



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE TARCÍSIO COSTA, RELATOR DAS CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2017 DO GOVERNO DO ESTADO DO RN:

O PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, fazendo uso das prerrogativas institucionais que lhe são outorgadas pela Constituição Federal, especificamente em seus artigos 70, *caput*, e parágrafo único; 71, incisos II e IX; e 130, bem assim, pela Lei Complementar nº 178/20000, artigo 3º, incisos I e II, e ainda pelo artigo 81, inciso V, da Lei Complementar nº 464/2012 vem, perante Vossa Excelência, oferecer

REPRESENTAÇÃO

para que o Pleno desse Tribunal determine **cautelamente a suspensão dos efeitos do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte alusivo ao 2º quadrimestre do exercício de 2017 (Situação 2)**, na forma do artigo



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

121, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e artigo 346, inciso II, do Regimento Interno dessa Corte de Contas (Resolução nº 009/2012), publicado no Diário Oficial do Estado nº 14021, em 29 de setembro de 2017. Referido relatório tem como objeto a demonstração da despesa com pessoal de periodicidade quadrimestral e enseja a fiscalização do controle externo, consoante os fundamentos de fato e de direito a seguir alinhados.

I – DOS FATOS

Consta que foi veiculado na imprensa local¹ notícia de que o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte adotou nova metodologia de cálculo para os gastos com pessoal e que, com isso, reduziu o comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) em 16,46% (dezesesseis vírgula quarenta e seis por cento) no segundo quadrimestre do exercício financeiro de 2017.

Verifica-se que da publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) no Diário Oficial do Estado nº 14021, datado de 29 de setembro do ano corrente, o Governo do Rio Grande do Norte divulgou Demonstrativo Sintético das despesas com pessoal com esteio em duas situações distintas, ambas anexadas a presente representação.

A primeira situação demonstrada (doc. 1) foi com lastro na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cujo índice alcançou o patamar de 57,44% (cinquenta e sete vírgula quarenta e quatro por cento), ultrapassando o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo percentual é de 49% (quarenta e nove por cento).

A segunda situação (doc. 2), por sua vez, teria obtido respaldo no Parecer nº 189/2001-TCE/RN, ratificado pela Decisão nº 599/2001-TCE/RN, constantes do Processo nº 013615/2001-TC e no Parecer nº 25/2017 da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), datado de 15 de agosto de 2017, fazendo dispensar do referido cálculo as despesas com inativos. Ademais, teria como alicerce a Decisão nº 720/2007-TCE/RN, que desconsidera

¹ *Link:* <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/ao-mudar-crita-rio-governo-se-ajusta-ao-limite-da-lrf/393953>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

do cálculo os valores relativos ao imposto de renda. Essa metodologia propiciou a redução do índice de comprometimento da RCL com gastos com pessoal para o valor de 40,98% (quarenta vírgula noventa e oito por cento), deixando o Poder Executivo abaixo até mesmo do parâmetro utilizado para estabelecimento do limite prudencial, fixado em 46,55% (quarenta e seis vírgula cinquenta e cinco por cento).

A Procuradoria-Geral do Estado, no Processo de Consulta nº 162481/2017-1, deflagrado pela Controladoria-Geral do Estado (CGE), firmou entendimento no sentido de reconhecer a viabilidade jurídica da interpretação que computa os gastos com pessoal inativo não no limite específico do Poder Executivo ou de qualquer outro Poder ou Órgão do Estado (art. 20, II, da LRF), mas tão somente no limite global de despesa com pessoal do Estado (art. 19, II, da LRF), evidenciando, ao final, a atribuição discricionária da CGE para assentar a metodologia de cálculo a ser utilizada na consolidação do Relatório de Gestão Fiscal.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas verifica a existência de fortes indícios de inconsistências nos critérios utilizados como parâmetro para a demonstração do comprometimento da RCL com despesa com pessoal pelo Poder Executivo do Estado, de modo a configurar elementos autorizadores da medida cautelar ora pleiteada, conforme se passa a expor.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, destaca-se que a atividade cognitiva desta Procuradoria-Geral deve, no atual contexto fático, se restringir unicamente à análise sumária das incongruências atinentes à matéria em apreço e que consubstanciam um lastro indiciário mínimo que enseja a adoção da medida acautelatória buscada para fins de resguardar o interesse público de eventual dano ao erário estadual.

