



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

PARECER Nº 219/2018-PG

Processo nº: 004202/2018-TC (Processo Seletivo e Prioritário)

Interessado: Governo do Estado do Rio Grande do Norte

Assunto: Representação – Antecipação de Receita de *Royalties*

*CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO.
REPRESENTAÇÃO. PODER EXECUTIVO
ESTADUAL. ANTECIPAÇÃO DE RECEITA DE
ROYALTIES. OPERAÇÃO DE CRÉDITO VEDADA
PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL. INOBSERVÂNCIA
DA RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL.
PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO
PERICULUM IN MORA PARA CONCESSÃO DA
MEDIDA ACAUTELATÓRIA NO CASO. PARECER
PELA ADOÇÃO, COM URGÊNCIA, DA
PROVIDÊNCIA CAUTELAR.*

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de análise da representação formulada pela Diretoria de Administração Direta – DAD dessa Corte de Contas em face do Governo do Estado do Rio Grande do Norte acerca da intenção de ceder a instituições financeiras públicas créditos decorrentes da participação governamental obrigatória nas modalidades de *royalties* e participações especiais, decorrentes da exploração de petróleo e gás natural, até 31 de dezembro de 2019, recebendo em contrapartida os recursos financeiros correspondentes.

Noticiou a diretoria representante no Evento 3 dos autos digitais que a antecipação de receitas de *royalties* e participações especiais de exercícios vindouros, pretendida pelo Poder Executivo do Rio Grande do Norte, tendo como lastro normativo a Lei Ordinária nº 10.371/2018, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 15 de junho de



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

2018, apresentava destinação diversa daquela apregoada na legislação de regência, afigurando iminente violação das normas de responsabilidade na gestão fiscal, evidenciando um potencial comprometimento de orçamentos futuros, além de contribuir para perpetuação do desequilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social.

No mesmo sentido, tem-se o conteúdo da representação ingressada pelo Sr. Kelps Oliveira Lima, Deputado Estadual, que foi apensada ao processo principal (Evento 9 - Apenso nº 003871/2018), tendo sido assim determinado pelo Excelentíssimo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves em razão da pertinência temática, sendo imperioso dispensar tratamento conjunto e conforme às demandas com identidade de matéria.

Distribuído o caderno administrativo, o Conselheiro Relator do feito, no Despacho acostado ao Evento 10, determinou sua autuação como processo de caráter seletivo e prioritário, fazendo remeter os autos a este Ministério Público Especial, para sua devida manifestação.

Diante da possibilidade de se adotar medida acautelatória no caso, requerida pelo Corpo Técnico desse Tribunal e pela Representação nº 003871/2018, este *Parquet* de Contas, na Quota Ministerial nº 099/2018-PG (Evento 15), pugnou pela notificação do gestor responsável para manifestação preliminar da medida de urgência pleiteada.

Devidamente notificado para se defender, o Estado do Rio Grande do Norte, no documento intempestivamente acostado ao Evento 24 – Apenso nº 006052/2018 do caderno processual, sustenta, em síntese, a total compatibilidade entre o objeto da Lei Estadual nº 10.371/2018 e o texto constitucional, assim como sua adequação às exigências estabelecidas na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Apegoa que a utilização dos recursos provenientes dos *royalties* serviria exclusivamente para cobrir o *déficit* previdenciário através do pagamento da folha de inativos e com isso descomprometer a Fonte 100 do Estado. Dessa maneira, entendendo como inexistente os requisitos autorizadores da medida de urgência, pugna pelo indeferimento da cautelar ora requerida com a consequente extinção do feito.

A Diretoria da Administração Direta – DAD, na Informação Técnica acostada ao Evento 31 dos autos digitais, concluiu, ainda em sede de cognição sumária da matéria, reafirmando posicionamento discorrido em manifestação preliminar, que a



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

operação de crédito autorizada pela Lei nº 10.371/2018, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassam o mandato do atual chefe do Poder Executivo, contraria a norma vigente em razão de destinar-se efetivamente ao pagamento de despesa com pessoal (folha de inativos), fato esse que se revela ser diverso do propugnado na Resolução do Senado Federal acima mencionada.

