

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

GABINETE DO CONSELHEIRO GILBERTO JALES

PROCESSO Nº: 17470/2016-TC

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015

GESTOR: ROBINSON MESQUITA DE FARIA

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES

RELATÓRIO

Trata-se de processo constituído para fins de análise das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte referente ao exercício financeiro de 2015, tendo como gestor o Exmo. Sr. Governador Robinson Mesquita de Faria.

Em 22/08/2016, ingressou neste Tribunal de Contas o Ofício nº 010/2016-CFF, oriundo da Comissão de Finanças e Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, com o encaminhamento do Balanço Geral do Governo do Estado do Rio Grande do período em epígrafe.

Os autos, então, seguiram à comissão de acompanhamento e assessoramento constituída com base nas Portarias nº 001 e 021/2016-SECEX/TCE/RN, integrada pelos servidores Andréa da Silveira Lima Rodrigues, Janaína Danielly Cavalcante S. Bulhões, Vilmar Crisanto do Nascimento, Márcio Roberto Loiola Machado, Severiano Duarte Júnior, Kátia Regina dos Santos Nobre e Heder de Azevedo da Rocha.

Ato contínuo, a comissão emitiu Informação Técnica em que pontuou a necessidade de solicitação de documentos, informações e esclarecimentos

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

preliminares, nos termos autorizados no art. 238, §2º, do Regimento Interno (Resolução nº 009/2012-TC), constante do evento eletrônico nº 13.

Acolhida a proposição, foi oficiado o Exmo. Sr. Chefe do Poder Executivo do Estado, oportunizando prazo para atendimento da diligência, como também à Controladoria Geral do Estado - CONTROL e à Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças - SEPLAN, para conhecimento do teor da Informação Técnica emitida pela comissão. (Evento eletrônico nº 14)

Em resposta, sobreveio o Ofício nº 184/2016-CONTROL, em que o Controlador Geral apresentou informações sobre as questões aduzidas, além de solicitar a prorrogação do prazo para conclusão das determinações.

Apesar deste Relator ter estendido o interregno original, não houve a juntada de nova resposta. Assim, encerrou-se esta etapa instrutiva.

Na data de 28/09/2016, a comissão produziu o Relatório das Contas Anuais, com substancial análise técnica da matéria reunida em 9 capítulos principais: retrataram a realidade socioeconômica do Estado a partir de indicadores oficiais; discorreram analiticamente sobre os instrumentos de planejamento e orçamento, as gestões orçamentária, financeira e patrimonial, as vinculações constitucionais, os relatórios fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como sobre a administração indireta estadual; e, finalmente, apresentaram um item dedicado ao elenco das principais fiscalizações conduzidas por este Tribunal de Contas com foco no exercício de 2015, acrescido de um diagnóstico de monitoramento das recomendações dos relatórios dos exercícios anteriores. Em suas linhas conclusivas, apresentaram 103 pontos sobre o exercício financeiro de 2015 do Poder Executivo Estadual.

A vista das constatações e conclusões apresentadas, determinei a citação do Exmo. Sr. Governador do Estado, como também a intimação para ciência

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

do Controlador Geral do Estado e do Secretário de Estado do Planejamento e das Finanças.

No primeiro momento, foi protocolado um pedido de prorrogação de prazo (Ofício nº 227/2016-GCG/CONTROL) e, em seguida, chegou a defesa aos autos, através do Ofício nº 238/2016-CONTROL.

No dia seguinte ao ingresso da resposta, na 83ª Sessão Ordinária do Pleno, apresentei ao Conselheiro Presidente questão de ordem relativa à condução do presente processo. Na ocasião, manifestei-me pela recepção da defesa e sua análise pela comissão e, em consequência, a concessão de autorização para se ultrapassar o prazo impróprio de 60 dias para emissão de parecer prévio estabelecido no art. 71, I, da Constituição Federal e demais diplomas de regência deste Tribunal de Contas. Levada à deliberação colegiada, o voto restou acolhido à unanimidade, nos termos da Decisão Administrativa nº 02/2016-TC.

Os autos seguiram, então, à comissão técnica, que produziram a versão final do Relatório das Contas Anuais do Governador do Estado referente ao exercício de 2015, instruído com tópico dedicado à análise da defesa, bem como capítulo final com as recomendações ao Governo do Estado para adoção nos exercícios seguintes e propostas de auditorias.

Vieram os autos conclusos a este Relator, sendo providenciada a remessa de cópia do Relatório aos Gabinetes da Presidência, dos Srs. Conselheiros, Auditores e do Procurador Geral do Ministério Público de Contas, conforme Memorando Circular nº 175/2016-GCGIL, expedido na data de 25/11/2016, em cumprimento ao disposto no art. 238, *caput*, do Regimento Interno.

Era o que importava relatar. Passo ao voto.

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

VOTO

A apreciação das contas anuais do Governador do Estado tem por base os elementos fáticos inseridos no Relatório produzido pela Comissão Técnica, que apresentou uma análise criteriosa sobre as contas, a partir dos dados que compõem o 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.

Foram objeto de análise os seguintes documentos contábeis:

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- 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;
- Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
- Demonstrativo da Despesa por Funções, Subfunções e Programas, por Categorias Econômicas;

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

- 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 da Dívida Flutuante;
- Demonstrativo de Restos a Pagar;
- Demonstrativo da Dívida Fundada Interna;
- Demonstrativo da Dívida Fundada Externa; e
- Demonstrativos Diversos.

Conforme expus na “Apresentação” do Relatório, entendo que a missão constitucional conferida ao Tribunal de Contas do Estado, de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas apresentadas pelo Executivo Estadual, é uma das mais importantes atribuições desta Corte, cujo intuito é o de dar maior

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

transparência às ações governamentais, especialmente no que se refere à destinação dos recursos públicos.

O direito à boa gestão do erário público caracteriza-se, a partir da Carta Magna de 1988, como uma manifestação dos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como da própria cidadania. A sociedade anseia por isso e, nesse ponto, o TCE-RN tem um papel extremamente relevante, do qual não pode se eximir.

Com base nessa premissa, a análise das contas de governo visa verificar se os recursos do povo são aplicados em benefício da sociedade, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.

Aferir aspectos orçamentários, contábeis e legais dos recursos públicos vai além de uma simples formalidade. Acima de tudo visa aferir a boa governança pública e, muito mais, analisar se os objetivos das políticas públicas legitimamente eleitas pela população, diretamente ou por meio de seus representantes, estão sendo observados pelo Poder Público na sua execução.

Assim, pretende contribuir com a sociedade, no exercício do seu direito de conhecer e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e participar, mais efetivamente, da Administração Pública e do fortalecimento da cidadania.

Imbuído destas premissas, passo à análise que entendo devida, dentro de cada área temática, observando-se, para fins didáticos, a mesma estruturação do Relatório.

1. Indicadores socioeconômicos

O objetivo deste capítulo é apresentar a realidade do Estado do Rio Grande do Norte, no tocante à qualidade de vida da sua população, retratada nos indicadores socioeconômicos publicados por órgãos oficiais.

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

Não à toa posiciona-se em caráter inaugural no Relatório, pois vem a evidenciar o contexto em que estão inseridas as contas que são objeto de análise e apreciação desta Corte. Afinal, como já dito em linhas pregressas, por trás dos números, limites e molduras formais subjaz o bem estar da coletividade, que é o objetivo maior da organização estatal, do sistema de controle externo e, mais amiúde, do dever de prestar contas.

Por isso, embora não sendo de praxe tratar de tal questão no voto, entendo oportuno, em prestígio ao dever de transparência, resgatar os principais aspectos apresentados no Relatório sobre os indicadores socioeconômicos, ainda que de forma sintética e objetiva.

Eis os pontos que entendo relevante destacar:

- a) Segundo dados e estimativas do IBGE, a população do Estado está em crescimento, registrando uma elevação em 8,65% em 2015 em relação a 2010, sendo de se registrar que quase metade da população está concentrada na faixa entre 25 e 59 anos;
- b) Conforme números atualizados em 2013, o Estado vem mantendo uma participação estável no PIB Nacional, próximo a 1%, sendo o 5º do Nordeste e o 18º do Brasil;
- c) No que tange ao **trabalho**, o Estado apresentou, no ano de 2014, a segunda maior taxa de desocupação do Nordeste, considerando as pessoas em idade ativa (15 anos ou mais de idade), no percentual de 10,59%, bem superior à média nacional (6,85%), estando tal contingente composto predominantemente pela faixa de 18 a 39 anos (71,5%);
- d) Em relação à **renda**, comparando-se os anos de 2013 e 2014, verificou-se uma queda nos indicadores referentes ao rendimento médio mensal real da

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

população ativa e à renda domiciliar *per capita*, embora os últimos números (de 2014) se apresentem em valor superior à média nacional e à do nordeste;

- e) Quanto à **distribuição desses rendimentos**, verifica-se que a desigualdade no Estado tem sido reduzida ao longo dos anos e, especificamente para o ano de 2014, manteve-se inferior àquela observada em âmbitos nacional e regional, embora ainda subsista um expressivo quantitativo da população classificada como de baixa renda (renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo), na ordem de 41,4%, além de 15,1% estar no patamar de extrema baixa renda (renda domiciliar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo);
- f) Na área da **educação**, visualizam-se as seguintes situações:
- taxa de frequência escolar bruta menor que a média nacional em duas faixas etárias (0 a 3 anos e 15 a 24 anos) e ligeiramente maior nas demais, com destaque para a faixa de 6 a 14 anos, em que o Estado ocupa a primeira posição regional;
 - número médio de 6,6 anos de estudo, superado, na região Nordeste, apenas pelo Estado de Pernambuco, mas inferior à média nacional, que é de 7,8 anos;
 - seguindo as tendências nacional e regional, o índice de analfabetismo vem decrescendo, correspondendo, em 2014, a 17,12%;
 - mais de 80% das pessoas que frequentam estabelecimentos de ensino no RN, em 2014, nos ensinos fundamental e médio, estão em escola pública, ao passo que, no ensino superior, mais da metade dos alunos frequentam estabelecimentos privados;
 - entre 2011 e 2015 operou-se uma redução na quantidade de alunos matriculados no ensino público estadual;
 - altas taxas de reprovação escolar, bem superior às nacional e regional, tanto no ensino fundamental como no médio, situação que se replica em relação ao

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

abandono escolar, com índices de 4,3% e 11%, respectivamente para o ensino fundamental e médio;

- as metas do IDEB foram alcançadas apenas nos anos iniciais do ensino fundamental, ficando inferiores a elas tanto nos anos finais do ensino fundamental quanto no ensino médio.

- g) Na área de **saúde**, evidencia-se uma taxa decrescente de mortalidade infantil (acima da média nacional mas abaixo da média do nordeste), atendimento do parâmetro da Organização Mundial de Saúde (OMS) quanto à relação da quantidade de médicos por 1000 habitantes (embora com desequilíbrio na distribuição por região, com grande concentração na capital e região metropolitana), mas não cumprimento do número de leitos, embora esteja acima da média do Nordeste;
- h) Sobre a **segurança**, houve um aumento expressivo do número de crimes violentos, sendo superado em 2014 apenas pelo Estado de Alagoas, ao passo que as despesas com segurança pública foram elevadas em número absoluto, mas reduzidas quando comparadas proporcionalmente ao total de despesas realizadas;
- i) Quanto à disponibilização de **serviços** à população, verifica-se um atendimento superior a 80% em relação a iluminação elétrica, coleta de lixo e abastecimento por rede geral de água, mas um atendimento em torno de 20% ou inferior quando se trata de rede coletora de esgoto e fossa séptica ligada à rede coletora, isso em dados de 2014.

À luz desse cenário, passamos a tratar dos pontos de controle que incidem na prestação de contas anuais de governo.

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

2. Instrumentos de Planejamento

O Capítulo 3 do Relatório é dedicado à análise dos instrumentos de planejamento adotados pelo Governo do Estado para o exercício de 2015, correspondentes ao Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O resultado desta abordagem técnica está reunido, de forma sintética, no Capítulo 11, conclusões 01 a 18, reproduzidas adiante:

- 1) O Exercício de 2015 foi o último ano do PPA aprovado pela Lei nº 9.612/2012, de 27/01/2012, cujos anexos foram alterados pelas Leis nº 9.711/2013, de 09/04/2013, nº 9.855/2014, de 06/06/2014, e nº 9.864/2014, de 28/07/2014;
- 2) A previsão de despesas para a consecução das ações governamentais no período 2012-2015 atingiu o montante de R\$ 32.713.066.000,00 (trinta e dois bilhões, setecentos e treze milhões, sessenta e seis mil reais), enquanto as receitas estimadas eram da ordem de R\$ 41.109.246.000,00 (quarenta e um bilhões, cento e nove milhões, duzentos e quarenta e seis mil reais);
- 3) Especificamente com relação ao exercício financeiro de 2015, o valor estimado de receitas e despesas no Plano Plurianual era de R\$ 11.350.672.000,00 (onze bilhões, trezentos e cinquenta milhões, seiscentos e setenta e dois mil reais) e R\$ 9.239.192.000,00 (nove bilhões, duzentos e trinta e nove milhões, cento e noventa e dois mil reais), ficando disponível para o PPA o valor de R\$ 2.111.480.000,00 (dois bilhões, cento e onze milhões, quatrocentos e oitenta mil reais);
- 4) **O PPA 2012-2015** contava com 5 (cinco) macro-objetivos, integrados por 141 (cento e quarenta e um) programas, divididos em 802 ações. Entretanto, conforme dados disponibilizados no SIAF, do total de ações previstas para o período de sua vigência (**metas físicas**), a maioria (73%) não foi sequer iniciada. Dentre aquelas iniciadas, 9% não alcançaram 25% de execução e apenas 12% foram concluídas e/ou apresentaram percentual de execução física acima do previsto;
- 5) Com relação à **execução financeira**, é possível observar que 63% das ações não tiveram qualquer valor realizado e apenas 8% delas realizaram o valor previsto ou acima dele;



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

6) Diante desses números, torna-se evidente a fragilidade do planejamento do Estado, uma vez que há muita discrepância entre o planejado e o que é efetivamente realizado;

7) No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, **as diretrizes orçamentárias do ano de 2015 foram estabelecidas por meio da Lei nº 9.868/2014**, de 12/08/2014, que apresentou os critérios para elaboração do Orçamento Geral do Estado para exercício de 2015;

8) Com relação ao **texto da LDO**, é possível pontuar as seguintes inconsistências:

i. Os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais não foram nomeados e numerados como Anexo I e Anexo II, respectivamente, conforme prevê a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias em seu art. 2º. Atualmente a numeração segue o critério de “Tabelas e Demonstrativos” e não os vinculam aos anexos;

ii. Não foi estabelecido o controle de custos e avaliação de resultados de programas custeados com recursos públicos (Art. 4º, I, “e”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

iii. Não foram determinados os requisitos para a realização de transferência voluntária de recursos a pessoas físicas (Art. 4º, I, “f”, da Lei Complementar nº 101, de 2000);

iv. Não constou a previsão do índice de preço cuja variação servirá de limite para a atualização monetária do principal da dívida mobiliária (Art. 5º, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 2000); e

v. Não estabeleceu os requisitos para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária (Art. 14, da Lei Complementar nº 101, de 2000).

