeiro do ano em curso foi instaurado pelo *parquet* especial procedimento preparatório onde foi requisitado a Secretaria de Planejamento e das Finanças informações acerca da Lei Complementar nº 526/2014, que unificou os Fundos Previdenciário e Financeiro do Regime Próprio dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte.

Diante dos escassos esclarecimentos na opinião do *parquet*, dado a ausência de fundamentação jurídica permissiva da unificação dos fundos, além do fato de que o Certificado de Regularidade Previdenciária está vencido desde 18/02/2015, alega ser imprescindível que seja apurado no âmbito deste Tribunal a ocorrência de irregularidades inerentes à opção procedida pelo Governo do Estado.

Sublinha que a referida “**unificação dos fundos previdenciário e financeiro teve como pano de fundo a incapacidade do Estado de honrar com a folha de pagamento dos ativos e dos inativos a cargo do Poder Executivo, além do crescente incremento de despesas com pessoal, a ponto de ter ultrapassado o limite legal consoante Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2014**” (g.n.).

Defendendo a tese de que a solução encontrada pelo Executivo Estadual não resolve definitivamente o problema, informa ações de iniciativa do Ministério Público Estadual para apuração de eventuais irregularidades atinentes à unificação dos fundos (Inquérito Civil Público nº 069/2015, anexo a presente), bem como no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça para apurar a situação de comprometimento do Poder Executivo do Estado do RN em face da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em sede de conclusão, requereu o seguinte:

- a) a adoção de medidas cautelares para que o Poder Executivo do Estado do RN abstenha-se de realizar novas despesas de pessoal, tendo em vista a vedação decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal; e, ainda, para que o mesmo Poder Executivo elabore planejamento de adequação dos gastos com pessoal

no prazo de 60 (sessenta) dias, para alinhá-los abaixo do limite legal da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- b) a realização de auditoria para ser investigada: **1)** a legalidade da Lei Complementar nº 526/2014, que autorizou a unificação dos fundos previdenciário e financeiro; **2)** o real motivo que ensejou na ausência de manifestação do Conselho Estadual de Previdência Social; **3)** quais as razões para não haver autorização da Secretaria de Políticas de Previdência Social para unificação dos fundos; **4)** mantida a projeção atual e as perspectivas futuras de utilização dos fundos unificados, quando os recursos estarão exauridos; **5)** se todos os valores que compõem o cálculo do limite de despesa com pessoal estão sendo devidamente computados pelo Poder Executivo Estadual, notadamente os decorrentes de terceirização e de decisões judiciais; **6)** se foram adotadas as medidas cabíveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal após a constatação de ultrapassagem do limite legal de despesas com pessoal; **7)** se as ressalvas e recomendações decorrentes do julgamento das contas anuais de 2013 do Estado foram implementadas, notadamente no que pertine à gestão previdenciária e de gastos com pessoal;
- c) a apresentação, no prazo de 60 (sessenta) dias, pelo Governo do Estado do RN, de um plano que contenha o planejamento demonstrando as medidas que serão adotadas para recomposição do fundo unificado (FUNFIRN);
- d) a adoção de medidas de cortes de despesas necessárias para honrar com a folha de pagamento do Poder Executivo Estadual quando o saldo tenha se exaurido;
- e) a determinação para que os acordos de parcelamento da dívida oriunda da ausência de repasse das contribuições previdenciárias obedeçam aos ditames da Lei Complementar nº 308/2005, sob pena de inconstitucionalidade;
- f) a intimação dos Secretários de Governo de Planejamento e do Gabinete Civil se pronunciem no prazo de 72 hs sobre as cautelares pleiteadas;
- g) e, finalmente, pela apuração de responsabilidade pelos fatos narrados na presente representação, observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Recebida a representação por despacho de fls. 281, foi determinada a notificação do Exmo. Senhor Governador do Estado do RN, Robinson Mesquita de Faria, além do Secretário de Estado do Planejamento, Sr. Gustavo Mauricio Filgueiras Nogueira, para, querendo, apresentarem manifestação prévia, na forma prevista pela Lei Orgânica deste Tribunal.

Em atendimento e conjuntamente, foi enviada manifestação prévia protocolizada nesta Casa sob o número 6297/2015-TC (fls. 285/293), pugnando pelo indeferimento cautelar por ausência de fundamentação. A título de argumentação, destaca uma série de medidas adotadas pelo Poder Executivo Estadual que prejudicam os pedidos cautelares. É o caso da Instrução Normativa Interadministrativa nº 02, de 04 de fevereiro de 2015, que uniformiza procedimentos no âmbito da Administração Pública Estadual sobre comprometimento com as despesas de pessoal. Registra, ainda, a contratação de empresa responsável para auditoria da folha de pagamento do Estado.