Requeru, ao fim, a concessão de tutela cautelar com a finalidade de determinar ao Chefe do Poder Executivo que se abstenha de realizar qualquer ato administrativo destinado à antecipação de recursos de *royalties*, participações especiais e compensações financeiras, pertinentes ao resultado da exploração de petróleo e gás natural ou de outros recursos minerais, cujos recursos tenham porventura como destinação a cobertura de *déficit* financeiro do Regime Próprio de Previdência (custeio de benefícios previdenciários correntes), ou qualquer outra distinta daquelas prevista na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Em sequência, foram os autos remetidos ao Ministério Público de Contas para pronunciamento jurídico acerca da matéria.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre salientar que a Constituição Federal, em seu art. 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 acórdão a respeito do tema, cujo entendimento vem sendo reafirmado desde então, está assim ementado:



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

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.¹ (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 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.

Outrossim, diante da alegação preliminar acerca da incompetência do Tribunal de Contas para fiscalização e controle de atos do Chefe do Poder Executivo, haja vista decisão monocrática e precária do Tribunal de Justiça exarada em mandado de segurança de nº. 0803387-31.2018.8.20.0000, é preciso ressaltar que tal argumento não se sustenta.

¹ 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**

É constitucionalmente garantida à atuação das Corte de Contas na apreciação da legalidade dos atos administrativos, prevendo o art. 71º, XI da Carta Magna que cabe ao órgão o dever de **“representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”**

A apreciação opinativa, consubstanciada na emissão de parecer prévio é voltada, unicamente, à apreciação de contas prestadas anualmente pelos chefes do poder executivo (Art. 71, I, da CF/88), não se confundindo com a tarefa de fiscalização do cumprimento de normas relativas à responsabilidade e gestão fiscal², ora exercida na presente ação.

Não se trata aqui de **juízo de contas** do Poder Executivo nem, tampouco, do controle de constitucionalidade concentrado pela via direta, mas de representação sobre irregularidades de condutas, que podem partir, inclusive, de qualquer dos Poderes quando no exercício das funções administrativas.

Quando o legislador, o juiz ou o gestor da administração direta ou indireta, exercem **função administrativa** seus atos devem estar sempre em consonância com o princípio da legalidade, ou melhor, da juridicidade³, em sua vertente hermenêutica neoconstitucional.

Ao Tribunal de Contas cabe, enquanto órgão de controle externo, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária e, para o seu correto exercício, também toca a observância da juridicidade.

² A Lei Complementar Estadual nº 464/2012, inclusive, prevê expressamente: 1º O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...) **XIX – fiscalizar o cumprimento das normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal.**

³ “Elaborada a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, como um de seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora. Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra (i) segundo a lei, quando esta for constitucionalmente (atividade secundum legem); (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição”. BINENBOJM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um Inventário de Avanços e Retrocessos. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, mar/abr/mai, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em 26 set. 2018.



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

É nesse âmago que a verificação da constitucionalidade se perfaz em atividade tipicamente de controle que, em regimes democráticos, não se limita mais à atuação do Poder Judiciário.

Inclusive, se apenas o controle concentrado fosse legítimo, não poderiam os juízes de primeiro grau exercer sua função basilar de interpretar e dizer o direito.

Limitar um direito⁴, ou melhor, um dever elementar seria retroceder às estruturas centralizadoras, acasteladas e meramente simbólicas.

Tal retrocesso, em tempos em que a teoria moderna do Direito Constitucional vem a primar por uma sociedade aberta de intérpretes⁵, expõe ser inadmissível excluir os Tribunais de Contas como órgãos capazes de analisar a constitucionalidade de atos de gestão irregulares ou abusivos. A quem serve essa limitação do controle externo?

Ao cidadão, como beneficiário e ator desse controle, não é. Isso, inclusive, representaria a amputação da essência democrática participativa e de sua soberania, com nítida violação ao direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, *a*, da CF/88 e de denúncia aos Tribunais de Contas, previsto no art. 74, § 2º, da Carta Fundamental.

Conforme bem refletiu Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, controle e poder, no desenvolvimento histórico, nem sempre estiveram associados. A máxima expressão de um pode significar a aniquilação do outro⁶. Por essa razão, os órgãos de controle devem ser dotados de garantias e instrumentos que materializem sua atuação. A possibilidade de concessão de medidas cautelares por parte das Cortes de Contas é, justamente a instrumentalização de um desses meios. Razão pela qual, superada a preliminar aduzida na defesa, passa-se à análise do pedido de urgência.

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

⁴ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, inclusive, já previa que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

⁵ HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional – Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição**: Contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, reimpressão: 2002.