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

i. O Anexo de Metas Anuais (art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF), com suas tabelas e demonstrativos, não foi incluído no texto da Lei de Diretrizes Orçamentária;

ii. Foi constatado que o demonstrativo com as Metas Fiscais atuais comparadas com aquelas fixadas nos três exercícios anteriores (LRF, Art. 4º, § 2º, inciso II), limitou-se a realizar uma explanação geral sobre os cálculos de projeções das metas fiscais dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, não evidenciando uma análise comparativa da execução passada e das perspectivas futuras de forma a permitir a análise da política fiscal em uma linha do tempo;

iii. O Demonstrativo com a Evolução do Patrimônio Líquido (inciso III, do § 2º, do art. 4º, da LRF), dos três últimos exercícios, não



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

apresentou uma análise com as causas e variações desse Patrimônio;

iv.O Demonstrativo V, que trata da origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (LRF, art. 4º, § 2º, Inciso III), não apresentou a análise dos valores apresentados, contrariando as orientações constantes no MDF;

v.O Demonstrativo VI, que dispõe acerca da avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores (art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF), não apresentou 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, bem como não foi demonstrado que nas projeções apresentadas foram atendidas as normas e critérios estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social, restando o demonstrativo em desacordo com o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional; e

vi.Não foi confeccionado o Demonstrativo VII (Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita), conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado pela Portaria nº 637, de 18 de outubro de 2012;

10) 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 MDF da Secretaria do Tesouro Nacional; e

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

11) Ainda com relação a esse anexo, observou-se que os cinco eventos identificados como riscos fiscais são idênticos àqueles apontados nas leis de diretrizes orçamentárias dos exercícios de 2013 e 2014 e ainda estão presentes, todos eles, nas edições de 2011 e 2012;

12) Com o objetivo de avaliar a **evolução da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e do Resultado Nominal (RN)**, foram cotejados os dados disponíveis na Lei de Diretrizes Orçamentária e no Demonstrativo do Resultado Nominal (DRN), no período de 2010 a 2014, merecendo destaque os seguintes pontos:

i.Os valores apresentados no comparativo Resultado Nominal (RN) e Dívida Consolidada Líquida (DCL) mostram-se, em sua maioria,



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

incongruentes, com exceção do ano de 2014, cujos valores são idênticos nas duas bases de dados consultadas;

ii.Quanto ao impacto do Resultado Nominal positivo ou negativo no aumento ou na redução, respectivamente, da Dívida Fiscal Líquida do Estado, foi possível verificar que nos anos de 2011 e 2012 não houve uma correlação entre o resultado nominal apresentado e o seu respectivo impacto na Dívida Consolidada. Com efeito, evidencia-se desde 2011 uma apresentação equivocada da dívida, com reflexos nos exercícios subsequentes;

iii.Ao realizar uma análise comparativa do crescimento da dívida, levando-se em consideração as duas fontes de informações citadas anteriormente, percebe-se que a DCL não se mostra adequada a uma análise quantitativa e qualitativa, haja vista os valores divergentes publicados.

13) No exercício financeiro de 2015, a **Lei Orçamentária Anual (Lei Ordinária Estadual nº 9.933/2015, de 20/01/2015)** previu uma receita total dos orçamentos fiscal e da seguridade social no montante de R\$ 12.338.389.000,00 (doze bilhões, trezentos e trinta e oito milhões, trezentos e oitenta e nove mil reais), sendo R\$10.752.793.000,00 (dez bilhões, setecentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e noventa e três mil reais) do orçamento fiscal e R\$1.585.596.000,00 (um bilhão, quinhentos e oitenta e cinco milhões, quinhentos e noventa e seis mil reais) do orçamento da seguridade social. O valor de R\$ 672.039.000,00 (seiscentos e setenta e dois milhões trinta e nove mil reais), incorporado na receita total, compõe a receita intraorçamentária;

14) A LOA concedeu ao Poder Executivo Estadual a **autorização para abrir créditos suplementares no valor de 15% do total das despesas fixadas**, excetuando-se do limite os créditos orçamentários e suplementares decorrentes de emendas parlamentares. Esse percentual supera a autorização da LOA do ano de 2014 (inicialmente 5% e, posteriormente, alterado para 9%);

15) 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, além do pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais, aqueles decorrentes das despesas com educação, segurança e saúde;

16) Quanto à autorização para realizar operações por antecipação de receita orçamentária no exercício financeiro de 2015, a Lei nº 9.933/2015 estabeleceu um limite de até 2% sobre a receita corrente líquida;

17) Em relação às despesas para 2015, estas foram fixadas em R\$ 12.338.389.000,00 (doze bilhões, trezentos e trinta e oito milhões,

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

trezentos e oitenta e nove mil reais), sendo R\$ 8.718.140.000,00 (oito bilhões, setecentos e dezoito milhões, cento e quarenta mil reais) do orçamento fiscal e R\$ 3.620.249.000,00 (três bilhões, seiscentos e vinte milhões, duzentos e quarenta e nove mil reais) do orçamento da seguridade social;

18) 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 2015 de R\$ 551.598.000,00 (quinhentos e cinquenta e um milhões, quinhentos e noventa e oito mil reais). Esse valor representa, aproximadamente, 71% daquele fixado na LOA de 2014.

Em relação às inconsistências pontuadas, a defesa aduziu que:

- a) todos os instrumentos de planejamento e orçamento foram elaborados, encaminhados à Assembleia Legislativa e sancionados, exceto o Orçamento, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Rosalba Ciarlini, ex-governadora do Estado do Rio Grande do Norte no período 2011 a 2014, a quem aponta a possível responsabilidade sobre as constatações indicadas no pronunciamento técnico;
- b) as observações e eivas apontadas serão tomadas como recomendações com vistas ao aprimoramento dos instrumento de planejamento e orçamento a serem doravante elaborados;
- c) desde o início da atual gestão houve determinação à Secretaria de Estado do Planejamento e de Finanças para revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento do Estado, buscando mitigar os problemas identificados e criando um espaço de participação social, o que resultou no documento “Planejamento para Elaboração de Planos Plurianuais”, consolidado em setembro de 2015, e no “Manual de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual”, juntados em anexo à defesa;
- d) atualmente, a SEPLAN vem implementando o Projeto “Governança Inovadora”, com definição de um Plano Estratégico para o Estado com horizonte até 2035 e

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

implicações nas práticas de planejamento, implementação, acompanhamento, avaliação e ajustes das ações de Governo, com reflexos na superação das falhas apontadas por esta Corte e na qualificação do processo de planejamento do Estado do RN, podendo ser acompanhada a sua execução no sítio eletrônico indicado na defesa, atualizado quase que diariamente;

- e) as desconformidades referentes ao texto da LDO são de caráter formal e não geraram prejuízos de ordem material nem danos ao erário, porque inexistiu qualquer dos fatos geradores previstos em tese na lei (transferência de recursos a pessoas físicas, dívida mobiliária e concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária), além de que a falha na denominação e numeração dos Anexos de Metas e Riscos Fiscais não prejudicou seu conteúdo nem impediu seu exame por esta Corte de Contas;
- f) o controle de custos é uma exigência ainda pendente de implementação, propondo-se a construir um modelo que atenda às exigências legais;
- g) quanto ao valor atualizado da Dívida Consolidada Líquida – posição em 31 de dezembro de 2014 e 31 de dezembro de 2015, acosta o Anexo II (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida) do Relatório de Gestão Fiscal.

Como se verifica, a defesa não apresentou impugnação específica aos fatos evidenciados sobre o tema em referência. Ao revés, acolheu as inconsistências apontadas, indicando que serão ajustadas pela atual gestão. O questionamento recai apenas sobre a imputação de responsabilidade ao atual gestor, a considerar que os instrumentos de planejamento e orçamento foram editados ainda na seara da gestão anterior.

De fato, as contas sob apreço revestem-se da peculiaridade que se repete a cada quadriênio, quando se trata do primeiro ano de mandato: a situação em que o gestor dá execução a instrumentos de planejamento aprovados sob as diretrizes da gestão antecessora.

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

No entanto, tal dinâmica, que tem em mira a continuidade dos programas governamentais durante a transição de governos, não pode ser escusa para que se perpetuem o descumprimento das exigências legais, devendo servir de alerta à gestão sucessora para que promova as necessárias adequações quando da elaboração dos seus instrumentos de planejamento.

A vigilância deve recair, outrossim, ao órgão legislativo estadual, a quem a Constituição Federal conferiu expressa missão de controle externo, onde se inclui o controle preventivo dos projetos de lei que tratam do PPA, LDO e LOA.

Outro ponto que se faz necessário evidenciar refere-se ao descompasso existente entre o planejamento e a execução, realidade que se traduz nos números indicados no Relatório, a saber:

- a) Das 802 ações previstas no PPA 2012-2015, 73% sequer foram iniciadas;
- b) As que foram iniciadas, ou seja, 27% das ações, 9% do total não alcançaram 25% do planejado; e
- c) Apenas 12% das ações foram concluídas.

Resta manifesto que o planejamento desenhado no PPA 2012/2015 não contribuiu efetivamente para pautar as ações governamentais, como determinou o Legislador Constituinte, ao conferir ao plano plurianual o papel de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (art. 165, §1º, CF/88).

É necessário que se atente para a importância dos instrumentos de planejamento em prol da eficiência da administração pública, superando-se uma visão meramente formalista que ainda permeia a realidade brasileira.

Feitas essas considerações, evidencia-se que o Relatório, no Capítulo 13, apresenta duas recomendações sobre o tema, a saber:

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

- 1) Realização de uma Auditoria Operacional no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Finanças (SEPLAN/RN), a fim de diagnosticar as fragilidades no âmbito do planejamento do Estado.
- 2) Especificamente com relação às Diretrizes Orçamentárias, recomenda-se que nas próximas LDO's:
 - (i) sejam sanadas as impropriedades existentes no texto e nos anexos da Lei, a teor das exigências contidas no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, e no artigo 4º, I, "e" e "f", art. 5º, § 3º, e art. 14, da Lei Complementar nº 101/2000;
 - (ii) seja observada a correta confecção do **Anexo de Metas Fiscais**, a teor das exigências contidas no artigo 4º, § 2º, II, III e IV, da Lei Complementar nº 101/2000;
 - (iii) seja confeccionado o Demonstrativo VII (**Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**), conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;
 - (iv) seja elaborado o **Anexo de Riscos Fiscais** em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;
 - (v) 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; e
 - (vi) seja reavaliada a composição da **Dívida Consolidada Líquida (DCL) e do Resultado Nominal (RN)**, de modo a atender as metas estabelecidas na LDO.

Apresento uma observação apenas com relação à auditoria governamental indicada.

Forçoso registrar que conforme levantamento realizado pela Comissão, encontra-se em fase de planejamento uma fiscalização com idêntico propósito, constante do processo nº 14249/2015-TC, oriunda de recomendação constante do relatório das Contas de Governo do RN relativa ao exercício de 2013.

Em razão disso, proponho que a recomendação seja convertida em determinação a ser observada pela Secretaria de Controle Externo - SECEX, para

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

que seja dado prioridade à auditoria já programada, a fim de que possa ser executada ainda no exercício de 2017.

A este propósito, importante relembrar o que dispõe o art. 239 do Regimento Interno desta Corte:

Art. 239. Os trabalhos voltados à instrução das contas a que se refere este Capítulo, bem como o planejamento das atividades de controle externo, observarão as diretrizes propostas pelo Relator e aprovadas pelo Pleno.

A norma, portanto, autoriza que a apreciação das contas de governo fixe diretrizes para serem observadas no planejamento das atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas. Previsão que entendo totalmente pertinente. Afinal, são as contas anuais de governo o documento que permite ter uma visão de todo o exercício financeiro, viabilizando um olhar seletivo das questões mais relevantes do jurisdicionado.

Por sua vez, quanto à segunda recomendação, que detém caráter de orientação para que não venham a se repetir as inconsistências verificadas quando da elaboração dos próximos instrumentos de planejamento, ratifico-a em sua integralidade.

Nesses moldes, objetivamente, **acolho a Recomendação 02, a ser destinada ao Poder Executivo do Estado e à Augusta Assembléia Legislativa enquanto órgão de fiscalização e, quanto à Recomendação 01, acolho como determinação destinada à SECEX para priorização do tema.**

3. Gestão Orçamentária

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

Tal tema contempla a atividade de gerência dos recursos públicos, demonstrada no Balanço Orçamentário, em que se confrontam as receitas previstas com as arrecadadas, bem como as despesas fixadas com as empenhadas, liquidadas e pagas.