Anota, em defesa de sua tese, que o prazo “da cautelar pretendida pelo Ministério Público de Contas, que é de 60 (sessenta) dias, além de não razoável, não encontra respaldo legal, pois o artigo 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000, prevê um prazo de dois quadrimestres para os ajustes pretendidos pelo MPC. Assim, o prazo para o Estado é de 04 (quatro) quadrimestres, tendo em vista o art. 66 que prevê o dobro de prazo em caso de PIB real baixo ou negativo.”

Levada à Plenário a representação, por voto condutor desta relatoria, foi proferida a Decisão de número 619/2015-TC com o seguinte teor: *“DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, acolhendo parcialmente a representação do Ministério Público de Contas, acolhendo integralmente o voto do Conselheiro Relator, julgar pelo indeferimento dos pedidos cautelares para que o Poder Executivo do Estado do RN abstenha-se de realizar novas despesas de pessoal, tendo em vista a vedação decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal; para que o mesmo Poder Executivo elabore planejamento de adequação dos gastos com pessoal no prazo de 60 (sessenta) dias, para alinhá-los abaixo do limite legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela realização de Auditoria prevista no artigo 286 do Regimento Interno deste Tribunal, na forma como requerido na letra “d” dos pedidos da representação e seus sub itens, a cargo da Diretoria de Despesa com*

Pessoa (DDP) e também da Diretoria de Administração Direta (DAD), no âmbito de suas atribuições legais, no prazo de 60 (sessenta) dias para conclusão dos trabalhos.”(publicada no Diário Eletrônico do TCE/RN em 13/05/2015)

Dando cumprimento à determinação do Plenário, foi confeccionado o Relatório de Auditoria de fls. 495/588 e anexos. Bem elaborado, fez uma análise profunda da situação fática e, de forma imparcial e à luz da legalidade, abordou os seguintes temas:

2.1) DA VERIFICAÇÃO DE LEGALIDADE DO INSTRUMENTO NORMATIVO QUE AUTORIZOU A UNIFICAÇÃO DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIO;

2.2) DO REAL MOTIVO QUE ENSEJOU A AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL;

2.3) DAS RAZÕES PARA NÃO HAVER A AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A UNIFICAÇÃO DOS FUNDOS;

2.4) DA IMPOSSIBILIDADE DE NOVOS SAQUES FACE À EXPIRAÇÃO DE PRAZO LEGAL;

2.5) DA PROJEÇÃO ATUAL E DAS PERSPECTIVAS DE EXTINÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DOS FUNDOS UNIFICADOS;

2.6) DO CÔMPUTO DAS DESPESAS COM PESSOAL COM TERCEIRIZAÇÃO E DECISÕES JUDICIAIS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL DO RN;

2.7) VERIFICAÇÃO DA ADOÇÃO OU NÃO DAS MEDIDAS CABÍVEIS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL APÓS A CONSTATAÇÃO DE ULTRAPASSAGEM DO LIMITE LEGAL DE DESPESAS COM PESSOAL;

2.7.1) LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL;

2.7.1.1) LIMITE LEGAL E AS MEDIDAS DO ART. 169, parágrafo 3º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA;

2.7.2) LIMITE PRUDENCIAL E AS VEDAÇÕES IMPOSTAS NO ART. 22 DA LRF;

2.7.2.1) CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO A QUALQUER TÍTULO, SALVO OS DERIVADOS DE SENTENÇA JUDICIAL OU DE DETERMINAÇÃO LEGAL OU CONTRATUAL, RESSALVADA A REVISÃO PREVISTA NO INCISO X DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO;

2.7.2.2) CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO (INCISO II);

2.7.2.3) ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA;

2.7.2.4) PROVIMENTO DE CARGO PÚBLICO, ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO DE PESSOAL A QUALQUER TÍTULO, RESSALVADA A REPOSIÇÃO DECORRENTE DE APOSENTADORIA OU FALECIMENTO DE SERVIDORES DAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E SEGURANÇA;

2.7.2.5) CONTRATAÇÃO DE HORA EXTRA, SALVO NO CASO DO DISPOSTO NO INCISO II DO parágrafo 6º DO ART. 57 DA CONSTITUIÇÃO E AS SITUAÇÕES PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS;

2.8) DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DECORRENTES DOS JULGAMENTOS DAS CONTAS ANUAIS DE 2013 FORAM IMPLEMENTADAS, NOTADAMENTE AO QUE PERTINE À GESTÃO PREVIDENCIÁRIA COM PESSOAL;

3. DO PEDIDO CAUTELAR PARA SUSTAÇÃO DOS RESGATES DAS APLICAÇÕES EM FUNDOS DE INVESTIMENTO DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO.