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. **Tribunais de Conta do Brasil**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.37.



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

Em uma perspectiva de concretização constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF reforçou no direito administrativo e financeiro brasileiro os princípios da transparência e da responsabilidade na gestão pública, atendendo, por sua vez, ao art. 163 da CF/1988 e aos princípios de mesma estatura (publicidade e moralidade – art. 37, caput, da CF/1988) que impuseram um novo padrão jurídico-positivo de conduta ao administrador público.

É pertinente lembrar, ainda, que o controle da administração pública é desenvolvido por diversas entidades e sujeitos, e, dentre eles, até mesmo o cidadão comum, que tem a sua disposição alguns mecanismos, como o da ação popular, que pode ser ajuizada com vistas a “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural...” (art. 5º LXXIII da CF/1988).

Sob esse lume, ao analisar o caso em concreto, frisa-se que, apesar de o gestor aduzir em sua defesa preliminar que há compatibilidade entre o objeto da Lei nº. 10.371/2018 e o texto constitucional, tão quanto haveria adequação às exigências previstas na Resolução nº. 043/2001 do Senado Federal, impende esclarecer que, no presente momento, a questão jurídica não se cinge ao teor da Lei Ordinária nº. 10.371/2018 *per se*. Logo, não se pretende na presente representação o exercício de um controle em relação à referida norma, mas sim dos atos administrativos irregulares que podem derivar de uma interpretação equivocada do ordenamento jurídico, que merece ser interpretado e aplicado enquanto sistema.

Nesse âmbito, o objeto central do processo ora em análise **versa, em verdade, sobre o desequilíbrio financeiro provocado pelo iminente ato de antecipar receitas através de operações de crédito efetuadas no final de uma gestão orçamentária e de um mandato eletivo, agregado, ainda, à destinação de recursos vedada em lei.**

De início, adquire relevo a principiologia da *anualidade* ou *periodicidade*, depreendida do art. 165, III, da Constituição Federal, que exige que as previsões de receitas e despesas devem fazer referência, sempre, a um período limitado de tempo. Nesse sentido, devem-se destacar as disposições dos arts. 34 e 35, I, da Lei nº 4.320/1964:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.



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

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

Traçadas essas considerações, pode-se afirmar que os *royalties* são entradas que devem pertencer ao seu respectivo exercício financeiro.

Assentada essa premissa, insta destacar que as “receitas” são classificadas quanto à sua natureza em orçamentárias ou extraorçamentárias.

A Lei nº 4.320/1964, em seu art. 57, qualifica como receita orçamentária todas as receitas arrecadadas, **inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento**. Portanto, são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos.

Já as receitas extraorçamentárias são as adquiridas em atenção à futura despesa extraorçamentária, o que em termos contábeis seria um *passivo exigível*. Conforme elucidado por Marcello Leal⁷, tais entradas já possuem destino certo, de modo a inviabilizar seu aproveitamento no custeio de outras despesas (inclusive aquelas previstas no orçamento), como exemplo têm-se as receitas que adentram nos cofres públicos a título de fiança, caução e depósitos para garantia.

No âmbito doutrinário, podem ser encontradas divergências quanto à classificação dos *royalties* enquanto receitas orçamentárias correntes ou de capital⁸, **mas é pacífico que ambas são espécies do gênero “receitas orçamentárias”**. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)⁹ conceitua as receitas orçamentárias correntes, seguindo o §1º do art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964¹⁰:

⁷ LEAL, Marcello. Receitas públicas orçamentárias e extraorçamentárias. In: Jusbrasil. Disponível em: <https://marcelloleal.jusbrasil.com.br/artigos/121943060/receitas-publicas-orcamentarias-e-extraorcamentarias> Acesso em: 30 jul. 2018.

⁸ Posição defendida por Andressa Guimarães Torquato Fernandes em sua obra *Royalties* do Petróleo e Orçamento Público: Uma Nova Teoria. (FALTA REFERÊNCIA COMPLETA)

⁹ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf Acesso em: 31 jul. 2018.

¹⁰ Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. § 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.



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

Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas **dentro do exercício financeiro**, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos **programas e ações orçamentários**, com vistas a satisfazer finalidades públicas. (Grifos acrescidos)

O mesmo MACSP, mais adiante, é claríssimo quanto ao enquadramento das receitas provenientes de *royalties* como **receita corrente patrimonial**¹¹:

3. Receita Corrente - Patrimonial

São receitas provenientes da fruição do patrimônio de ente público, como por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. São classificadas no orçamento como receitas correntes e de natureza patrimonial.