Nesse diapasão, foi desenvolvido o Capítulo 04 do Relatório, cujas conclusões foram as seguintes:

19) No exercício de 2015 foi gerando um déficit de R\$ 479.138.075,03 (quatrocentos e setenta e nove milhões cento e trinta e oito mil e setenta e cinco reais e três centavos), resultado da diferença de uma receita arrecadada de R\$ 10.532.661.126,03 (dez bilhões quinhentos e trinta e dois milhões seiscentos e sessenta e um mil cento e vinte seis reais e três centavos), contra uma despesa empenhada de R\$ 11.011.799.201,06 (onze bilhões onze milhões setecentos e noventa e nove mil duzentos e um reais e seis centavos);

20) O déficit foi ocasionado principalmente por uma frustração de receita de R\$ 1.805.727.873,97 (um bilhão oitocentos e cinco milhões setecentos e vinte sete mil oitocentos e setenta e três reais e noventa e sete centavos), situação que ocorre quando a Receita Realizada é inferior à Despesa Executada;

21) Foi aberto, por decreto, o valor de R\$ 3.104.941.282,84 (três bilhões cento e quatro milhões novecentos e quarenta e um mil duzentos e oitenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), ou seja, 25,16% da despesa fixada na LOA 2015, sendo R\$ 3.074.296.669,27 (três bilhões setenta e quatro milhões duzentos e noventa e seis mil seiscentos e sessenta e nove reais e vinte sete centavos) relativos a créditos suplementares e R\$ 30.644.613,57 (trinta milhões seiscentos e quarenta e quatro mil seiscentos e treze reais e cinquenta e sete centavos) relativos a créditos especiais;

22) No exercício de 2015, foi aberto o montante de R\$ 775.103.763,61 (setecentos e setenta e cinco milhões cento e três mil setecentos e sessenta e três reais e sessenta e um centavos) em créditos suplementares, utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro, dos quais R\$ 657.396.036,62 (seiscentos e cinquenta e sete milhões trezentos e noventa e seis mil e trinta e seis reais e sessenta e dois centavos) foram utilizados apenas com o Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do RN que, em conjunto com as outras fontes, totalizou R\$ 1.668.789.055,28 (um



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

bilhão seiscentos e sessenta e oito milhões setecentos e oitenta e nove mil cinquenta e cinco reais e vinte oito centavos);

23) O Governo do Estado cumpriu o limite de abertura de créditos suplementares, mas evidencia-se um elevado grau de discricionariedade, pois as exceções ao limite correspondem a um valor superior a 80% do orçamento;

24) Diferentemente dos últimos exercícios, os valores dos decretos de abertura de crédito especiais se encontram precedidos de leis específicas que autorizam a sua abertura por decretos;

25) Os valores arrecadados das receitas correntes totalizaram R\$ 10.532.661.126,03 (dez bilhões quinhentos e trinta e dois milhões seiscentos e sessenta e um mil cento e vinte seis reais e três centavos), mantendo-se na média dos últimos exercícios. Nesses valores estão incluídas as receitas intraorçamentárias, no valor de R\$ 782.289.984,86 (setecentos e oitenta e dois milhões duzentos e oitenta e nove mil novecentos e oitenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), e uma dedução de R\$ 1.387.656.906,46 (um bilhão trezentos e oitenta e sete milhões seiscentos e cinquenta e seis mil novecentos e seis reais e quarenta e seis centavos);

26) O valor da Receita Corrente de R\$ 10.476.806.859,00 (dez bilhões quatrocentos e setenta e seis milhões oitocentos e seis mil oitocentos e cinquenta e nove reais) é composto pelas receitas correntes orçamentárias, R\$ 11.082.173.780,60 (onze bilhões oitenta e dois milhões cento e setenta e três mil setecentos e oitenta reais e sessenta centavos), e pelas receitas intraorçamentárias, R\$ 782.289.984,86 (setecentos e oitenta e dois milhões duzentos e oitenta e nove mil novecentos e oitenta e quatro reais e oitenta e seis centavos), com dedução dos valores das receitas correntes de R\$ 1.387.656.906,46 (um bilhão trezentos e oitenta e sete milhões seiscentos e cinquenta e seis mil novecentos e seis reais e quarenta e seis centavos);

27) Foi observado um aumento nominal da receita corrente em relação ao exercício anterior. Esse aumento foi de R\$ 439.726.630,46 (quatrocentos e trinta e nove milhões setecentos e vinte seis mil seiscentos e trinta reais e quarenta e seis centavos), ou seja, 4,38%. Entretanto, esse crescimento foi inferior à inflação registrada no exercício de 2015, que alcançou o valor de 10,67%;

28) Os valores relativos a impostos, taxas de contribuição e de melhorias no exercício de 2015 representaram R\$ 5.600.576.367,83 (cinco bilhões seiscentos milhões quinhentos e setenta e seis mil trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e três centavos), destacando o baixo nível de previsão do ICMS, com frustração de arrecadação de R\$ 295.984.210,43 (duzentos e noventa e cinco



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

milhões novecentos e oitenta e quatro mil duzentos e dez reais e quarenta e três centavos), ou seja, 6,14% da receita prevista;

29) As contribuições, representadas basicamente por aquelas destinadas ao custeio da seguridade social que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social, totalizaram, no exercício em análise, R\$ 395.128.709,88 (trezentos e noventa e cinco milhões cento e vinte oito mil setecentos e nove reais e oitenta e oito centavos). Esse valor representa tão somente a contribuição dos servidores ativos e inativos, já que aquele referente à contribuição patronal está apresentado nas receitas intraorçamentárias;

30) A média de crescimento da arrecadação da receita de contribuição nesse período foi de 9,56%, abaixo, portanto, da média de aumento das despesas de pessoal (17,3%), ocasionado principalmente pelo aumento da quantidade de inativos que não contribuem com o regime próprio de previdência;

31) No exercício de 2015 houve uma estagnação das receitas de transferências, no valor R\$ 4.589.042.453,91 (quatro bilhões quinhentos e oitenta e nove milhões quarenta e dois mil quatrocentos e cinquenta e três reais e noventa e um centavos), que representa uma grande fatia das receitas do Estado (40,6%). Desse montante, 91,40% correspondem ao Fundo de Participação dos Estados (FPE);

32) O FPE, que corresponde a uma importante fonte de recursos para o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, teve um crescimento abaixo da inflação. Associado a isso, houve uma frustração de receita de R\$ 296.178.801,05 (duzentos e noventa e seis milhões cento e setenta e oito mil oitocentos e um reais e cinco centavos);

33) A arrecadação da Receita de Capital foi de apenas R\$ 55.854.487,03 (cinquenta e cinco milhões oitocentos e cinquenta e quatro mil quatrocentos e oitenta e sete reais e três centavos), representando 4,75% do valor previsto que era de R\$ 1.222.401.000,00 (um bilhão duzentos e vinte dois milhões quatrocentos e um mil reais). Essa baixa eficiência de arrecadação se dá principalmente pela não execução das operações de créditos e dos convênios com a união, afetando, desse modo, o total das receitas de capital;

34) As despesas correntes foram dotadas inicialmente em R\$ 10.136.724.000,00 (dez bilhões cento e trinta e seis milhões setecentos e vinte quatro mil reais). Todavia, com os créditos adicionais, esse valor chegou para dotação autorizada de R\$ 11.068.417.275,41 (onze bilhões sessenta e oito milhões quatrocentos e dezessete mil duzentos e setenta e cinco reais e quarenta e um centavos);



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

35) As despesas correntes são compostas, em sua maioria, de Despesa com Pessoal (70,15%). Essa despesa é responsável pelo maior dispêndio de recurso do Governo do Estado do Rio Grande Norte, pois em relação à despesa total ela participa com 64,03%, ou seja, este grupo de despesa compromete 64,03% dos recursos com servidores, salientando-se que muitas despesas com pessoas não compõem esse grupo (terceirização, auxílios, indenizações entre outros);

36) As despesas correntes apresentaram crescimento médio de 10,20%, valor não acompanhado pelo aumento da receita, que nos últimos exercícios teve um aumento médio de 8,25%;

37) Houve uma queda de gastos em “Outras Despesas Correntes”, ocasionada, principalmente, pelo alto comprometimento do orçamento com despesas de pessoal. Merecem atenção os valores dos serviços fornecidos por pessoa física ou pessoa jurídica que somaram R\$ 57.681.605,53 (cinquenta e sete milhões seiscentos e oitenta e um mil seiscentos e cinco reais e cinquenta e três centavos);

38) 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 de 2015, foi de apenas 23,65%, ocasionado pela baixa arrecadação de receita de capital e pelo superávit corrente;

39) O baixo nível de investimento dos últimos anos foi mantido no exercício de 2015, cujo montante alcançou R\$ 425.934.273,71 (quatrocentos e vinte cinco milhões novecentos e trinta e quatro mil duzentos e setenta e três reais e setenta e um centavos). Esse valor foi inferior àquele investido pelo Governo do Estado em 2010 e representou apenas 3,86% do orçamento total do exercício;

40) Os maiores gastos do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, em relação à despesa com função, foram realizados com Encargos Especiais (18,68%), Educação (17,10%), Previdência (14,99%) e Saúde (12,62%);

41) Em 2015, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte gastou com educação R\$ 1.414.751.713,79 (um bilhão quatrocentos e quatorze milhões setecentos e cinquenta e um mil setecentos e treze reais e setenta e nove centavos), divididos em R\$ 1.375.805.878,53 (um bilhão trezentos e setenta e cinco milhões oitocentos e cinco mil oitocentos e setenta e oito reais e cinquenta e três centavos) de despesa corrente (custeio), que correspondem a 97,25% do total, e R\$ 38.945.835,26 (trinta e oito milhões novecentos e quarenta e cinco mil oitocentos e trinta e cinco reais e vinte seis centavos) de despesas de capital, que representam 2,75% das despesas totais



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

com essa função, configurando o baixo índice de investimento em educação;

42) Com relação à execução das ações previstas no PPA 2012-2015, a função educação se caracterizou pelo baixo índice de eficiência das metas físicas alcançadas;

43) Os gastos com saúde no exercício de 2015 representaram R\$ 1.377.330.284,39 (um bilhão trezentos e setenta e sete milhões trezentos e trinta mil duzentos e oitenta e quatro reais e trinta e nove centavos). Desse total, apenas R\$ 13.430.966,33 (treze milhões quatrocentos e trinta mil novecentos e sessenta e seis reais e trinta e três centavos) se referem a investimentos (0,98%), o restante foi gasto com o custeio da função;

44) A função saúde apresentou fraco desempenho na execução do PPA, uma vez que apenas 20,93% das ações foram concluídas e quase 67,5% delas apresentaram índice de execução abaixo de 25%;

45) Na função Indústria foi demonstrada a despesa de R\$ 362.617.306,28 (trezentos e sessenta e dois milhões seiscentos e dezessete mil trezentos e seis reais e vinte oito centavos) com a subfunção Promoção Industrial na Ação Desenvolvimento e Desconcentração Industrial. Esse valor foi gasto principalmente com o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do RN (PROADI);

46) O Governo do Estado, por meio da AGN e com recursos do Orçamento Geral do Estado, emprestou às empresas, via PROADI, o valor de R\$ 70.409.967,39 (setenta milhões quatrocentos e nove mil novecentos e sessenta e sete reais e trinta e nove centavos) além do limite legal de R\$ 292.207.338,89 (duzentos e noventa e dois milhões duzentos e sete mil trezentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos);

47) Por se tratar de um financiamento, o PROADI tem seus valores amortizados. No exercício de 2015, o valor amortizado foi de R\$ 2.610.019,01 (dois milhões seiscentos e dez mil e dezenove reais e um centavo), ou seja, 0,72% 7,20% do valor emprestado no exercício de 2015;

48) No exercício de 2015 foram despendidos na função segurança o valor de R\$ 944.578.450,39 (novecentos e quarenta e quatro milhões quinhentos e setenta e oito mil quatrocentos e cinquenta reais e trinta e nove centavos);

49) Na função saneamento foi empenhado o valor de R\$ 920.000,00 (novecentos e vinte mil reais), mas somente foram liquidados R\$ 184.000,00 (cento e oitenta e quatro mil reais), ou seja, apenas 20% do valor previsto;



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

50) Na apuração do resultado previdenciário fica evidente o reflexo negativo do crescimento das despesas previdenciárias (44,68%) em patamar bem mais elevado do que às receitas previdenciárias (12,62%);

51) Observa-se, em 2015, resultado negativo de R\$ 1.084.319.257,63 (um bilhão oitenta e quatro milhões trezentos e dezenove mil duzentos e cinquenta e sete reais e sessenta e três centavos), correspondendo a um aumento de 117,73% do déficit financeiro do RPPS Estadual, quando comparado ao Exercício de 2014, no qual havia apurado um déficit de R\$ 498.009.015,01 (quatrocentos e noventa e oito milhões nove mil, quinze reais e um centavo);

52) Os recursos necessários para cobertura da insuficiência financeira crescem na mesma proporção do déficit financeiro. Somente em 2015, foi necessário um aporte financeiro do ente federativo da ordem de R\$ 1.084.319.257,63 (um bilhão oitenta e quatro milhões trezentos e dezenove mil duzentos e cinquenta e sete reais e sessenta e três centavos). O Estado do Rio Grande do Norte aportou R\$ 539.294.001,90 (quinhentos e trinta e nove milhões duzentos e noventa e quatro mil e um reais e noventa centavos), conforme Anexo IV, Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias, RREO, Aportes realizados - Exercício 2015, e só conseguiu suportar o ônus devido à utilização dos recursos acumulados das aplicações financeiras e dos investimentos do fundo previdenciário superavitário, então extinto, permitidos pela Lei Complementar Estadual nº 526/2014. Porém, essa fonte de recurso está cada vez mais próxima de se exaurir. Nesse sentido, conclui-se que a situação do RPPS Estadual é crítica e apresenta déficit financeiro suprido pela utilização dos recursos do ativo líquido e por meio de aportes mensais repassados pelo Estado;

53) Na contramão do que determina a Legislação vigente, o Governo Estadual acabou com a segregação de massa que havia sido adotada como medida sanadora do déficit atuarial, sob “promessa” expressa no art. 18, §§ 6º e 7º, e art. 19, *caput*, da Lei Complementar Estadual 526/14, de que seria instituído por lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, até 30 de abril de 2015, regime de previdência de capitalização, de natureza complementar. No entanto, até o término do Exercício Financeiro de 2015 a “promessa” não se concretizou;

54) O ente não escolheu como forma de equacionamento do déficit atuarial qualquer das medidas cabíveis, tampouco comprovou a viabilidade orçamentária, financeira e dos impactos nos limites dos gastos de pessoal definidos pela lei de responsabilidade fiscal, trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 526/14;



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

55) Evidenciou-se ausência de Inscrição em Restos a Pagar da diferença entre as despesas empenhadas e liquidadas, no montante de R\$ 2.426.915.812,22 (dois bilhões quatrocentos e vinte e seis milhões novecentos e quinze mil oitocentos e doze reais e vinte e dois centavos);

56) Foi constatado que o IPERN não realizou a reavaliação atuarial no exercício de 2015, deixando desta 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;

57) 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 2015;

58) 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;

59) 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;

60) 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\$ 298.425.207,33) e aos Passivos Reconhecidos, já que houve um decréscimo considerável da dívida quando comparado ao Exercício financeiro de 2014 (total da dívida R\$ 452.217.456,03). 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 2015 é o mesmo de 2014), nem trouxe registro na rubrica - haveres financeiros, assim como não reconheceu passivos. Com isso, deu a impressão de que os recursos disponíveis

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

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;

61) 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;

Sobre a gestão orçamentária, a defesa concordou em parte com as constatações do Relatório, detendo-se a contestar os aspectos que, por questão didática, apreciarei ponto a ponto. Senão vejamos:

a) Arrecadação insuficiente para cobertura dos créditos adicionais:

Argumentação da defesa: aduz-se que houve equívoco da Comissão, propondo-se a apresentar os decretos abertos em 2015 tendo por fonte de recursos o excesso de arrecadação, com a pretensão de confirmar em cada caso a existência dos recursos que constituíram fonte para financiamento e cobertura dos respectivos créditos suplementares.