Feitas todas as considerações, a Comissão Especial criada pela Portaria nº 020/2015-SECEX/TCE/RN, sugeriu as propostas de encaminhamento a seguir:

“a) Ab initio, determine, com base nos itens 2.5 e 3, ao Governo do Estado do RN de forma monocrática, nos termos do parágrafos 2º e 3º do art. 120, combinado ao art. 121, inciso II ambos da Lei Complementar 464/2012, a suspensão cautelar Inaudita Altera Pars de qualquer saque dos investimentos, tanto de curto quanto de longo prazo, que compõem o Ativo do Fundo Previdenciário do Estado do RN (IPERN);

b) Declare a ilegalidade do instrumento normativo que autorizou a unificação dos fundos previdenciário e financeiro, ante a inobservância de requisitos previstos na legislação federal e estadual, de caráter geral, que regem o assunto, conforme descrito no item 2.1;

c) Caso se entenda pela legalidade do instrumento normativo que unificou os fundos, recomenda-se que seja declarada a ilegalidade da continuidade das transferências financeiras do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro desde maio de 2015, tendo em vista a limitação temporal inserta na Lei Complementar Estadual nº 526/2014, que permite os saques somente até a instituição do regime de

previdência complementar do Estado, que deveria ter sido instituído até 30 de abril de 2015;

d) Com relação ao item 2.5, determine à Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN) que adote providências imediatas no sentido de promover todas as atualizações do SIAF, criando eventos que possibilitem a correta classificação das aplicações dos fundos de investimento, bem como promova a devida classificação contábil dessas aplicações, conforme estabelece o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição da STN;

e) Quanto ao item 2.6, determine à Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos que contabilize para fins de despesa com pessoal, em respeito ao parágrafo 2º do art. 19 da LRF, as despesas de pessoal decorrentes de decisões judiciais, cuja data de implantação no sistema de pagamento seja anterior a abril de 2015, e que ainda permaneçam indevidamente na rubrica 319091- Sentenças Judiciais;

f) No que tange ao item d.6, tendo transpassado os limites legais e prudenciais, recomende ao Governo do Estado que adote todas as medidas consignadas no âmbito do art. 169, parágrafo 3º da Constituição Federal, c/c arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a manutenção do equilíbrio fiscal no que diz respeito aos limites de despesa com pessoal do Poder Executivo Estadual do RN;

g) Recomenda-se, ainda, que o Governo do Estado elabore, com a urgência necessária, um plano de recomposição dos saques efetuados do FUNFIRN.

h) Recomenda-se, ainda, à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte que inicie de forma mais efetiva os debates visando a instituição do regime de previdência complementar do Estado do Rio Grande do Norte, tendo em vista haver dispositivo legal (art. 19 da Lei Complementar nº 526/2014) determinando que o Estado deveria ter instituído o regime de previdência complementar até 30 de abril de 2015.”

Encaminhado ao *parquet* para pronunciamento, tendo em vista a proposta de encaminhamento para a *suspensão cautelar Inaudita Altera Pars* de qualquer saque dos investimentos, tanto de curto quanto de longo prazo, que compõem o Ativo do Fundo Previdenciário do Estado do RN (IPERN), foi juntada a Quota nº 788/2015-PG (fls. 545), sugerindo a INTIMAÇÃO do Governador do Estado do RN para pronunciamento

no prazo de 72 (setenta e duas) horas, conforme previsão do art. 120, parágrafo 1º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012.

Determinada a notificação por despacho de fls. 546, vieram aos autos as razões prévias oferecidas pelo Chefe do Executivo Estadual, acompanhadas do Parecer de número 10/2015-CGE, firmado pelo Doutor Eduardo Antônio Dantas Nobre, Consultor Geral do Estado, datado de 19 de agosto de 2015.