Quanto à procedência, trata-se de receitas originárias. Podemos citar como espécie de receita patrimonial as compensações financeiras, concessões e permissões, dentre outras.

A. Compensações Financeiras:

A receita de compensação financeira tem origem na exploração do patrimônio do Estado, que é constituído por recursos minerais, hídricos, florestais e outros, definidos no ordenamento jurídico. Tais compensações são devidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de acordo com o disposto na legislação vigente, como forma de participação no resultado dessa exploração.

Elas têm como finalidade recompor financeiramente os prejuízos ou danos causados (externalidades negativas) pela atividade econômica na exploração desses bens, assim como proporcionar meio de remunerar o Estado pelos ganhos obtidos por essa atividade.

O próprio gestor e também o Estado do Rio Grande do Norte reconhecem e reforçam a natureza de receita orçamentária dos *royalties*. Nesse sentido, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2019, enviado pelo Governador do Estado para aprovação da Assembleia Legislativa, **já enquadra os royalties do petróleo como receita ordinária**:

¹¹ Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_I_-_PCO.pdf Acesso em: 31 jul. 2018. p. 19-20.



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

Art. 56

[...]

§ 2º Para os fins deste artigo, receita ordinária do Tesouro é a soma da receita de impostos do Estado, exclusive assessorio destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOP), transferências recebidas a título de Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto de Produtos Industrializados (IPI) Exportação, Lei Kandir e **royalties do petróleo**, resultado de aplicações financeiras das disponibilidades do Tesouro Estadual, deduzidas as transferências devidas aos Municípios e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), nos termos da legislação de regência.¹² (grifos acrescentados)

Do mesmo modo, tal **disposição está também contida na LDO do corrente ano¹³, em seu art. 51, §2º.**

Logo, não há dúvidas a respeito da natureza da operação pretendida como **antecipação de receita orçamentária** destinada a atender insuficiência de caixa. Por essa razão, deve respeitar o prazo inicial e final do exercício financeiro, que coincide com o ano civil, consoante os já mencionados arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, reforça essa lógica, conforme se depreende do seu art. 38, II:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa **durante o exercício financeiro** e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

[...]

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; (grifos acrescentados)

Conforme esclarece José Maurício Conti¹⁴, essa norma visa obrigar o gestor a pagar as dívidas assumidas dentro do mesmo exercício financeiro para assim impedir que

¹².

Disponível

em:

http://www.seplan.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=2476&ACT=&PAGE=&PARAM=&L_BL= Acesso em 30 jul. 2018.

¹³ Lei nº 10.239, de 1º de setembro de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual para o exercício 2018 e dá outras providências. Disponível em: <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/seplan/DOC/DOC00000000161385.PDF> Acesso em 30 jul. 2018.

¹⁴ CONTI, José Maurício. **Comentário à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 294.



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

sejam passadas para o próximo, **o que comprometeria as contas públicas e levaria ao descontrole da gestão financeira.**

Deve-se destacar, ainda, importante vedação do mesmo artigo da LRF antes mencionado:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV - estará proibida:

[...]

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. (grifos acrescidos)

O inciso IV, *b*, acima transcrito, dá, inclusive destaque à não contratação no último exercício do mandato do chefe do Poder Executivo, **a fim de evitar que sejam transferidas dívidas para o mandato subsequente.** A legislação é rigorosa quanto a despesas no fim de uma gestão e/ou mandato, conforme também se pode depreender do teor dos artigos 21, parágrafo único, 31 e 42 do mesmo diploma legal.

Ademais, deve-se ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 32, III, pontuou que as operações de crédito devem **obsevar os limites e condições fixados pelo Senado Federal:**

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito **de cada ente da Federação**, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

[...]

III - observância dos **limites e condições** fixados pelo Senado Federal;

Assim, volvendo-se à Lei Estadual nº 10.371/2018, é curioso notar que o seu teor reproduz, em parte, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Ocorre, curiosamente, que a norma não dispôs, expressamente, acerca das limitações a essas operações.



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

Merece destaque, neste momento, a vedação contida no art. 5º, *b*, da Resolução nº. 43/2001:

Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - **em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados**, dos Municípios e do Distrito Federal, **de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties**, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

- a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;
- b) **dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.** (Grifos acrescidos)

Tal disposição é um corolário da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do cuidado que ela tem para tolher endividamentos e manter a saúde fiscal dos entes da federação.