A argumentação não procede. Ficou bastante manifesto no Relatório a incongruência diagnosticada pela Comissão, que procedeu com um levantamento individualizado da origem dos recursos de cada crédito suplementar, notadamente aqueles relativos ao excesso de arrecadação.

Em análise da defesa, argumenta a Comissão, em contraposição:

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

Um exemplo que reforça as conclusões do relatório é o fato de que foram abertos, no exercício de 2015, R\$ 88.985.520,78(oitenta e oito milhões, novecentos e oitenta e cinco mil quinhentos e vinte reais e setenta e oito centavos) de créditos adicionais de determinada fonte (*Operações de crédito*) de recursos em que somente foram arrecadados R\$ 39.319.145,79 (trinta e nove milhões trezentos e dezenove mil cento e quarenta e cinco reais e setenta e nove centavos). Não se entende como o excesso apurado pelo Governo do Estado é maior que o valor arrecadado. Portanto, nesse ponto, não há motivos para mudança de entendimento da comissão.

Em verdade, o Balanço Geral do Estado 2015 dá conta de que praticamente todas as fontes de recursos não apresentaram excesso de arrecadação, sendo exceção os recursos vinculados da previdência, FECOP e aqueles destinados à educação. Não obstante, foi promovida a abertura de créditos suplementares com base em excesso de arrecadação na ordem de R\$ 513.897.652,00.

A situação colide com o disposto no art. 43 da Lei nº 4.320/64, segundo o qual a abertura de créditos suplementares e especiais "depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa" (*caput*), dentre os quais "os provenientes de excesso de arrecadação" (§1º, II), definida como "o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício." (§3º)

Conforme item 10.2 do Relatório, o Tribunal de Contas reiteradamente vem apresentando recomendações no tocante ao tema dos créditos adicionais, seja pela não inclusão de dispositivo na LOA que autorize de forma automática e fora dos limites de suplementação, a incorporação de excesso de arrecadação, seja em razão de extrapolação do percentual autorizado na LOA para abertura de créditos suplementares, ou, ainda, por divergência de valores informados em demonstrativos veiculados em meios distintos.

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

Não obstante, como se vem firmando neste Pleno na apreciação das contas anuais de exercícios anteriores, tais constatações não têm comprometido a aprovação das contas.

De todo modo, no caso específico identificado nas contas sob apreço, foram praticados atos em divergência com os preceitos legais, que, a meu sentir, devem ser objeto de apuração mais aprofundada em processo autônomo a ser instaurado pela unidade técnica competente.

b) Excesso na concessão de benefícios referentes ao PROADI

Argumentação da defesa: alega-se que, do valor indicado como total do empréstimo realizado no ano de 2015, há uma parcela referente à regularização orçamentária de despesas (empréstimos) havidos em exercícios anteriores registrados como despesas a regularizar, de modo que o excesso havido ultrapassou pouco menos de 0,4% do limite legal, pugnando para que este quantitativo seja relevado.

Em análise, a Comissão acolheu a justificativa apresentada, na medida em que o valor indicado como excesso decorre de um ajuste contábil determinado em relatórios anteriores.

Portanto, de fato, remanesce um excesso de R\$ 1.111.804,69 (um milhão cento e onze mil oitocentos e quatro reais e sessenta e nove centavos), equivalente a 0,4% do total autorizado legalmente, na ordem de R\$ 292.207.338,89 (duzentos e noventa e dois milhões duzentos e sete mil trezentos e trinta e oito reais e oitenta e nove centavos).

Não obstante, entendo que, apesar do excedente legal se tratar de valor pouco expressivo, outros elementos identificados no Relatório se somam a atrair um olhar mais atento deste Tribunal de Contas, como se extrai do item 4.4.3.1 do Relatório(p. 119 e ss):

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

- a) a averiguação quanto aos requisitos legais para obtenção do benefícios do programa;
- b) o baixo desempenho na amortização dos empréstimos (0,72 % 7,20% no exercício de 2015);
- c) o cumprimento das contrapartidas (obrigações) pelos beneficiários, voltado para o aumento da produção e do emprego, bem como no aumento da arrecadação do Estado.

A vista disso, e com o propósito de se permitir uma análise mais aprofundada da atual situação do PROADI, entendo que o encaminhamento a ser dado ao tema está na linha da proposição constante na Recomendação nº 04 integrante do Relatório, para fins de que seja realizada uma auditoria de renúncia de receitas com ênfase na efetividade e cumprimento da legislação do PROADI.

Para resguardar a devida atualidade, proponho, ainda, que tal procedimento fiscalizatório seja programado pela Secretaria de Controle Externo e inserida no PFA para execução ainda no exercício de 2017.

c) Questões referentes à previdência:

Argumentação da defesa: a ausência de estudo atuarial em 2015 consiste em falha formal de responsabilidade dos gestores do IPERN; o registro do passivo atuarial igual a zero decorre do fato de que a partir da LC 526/2014, o Fundo Financeiro se constituiu em fundo de simples repartição; sobre a implementação das medidas alternativas indicadas nos normativos da Secretaria de Previdência Pública, o Estado adotará providências quanto ao Fundo Capitalizado que vier a ser proposto e continuará honrando com recursos próprios os desequilíbrios atuais e futuros do Fundo Financeiro, que é de simples partição, não acumula reservas nem passivo.

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

Não há dúvida de que a situação da previdência do Estado do Rio Grande do Norte, permeada por todos os acontecimentos recentes que envolvem a edição da Lei Complementar Estadual nº 526/2014, requer atenção especial dos órgãos de controle.

Neste sentido, cabe registrar que tramita neste Tribunal de Contas o processo nº 5496/2015-TC, de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, que tem por objeto fiscalização com vistas a apurar a conformidade legal das medidas adotadas pelo Governo do Estado relativas à gestão dos recursos da previdência no exercício de 2015.

Nesses autos, foi prolatado o Acórdão nº 715/2016-TC, fixando medidas para o Governo do Estado. Encontra-se, atualmente, em fase de monitoramento.

Em razão disso, entendo prudente que os levantamentos apurados no Relatório das Contas Anuais de Governo sejam encaminhados à comissão técnica responsável pela instrução do aludido processo fiscalizatório, onde deverão ser concentrados todos os questionamentos sobre o tema e **eventuais responsabilizações**.

Quanto aos aspectos contábeis que permeiam os registros referentes à gestão previdenciária, ratifico as recomendações constantes nos itens 09 a 18 do aludido Relatório, a saber:

9) Recomenda-se que nas 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, a Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) seja 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.

10) Em observância ao princípio da evidenciação, previsto nos artigos 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64, ao art. 12 da LRF, e às determinações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), contidas no

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

Manual de Demonstrativos Fiscais, promova as adequações necessárias na elaboração do Orçamento da Seguridade Social, em especial, o orçamento do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, para que o Orçamento evidencie de forma clara e coerente a realidade do RPPS do Estado do Rio Grande do Norte, mediante a contabilização da cobertura das insuficiências financeiras do RPPS em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), nos termos da Portaria STN nº 700/2014.

11) Adoção das medidas cabíveis como forma de equacionamento do déficit atuarial. De acordo com a legislação, dentre as possibilidades legais, pode o Poder Executivo adotar como medida sanadora do equacionamento do déficit atuarial um plano de amortização, que poderá estabelecer alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos (com valores preestabelecidos), devendo submeter à apreciação do Poder Legislativo a alternativa mais adequada.

12) Apresentação da comprovação da viabilidade orçamentária, financeira e dos impactos nos limites dos gastos de pessoal trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 526/14, conforme definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

13) Regularização de Inscrição em Restos a Pagar da diferença entre as despesas empenhadas e liquidadas no referido Exercício, no montante de R\$ 2.426.915.812,22 (dois bilhões quatrocentos e vinte e seis milhões novecentos e quinze mil oitocentos e doze reais e vinte e dois centavos).

14) Realização da Reavaliação Atuarial do exercício de 2015, conforme preceitua o art. 1º, I, da Lei 9.717/98.

15) Regularização dos registros contábeis referentes às Provisões Matemáticas Previdenciárias.

16) Preenchimento do Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores - ANEXO XIII, que integra o RREO, referente ao último bimestre do exercício, 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.

17) 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, as suas bases técnicas e premissas a serem utilizadas nos cálculos, que embasaram a decisão da extinção do Plano Previdenciário e criação do FUNFIRN.

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

18) Regularização dos 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.

4. Gestão Financeira

O controle dos recursos financeiros, que tem base na análise de todos os ingressos e dispêndios, arrecadação da receita e pagamento da despesa orçamentária e extraorçamentária, tem como subsídios o Balanço Financeiro e a Demonstração dos Fluxos de Caixa.

O Relatório debruçou-se no Balanço Financeiro, com ênfase nos ingressos de Receita e Despesa Orçamentária, Transferências Financeiras Recebidas e Concedidas, Execuções Extraorçamentárias, Saldos dos Exercícios Anterior e Seguinte. **Mesma sorte não assistiu quanto à Demonstração dos Fluxos de Caixa, porque não houve a sua publicação no balanço consolidado, fato que deverá ser objeto de apuração em processo autônomo, pela unidade técnica competente.**

Em conclusão sobre o tema, apurou-se o seguinte:

62) O Balanço financeiro demonstra um déficit financeiro de R\$ 59.539.429,28 (cinquenta e nove milhões quinhentos e trinta e nove mil quatrocentos e vinte nove reais e vinte oito centavos) e déficit financeiro orçamentário de R\$ 479.138.075,03 (quatrocentos e setenta e nove milhões cento e trinta e oito mil e setenta e cinco reais e três centavos), ocasionado, principalmente, pelo déficit de recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), de R\$ 610.842.840,53 (seiscentos e dez milhões oitocentos e quarenta e dois mil oitocentos e quarenta reais e cinquenta e três centavos);

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

63) O Balanço financeiro aponta para um déficit financeiro do exercício de R\$ 59.539.429,28 (cinquenta e nove milhões quinhentos e trinta e nove mil quatrocentos e vinte nove reais e vinte oito centavos), conforme já calculado anteriormente. Esse valor é diferente daquele demonstrado nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado Consolidado, páginas 437 e 438, segundo as quais o governo do Estado informa a existência de superávit financeiro de R\$ 1.457.931.929,69 (um bilhão quatrocentos e cinquenta e sete milhões novecentos e trinta e um mil novecentos e vinte nove reais e sessenta e nove centavos);

Sobre tais apontamentos, a defesa aduziu que:

- a) o superávit financeiro apontado no Balanço Geral do Estado segue o conceito legal previsto no art. 43, §2º, da Lei 4320/64, e o valor apresentado tem por fundamento os valores apontados no Balanço Patrimonial Consolidado.
- b) o déficit financeiro indicado apura a "geração de caixa" em face dos fluxos orçamentários e extraorçamentários ocorridos durante o exercício, logo a discrepância apontada é decorrente da comparação de parâmetros fiscais diferentes, que possuem valores distintos.

Como se depreende, a defesa dedicou-se apenas a justificar a divergência do déficit financeiro constante do Balanço Financeiro em comparativo com aquele informado no Balanço Geral do Estado Consolidado.

O esclarecimento foi acolhido pela Comissão, segundo a qual:

o Estado expôs o déficit financeiro calculado no balanço patrimonial. Com isso, retifica-se a nomenclatura do valor calculado de R\$ 59.539.429,28 (cinquenta e nove milhões quinhentos e trinta e nove mil quatrocentos e vinte nove reais e vinte oito centavos) de "déficit financeiro" para "déficit do resultado financeiro".

Em razão disso, a conclusão 62 restou alterada em seu texto para substituir a expressão déficit financeiro para resultado financeiro negativo.

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

De todo modo, remanescem as demais constatações, que atraem a expedição da Recomendação nº 5, a saber:

5) Em relação à gestão financeira, o Governo do Estado deverá publicar o balanço financeiro seguindo a estrutura definida pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 6ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 700, de 10 de dezembro de 2014, evidenciando os seguintes pontos:

- A receita orçamentária realizada e a despesa orçamentária executada, por fonte / destinação de recurso, discriminando as ordinárias e as vinculadas;
- Os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários;
- As transferências financeiras recebidas e concedidas, decorrentes ou independentes da execução orçamentária, destacando os aportes de recursos para o RPPS; e
- O saldo em espécie do exercício anterior e para o exercício seguinte.

5. Gestão Patrimonial

O estudo do Patrimônio foi realizado levando em consideração a Portaria nº 634/2013 da Secretaria do Tesouro Nacional, que trouxe novas determinações para o Exercício de 2015, notadamente a contabilização dos atos pelo regime de competência, com vistas a garantir o reconhecimento de todos os ativos e passivos das entidades que integram o setor público, convergir a contabilidade do setor público à NBC TSP (Normas Brasileiras de Contabilidade - Setor Público) e a ampliação da transparência das contas públicas.