Antes de virem conclusos a este Relator, o Ministério Público de Contas, por seu Procurador Geral, lançou fundamentado parecer número 2.672/2015-PG (fls. 568/627) reiterando os pedidos cautelares formulados à inicial, analisando os seguintes aspectos:

I – DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 526/2014. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. INOCORRÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DO CONSELHO ESTADUAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. E DO LIMITE TEMPORAL PARA OS SAQUES PREVISTO NA LEI 526/2014;

II – DOS LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL;

II.A – VERIFICAÇÃO DA ADOÇÃO OU NÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS PELA LRF APÓS A CONSTATAÇÃO DE ULTRAPASSAGEM DO LIMITE LEGAL DE DESPESAS COM PESSOAL;

- i. Gastos com cargos em comissão;*
- ii. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração;*
- iii. Criação de cargo, emprego e função;*
- iv. Provimento de cargo público;*
- v. Contratação de hora extra.*

II.B – ADEQUAÇÃO DAS MEDIDAS DOS ARTIGOS 23 E 66 DA LRF – DOBRAR O PRAZO DE DOIS QUADRIMESTRES PARA QUATRO, E DE UM TERÇO DO PRIMEIRO PARA O SEGUNDO QUADRIMESTRE;

II.C – NECESSIDADE DE REPOSIÇÃO DOS VALORES RETIRADOS IRREGULARMENTE, ANTECEDIDA POR IMPRESCINDÍVEIS MEDIDAS DE ECONOMIA;

II.D – DAS DESPESAS COM DECISÕES JUDICIAIS E COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA;

II.E – DA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS DO ART. 169 DA CF/88;

III – MEDIDA CAUTELAR. POSSIBILIDADE DE APRECIÇÃO A QUALQUER TEMPO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA EXISTENTES ROBUSTECIDOS PELO RELATÓRIO DE AUDITORIA;

IV – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS:

a) Que este Tribunal de Contas do Estado do RN negue aplicabilidade à Lei Complementar nº 526, de 18 de dezembro de 2014, por inconstitucional, deixando de exigir a sua retirada do mundo jurídico enquanto perdurar os efeitos da decisão liminar concedida nos autos da Ação Originária nº 2634 do Supremo Tribunal Federal;

b) Declare, também, a ilegalidade de todos os saques efetivados do FUNFIRN após o mês de abril de 2015, porquanto não previstos e não permitidos pela Lei Complementar nº 526/2014;

c) Determine a proibição de novos saques do FUNFIRN, modulando os efeitos dessa decisão para que esta proibição se inicie a contar de 60 (sessenta) dias após a determinação deste TCE/RN;

d) Determine ao Poder Executivo que apresente a este TCE, no prazo de 60 (sessenta) dias, planejamento para normalização da situação das despesas com pessoal do Estado do RN, apresentando as medidas a serem adotadas para redução dos gastos com pessoal aos limites estabelecidos pela LRF de maneira imediata, tais como não contratação de horas extras, extinção de gratificações, adoção de plano de aposentadoria voluntária, etc., como também no tocante ao cumprimento dos prazos fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal para retorno aos patamares legais de gasto com pessoal;

e) Determine ao Poder Executivo que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, planejamento para recomposição dos valores sacados ilegalmente do FUNFIRN, ou seja, a partir de maio/2015 até a cessação nos moldes requeridos no item c destes pedidos, estabelecendo como prazo máximo para total recomposição deste montante até o mês de dezembro de 2016;

f) Determine que o Poder Executivo se abstenha de realizar novas despesas públicas com pessoal, seja através da concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração à qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal; e, em se valendo da regra ora citada, ou ainda de qualquer das exceções previstas na LRF, que adote de imediato e apresente as medidas compensatórias em outros gastos de despesas com pessoal;

g) Determine ao Poder Executivo que se abstenha de efetivar qualquer resgate das aplicações em fundos de investimento porventura existentes à conta do Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte – FUNFIRN.

Vieram, então, os autos conclusos.

É o que importa relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

É preciso, desde logo, registrar o real alcance da Representação inicial do Ministério Público junto a esta Corte, a qual, na verdade, se desdobrou em duas vertentes.

Numa primeira vertente, tratou da unificação dos Fundos de Previdência do Estado, geridos pelo IPERN, e dos saques no Fundo unificado daí resultante.