Outrossim, além da já demonstrada violação aos limites legais para captação recursos a título de adiantamento ou antecipação das receitas dos *Royalties*, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo, há, ainda, evidente irregularidade quanto à destinação pretendida para esses recursos.

Em sua defesa, o gestor alega que a utilização dos recursos dos *royalties* serviriam exclusivamente para cobrir o déficit previdenciário através do pagamento da folha de inativos e com isso descomprometer a Fonte 100 – Tesouro.

Ocorre que tal destinação acaba se subsumindo à vedação prevista na Lei nº 7.990/1989, que institui para os Estados, Distrito Federal e Municípios compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva:



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

Art. 8º **O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo**, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal**. (Grifos acrescidos)

Há de se pontuar, não obstante, que o § 2º deste diploma excepciona que “*os recursos originários das compensações financeiras poderão ser utilizados para capitalização de fundos de previdência*”. Ocorre que a situação em tela **não se encaixa à referida exceção, uma vez que não se trata de destinação de recursos para capitalização de fundos**.

Conforme observado pelo Corpo Técnico desse Tribunal, o FUNFIRN - Fundo Financeiro do Estado do Rio Grande do Norte, criado na forma definida no art. 2º da Lei Complementar nº 526/2014, é estruturado em regime de repartição simples, para atender ao pagamento dos benefícios previdenciários correntes, o que implica, na prática, em pagamento de pessoal.

Não é possível distanciar, conforme art. 18, *caput*, da LRF que os gastos com inativos são considerados despesa pública com pessoal. Tal afirmação fundamenta-se, inclusive, na natureza remuneratória dada aos proventos de inatividade¹⁵.

Denota-se, assim, que proventos de aposentadorias, reformas e pensões são espécies remuneratórias pagas mensalmente aos segurados e pensionistas e os gastos provenientes de tais pagamentos são despesas com pessoal de cada ente da Federação.

Numa visão geral, no Estado do Rio Grande do Norte, os recursos vinculados provêm das receitas que são arrecadadas pelo fundo financeiro – FUNFIRN com a finalidade direta de custear os benefícios previdenciários dos servidores e

¹⁵ O Manual de Demonstrativos Fiscais, inclusive, ao padronizar o pagamento dos proventos de aposentadorias, reformas e pensões, afirma serem estas despesas de natureza remuneratória. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8a.+edi%C3%A7%C3%A3o+-+vers%C3%A3o+29-12-2017/d1a26a26-284c-4874-826c-a0792c0d554a>>. Acesso em: 21 fev. 2018.



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

pensionistas filiados RPPS/RN, sendo a principal delas as contribuições previdenciárias¹⁶. Tal vinculação decorre inclusive do caráter contributivo e solidário do Regime Previdenciário.

Já os recursos não vinculados são aqueles oriundos do Tesouro Estadual e destinados à cobertura de insuficiência financeira enfrentada pelo FUNFIRN no pagamento de benefícios previdenciários de segurados e dependentes filiados ao RPPS/RN.

Assim, a cobertura do *déficit* do FUNFIRN resultante da insuficiência para pagamento de benefícios previdenciários aos inativos e pensionistas do RPPS/RN está sendo de responsabilidade do Estado e, portanto, suportado por recursos do Tesouro Estadual.

Nesse sentido, é de se frisar que **não há no Estado do Rio Grande do Norte fundo previdenciário sob regime de capitalização**, para o qual possam ser aportados recursos no sentido de acumular reserva apta a atender um fluxo futuro de pagamento de benefícios previdenciários (capitalização de fundo previdenciário).

Logo, sendo a antecipação dos recursos de royalties pretendida destinada ao FUNFIRN, que é fundo estritamente financeiro, e, conforme acima explicado, sendo utilizado, na prática para cobrir o déficit (financeiro) existente, ou seja, pagar a folha de inativos do mês corrente (despesa com pessoal) estaria em confronto direto com a norma vigente.

Pelos argumentos acima esposados, ainda em sede perfunctória, resta evidente a caracterização da fumaça do bom direito, tanto pela questão temporal aduzida, quanto pela vedação à destinação pretendida.

Quanto ao perigo da demora, este também se encontra fortemente presente nos autos.