A análise alcançou o Balanço Patrimonial, que aponta uma situação estática do patrimônio do Estado (bens, direitos e obrigações) e a Demonstração das Variações Patrimoniais, que reflete as alterações ao longo do exercício.

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

Nesse passo, foram evidenciados aspectos sintetizados nas conclusões 62 a 70, adiante transcritas:

62) No Balanço Patrimonial, praticamente todos os valores de Disponibilidade de Caixa e Equivalente de Caixa se encontram em contas vinculadas em Aplicações Financeiras (76,67%), com um saldo de R\$ 1.044.964.266,00 (um bilhão quarenta e quatro milhões novecentos e sessenta e quatro mil duzentos e sessenta e seis reais), e Bancos (23,15%), com um saldo de R\$ 315.455.580,03 (trezentos e quinze milhões quatrocentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e oitenta reais e três centavos);

63) As Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) Pagas Antecipadamente, registradas no balanço patrimonial dos exercícios anteriores na conta Despesas Pendentes de Regularização, foi objeto de recomendação, principalmente sobre o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI) que, no exercício em análise, foi regularizada no valor de R\$ 69.298.162,70 (sessenta e nove milhões duzentos e noventa e oito mil cento e sessenta e dois reais e setenta centavos), permanecendo um saldo de Despesas a Regularizar de R\$ 61.639.772,65 (sessenta e um milhões seiscentos e trinta e nove mil setecentos e setenta e dois reais e sessenta e cinco centavos);

64) O Ativo não circulante é composto principalmente pelo realizável a longo prazo que, sozinho, corresponde a 72% do total. Desse valor, quase a totalidade é composta pela Dívida Ativa, que representa 66,49% do ativo não circulante, cujo saldo do exercício de 2015 é de R\$ 6.117.232.869,30 (seis bilhões cento e dezessete milhões duzentos e trinta e dois mil oitocentos e sessenta e nove reais e trinta centavos). O valor arrecadado em 2015 totalizou apenas 0,45% do saldo existente no exercício anterior (2014), o que demonstra o baixo índice de arrecadação dessa dívida. No exercício de 2015 houve um aumento de 10,42% no saldo desses créditos;

65) O imobilizado do Estado do Rio Grande do Norte apresenta um valor de R\$ 2.505.134.919,68 (dois bilhões quinhentos e cinco milhões cento e trinta e quatro mil novecentos e dezenove reais e sessenta e oito centavos). Merece destaque o baixo valor registrado no item depreciação/amortização. Dessa forma, é possível inferir que o Estado não realizou reavaliação e depreciação de seus bens e, portanto, os números expostos no imobilizado não representam a realidade;

66) Observe-se que houve uma variação negativa de 12,56% nos valores devidos a curto prazo, ocasionada principalmente pelo fato da não obrigatoriedade de demonstração dos valores previstos em



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

restos a pagar processados. No exercício de 2015 esses valores foram de R\$ 271.058.502,50 (duzentos e setenta e um milhões cinquenta e oito mil quinhentos e dois reais e cinquenta centavos), sendo R\$ 46.641.443,68 (quarenta e seis milhões seiscentos e quarenta e um mil quatrocentos e quarenta e três reais e sessenta e oito centavos) relativos a exercícios anteriores e R\$ 224.417.058,82 (duzentos e vinte quatro milhões quatrocentos e dezessete mil e cinquenta e oito reais e oitenta e dois centavos) relativos ao exercício de 2015;

67) O passivo não circulante é composto basicamente por Fornecedores e Contas a Pagar a curto prazo, com 38,43%, e Demais Obrigações a Curto Prazo, que correspondem a 54,28% do total, sendo 42,38% relativos ao Fundo de Saúde, distribuídos em suas diversas unidades gestoras, enquanto os valores devidos pelo tesouro estadual representam 36,42% do total. Já os débitos relativos ao Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, referem-se à dívida do Projeto RN Sustentável, que totaliza R\$ 9.551.791,00 (nove milhões quinhentos e cinquenta e um mil setecentos e noventa e um reais). O restante, R\$ 11.664.085,89 (onze milhões seiscentos e sessenta e quatro mil e oitenta e cinco reais e oitenta e nove centavos), é relativo ao pagamento da Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A;

68) O valor desse patrimônio se encontra superavaliado, em função da falta de controle da dívida ativa, uma vez que o Governo do Estado não executa as devidas provisões para perda e não contabiliza os valores referentes a dívidas de outros exercícios, em especial aqueles referentes a empenhos cancelados desde o ano de 2010;

69) As Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), que são aquelas que aumentam o patrimônio líquido do Estado, totalizaram R\$ 11.771.238.921,13 (onze bilhões setecentos e setenta e um milhões duzentos e trinta e oito mil novecentos e vinte um reais e treze centavos), sendo 47,85% correspondentes a receitas tributárias e 39,15% a transferências correntes;

70) As variações patrimoniais diminutivas VPD totalizaram R\$ 11.126.901.489,20 (onze bilhões cento e vinte seis milhões novecentos e um mil quatrocentos e oitenta e nove reais e vinte centavos), ocasionando um resultado Patrimonial Positivo de R\$ 644.337.431,93 (seiscentos e quarenta e quatro milhões trezentos e trinta e sete mil quatrocentos e trinta e um reais e noventa e três centavos);

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

Em que pese a relevância dos pontos tratados, a defesa não abordou o tema. De todo modo, passo às considerações que entendo devidas.

Como se observa, o ponto de destaque recai sobre a Dívida Ativa do Estado, que compõe o Ativo Não Circulante, mais especificamente a conta Realizável a Longo Prazo. Isto porque, apesar de um aumento superior a 10% no saldo da Dívida Ativa comparando-se o exercício de 2015 com o de 2014, a arrecadação no mesmo período foi inferior a 0,5% do saldo.

Essa constatação não é inédita na apreciação das contas anuais de governo. Reiteradamente esta Corte de Contas vem pontuando recomendações alertando para a necessidade de ajustes com vistas à maior efetividade das ações para o recebimento dos créditos do Estado.

Daí porque entendo que a situação da Dívida Ativa do Estado deverá ser objeto de uma fiscalização mais detida, para que possam ser identificadas as fragilidades e incrementos que podem ser aplicados para elevação do potencial de cobrança do Estado. Nesses termos, com base no art. 239 do Regimento Interno, proponho determinação à SECEX para estudo e programação de auditoria na área, a se realizar ainda nos exercícios de 2017/2018.

Tal encaminhamento não prejudica o acolhimento das recomendações 15 e 16, as quais ratifico, a saber:

15) Em relação à **Despesa a Regularizar**, recomenda-se que seu saldo seja integralmente regularizado no exercício de 2016, sob pena de violar o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964.

16) 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

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

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.

6. Vinculações Constitucionais

O tema alcança a análise do cumprimento das determinações constitucionais quanto aos limites para emprego de recursos públicos nas áreas essenciais da saúde e educação.

A esse propósito, as notas conclusivas constantes dos itens 73 a 77 assim apontou:

73) O Governo do Estado do Rio Grande do Norte aplicou 25,23% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, 0,23 pontos percentuais (p. p) acima do limite constitucional. O valor da despesa com educação foi de R\$ 1.831.482.063,48 (um bilhão oitocentos e trinta e um milhões quatrocentos e oitenta e dois mil e sessenta e três reais e quarenta e oito centavos);

74) Há que se ressaltar, no entanto, a elevada proporção dos valores definidos como perda com o FUNDEB: R\$ 555.565.113,27 (quinhentos e cinquenta e cinco milhões quinhentos e sessenta e cinco mil cento e treze reais e vinte sete centavos). Esse valor representa a diferença entre a parcela das transferências para o Fundo e o valor efetivamente recebido, exceto a complementação da União;

75) Os valores destinados pelo Estado aos órgãos de ensino superior, principalmente a UERN, não foram registrados como despesas na subfunção correta, que seria 364 – Nível Superior, fato confirmado pela análise dos dados do SIAI, que registra uma despesa de R\$ 270.180.142,69 (duzentos e setenta milhões cento e oitenta mil cento e quarenta e dois reais e sessenta e nove centavos). Desse total, R\$ 264.009.776,00 (duzentos e sessenta e quatro milhões e

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

nove mil setecentos e setenta e seis reais) foram gastos na fonte 100 e na subfunção 122 – Administração Geral;

76) Retirando os valores dos gastos com o nível superior, o Estado do Rio Grande do Norte deixaria de cumprir o mínimo constitucional com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, passando de 25,23% para 21,59%;

77) Deduzindo os valores das Despesas por Natureza daqueles não computados, os valores com ações e serviços públicos de saúde realizados no exercício de 2015 representaram R\$ 1.104.625.705,00 (um bilhão cento e quatro milhões seiscentos e vinte cinco mil setecentos e cinco reais), com percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais de 15,48%, 3,48 p. p. acima do limite legal de 12%.

Portanto, o Estado atendeu ao limite disposto nos arts. 5º e 11 da Lei Complementar nº 141/2012, destinando 15,48% das arrecadações de impostos e transferências a ações e serviços públicos de saúde. Do mesmo modo, no que tange à educação, alcançou-se o patamar de 25,23% sobre a mesma base de cálculo, de modo que plenamente cumprido o limite disposto no art. 212 da Constituição Federal.

O único aspecto questionado, de fato, no Relatório, diz respeito ao enquadramento contábil da despesa com o Ensino Superior. O achado veio à lume diante do ínfimo valor registrado no demonstrativo da despesa, referente a todo o exercício de 2015 (na ordem de R\$ 17.155,00), sabendo-se que o Estado é mantenedor de duas instituições de ensino superior - UERN e Instituto de Educação Superior Presidente Kennedy.

A Comissão aponta que, conforme dados constantes no SIAI, os valores destinados pelo Estado aos órgãos de ensino superior, principalmente a UERN, estão sendo contabilizados incorretamente na subfunção administrativa.

A defesa não refutou a constatação. Tratou apenas da inclusão dos gastos da UERN como despesas com educação para fins de cálculo do limite constitucional mínimo nesta função. Alega-se que tal prática está consubstanciada

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

nos arts. 10 e 17 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e alterações posteriores, bem como que o art. 211 da CF informa que os Estados devem priorizar os ensinos fundamental e médio, mas não proibir que sejam mantidas pelos Estados instituições de ensino superior, o que já estaria sendo atendido com a aplicação de mais de 86% dos recursos em educação nos níveis fundamental e médio.

Em análise dos argumentos defensórios, a Comissão registrou que "não fez qualquer juízo de valor sobre a legalidade ou não da utilização dos valores disponibilizados ao ensino superior no cálculo da Manutenção e Desenvolvimento da Educação, pois ainda não há uma posição formada sobre o assunto. O cálculo dos gastos com MDE sem incluir os valores destinados a esse nível de ensino foi meramente expositivo."

De fato, a matéria foi abordada de forma inaugural neste Relatório das Contas Anuais de Governo referente ao exercício de 2015 e este ineditismo, por si só, é fato relevante a ser considerado neste momento posto que qualquer direcionamento a ser dado sobre o tema – entendo eu – não pode ser exigido para um exercício já findo.

A questão parece simples, mas não é. Isto porque a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) não é explícita quanto à composição do montante que deve ser empregado pelo Estado com manutenção e desenvolvimento de ensino quando este ente mantém instituições de nível superior, ainda que não seja a sua prioridade. Para corroborar tal assertiva, peço vênua para transcrição dos dispositivos desta norma diretamente relacionadas à questão, *in verbis*:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;



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

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, **e os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios, **vinte e cinco por cento**, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, **da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.**

Art. 70. **Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino** as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

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

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. **Não constituirão** despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Resta nítido que não há proibição legal para que o Estado atue no ensino superior. Além disso, a lei, quando qualifica as despesas enquadráveis como manutenção e desenvolvimento do ensino, não se reporta ao cômputo exclusivo das despesas realizadas em prol dos níveis de ensino que deve ser priorizado por cada ente político.

Note-se, ainda, que a Lei em pauta trouxe regramento expreso somente para os Municípios, que deverá oferecer educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental “permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela

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

Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 11 da Lei 9.394/96).

Em pesquisa na rede mundial de computadores, evidencia-se que outros Tribunais de Contas já se debruçaram sobre o tema. Conforme Consolidação de Entendimentos Técnicos – 7ª Ed. - do TCE do Estado de Mato Grosso, esta Corte dispõe da seguinte orientação sobre o tema:

Resolução de Consulta nº 12/2008 (DOE , 26/06/2008). Educação. Limite. Artigo 212, CF. Despesa. Ensino superior. Inclusão no limite de gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino. Possibilidade, desde que atendidas as condições.

O Município pode custear as despesas com ensino superior e incluí-las no percentual mínimo de 25% destinados à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, desde que atenda plenamente as necessidades da educação básica.

Assim, estou convencido de que há uma dúvida jurídica relevante sobre a questão, de fundo interpretativo. Compreendo, ademais, que a questão merece maior reflexão, não sendo este o palco adequado para definição de um norte interpretativo, até porque, como se disse, este Tribunal de Contas ainda não se pronunciou expressamente sobre a questão e um novo comando interpretativo não pode ter aplicação retroativa (art. 6º, XII, da Lei Complementar Estadual nº 303, de 2005¹).

Nesse passo, e considerando a exiguidade do tempo para a formação de um juízo de valor sobre este ponto neste contexto de apreciação das contas de

¹ Lei Complementar Estadual nº 303, de 2005 (Lei do Processo Administrativo no âmbito estadual) : Art. 6º. Nos atos e processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: XII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o fim público a que se dirige, vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, sem prejuízo do controle de legalidade por autoridade administrativa competente;

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

governo, vislumbro a possibilidade da matéria ser objeto de pronunciamento da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas.

Com isso, esta instituição de controle deverá emitir expressamente um posicionamento técnico sobre a questão e expedir a devida orientação ao jurisdicionado, com a expedição de ato ou decisão normativa sobre o tema (art. 232, inciso II, do Regimento Interno), no cumprimento de sua competência regulamentar. Decisão esta que será balizadora para a apreciação das contas de governo de exercícios futuros.

Assim, em arremate, entendo que subsistem duas questões diversas: aquela relativa ao não enquadramento das despesas com ensino superior na subfunção correta (364-Nível Superior); e a outra, concernente à possibilidade de cômputo das despesa com ensino superior para o limite mínimo com educação, para a qual entendo como encaminhamento razoável o destaque da questão para fins de estudo técnico mais aprofundado e posterior regulamentação, como antes pontuado.