Na segunda vertente, a Representação versou sobre os limites com despesas de pessoal, e adoção de providência para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a tais limites, ultrapassados pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Naquele primeiro momento, o Ministério Público efetivamente pediu a adoção de medida cautelar, não para que fossem proibidos os saques no Fundo Previdenciário, mas exclusivamente para que o Poder Executivo se abstinhasse de realizar novas despesas de pessoal, e elaborasse “planejamento de adequação dos gastos com pessoal no prazo de 60 (sessenta) dias, para alinhá-los abaixo do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Além de medida cautelar limitada ao acima exposto, o Ministério Público pediu a realização de auditoria para ser investigada a legalidade da Lei Complementar

Estadual nº 526/2014, que unificou os fundos previdenciário e financeiro, inclusive sobre as razões da não manifestação prévia do Conselho Estadual de Previdência Social e da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Governo Federal. Ainda quanto à Previdência, a inicial do Ministério Público pediu que o Tribunal determinasse realização de Auditoria que investigasse, dentre outros aspectos, quando os recursos do antigo Fundo Previdenciário estariam exauridos.

A Representação também cobrou do Governo do Estado planejamento para as medidas a serem adotadas para a recomposição do Fundo unificado (FUNFIRN), bem como a adoção de providências para honrar os pagamentos da folha de pessoal, quando esgotados os recursos do Fundo. Cobrou, ainda, medidas em torno de acordo de parcelamento de dívidas previdenciárias, e, afinal, a apuração de responsabilidades de quem eventualmente encontrado em culpa.

Voltando a anotar não ter havido requerimento de proibição de saques no Fundo Previdenciário, ao que foi efetivamente pedido se limitou a decisão deste Tribunal de número 619/2015-TC, em sessão de 12 de maio do corrente ano.

Por unanimidade, esta Corte acolheu voto deste Relator, no sentido da não ocorrência de utilidade nas duas medidas cautelares pleiteadas, que restaram, portanto, indeferidas, determinando, porém, o Tribunal a realização de auditoria nos termos do pedido do Ministério Público. Assim decidiu a Corte porque as providências alvitradas nas cautelares requeridas uma já estava no texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja a vedação de aumento das despesas de pessoal, uma vez ultrapassado o limite de gastos, limite expressamente fixado na mesma Lei de Responsabilidade Fiscal. Vale dizer que a cautelar não teria efeito prático algum, posto que a própria Lei já impunha ao gestor a adoção das medidas pleiteadas.

Quanto à outra cautelar, consistente em determinação para a adoção de planejamento para adequação das despesas de pessoal às regras legais, o Tribunal entendeu que, antes disso, deveria realizar auditoria, a mais completa possível, nos gastos com pessoal do Estado, para adoção das providências que se apresentassem como necessárias.

Isto foi feito, seguindo-se a apresentação pelo Corpo Técnico do Tribunal de Relatório de Auditoria aos 10 de novembro de 2015. Trata-se de trabalho exaustivo e

complexo, que mereceu do Relator detido exame, não só sobre seus aspectos exclusivamente técnicos, como também em virtude das consequências que podem advir da deliberação final a ser tomada pela Corte.

Encaminhado o processo ao necessário parecer do Ministério Público, este foi ofertado aos 10 de dezembro corrente.

Feitas essas considerações preambulares sobre a tramitação do feito, devo anotar, ainda, que o Exmo. Sr. Governador do Estado teve oportunidade de manifestar-se previamente sobre os questionamentos, o que fez por ofício de 4 de dezembro corrente. Nesse expediente, o Governador Robinson Faria defende a legalidade da unificação dos Fundos de Previdência, com base em parecer do Consultor Geral do Estado, que veio em anexo, pedindo, entretanto, dilação de prazo para que as medidas tomadas para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal sejam informadas ao Tribunal.

Devo deixar consignado não ser possível atender, nesse último ponto, ao Exmo. Senhor Governador do Estado, na medida em que o mero cumprimento da Lei há de ser imediato e cotidiano, não havendo espaço para adiamentos na observância de tal dever.

O parecer do Senhor Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Doutor Luciano Silva Costa Ramos, mais uma vez brilhante, formula pedidos cautelares, inclusive alguns não feitos na sua Representação inicial, e que, para boa ordem, já transcritos no corpo do relatório, em ordem cronológica.

Quanto ao primeiro item, **o da inconstitucionalidade da Lei**, forçoso reconhecer que em torno dele nada há a decidir, posto que se pede seja negada aplicação à Lei Complementar Estadual nº 526, de 18 de dezembro de 2014, que unificou os Fundos de Previdência do Estado, por ser inconstitucional, ao mesmo tempo em que se pede permaneça a mesma Lei no mundo jurídico, o que aparenta ser incompatível com Lei inconstitucional.