Ressalta-se que a apuração específica da responsabilidade do agente público envolvido nos fatos alusivos a esta representação, bem como a exata comprovação dos indícios de irregularidades apontados preliminarmente por este *Parquet* Especial, caberá à



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

instrução processual que se seguirá à apreciação da cautelar, com todos os meios de prova em Direito admitidos.

Nesse pórtico, cumpre salientar que a Constituição Federal, em seu artigo 71, expressamente previu a possibilidade de sustação de atos do poder público, a ser adotada pelo Tribunal de Contas, quando, no exercício de sua função institucional, verificar a ocorrência de ato ofensivo à legalidade, legitimidade e economicidade da despesa pública.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já teve a oportunidade de afirmar a possibilidade de concessão de medida cautelar no âmbito das Cortes de Contas, por considerá-lo um *poder implícito* aos demais conferidos expressamente pelo texto constitucional. O emblemático acórdão a respeito do tema está assim ementado:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

- 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada.
- 2- Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.**
- 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável.
- 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.² (grifos acrescidos).

Alçando-se, dessa maneira, tal evidência ao contexto institucional dos Tribunais de Contas, revela-se que o especial poder geral de cautela reconhecido a esses últimos também deriva da ampla tutela jurídica conferida por nossa vigente ordem

² MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03- 2004.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

constitucional aos bens da coletividade para, dessa forma, garantir-se a materialidade imprescindível, dentre outros, ao próprio princípio republicano.

Na esteira dessa previsão constitucional e da interpretação a esta dada pelo Egrégio STF, acima transcrita, a nova Lei Orgânica desse Tribunal de Contas (Lei Complementar Estadual nº 464/2012) previu expressamente a possibilidade da concessão de medidas cautelares, conforme consta dos seus artigos 120 e 121. Dessa forma, assentada encontra-se a possibilidade de concessão de medida cautelar por essa Corte de Contas.

Nesse contexto, para o deferimento da referida providência é necessária a constatação dos requisitos autorizadores, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que ora se passa a apreciar.

Quanto ao requisito do *fumus boni iuris*, é visível que a nova metodologia adotada pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte, ao afastar do cômputo das despesas com pessoal os dispêndios alusivos aos inativos, para fins de verificação dos limites específicos previstos na Lei Complementar nº 101/2000, pode ofender os comandos insertos nos artigos 169, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Carta da República apregoa no *caput* do dispositivo 169 que: “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” Trata-se de premissa vocacionada à concretização do princípio do equilíbrio fiscal, na medida em que pretende garantir, através do controle parametrizado da ascensão da despesa com pessoal, a equalização entre receitas e despesas públicas, de modo que possa assegurar que o custo de manutenção da máquina estatal, notadamente no tocante aos gastos com pessoal, não impulse as finanças públicas para além do limite legalmente permitido.

Com o escopo de conferir eficácia ao comando constitucional, a LRF detalhou os limites globais de despesa com pessoal de cada ente da federação, bem como a limitação específica de cada Poder e Órgão constitucionalmente autônomo (com exceção da Defensoria Pública), utilizando como critério de aferição a Receita Corrente Líquida.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Por oportuno, convém transcrever o disposto nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;**
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;
- [...]. (grifos acrescidos).

Por sua vez, o artigo 18 do mesmo diploma normativo prevê, expressamente, o conceito jurídico da expressão *despesas com pessoal*, oferecendo ao aplicador do Direito, interpretação autêntica realizada pelo legislador infraconstitucional, senão vejamos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas**, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. [...]. (grifos acrescidos).