No que tange à primeira questão, está evidenciada a impropriedade técnica e, enquanto tal, deve ser objeto de processo autônomo, para apuração e aplicação dos consectários legais. Além disso, comporta a recomendação proposta a respeito, de seguinte dicção:

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

7. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 fixou parâmetros para o equilíbrio das contas públicas, fixando preceitos para uma gestão fiscal responsável.

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

O Relatório dedicou-se à análise dos demonstrativos que compõem o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a saber:

RREO:

- Demonstrativo do Resultado Nominal do Exercício de 2015, para avaliação da dívida fiscal;
- Demonstrativo do Resultado Primário, para análise do impacto da política fiscal em execução pelo ente;
- Demonstrativo dos Restos a Pagar, para estudo da evolução dos valores inscritos, pagos, cancelados e a pagar.
- Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, para verificação do cumprimento da Regra de Ouro, estabelecida no art. 167, III, da Constituição Federal;

RGF:

- Despesa total com pessoal, com análise de sua composição e evolução no curso do exercício de 2015, além de diagnóstico dos últimos cinco anos, no âmbito dos poderes e órgãos constitucionais, bem como o aferição do cumprimento do limite constitucional; e
- Operações de crédito, para avaliação do cumprimento do limite de endividamento.

A Comissão absteve-se da análise do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, que deve integrar o RREO, como também não se pronunciou sobre os demonstrativos do RGF referentes a Dívida

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

Consolidada, Concessão de Garantias e Contragarantias, Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar. Isto porque, até a data da conclusão do Relatório, as aludidas explicações contábeis não foram publicadas ou o foram com quantitativo equivalente a zero, situação que, de logo, já se vislumbra a necessidade de apuração em processo autônomo, por se tratar de descumprimento de exigência legal e regulamentar.

Quanto à análise, as conclusões alcançadas sobre a gestão fiscal do Governo do Estado no exercício financeiro de 2015 correspondem aos itens 78 a 99 do Capítulo 11, adiante transcritos:

78) Utilizando-se o critério chamado de "abaixo da linha", o montante da dívida fiscal líquida do Estado do RN variou de R\$ 1.285.070.232,96 (um bilhão duzentos e oitenta e cinco milhões setenta mil duzentos e trinta e dois reais e noventa e seis centavos) em 31/12/2014, para R\$ 722.653.819,71 (setecentos e vinte e dois milhões seiscentos e cinquenta e três mil oitocentos e dezenove reais e setenta e um centavos) em 31/12/2015, ou seja, uma diminuição da dívida fiscal líquida de R\$ 562.416.413,25 (quinhentos e sessenta e dois milhões quatrocentos e dezesseis mil quatrocentos e treze reais e vinte e cinco centavos);

79) O Resultado Nominal revelou um decréscimo de 43,76% no saldo da dívida fiscal líquida, em 31 de dezembro de 2015, quando comparado ao resultado de 31 de dezembro de 2014;

80) O Poder Executivo cumpriu a meta de Resultado Nominal descrita na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Foi fixado um valor de R\$ 295.387.000,00 (duzentos e noventa e cinco milhões trezentos e oitenta e sete mil reais), no entanto, o Resultado Nominal alcançado efetivamente foi uma redução de R\$ 562.416.413,25 (quinhentos e sessenta e dois milhões quatrocentos e dezesseis mil quatrocentos e treze reais e vinte e cinco centavos).

81) Ao final do exercício financeiro de 2015, o Resultado Primário foi positivo, da ordem de R\$ 202.162.039,30 (duzentos e dois milhões cento e sessenta e dois mil trinta e nove reais e trinta centavos);

82) Em que pese o Governo tenha obtido um resultado positivo no Resultado Primário, observou-se que a meta fixada na LDO 2015 não foi alcançada, restando um déficit para o seu alcance, considerando apenas as despesas liquidadas, de R\$ 86.210.960,70 (oitenta e seis milhões duzentos e dez mil novecentos e sessenta reais e setenta



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

centavos). Caso se considerasse o total das despesas empenhadas, esse déficit seria superior a R\$ 500 milhões de reais.

83) Da análise dos Demonstrativos dos Restos a Pagar por Poder e Órgão, observou-se que a soma dos restos a pagar processados e não processados de todos os poderes, gerenciados no exercício de 2015, alcançaram o montante de R\$ 358.843.803,77 (trezentos e cinquenta e oito milhões oitocentos e quarenta e três mil oitocentos e três reais e setenta e sete centavos), dos quais R\$ 328.262.983,55 (trezentos e vinte e oito milhões duzentos e sessenta e dois mil novecentos e oitenta e três reais e cinquenta e cinco centavos) foram da responsabilidade do Poder Executivo Estadual, ou seja, aproximadamente 91% dos Restos a Pagar gerenciados durante o exercício de 2015 foram inscritos por esse Poder;

84) Houve o cancelamento de Restos a Pagar Processados no montante de R\$ 5.299.001,53 (cinco milhões duzentos e noventa e nove mil e um reais e cinquenta e três centavos). Em tese, essa conduta não deve ocorrer, uma vez que a liquidação é 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 ao Estado, conforme se depreende do art. 63, da Lei 4.320/1964;

85) O Governo do Estado do RN realizou operações de crédito no exercício de 2015 no montante de R\$ 34.138.303,01 (trinta e quatro milhões cento e trinta e oito mil trezentos e três reais e 01 centavo). Esse valor é muito inferior às despesas de capital liquidadas, as quais atingiram o montante de R\$ 753.051.306,57 (setecentos e cinquenta e três milhões cinquenta e um mil trezentos e seis reais e cinquenta e sete centavos). Portanto, a "Regra de Ouro" foi respeitada no que tange a comparação entre as receitas de operações de crédito e a execução das despesas de capital;

86) No RREO publicado em 30/01/2016 não consta o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos. Portanto, quanto a este ponto, este Corpo Técnico se abstém de emitir opinião ou qualquer consideração;

87) No exercício em análise, o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, apurou, em despesa com pessoal, o valor de R\$ 3.834.862.688,46 (três bilhões oitocentos e trinta e quatro milhões oitocentos e sessenta e dois mil seiscentos e oitenta e oito reais e quarenta e seis centavos), totalizando 50,79% da Receita Corrente Líquida, o que ultrapassa em 1,79 pontos percentuais o limite legal para esse Poder. Dessa forma, houve o descumprimento dos limites definidos no art.20, inciso II, alínea c, da LRF;



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

88) Durante todo o exercício de 2015, o Poder Executivo manteve-se acima do limite legal no quesito Despesa de Pessoal;

89) Considerando o baixo crescimento da economia nos dois últimos exercícios (2014 e 2015), as despesas com pessoal deveriam ter sido reduzidas em um terço do valor que ultrapassou o limite legal, já nos dois primeiros quadrimestres de 2015. Ao contrário disso, no entanto, o Poder Executivo aumentou em 0,9% o valor da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida;

90) O Poder Executivo e o Ministério Público já se encontram acima do limite legal de despesas com pessoal, em claro descumprimento ao disposto no art.20, inciso II, alíneas “c” e “d”, da LRF;

91) O Poder Executivo, como já analisado anteriormente, ultrapassou em 1,79 p. p. o limite legal de 49%;

92) O Ministério Público, por sua vez, ultrapassou o limite legal em 0,02 p. p., entretanto, merece destaque o fato de que esse órgão é o único que computa, como redutor das despesas com pessoal, os valores relativos a Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária. Essa prática é reiterada, embora não se tenha conhecimento de demissões no âmbito desse órgão. No exercício em análise, esses valores atingiram o montante de R\$ 940.407,79 (novecentos e quarenta mil quatrocentos e sete reais e setenta e nove centavos);

93) Quanto ao Poder Judiciário, há que se registrar que, embora haja sido publicado um valor abaixo do limite legal de 6%, o Tribunal de Justiça, igualmente aos exercícios anteriores, deduziu indevidamente o valor das despesas decorrentes de decisão judicial. Caso tivessem sido computadas, as despesas desse Poder atingiram o valor de 6,28% da RCL, ou seja, R\$ 472.869.660,96 (quatrocentos e setenta e dois milhões oitocentos e sessenta e nove mil seiscentos e sessenta reais e noventa e seis centavos), ultrapassando em 0,28 p. p o limite legal;

94) Com relação à Assembleia Legislativa, as despesas com pessoal se encontram no limite prudencial, a 0,09 p. p. do limite legal, enquanto o Tribunal de Contas se encontra abaixo do limite prudencial, a 0,05 p. p. do limite legal;

95) O valor de inativos e pensionistas demonstrado no Balanço Geral do Estado (pag. 33) é de R\$ 2.443.968.834,95 (dois bilhões quatrocentos e quarenta e três milhões novecentos e sessenta e oito mil oitocentos e trinta e quatro reais e noventa e cinco centavos). Entretanto, com base em dados retirados do demonstrativo de pessoal do RGF (pág. 317), foram computados valores correspondentes a R\$ 1.943.681.584,81 (um bilhão novecentos e quarenta e três milhões seiscentos e oitenta e um mil quinhentos e

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

oitenta e quatro reais e oitenta e um centavos), ou seja, há uma diferença, a menor, de R\$ 500.287.250,14 (quinhentos milhões duzentos e oitenta e sete mil duzentos e cinquenta reais e quatorze centavos);

96) Essa diferença corresponde a praticamente todas as despesas com pensionistas, que totalizaram um montante de R\$ 519.827.918,74 (quinhentos e dezenove milhões oitocentos e vinte sete mil novecentos e dezoito reais e setenta e quatro centavos), conforme dados do balanço. Somando-se esse valor àqueles do RGF, para o Poder Executivo, as despesas com inativos e pensionistas totalizariam R\$ 2.274.085.878,44 (dois bilhões duzentos e setenta e quatro milhões oitenta e cinco mil oitocentos e setenta e oito reais e quarenta e quatro centavos), o que repercutiria no resultado final das despesas com pessoal do Poder Executivo, que passaria de 50,79% para 57,69%, ultrapassando em 8,69 p. p. o limite legal;

97) No RGF publicado em 30/01/2016 não constam os demonstrativos relativos à Dívida Consolidada Líquida, Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar. Portanto, quanto a estes pontos, este Corpo Técnico se abstém de emitir opinião ou qualquer consideração;

98) Em que pese o Governo do Estado do RN tenha publicado no RREO o Demonstrativo de Garantias e Contragarantia de Valores, tal demonstrativo apresentou movimentação zerada para as garantias. Assim, não há que se fazer qualquer análise para um demonstrativo que não apresenta valores;

99) As operações de crédito realizadas nesse exercício alcançaram o valor de R\$ 34.138.303,01, representando apenas 0,43% da RCL. Constatou-se o cumprimento dos limites de operações de crédito, nos termos do Demonstrativo das Operações de Crédito (RGF 3º quadrimestre/2015).

De início, por dever de transparência, entendo pertinente evidenciar que, em relação ao Tribunal de Justiça do Estado (TJRN), existe em trâmite nesta Corte o processo nº 3389/2014-TC, de minha relatoria, decorrente de representação movida pelo Ministério Público de Contas, tendo por objeto a adoção de medidas para adequação de suas despesas de pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nestes autos, o Pleno (Acórdão nº 521/2015-TC) acolheu um plano de readequação para incorporação no cômputo das despesas de pessoal daquelas

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

despesas decorrentes de decisão judicial. O plano, que tem estimativa de 08(oito) anos, encontra-se sob monitoramento da Diretoria de Administração Direta, através de relatórios quadrimestrais encaminhados pelo TJRN, por força do que ficou determinado na decisão colegiada.

Outrossim, no tocante à Assembleia Legislativa, que também integra o meu grupo de jurisdicionados no biênio 2015-2016, registro que foram expedidos os Termos de Alerta nº 003/2015 (Referente ao 1º Quadrimestre de 2015, produzido nos autos do Processo nº 10099/2015-TC), 91/2015 (Referente ao 4º Bimestre de 2015 - já eletrônico) e 112/2016 (Referente ao 6º Bimestre de 2015 - eletrônico), encaminhados a este órgão legislativo em cumprimento ao que dispõe o art. 59, §1º, da LRF, haja vista a constatação evidenciada no presente Relatório de superação do limite de 2,14% com gasto de pessoal.

O termo de alerta, embora se trata de comunicação expedida sem desdobramento imediato, reveste-se de caráter acautelatório ao órgão destinatário quanto aos atos que não podem ser praticados enquanto persistente a situação (art. 22 da LRF), como também o dever de adotar as providências constitucionais e legais para eliminar o percentual excedente nos prazos previstos no art. 23 da LRF.

Assim, é possível afirmar que este Tribunal de Contas vem fiscalizando e monitorando a situação da despesa com pessoal também no âmbito dos poderes legislativo e judiciário do Estado.

Voltando-se ao Poder Executivo, propriamente, a defesa apresentou justificativas, que, por questão didática, serão sintetizadas em tópico, por tema, e pontualmente apreciadas:

a) Meta de Resultado Primário:

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

Argumentação da defesa: o Governo do Estado realizou a limitação de empenho no limite do legalmente possível, o que ainda restou insuficiente para garantir a realização do resultado primário, em razão da enorme frustração de receitas, notadamente de transferências obrigatórias devidas ao Estado pela União.

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Resultado Primário, que consiste da diferença entre as receitas e despesas primárias (não financeiras), permite a avaliação do impacto econômico, financeiro e patrimonial da política fiscal adotada pelo ente.

Assim, um Resultado Primário positivo, ou superávit primário, traduz-se num maior volume de recursos disponíveis para abatimento das dívidas ou realização de outros investimentos. Ao passo que um Resultado Primário negativo, ou déficits primários, significam aumento da dívida em razão do financiamento de gastos não financeiros.

O Demonstrativo do Resultado Primário do exercício de 2015 apontou um resultado positivo de R\$ 202.162.039,30 (duzentos e dois milhões cento e sessenta e dois mil trinta e nove reais e trinta centavos). No entanto, a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o referido ano fixou a meta de resultado primário em R\$ 288.373.000,00 (duzentos e oitenta e oito milhões, trezentos e setenta e três mil reais), do que se conclui um déficit de R\$ 86.210.960,70 (oitenta e seis milhões duzentos e dez mil novecentos e sessenta reais e setenta centavos) para seu cumprimento.