Ocorre que tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Cível Originária nº 2634, na qual o Relator, Ministro Teori Zavascki, deferiu liminar requerida pelo Estado do Rio Grande do Norte, para impedir a União Federal de negativar o Estado em seus cadastros, determinando a expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. A liminar é de 26 de março de 2015, após a edição da Lei Complementar Estadual

nº 526/2014, e o Ministro Relator teve como razão de decidir a necessidade de se acautelarem os direitos dos Estados, questionados pela União quando estes tratam de reestruturar o regime próprio de previdência de seus servidores.

Embora no despacho que deferiu a liminar não haja afirmação peremptória da constitucionalidade daquela Lei, forçoso reconhecer que o Supremo Tribunal Federal dela conheceu, e, em juízo preliminar, não a teve por inconstitucional.

Além disso, a alegação de vícios na citada Lei, quer arguidos pelo Corpo Técnico, quer pelo Ministério Público de Contas, dizem respeito a eventual descumprimento, quando de sua edição, de regras da legislação federal e normas regulamentares do Ministério da Previdência Social, notadamente o fato de não terem sido consultados previamente o Conselho Estadual de Previdência Social e a Secretaria de Políticas de Previdência Social.

Não há demonstração, contudo, de ofensa direta à Constituição, de forma a justificar um juízo imediato de inconstitucionalidade.

É preciso realçar, entretanto, que o Estado tem competência para legislar sobre previdência social, conforme o art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, não estando evidente que a Lei Complementar Estadual nº 526/2014 haja desrespeitado, no uso da competência legislativa concorrente do Estado sobre o tema, as regras gerais da legislação federal.

Parece-me, ao contrário, que a Lei em discussão se contém nos limites das atribuições legislativas do Estado, uma vez que a forma de constituição do fundo previdenciário, respeitados os balizamentos da Constituição Federal, é sim atribuição estadual, quando se trate do regime próprio de previdência de seus servidores.

Neste primeiro ponto, julgo improcedente a Representação.

Já com referência à legalidade dos saques feitos a partir de maio de 2015, tenho que estão com a razão o Ministério Público e o nosso Corpo Técnico.

A Lei Complementar Estadual nº 526/2014 veicula opção do legislador absolutamente válida, fruto de seu julgamento político de oportunidade e conveniência. Este julgamento, não há dúvida, é privativo do Poder Legislativo.

Não tenho como aceitar a tese defendida pelo Governo do Estado, notadamente no parecer do Consultor Geral do Estado, segundo o qual os recursos do extinto Fundo

Previdenciário, porque não podem ser devolvidos ao sistema da futura Previdência Complementar, podem e devem ser usados, independentemente de prazo, posto que tal uso se deve dar com a única limitação de acorrer às despesas com aposentados e pensionistas, agora às custas do Fundo unificado.

A opção do legislador foi outra, entretanto. Os parágrafos 5º e 6º, do art. 18, da Lei Complementar nº 526/2014, determinam que os recursos do antigo Fundo Previdenciário terão escrituração contábil separada dentro do atual FUNFIRN, precisamente para que sejam restituídos ao Fundo que vier a ser criado para o novo regime de previdência complementar.

A regra está em plena harmonia com o art. 40, parágrafos 14 e seguintes, bem como com o art. 202, e parágrafos, especialmente parágrafo 3º, da Constituição Federal.

É oportuno observar que o regramento da Constituição sobre o tema veio com as Emendas Constitucionais Federais nºs 20, 41 e 47, sendo que a EC nº 41 inovou, ao acrescentar o parágrafo 15 ao art. 40, da Constituição Federal, dispondo que: “O regime de previdência complementar de que trata o parágrafo 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.”

Tem-se, portanto, cabal autorização constitucional para a instituição da previdência complementar para os servidores públicos estaduais. Saliente-se, a propósito, que o extinto Fundo Previdenciário recebia as contribuições dos servidores que ingressaram no serviço público a partir de 2005. A segregação nesse Fundo das contribuições dos novos servidores, conforme determina a Lei, teve por fim exatamente evitar que tais recursos fossem usados para financiar os benefícios dos servidores antigos, a imensa maioria dos quais não atendeu ao regime contributivo de previdência.

Nada mais razoável que essa segregação persista, e se o Poder Legislativo expediu uma autorização temporária para utilização de tais recursos, é dever do Estado recompor a mesma situação, preservando o patrimônio previdenciário dos servidores a partir de 2005.