¹⁶CF/88 - Art. 167. São vedados:

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Lei nº 9717/98 - Art. 1º, III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;



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

Não há dúvidas de que o desdobramento da operação de crédito acima mencionada importará, acaso efetivada, na contratação de valores na ordem de mais de R\$ 162.000.000,00 (cento e sessenta dois milhões de reais)¹⁷.

Ressalte-se que, conforme foi explanado na análise do *fumus boni iuris*, há vedação expressa tanto no art. 5º, *b*, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, quanto no art. 38, *b*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para contratação de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato do Governador, especialmente se referida operação der em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação os créditos decorrentes do direito dos Estados de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, o que é exatamente o caso que a referida representação denuncia e visa precaver.

Esta verificação, ainda que em cognição sumária, impede que o Chefe do Poder Executivo contrate nestes moldes, inclusive, porque **as obrigações contratuais assumidas ultrapassam o seu mandato**, o que poderá importar em **grave desequilíbrio financeiro na próxima gestão do Governo do Estado**.

Acrescenta-se que, de acordo com o calendário eleitoral divulgado pelo TSE¹⁸, está em iminência a consolidação dos seguintes atos políticos-eleitorais:

15/8	Limite para os partidos e as coligações apresentarem junto à Justiça eleitoral o requerimento de registro de candidaturas.
16/8	Passa a ser permitida a realização de propaganda eleitoral.
31/8	Início da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.
9/9	A primeira parcial da prestação de contas deve ser enviada para a Justiça Eleitoral.
17/9	Data para julgar todos os pedidos de registro de candidatos que vão concorrer ao pleito.
22/9	A partir desta data, nenhum candidato pode ser detido ou preso, salvo em flagrante delito.
2/10	Nenhum eleitor pode ser detido ou preso a partir desta data, salvo em flagrante delito, em caso de sentença criminal condenatória por crime inafiançável ou por desrespeito a salvo-conduto.
4/10	Limite para a realização de debates no rádio e na televisão. Também termina a propaganda política feita através de comícios.
6/10	Data-limite para a distribuição de material gráfico e promoção de caminhadas, carretas, passeatas ou carros de som.
7/10	Primeiro turno das eleições.
28/10	Segundo turno das eleições.

¹⁷ <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/governo-acerta-contrato-para-antecipar-royalties/418835>

¹⁸ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral> Acesso em 30 jul 2018.



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

Destarte, o perigo da demora justifica-se, ainda mais, pela iminência da realização da apontada operação de crédito no decorrer do processo eleitoral.

Nesse norte, o ato atentaria de frente com os postulados da segurança jurídica e prejudicaria, ainda mais, o futuro financeiro do Estado.

Deve-se salientar, por fim, a notória dificuldade de recomposição do erário decorrente do controle a *posteriori*, o que torna ainda mais imprescindível à concessão de providência cautelar no presente momento, **ante o risco eminente da contratação de operação de crédito que certamente irá prever o pagamento de juros e encargos pelo erário estadual de grande monta.**

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 necessária, sob este ângulo, a concessão do requerimento acautelatório por parte dessa Corte de Contas no sentido de determinar ao Chefe do Poder Executivo que se abstenha de realizar qualquer ato administrativo destinado à contratação de operação de crédito que dê em garantia créditos decorrentes do direito dos Estados de participação governamental obrigatória, nas modalidades de *royalties*, ou que importe em antecipação dos créditos decorrentes deste direito, especialmente se as obrigações contratuais assumidas ultrapassarem o seu mandato.

III – CONCLUSÃO

Assim, com fundamento nas informações contidas nos autos eletrônicos e na argumentação acima exposta, o Ministério Público Especial requer:

- a) **a concessão de medida cautelar consistente em DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo que SE ABSTENHA de realizar qualquer ato administrativo destinado à contratação de operação de crédito que dê em garantia créditos decorrentes do direito do Estado do Rio Grande do Norte de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, ou que importe em antecipação dos créditos decorrentes deste direito; ou, caso já tenha realizado qualquer ato**



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

administrativo com tal finalidade, que seja determinada a SUSPENSÃO DOS SEUS EFEITOS, 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 § 3º e 110 da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 e 345, *caput* 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;

b) 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;

c) a **citação** do responsável para que, se entender pertinente, possa apresentar sua defesa sobre as irregularidades apontadas nos autos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República), 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

d) 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, 1 de agosto de 2018.

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