O art. 9º da LRF estabelece as medidas que devem ser adotadas quando a realização da receita no bimestre não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, concernentes à limitação de empenho e movimentação financeira, nos 30 dias subsequentes, conforme os critérios estabelecidos na LDO.

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

Em cumprimento a tal providência, evidencia-se a publicação do Decreto nº 25.394, de 29 de julho de 2015, que dispôs sobre a limitação de despesa orçamentária e financeira do exercício de 2015, em atendimento ao art. 52 da Lei Estadual nº 9.868, de 12 de agosto de 2014 (LDO para o exercício de 2015).

Portanto, o Poder Executivo atendeu de forma tempestiva ao dever legal a seu cargo diante do cenário de frustração de receita apurado no primeiro semestre de 2015.

De todo modo, pontuou a comissão na análise dos argumentos defensórios que:

a defesa não apresentou explicações que justificassem a redução da dívida consolidada líquida contida no Demonstrativo do Resultado Nominal, uma vez que o resultado orçamentário para o exercício de 2014 apresentou um déficit de aproximadamente R\$ 479.138.075,03 (quatrocentos e setenta e nove milhões cento e trinta e oito mil e setenta e cinco reais e três centavos), ao passo que a dívida consolidada líquida, segundo o Demonstrativo do Resultado Nominal de 2015, foi reduzida em R\$ 562.416.413,25 (quinhentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e dezesseis mil, quatrocentos e treze reais e vinte e cinco centavos). Portanto, não restaram esclarecidos os motivos pelos quais a dívida fiscal líquida do Estado do RN foi reduzida de forma significativa no exercício de 2015, ao passo que, para o mesmo período, o resultado orçamentário apurou um déficit considerável.

De fato, razão assiste à Comissão quanto à incongruência apontada. Ora, se o resultado para 2015 foi deficitário, não é compatível um cenário contábil de redução da dívida entre os exercícios de 2014 e 2015. Assim, necessário que o órgão responsável pela contabilidade atente-se para o dever de coerência dos dados informados e publicados.

b) Cancelamento de Restos a Pagar Processados:

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

Argumentação da defesa: os apontamentos que envolvem a questão são fatos que devem ser esclarecidos e justificados pelos Gestores e Ordenadores de Despesas Estaduais e, como de praxe, constar das recomendações de estilo deste Tribunal de Contas para que a administração estadual aprimore seus controles, evitando a repetição de tal eiva.

O Relatório destaca que, conforme RREO publicado no DOE de 30 de janeiro de 2016, foram cancelados Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 5.299.001,53 (cinco milhões duzentos e noventa e nove mil e um reais e cinquenta e três centavos), sendo parcela mais expressiva pelo Poder Executivo, na ordem de R\$ 4.481.794,25 (quatro milhões quatrocentos e oitenta e um mil setecentos e noventa e quatro reais e vinte e cinco centavos).

O cancelamento de Restos a Pagar Processados significa a anulação de empenhos referentes a despesas cujos serviços ou bens já foram efetivados perante o ente público, subsistindo, *a priori*, o direito ao crédito do fornecedor ou prestador do serviço.

Como se depreende, a defesa não impugnou ou justificou o fato apontado. De outra feita, ao que extrai do item 10.2.3 do Relatório, a referida conduta tem sido reiterada ao longo dos exercícios, sem que se verifique uma mudança de postura ou mesmo a apresentação de justificativas hábeis a legitimar tal prática.

De todo modo, entendo que o tema requer análise mais aprofundada pela unidade técnica competente, propondo-se, neste desiderato, **a inclusão no PFA a realização de auditoria com alcance sobre os exercícios de 2015 e 2016 , a fim de apurar a legalidade e legitimidade desta ação no âmbito do Poder Executivo do Estado.**

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

c) Despesa com Pessoal acima dos limites da LRF:

Argumentação da defesa: 1) houve exclusão dos encargos com pensionistas no demonstrativo do 3º Quadrimestre de 2015 com base no Parecer nº 189/TC/CJ proferido no processo nº 13615/2001-TC, em que este Tribunal de Contas entendeu não ser a despesa com pensões encargo com pessoal; 2) excluindo-se os encargos com pensionistas, o Estado não teria ultrapassado no primeiro quadrimestre de 2015 o limite de 49% da RCL, previsto no art. 20 da LRF; 3) o aumento da despesa com pessoal em relação à RCL se deu pela desaceleração de taxa de incremento da receita; pelo aumento no déficit previdenciário; pela contratação de magistério para substituição de professores temporários; pela implementação de reajustes de pessoal decorrente de leis nacionais - piso do magistério e aumento do salário mínimo; 4) a situação, que alcança todos os poderes e órgãos constituintes do Estado, é uma questão de Estado, não comportando mais nos tempos atuais a acomodação da despesa com pessoal com o crescimento da Receita, de todo modo o Governo vem adotando providências para produzir economias e reduções nos gastos com pessoal e encargos.

A defesa traz uma questão relevante para a discussão da composição do que se denomina “Limite Geral de Despesa com Pessoal”, invocando o entendimento exarado por este Tribunal de Contas em sede de consulta formulada em tempos consequentes à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão plenária (Decisão nº 599/2001-TCE) autorizou, à época, a exclusão de despesas com pensão previdenciária no cômputo do limite das Despesas com Pessoal, com base no Parecer nº 189-TC/CJ, cuja ementa assim manifesta, *in verbis*:

Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Limites das Despesas com
Pessoal. Inativos e Pensionistas.

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

1. O art. 19 da LRF, ao estabelecer os limites globais da despesa com pessoal, para fins do art. 169 da Constituição Federal, não incluiu os gastos com pensionistas, porquanto o dispositivo constitucional somente alude a despesa com pessoal ativo.
2. Em conseqüência, os limites específicos de cada Poder ou órgão não podem incluir tal despesa.
3. Os gastos com inativos classificam-se como transferências correntes, constituindo despesa inserida no campo da seguridade social, área de atuação do Poder Executivo.
4. É razoável o entendimento de que a despesa com a inativos seja totalmente computada no limite do Poder Executivo.

Como se sabe, a Lei Orgânica desta Corte confere caráter normativo ao resultado da Consulta, e, enquanto tal, possui eficácia geral aos seus jurisdicionados (*erga omnes*) e somente deixa de prevalecer em caso de revogação posterior (art. 105 da LCE 121/94, sucedido pelo art. 102 da LCE 464/2012). Com isso e à míngua de novo posicionamento sobre o tema, induz-se à conclusão de que o aludido entendimento persiste atualmente válido e aplicável.

Fato é que, apesar de subsistir tal Consulta respondida desde 2001, somente teve aplicação no exercício financeiro de 2015 para o demonstrativo do 3º Quadrimestre, trazendo a reboque a discussão sobre a efetiva vigência e validade do entendimento ali exarado.

Mas, em que pese a relevância da questão, entendo mais uma vez que não é nestes autos que deverá ser solucionada. Como já dito alhures, a exiguidade do prazo conferido pelo Legislador Constituinte para apreciação das contas de governo do Chefe do Poder Executivo, além do volume e complexidade dos elementos que compõem esta prestação de contas anuais de governo, levam à conclusão de que o presente processo não comporta trazer soluções para discussões jurídicas desta envergadura, que requer estudo técnico mais aprofundado.

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

Apenas a título de ilustração, em pesquisa perfunctória sobre o tema, localizei consulta apreciada em sessão do dia 16/12/2009, nos autos do processo nº 748.042 pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em que reforça a exclusão das pensões pagas aos servidores dos Poderes e instituições do Estado do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, firmando-se que esta despesa deve integrar a responsabilidade do instituto próprio de previdência.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Paraná editou a Instrução Normativa nº 56/2011, dispondo sobre a metodologia de apuração da receita corrente líquida e do limite de gastos com pessoal. Seu art. 16, §4º, inciso I, dispõe que:

O benefício de pensões cujos recursos financeiros sejam provenientes da cota orçamentária de cada Poder ou Órgão, paga ao beneficiário diretamente por este, ou quitada pela Entidade Previdenciária mediante interferência financeira ou despesa intra-orçamentária, será incluída no limite de gasto com pessoal da respectiva origem do numerário;

Portanto, como pano de fundo ao entendimento resgatado pelo Governo do Estado, há um questionamento relevante que enseja a este Tribunal de Contas debruçar-se para a definição do tema, a fim de conferir uma margem de segurança aos jurisdicionados quanto ao entendimento prevalecente.

Neste sentido, verifiquei que já subsiste o processo de consulta nº 18480/2015-TC, registrada nesta Corte em 21/12/2015, que tem como interessada a Controladoria Geral do Estado. O foco é a interpretação dos arts. 18, 54 e 55 da LRF e regulamentos detalhadores dos seus Relatórios, especialmente quanto à dedução dos cálculos de despesas referentes a inativos e pensionistas para a apuração dos índices que qualificam as despesas com pessoal no Poder Executivo.

A aludida consulta encontra-se em análise da Consultoria Jurídica, razão por que entendo prudente e razoável aguardar-se a resposta a ser ofertada por este Tribunal de Contas nestes autos.

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

Por ora, para o presente processo, só cabe reconhecer que a mudança adotada no cálculo do limite de Despesa com Pessoal no demonstrativo do 3º quadrimestre de 2015 tem, *a priori*, fundamento legítimo em orientação pontuada por esta Corte.

Transposta esta questão, não se pode olvidar que, mesmo com a exclusão do valor correspondente às despesas com pensões previdenciárias, o Poder Executivo extrapolou o limite de 49% da receita corrente líquida para despesa total com pessoal, previsto no art. 20, inciso II, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo 50,79%.

Para esse cenário, o referido diploma legal prevê as medidas a serem adotadas como trajetória de retorno ao patamar legalmente admissível, no prazo mínimo de dois quadrimestres (art. 23 da LRF), o que foi cumprido pelo Governo do Estado, como registrou o Relatório ao tratar dos argumentos defensórios, às fls. 304, nos seguintes termos:

Em que pese o Poder Executivo tenha permanecido acima do limite legal de despesa com pessoal durante o exercício de 2015, destaca-se, conforme Relatório de Gestão Fiscal relativo ao segundo quadrimestre de 2016, que o percentual de despesa com pessoal do Poder Executivo Estadual ficou em 48,39% da RCL, ou seja, saiu do limite máximo legal e se encontra no limite prudencial, restando ainda ao Poder Executivo a observância de todas as restrições previstas no art. 22, da LRF.

Diante disso, caberá a este Tribunal de Contas continuar acompanhando a efetividade das ações adotadas para recondução das despesas gerais com pessoal, cujo diagnóstico deverá ser retratado nas contas referentes ao exercício de 2016.

d) Publicação do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida e dos demonstrativos do RGF pendentes:

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

A CONTROL encaminhou em anexo à defesa o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, atendendo ao art. 55, I, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, tal documento está datado de 02 de setembro de 2016, o que significa que se deu de forma intempestiva.

Por outro lado, nada tratou a defesa quanto aos demonstrativos do Relatório de Gestão Fiscal indicados como ausentes.

Como se depreende, subsiste uma persistente mora do Governo do Estado na publicação dos instrumentos de transparência fiscal, conduta que caracteriza descumprimento de preceito legal passível de responsabilização administrativa.

Assim, corrobora-se a proposição da Comissão (Recomendação nº 21), relativamente à apuração de responsabilidade quanto aos atrasos constatados, em processo autônomo.

8. Administração Indireta

O estudo da Administração Indireta do Estado alcançou uma análise pormenorizada de 18 das 24 entidades que a integram, considerando suas 12 autarquias, 03 fundações, 05 empresas públicas e 04 sociedades de economia mista.

Não foi possível a abordagem integral em razão de não terem sido remetidos, até a conclusão do relatório preliminar, os Demonstrativos Contábeis de seis destas entidades, a saber: Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB); Empresa Potiguar de Promoção Turística (EMPROTUR); Central de Abastecimento (CEASA); Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte (EMGERN); Companhia Potiguar de Gás (POTIGÁS) e Agência de Fomento (AGN).

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

O fato justifica-se em razão da extensão do prazo conferido pela Resolução nº 29/2016-TC, art. 2º, que transferiu para 14/11/2016 a data limite para entrega das Contas Anuais de Gestão referente ao exercício de 2015 dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta.

De todo modo, apesar de comprometer a análise de tais dados no contexto da apreciação das contas de governo, tais Demonstrativos Contábeis deverão ser objeto de fiscalização autônoma e específica por ocasião das contas de gestão das entidades, conforme critérios de seletividade aprovados no plano de fiscalização. Assim, nenhum prejuízo se vislumbra ao controle externo.

Feito esse registro, verifica-se que as entidades de direito público foram analisadas sob os seguintes aspectos:

- Finalidade de sua constituição;
- Comparativo da receita orçada com a arrecadada no exercício financeiro de 2015;
- Diagnóstico da evolução das receitas e despesas nos últimos 5 anos;
- Custo das entidades para o Tesouro Estadual.

Por sua vez, as três entidades de direito privado que apresentaram seus Demonstrativos Contábeis foram estudadas levando-se em conta:

- Finalidade de sua constituição;
- Desempenho no exercício financeiro de 2015;
- Custo para o Governo do Estado; e
- Peculiaridades de cada entidade.

A vista desses elementos, o Relatório apresentou as evidências sinteticamente reunidas nas conclusões 100 a 103, adiante reproduzidas:



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

100) No que tange aos Órgãos da **Administração Indireta de Direito Público**, concluiu-se:

i. As execuções orçamentárias da receita e da despesa não refletiram o que fora planejado na Lei Orçamentária Anual, o que se evidencia com os índices de Capacidade Operacional Financeira da Despesa e de Capacidade Operacional Financeira da Receita apurados;

ii. Somente o IDEMA, o DETRAN e a JUCERN, dentre esses órgãos, apresentaram excesso de arrecadação, em relação ao que fora previsto na Lei Orçamentária Anual. Ao todo, o Governo do Estado contou com uma arrecadação extra de R\$ 51.176.031,80 (cinquenta e um milhões cento e setenta e seis mil trinta e um reais e oitenta centavos); e

iii. Os demais 12 (doze) entes da Administração Indireta de Direito Público exigiram que o Governo do Estado aportasse recursos do Tesouro Estadual no montante de R\$ 1.569.925.222,56 (um bilhão quinhentos e sessenta e nove milhões novecentos e vinte cinco mil duzentos e vinte dois reais e cinquenta e seis centavos).