A verificação acerca da necessidade de se contabilizar os dispêndios com inativos e pensionistas na despesa total com pessoal de todos os Poderes e Órgãos autônomos é patente, conforme estatui o *caput* do artigo 18 acima transcrito, como também por força do disposto no artigo 19, § 1º, inciso VI, do dispositivo subsequente, que afasta do cômputo das despesas com pessoal tão somente os gastos com inativos custeados por recursos provenientes de fontes específicas, consoante particularizado pelas alíneas do mencionado inciso.

Nessa contextura, não parece factível que as despesas com inativos não seja englobada nos limites específicos de cada Poder ou Órgão do Estado, uma vez que essa modulação de sentido, além de não resultar dos termos empregados nos dispositivos constitucional e legal mencionados, reduziria o grau de efetivação do princípio que a Carta



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Magna pretende concretizar, qual seja, o princípio do equilíbrio fiscal. É mister salientar que essa interpretação tem sido utilizada por outras entidades federativas para evitar a aplicação das sanções previstas no artigos 22 e 23 da LRF, em especial quanto à proibição de contratar operação de crédito.

O conjunto de normas fiscais coordenadas leva, invariavelmente, à intelecção de que não subsiste interpretação que forneça guarida para o cômputo da despesa com pessoal inativo e pensionista apenas no âmbito do limite global de gastos do Estado, correspondente a 60% (sessenta por cento) de sua RCL. Isso porque se revela desarrazoado, numa perspectiva teleológica, excluir os dispêndios com inativos e pensionistas da contabilização das despesas para fins de apuração dos limites específicos dos Poderes e Órgãos autônomos arbitrado no artigo 20 da LRF, sob pena de se ter uma ampliação artificiosa da limitação da despesa com pessoal que não se coaduna com o princípio subjacente à regra contemplada no artigo 169, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

A fumaça do bom direito, portanto, apresenta-se clara porque, na hipótese presente, o Poder Executivo do Estado deixou à margem, na publicação da Situação 2 do Demonstrativo Sintético das despesas com pessoal, os critérios exigíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional alusivos à contabilização dos dispêndios com pessoal inativo para consolidação do Relatório de Gestão Fiscal, fato que, como visto, é vedados pela legislação constitucional e infraconstitucional de regência.

Quanto ao *periculum in mora*, este também se encontra fortemente presente nos autos.

Não há dúvidas de que os desdobramentos da mais recente metodologia de cálculo adotada pelo Poder Executivo do Rio Grande do Norte possui o condão de ocasionar a diminuição imediata de recursos públicos do erário estadual.

Pormenorizando, tem-se que a adoção de novo critério metodológico para contabilização do comprometimento da RCL com despesa com pessoal conduziu, ao desconsiderar os gastos com inativos e pensionistas nos moldes entabulados, a um cenário redutor de R\$ 1.365.156.898,53 (um bilhão trezentos e sessenta e cinco milhões cento e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

cinquenta e seis mil oitocentos e noventa e oito reais e cinquenta e três centavos) no balanço das despesas não computadas ao total dos gastos com pessoal do Executivo potiguar no comparativo das Situações 1 e 2 do Demonstrativo Sintético em anexo.

Tal fato conduz o Governo do Rio Grande do Norte a um “fôlego” financeiro, quando levado em consideração o afastamento dos valores referentes ao imposto de renda no cálculo do RGF, de R\$ 486.620.950,85 (quatrocentos e oitenta e seis milhões seiscentos e vinte mil novecentos e cinquenta reais e oitenta e cinco centavos) do patamar estabelecido como limite prudencial e R\$ 700.524.420,89 (setecentos milhões quinhentos e vinte e quatro mil quatrocentos e vinte reais e oitenta e nove centavos) do teto máximo estabelecido pela LRF.