Nessa linha de ideias, não há como desrespeitar a autorização legislativa nos seus estritos limites, inclusive de tempo, sob o pretexto de que os recursos não podem ser usados na futura previdência complementar. Esse pretexto é um artifício para o descumprimento do parágrafo 6º, do art. 18, da Lei Complementar 526/2014, que limitou os saques dos recursos do antigo Fundo Previdenciário a 30 de abril de 2015.

O argumento de que o prazo não pode ser observado, porque não foi efetivamente instituída a Previdência Complementar em 30 de abril de 2015, não pode prosperar.

O dever legal do Estado era efetivar a Previdência Complementar até 30 de abril de 2015, e só até esta data poderia haver saques. Se a Previdência não foi efetivada, nem por isso os saques poderiam persistir, devendo os recursos permanecer segregados, já agora por determinação expressa do parágrafo 5º, do artigo 18, parte final, da Lei Complementar 526/2014.

Vê-se, pois, terem sido ilegais os saques feitos a partir de 1º de maio de 2015, e tais recursos devem retornar ao FUNFIRN. Por isso, quanto a este segundo ponto, julgo procedente a Representação, e voto para proibir de imediato o Governo do Estado a fazer novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário, determinando, ainda, que os recursos sacados a partir de 1º de maio de 2015 sejam devolvidos ao FUNFIRN até 31 de dezembro de 2016, onde permanecerão segregados.

Como consequência, o Governo do Estado deve ser intimado a apresentar ao Tribunal um cronograma desta devolução, em parcelas razoáveis, para o devido acompanhamento.

Quanto ao terceiro aspecto, referente ao limite das despesas de pessoal, em confronto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, anoto que têm sido ignorados os reiterados alertas expedidos por esta Corte, revelado no Relatório de Auditoria e o Parecer do Ministério Público um quadro efetivo de completa irresponsabilidade fiscal.

Devo aqui citar que “ante a ausência de resposta formal a Solicitação de Auditoria, a equipe técnica efetuou uma análise nos bancos de dados visando demarcar duas circunstâncias: **a)** se houve redução nos gastos com cargos em comissão e **b)** qual o impacto dos gastos com servidores não-estáveis. Para a primeira análise, foram

extraídos dados do SIAI-DP do exercício de 2015, conforme sumariza a tabela 03, de Quantitativo de cargos comissionados e total da remuneração. Como se denota da leitura da referida tabela, de modo global, de janeiro a agosto de 2015, houve um incremento de 24,46% dos valores gastos a esse título, representados por 176 (cento e setenta e seis) novas nomeações para cargos comissionados. De toda sorte, o crescimento no interregno analisado, conduz a conclusão de que, mesmo transposto o limite legal, não foram adotadas as medidas consignadas no art. 169, parágrafo 3º, inciso I da Constituição Federal.”

Reporto-me a essas duas manifestações, ambas expressando verdade de contundência inafastável, e, nesse ponto, as acolho integralmente, julgando procedente a Representação, no que pertine ao limite de gastos com pessoal.

As medidas pontuais propostas, porém, não se devem situar em paralelo à Lei, e aqui refiro-me à disciplina dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, obviamente de observância obrigatória. Segundo o Relatório de Auditoria, os dispositivos acima identificados não foram cumpridos. É o caso apontado no item 2.7.2, onde houveram concessões de vantagens reveladas na tabela 05, de Normas que concedem alterações remuneratórias, consubstanciadas na **Lei Complementar Estadual nº 533/2015**, e na **Lei Ordinária Estadual nº 9.956/2015**, somente por citar algumas.

Importante registrar, por fim, o argumento oferecido pelo Governo do Estado no que pertine à duplicação dos prazos (art. 66 da LRF) para realizar as medidas previstas no artigo 22 da mesma LRF. A esse respeito, reporto-me ao que foi registrado pelo *parquet* especial em parecer, nos seguintes termos: *“No acumulado dos quatro trimestres terminados no primeiro trimestre de 2015, o PIB registrou queda de 0,9% (nove centésimos por cento) em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores, o que não fez incidir a aplicação do art. 66 da LRF, retração esta também ocorrida no ano de 2014.*

Portanto, tendo em vista o último resultado divulgado pelo IBGE, em 28 de agosto de 2015, referente ao 2º trimestre de 2015, que apresentou uma taxa de variação real do PIB acumulada nos últimos quatro trimestres em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores negativa em 1,20% (um inteiro e vinte centésimos por cento),

faz-se necessária a aplicação do art. 66 da LRF, com a imediata duplicação dos prazos de recondução aos limites.

Ou seja, indubitavelmente estamos diante da hipótese prevista no art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, retração do PIB, a qual estava presente desde o primeiro momento em que houve a ultrapassagem do limite legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, 3º quadrimestre de 2014, formalizada a ofensa ao limite da LRF com a publicação do Relatório de Gestão Fiscal em 31 de janeiro de 2015.

Portando, tem-se como momento inicial para a incidência dos prazos previstos nos arts. 23 e 66 da LRF o primeiro quadrimestre de 2015, a partir do qual deve ser contado o prazo de 4 (quatro) quadrimestres para a eliminação de todo o excesso e de 2 (dois) quadrimestres para as providências iniciais de cortes em patamar mínimo de 1/3 (um terço) do excesso.

Portanto, com a constatação fática de PIB negativo pelo IBGE, o prazo para eliminação de 1/3 (um terço) do excesso duplicou-se até agosto de 2015 (dois quadrimestres a contar do 3º quadrimestre de 2014, data inicial da ultrapassagem do limite legal) – já expirado - e o prazo para eliminação total do excesso será duplicado até abril de 2016 (quatro quadrimestres a contar do 3º quadrimestre de 2014, data inicial da ultrapassagem do limite legal).

Neste ponto, vale ressaltar a interpretação equivocada do Poder Executivo estadual, no que pertine à incidência dos arts. 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, desenganadamente, aquele Poder considera possuir a faculdade de apenas adotar as medidas de corte de gastos com pessoal nos dois últimos ou no último quadrimestre do prazo total, desconsiderando a norma que impõe cortes desde o início do prazo em patamar nunca inferior a 1/3 do excesso a serem procedidos na primeira metade do tempo.”

Voto, então, para que o Governo do Estado dê imediato cumprimento ao art. 22, parágrafo único e seus incisos, da referida Lei, sem exceções ou condicionamentos.

Além disso, assino um prazo de sessenta (60) dias para que o Governo do Estado informe as providências que tomou e as que está tomando para o efetivo cumprimento

das regras do artigo 169, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 23, parágrafos 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Determino que a decisão do Tribunal seja comunicada ao Exmo. Sr. Governador do Estado, ao Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças, ao Secretário de Estado da Administração e Recursos Humanos e ao Controlador Geral do Estado.

De posse das informações acima indicadas, voltará a decidir o Tribunal sobre quais providências deve adotar em seguida.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, filiando-me parcialmente ao conteúdo do Relatório de Auditoria elaborado pelo corpo técnico deste Tribunal e, da mesma forma, ao parecer Ministerial de nº 2.672/2015-PG, VOTO:

- a) Pela rejeição da representação ministerial no que pertine à declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 526/2014;
- b) Pela procedência da representação ministerial para proibir de imediato o Governo do Estado a fazer novos saques nos recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário, resguardadas as contribuições realizadas após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 526/2014, determinando, ainda, que os recursos sacados a partir de 1º de maio de 2015 sejam devolvidos ao FUNFIRN até 31 de dezembro de 2016, onde permanecerão segregados. Por fim, deve o Governo do Estado apresentar a este Tribunal um cronograma de restituição dos saques ilegais no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação dessa decisão;
- c) Declaro, também, a ilegalidade de todos os saques efetivados do FUNFIRN após o mês de abril de 2015, ou seja, a partir de 1º de maio, vez que não previstos e não permitidos pela Lei Complementar nº 526/2014;
- d) Para que o Governo do Estado do RN dê imediato cumprimento ao art. 22, parágrafo único e seus incisos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem exceções ou condicionamentos. Além disso, assino um prazo de sessenta (60) dias para que o Governo do Estado do RN, após publicação desta

decisão, informe as providências que tomou e as que está tomando para o efetivo cumprimento das regras do artigo 169, parágrafos 3º e 4º, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 23, parágrafos 1º e 2º, da LRF.

- e) Determino que esta decisão do Tribunal seja comunicada ao Exmo. Sr. Governador do Estado, ao Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças, ao Secretário de Estado da Administração e Recursos Humanos e ao Controlador Geral do Estado.
- f) De posse das informações acima determinadas na letra “d”, voltará a decidir o Tribunal sobre quais providências deverá adotar em seguida.

É como voto.

Conselheiro Paulo Roberto chaves Alves

Relator