101) No que tange à **CAERN**, concluiu-se que:

i. No exercício de 2015, houve um incremento no faturamento e na arrecadação correspondentes, respectivamente a 8,55% e 6,77%, em relação ao exercício de 2014;

ii. No exercício de 2015, houve um aumento da inadimplência da ordem de R\$ 55.053.648,03 (cinquenta e cinco milhões cinquenta e três mil seiscentos e quarenta e oito reais e três centavos);

iii. No ranking dos entes públicos ligados ao Governo do Estado do RN, a CAERN respondeu pela 3ª maior arrecadação, tendo atingido o montante de R\$ 529.275.216,00 (quinhentos e vinte nove milhões duzentos e setenta e cinco mil duzentos e dezesseis reais);

iv. A CAERN registrou um prejuízo da ordem de R\$ 6.788.639,00 (seis milhões setecentos e oitenta e oito mil seiscentos e trinta e nove reais), no exercício de 2015;

v. Há a possibilidade de se configurar uma dependência por parte da CAERN de recursos do Tesouro Estadual, uma vez que desde 2008 o Governo do Estado ainda não recuperou o seu investimento realizado por meio de aumento de capital próprio;

102) No que tange à **DATANORTE**, concluiu-se:

i. Possibilidade de no exercício de 2015 a DATANORTE não ter efetuado cobranças dos valores de curto prazo devidos à Companhia, registrados na conta “Valores de Contas a Receber”;

ii. Aumento na inadimplência dos mutuários de R\$ 830.870,00 (oitocentos e trinta mil oitocentos e setenta reais);

iii. As despesas incorridas no exercício de 2015 por parte da DATANORTE exigiu/exigirá um esforço fiscal do Governo do Estado

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

do Rio Grande do Norte da ordem de R\$ 73.469.520,00 (setenta e três milhões quatrocentos e sessenta e nove mil quinhentos e vinte reais);

iv. A Receita Bruta Operacional representou apenas 0,28% das despesas incorridas no exercício de 2015 da Companhia, o que está evidenciando sua incapacidade, quase que total, em gerar receita;

v. Possibilidade de não terem sido feitas reavaliações dos bens registrados na conta “Imobilizado”;

vi. Possibilidade de o gerenciamento e a fiscalização do patrimônio imobiliário da DATANORTE estarem sendo desenvolvidos de forma precária, que pode estar causando sérios danos ao erário;

vii. Necessidade de realocar os quadros de pessoal e patrimônios herdados pela DATANORTE das extintas COHAB e EMPROTURN, junto às empresas recém-criadas CEHAB e EMPROTUR, respectivamente.

103. No que tange à **EMPARN**, conclui-se:

i. As receitas próprias da EMPARN não foram capazes de custear o funcionamento da Empresa no exercício de 2015, o que exigiu que a transferência de recursos por parte dos sócios para garantir a continuidade das operações da empresa; e

ii. O Governo do Estado, detentor de 51% (cinquenta e um por cento) das ações ordinárias da Empresa, transferiu recursos da ordem de R\$ 11.754.915,00 (onze milhões setecentos e cinquenta e quatro mil novecentos e quinze reais) para custear as operações da Empresa, enquanto que a EMBRAPA, detentora de 49% das ações ordinárias, não efetuou qualquer transferência de recursos.

A Controladoria Geral do Estado não abordou a temática da Administração Indireta na defesa. Apesar disso, não há como se abster de realizar algumas considerações sobre as constatações apresentadas.

A descentralização da execução do serviço público tem em mira otimizar a sua prestação pra melhor satisfazer o interesse público, que é o fim maior de toda a organização estatal. Firmada esta incontestável premissa, é imprescindível que os titulares dos poderes, notadamente aqueles que lidam diretamente com a elaboração e execução das políticas públicas, avaliem o nível de eficiência e sustentabilidade das entidades criadas, sob o prisma da relação custo-benefício.

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

Nitidamente, no Estado do Rio Grande do Norte, existem entidades que estão recebendo um volumoso montante de recursos públicos, cabendo indagar se subsiste uma preocupação proporcional em buscar um retorno efetivo deste aporte financeiro em efetivo benefício da sociedade.

Não se há de olvidar que o ente público detém competência fiscalizatória sobre as entidades que compõem a Administração Indireta, o denominado controle finalístico, que, na lição de Hely Lopes Meirelles define-se como:

(...) um controle teleológico, de verificação do enquadramento da instituição no programa geral do Governo e de seu acompanhamento dos atos de seus dirigentes no desempenho de suas funções estatutárias, para o atingimento das finalidades da entidade controlada.²

O alto custo aos cofres públicos, o acúmulo sucessivo de resultados contábeis negativos, a gestão financeira insatisfatória, a obsolescência de sua estruturação, a superposição de atividades entre mais de uma entidade ou entre entidade e órgão – todos estes são aspectos que a gestão precisa manter-se atenta, em sintonia com o paradigma da boa governança, na busca de resultados positivos.

Diante desse panorama e retomando os aspectos concretos apontados no Relatório, ratifico as recomendações da Comissão no tema da Administração Indireta, apresentadas nos itens 22 a 25 do Capítulo 13, a saber:

22) No que tange aos Órgãos da Administração Indireta de Direito Público, recomenda-se que o Governo do Estado desenvolva ações que visem acompanhar e fiscalizar o desempenho dos Órgãos da Administração Indireta de direito público em arrecadar recursos de suas competências, com vistas a diminuir o esforço do Tesouro Estadual para financiar o funcionamento desses entes;

² "Direito Administrativo Brasileiro", São Paulo: Malheiros, 2001. 26.ed., p. 626.



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

23) No que tange à Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte, recomenda-se que:

(i) sejam adotados procedimentos para diminuir a inadimplência dos consumidores;

(ii) o Governo do Estado, na qualidade de controlador da CAERN, exija a adoção de medidas de governança corporativa, por parte desta Companhia, que tenham como prioridade a saúde operacional e financeira da empresa, de forma a permitir que retorno dos investimentos realizados pelos acionistas; e

(iii) no caso de essas medidas não puderem ser implementadas, passe a classificar a CAERN como estatal dependente, nos termos do inciso III, do art. 2º, da Lei Complementar nº 101/2000;

24) No que tange à Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Norte, recomenda-se que:

(i) sejam adotados procedimentos efetivos de cobrança de valores devidos à Companhia;

(ii) o Governo do Estado estabeleça diretrizes para sanar os elevados aportes financeiros que vem realizando ano após ano para sanar as despesas da DATANORTE;

(iii) o Governo do Estado apresente o plano de ação que tem por objeto proteger, preservar e restaurar todo o acervo patrimonial imobiliário da DATANORTE, que vem sendo desenvolvido;

(iv) o Governo do Estado apresente o Relatório Patrimonial da DATANORTE em sua versão final, devidamente atualizado;

(v) o Governo do Estado tome medidas no sentido de alocar o quadro de pessoal remanescente da extinta COHAB, bem como o seu espólio herdado pela DATANORTE juntamente à CEHAB;

(vi) o Governo do Estado tome medidas no sentido de alocar o quadro de pessoal remanescente da extinta EMPROTUR, bem como o seu espólio herdado pela DATANORTE juntamente à EMPROTUR;

25) No que tange à Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte, recomenda-se que:

(i) o Governo do Estado repasse do Tesouro do Estado apenas 51% dos recursos necessários à manutenção das atividades da EMPARN, o que corresponde a sua cota do capital social da empresa;

(ii) o Governo do Estado, na qualidade de controlador da empresa, cobre da EMBRAPA o repasse dos 49% dos recursos necessários à

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

manutenção da EMPARN, percentual esse que corresponde a sua cota do capital social.

Conclusão:

Por todo o exposto, considerando-se todas as análises que constam do anexo relatório, com as conclusões e recomendações ali contidas, **VOTO**, nos termos do art. 59, §4º, da Lei Complementar nº 464/2012, combinado no art. 237 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 009/2012 – TCE), pela emissão de PARECER PRÉVIO, na forma do projeto que ora submeto à deliberação deste Plenário, favorável à aprovação, com ressalvas, das contas relativas à gestão do Governador ROBINSON MESQUITA DE FARIAS, atinentes ao exercício financeiro de 2015.

VOTO, outrossim, pelo acolhimento das recomendações constantes do Capítulo 13 do Relatório, com as modulações apresentadas por este Relator, que deverão ser encaminhadas ao Chefe do Poder Executivo logo após a publicação da decisão deste Pleno, independentemente do julgamento das contas pela Assembleia Legislativa.

VOTO, ainda, pela adoção dos seguintes encaminhamentos, após a publicação da decisão:

- a) nos termos do art. 239 do Regimento Interno, realização de auditorias, a serem programadas pela Secretaria de Controle Externo, nas áreas temáticas e períodos adiante indicados:
 - a.1) Para o PFA 2017/2018:
 - i. efetividade dos instrumentos de planejamento do Estado; e
 - ii. eficácia, eficiência e efetividade dos meios utilizados para controle e cobrança da Dívida Ativa.

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

a.2) Para inclusão no PFA 2016/2017:

- i. legalidade e economicidade das renúncias de receita, em especial aquelas realizadas com base em programas de desenvolvimento econômico como o PROADI, para inclusão no PFA 2016/2017; e
- ii. legalidade do cancelamento de Restos a Pagar processados praticado nos exercícios 2015 e 2016 pelo Poder Executivo do Estado, para inclusão no PFA 2016/2017.

b) com base no art. 12 da LCE 464/2012, revisão do Plano de Fiscalização Anual para o exercício de 2017, a fim de que sejam priorizadas as fiscalizações referidas no item “a” precedente junto às unidades técnicas diretamente impactadas;

c) instauração de processo autônomo para fins de apuração dos seguintes fatos evidenciados:

- Descumprimento das exigências legais para abertura de créditos suplementares (Item 3.3 do Relatório);
- Inobservância do prazo para publicação da Demonstração dos Fluxos de Caixa (Item 5.1.5 do Relatório);
- Não enquadramento das despesas com ensino superior na subfunção correta (Item 7.1.2 do Relatório);
- Inobservância do prazo para publicação ou com dados inconsistentes do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, e demonstrativos da Dívida Consolidada, Concessão de Garantias e Contragarantias, Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar (Item 8.1.5, 8.2.2, 8.2.3, 8.2.5 e 8.2.6 do Relatório).

d) remessa de cópia da decisão deste Pleno à Consultoria Jurídica deste Tribunal de Contas para análise das controvérsias jurídico-interpretativas apontadas no voto, a saber:

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

d.1) Possibilidade de cômputo das despesas com ensino superior realizadas pelo Estado para o limite de 25% disposto no art. 212 da Constituição Federal;

d.2) Aplicabilidade atual, em razão de sua conformação legal, do entendimento exarado em resposta à Consulta formulada sob o registro cronológico nº 13615/2001-TC, quanto à exclusão das despesas com pensionista no cômputo das despesas gerais com pessoal do Poder Executivo do Estado.

Finalmente, **VOTO** pelo registro de elogio na ficha funcional aos integrantes da comissão de assessoramento, os servidores Andréa da Silveira Lima Rodrigues, Janaína Danielly Cavalcante S. Bulhões, Vilmar Crisanto do Nascimento, Márcio Roberto Loiola Machado, Severiano Duarte Júnior, Kátia Regina dos Santos Nobre e Heder de Azevedo da Rocha.

Sala das Sessões do Pleno, em 05 de dezembro de 2016.

Antônio Gilberto de Oliveira Jales
Conselheiro Relator

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

PROCESSO Nº: 17470/2016-TC

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015

GESTOR: ROBINSON MESQUITA DE FARIA

RELATOR: CONSELHEIRO ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES

PROJETO DE PARECER PRÉVIO

CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. PELA APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, DAS CONTAS ANUAIS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.

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;

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

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 consolidado com a análise da defesa apresentada pelo Governo do Estado, bem como no voto do Conselheiro Relator, ambos integrantes deste Parecer;

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;

CONSIDERANDO que restou comprovado o cumprimento das exigências constitucionais e legais referentes às despesas com educação e saúde;

CONSIDERANDO que as questões relativas à Previdência Própria do Estado já são objeto de fiscalização nos autos do processo nº 5496/2015-TC, que tem por objeto apurar a conformidade legal das medidas adotadas pelo Governo do Estado no exercício de 2015 na gestão dos recursos da previdência;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo encerrou o exercício de 2015 com o montante de 50,79% da Receita Corrente Líquida comprometido com despesa

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

total com pessoal, superior ao teto fixado no art. 20, II, "c", da LRF (de 49%), em razão do cenário de frustração de receitas, mas vem adotando as providências constitucionais e legais para retorno ao limite legal, encerrando o segundo quadrimestre do exercício de 2016 com 48,39%;

CONSIDERANDO que as constatações evidenciadas na análise dos instrumentos de planejamento do Estado, na cobrança da Dívida Ativa, no tema de renúncia de receitas (especialmente, o Programa PROADI) e em Restos a Pagar, ensejarão a realização de auditorias a serem integradas no Plano de Fiscalização Anual do Tribunal de Contas do Estado para os exercícios de 2017/2018;

CONSIDERANDO que as demais constatações são de natureza formal, seja por descumprimento de exigências legais e regulamentares, seja por se tratarem de impropriedades técnicas, não comprometendo a aprovação das contas sob apreço, embora sejam passíveis de apuração em processo autônomo, conduzido no âmbito deste Tribunal de Contas;

Resolve emitir parecer prévio favorável à aprovação, com ressalvas, das contas relativas à gestão do Exmo. Sr. Governador ROBINSON MESQUITA DE FARIAS, 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/RN), atinentes ao exercício financeiro de 2015, submetendo-o ao julgamento da augusta Assembleia Legislativa.

Sala das Sessões, Natal (RN), em 05 dezembro de 2016.

Conselheiro CARLOS THOMPSON COSTA FERNANDES

Presidente