Essa aparente desoneração leva ao entendimento de inaplicabilidade das sanções restritivas previstas nos artigos 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000, oferecendo subsídio financeiro, por consequência, para a implantação imediata de planos de cargos, carreiras e salários do funcionalismo público estadual como também a deflagração de concursos públicos para o preenchimento de cargos na administração direta e indireta do Estado, entre outras medidas que eventualmente podem ser adotadas pelo Chefe do Executivo, em conformidade com as anunciadas de forma recentíssima³ (doc. 3).

Isso decorreria da espúria percepção de possuir o gestor os valores acima mencionados como parâmetro de disponibilidade para potencialmente serem implementados, consistindo, nessa quadra, como indispensável o provimento de urgência ora requerido com vistas à salvaguarda do patrimônio financeiro do Rio Grande do Norte dado o caráter de irreversibilidade da medida governamental adotada.

Por tudo isso, faz-se evidente a concretude tanto do *fumus boni iuris* quanto do *periculum in mora* exigidos para a configuração de medida liminar no presente caso, restando necessário, sob este ângulo, a concessão do requerimento acautelatório por parte dessa Corte de Contas no sentido de suspender os efeitos da Situação 2 do Relatório

³ *Link:* <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/robinson-autoriza-contrataa-a-o-de-553-temporarios/394422>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

de Gestão Fiscal do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte relativo ao 2º quadrimestre do exercício financeiro de 2017.

III – DA CONCLUSÃO

Dessa maneira, tendo em consideração todos os aspectos fáticos e os fundamentos jurídicos explanados no corpo desta Representação, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado requer ao Excelentíssimo Conselheiro Relator:

- a) a atribuição de **tramitação preferencial** e **caráter seletivo** ao presente processo, na forma dos incisos IV e V do artigo 192 e artigo 347, ambos do Regimento Interno desse Tribunal de Contas, c/c a Resolução nº 009/2011-TCE/RN;
- b) a concessão de **medida cautelar inaudita altera parte** consistente na **SUSPENSÃO imediata dos efeitos da Situação 2 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual atinente ao 2º quadrimestre do exercício financeiro de 2017 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte**, até a apreciação do mérito da matéria, sob pena da aplicação de multa pessoal e diária ao gestor responsável, nos termos dos artigos 120, *caput* e §§ 2º e 3º e 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e 345, *caput* e §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (Resolução nº 009/2012 - TCE/RN), uma vez demonstrados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requisitos necessários para o deferimento do provimento pleiteado;
- c) que seja **facultado ao Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte a republicação da Situação 2 do Relatório de Gestão Fiscal alusivo ao 2º quadrimestre do exercício financeiro de 2017 de acordo com a Decisão nº 720/2007-TCE/RN**, de 29 de junho de 2007, que prevê, tão somente, a exclusão dos valores relativos ao imposto de renda (IRRF);



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

- d) que o gestor comprove nos autos o cumprimento da medida cautelar ora requerida, sob pena de adoção das providências contidas no § 1º do artigo 302 do RITCE;
- e) a **notificação** do gestor da Controladoria Geral do Estado (CGE), para que remeta a essa Corte de Contas cópia integral, em meio digital, dos documentos referentes ao Processo de Consulta nº 162481/2017-1, para aprofundamento da instrução processual, sob pena de cominação de penalidade sancionatória diária e pessoal, com fundamento no artigo 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012;
- f) a **citação** dos responsáveis para que, se entenderem pertinente, possam apresentar suas respectivas defesas sobre as irregularidades apontadas nos autos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal), devendo-se obedecer ao disposto no artigo 45, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/RN, que garante o direito de defesa da parte; e
- g) que, após apresentação das defesas e documentos pelos responsáveis e da manifestação final do Corpo Instrutivo, os autos administrativos retornem ao *Parquet* de Contas para emissão de parecer conclusivo.

Natal/RN, 11 de outubro de 2017.

Ricart César Coelho dos Santos
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas