



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

PROCESSO N°: 4666/2014 - TC

INTERESSADO: Instituto de Gestão das Águas RN

ASSUNTO: Relatório Anual referente ao exercício de 2013.

MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL² N.º 03/2019

Trata-se de Relatório Anual do Instituto de Gestão de Águas do Estado, referente ao exercício de 2013.

Constam entre os documentos apresentados a essa Corte de Contas:

- a) Demonstrações contábeis concernentes ao balanço orçamentário, financeiro e patrimonial;
- b) Relação identificando o ordenador de despesa e responsável pelo órgão;
- c) Relatório de gestão do titular da entidade; pronunciamento do órgão superior de controle interno da entidade;
- d) Inventários e demonstrativos dos bens patrimoniais adquiridos, alienados e baixados no decorrer do exercício;
- e) Originais dos extratos das contas bancárias mantidas em instituições financeiras pela entidade;
- f) Relação identificando a Comissão Permanente de Licitação;
- g) Relação das campanhas publicitárias e demonstração das variações patrimoniais.

A Diretoria de Controle Externo da Administração Indireta, por meio da Informação n° 386/2015-DAI (fls. 66/69), de lavra do servidor Francisco Borges Neto, verificou que o referido Instituto entregou toda a composição dos elementos exigidos,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

em conformidade com o art. 21, I da Resolução nº 022/2011 - TCE. Sugeriu, desta forma, a regularidade da matéria, em razão do cumprimento do dever de prestar contas.

Ato contínuo, os autos vieram ao Ministério Público de Contas, que elaborou a Quota Ministerial n.º 181/2016, às fls. 74/79, requerendo a notificação do gestor para juntar documentos, com posterior remessa dos autos a Diretoria de Administração Indireta, e a citação do responsável para apresentar defesa.

O Sr. Josivan Cardoso Moreno foi notificado à fl. 87 (Notificação n.º 000889/2016), o qual se manifestou às fls. 91/95, alegando que o gestor responsável a época era o Sr. Elias Alves Teixeira. Juntou aos autos, ademais, o Quadro de pessoal do Instituto de Gestão de Águas do Estado.

Foram os autos à DAI, que elaborou Relatório de Auditoria n.º 207/2016-DAI, às fls. 99/100, por meio do Assessor Técnico Jurídico Gudson Barbalho Nascimento Leão, o qual apontou que a análise da presente prestação de contas apenas se limitava aos aspectos de prazo e documentação exigida, para o que sugere o arquivamento dos autos.

Após, retornaram os autos a este *Parquet* de Contas, que elaborou a Quota Ministerial n.º 270/2016, às fls. 104/105v, requerendo a citação do responsável pelas contas em análise, o Sr. Elias Alves Teixeira, a fim de que tomasse conhecimento dos fatos narrados e, também, apresentasse tese defensiva a respeito das irregularidades apontadas por este Ministério Público, sejam elas: ausência de preenchimento dos anexos 21, 23 e 25 do SIAI e possíveis violações à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao fim, pugnou ainda que fosse aplicada, ao Sr. Josivan Cardoso Moreno, multa prevista no



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

art. 107, II, "e" da Lei Complementar n.º 464/2012, em razão do descumprimento parcial de diligência determinada pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior, no despacho de fl. 86 dos autos.

Citado, o Sr. Elias Alves Teixeira, ordenador de despesas à época das contas em análise, apresentou defesa sob o Documento N.º 3741/2017, alegando, em suma: a) que não teria apresentado o Balancete Analítico do exercício de 2013 em razão de não ter sido orientado para tal pela Controladoria Geral do Estado; b) que não houve o preenchimento do anexo 21 do SIAI, pois no exercício de 2013 a IGARN não teria realizado nenhuma Transferência Voluntária de Recursos de Terceiros; c) que não houve o preenchimento do anexo 23 do SIAI, pois no exercício de 2013 a IGARN não teria realizado nenhuma obra ou serviço de engenharia; d) que teria realizado o envio das informações pertinentes ao anexo 25 do SIAI dentro do prazo estabelecido, em conformidade com os protocolos de entrega de informações anexos às fls. 124/133. Juntou aos autos, ademais, o balancete consolidado referente ao exercício de 2013 da IGARN (fls. 134/144).

Instada mais uma vez a se manifestar, a DAI elaborou a Informação n.º 80/2017-DAI, às fls. 148/152, da lavra da Inspetora de Controle Externo Ana Karini Andrade Safieh, a qual considerou que, da análise dos documentos apresentados pelo Sr. Elias Alves Teixeira, estariam supridas as irregularidades constatadas por este Ministério Público de Contas, o que justificaria o arquivamento dos autos em face do dito gestor. Já no que tange à aplicação de multa ao Sr. Josivan Cardoso Moreno, o Corpo Técnico (DAI) sugeriu pela sua não aplicação e, conseqüentemente, arquivamento dos autos,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

pois entendeu que teria havido perda do interesse processual pelo Tribunal de Contas do Estado, já que as irregularidades apontadas já teriam sido supridas - aos olhos daquela Diretoria.

Após o pronunciamento do Corpo Técnico, retornaram os autos a este Ministério Público de Contas, para análise da matéria.

É o relatório.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de iniciar a exposição do mérito do presente processo, esse Ministério Público de Contas destaca, preliminarmente, que a análise dos autos não deve se limitar a verificação do mero envio dos documentos solicitados sem que sequer se avalie o conteúdo desses.

O Tribunal de Contas possui competência constitucional para realizar o controle externo das contas das entidades que se utilizam de bens e dinheiro público, garantindo a indisponibilidade do interesse público, situação em que a mera aferição da regularidade do cumprimento dos prazos se caracteriza como uma omissão quanto ao seu dever de fiscalização e o incentivo ao gestor à recalcitrância da prática de condutas lesivas ao interesse público, frente à ausência de qualquer análise das contas para futura responsabilização.

O legislador constitucional, desta feita, não pretendeu a criação de um órgão devidamente especializado no estudo técnico das contas prestadas pelas entidades públicas, como é o Tribunal de Contas, se sua função fosse resumida a verificar



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

prazos. Essa conduta torna *capitis diminutio* o conteúdo prescrito na Constituição Federal quanto à atividade deste Tribunal, reduzindo-o a mero conferidor de erros formais e tornando-o completamente ineficaz diante da sociedade, que espera o correto controle das contas públicas.

É cediço, por outro lado, que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas atua como guardião da lei e fiscal de sua execução, tendo como função primordial a de agir na defesa da ordem jurídica, inclusive visando garantir a observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a que se submete a Administração Pública (art. 29 da Lei Complementar 464/2012, e art. 2º da Lei Complementar 178/2000).

Isso significa dizer que é dever legal deste Ministério Público de Contas, quando verificada infração ao ordenamento jurídico, tomar as providências necessárias para apuração do fato e responsabilização dos gestores faltosos, primando pelo interesse da sociedade, uma vez que as despesas analisadas foram realizadas com dinheiro público.

Reforça-se que a feitura de fiscalização limitada, por parte deste Parquet e, ademais, por parte deste Tribunal de Contas, levando em conta tão somente o cumprimento de meras formalidades nas prestações de contas, como o prazo e a forma que foram apresentadas as demonstrações contábeis da entidade, em detrimento da verificação do conteúdo dos documentos, além de inconstitucional (arts. 70 e 71, *caput* e inciso IV), estimula condutas, por parte dos gestores, que elevam gastos contrários ao interesse público, concretizando prejuízos contábeis-financeiros, gerando dano ao erário, endividamento sem causa, caos financeiro, entre outras coisas.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Destaque-se que a verificação formal que vem acontecendo nos processos é tão limitada que muitas vezes sequer avalia se foram cumpridas as próprias Resoluções deste Tribunal de Contas quanto ao preenchimento do SIAI, sendo aceito o envio de Anexos sem qualquer conteúdo.

Deve-se ressaltar que a conduta do gestor de, alternativamente, não preencher as informações relativas do Sistema Informatizado (ato omissivo), ou fazê-lo tardiamente ou incorreto (ato comissivo) conduz a uma irregularidade, a qual resta configurada a partir do transcurso do prazo assinalado pelo Tribunal de Contas para o encaminhamento destas. Isso porque a sonegação de informações ao Tribunal de Contas pelo não preenchimento ou preenchimento incorreto de quaisquer dos anexos do SIAI, prejudica a atividade fiscalizadora desta Corte de Contas. Tem-se, assim, que o não preenchimento dos anexos 21 e 23 enseja a sanção do gestor.

Foge a razoabilidade, portanto, que em processo destinado ao cumprimento de atividade de controle externo de contas públicas e diante do indício de deficiências orçamentárias e violações a vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal constatados nos documentos apresentados, o Ministério Público de Contas não possa proceder com a análise dessas irregularidades no processo em curso, que versa sobre a matéria, e tenha que instaurar novo processo para esse fim. Instaurar outro processo sobre a mesma matéria beira o absurdo e conduz a concretização de práticas de controle equivocadas que só beneficiam o mau gestor.

A análise material dos documentos dos autos, portanto, busca obedecer aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas e da eficiência, visto que todos



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

os aspectos do processo serão analisados em uma mesma oportunidade, inclusive quanto à apuração de responsabilidade dos gestores faltosos, buscando-se garantir a correta fiscalização das contas públicas, com a efetivação da indisponibilidade do interesse público.

Por essa razão, no cumprimento do *munus* constitucional do Ministério Público de Contas e, da mesma forma, do próprio Tribunal de Contas, este órgão de controle resolveu proceder à análise das demonstrações contábeis e dos balanços orçamentários colacionados aos autos, apontando as respectivas falhas e desvios na situação atual do ente quando comparada com a ideal, que devem ser sancionadas em medida ainda maior do que o descumprimento de prazo de envio de documentos, uma vez que o resultado negativo das avaliações evidencia uma má qualidade da gestão dos recursos, além de demonstrar que o gestor deixou de tomar as medidas necessárias para o saneamento das deficiências que o impossibilitam de alcançar os resultados desejados.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, aponta para a obrigatoriedade do cumprimento de certas metas para que seja alcançada a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º *caput* e §1º), e restringir a análise dos presentes autos aos parâmetros formais das contas significa o descumprimento à própria LRF, impossibilitando a concreta investigação acerca do cumprimento desses ditames legais, bem como restringindo a análise do equilíbrio nas contas públicas, inclusive quanto à utilização de verbas em gastos não prioritários ou que não foram eleitos pelas leis orçamentárias do ente.

Ressalte-se que a presente matéria é de tamanha importância que recentemente foi promulgada a Emenda Constitucional



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

95/2016, tratando de inovações no regime fiscal dos entes públicos, inclusive com a fixação de limites para as despesas primárias daqueles, buscando aumentar resultados fiscais ao longo do tempo.

Destaque-se que essas avaliações são especialmente necessárias no momento de tragédias financeiras orçamentárias que o Estado do Rio do Norte está vivenciando, em que a absoluta falta de recursos públicos demonstra as políticas de insustentabilidade financeira que vem sendo promovidas, **o que não pode ser incentivado pela inércia do Tribunal de Contas na análise do conteúdo documental.**

Esclarecidos esses aspectos, passa-se à análise do mérito dos autos. Passa-se, então, à análise.

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O primeiro ponto a se realizar nessa análise é a verificação quanto ao balanço orçamentário (fl.42), o qual tem por finalidade demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas (art. 102 da Lei 6.404/64), evidenciando o resultado orçamentário do exercício.

Este pode ser avaliado mediante os seguintes quocientes, dentre os quais serão analisados os que estão negritados:

- a. Quociente de Execução da Receita**
- b. Quociente do Equilíbrio Orçamentário**
- c. Quociente de Cobertura dos Créditos Adicionais
- d. Quociente de Execução da Despesa**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

e. Quociente do Resultado Orçamentário

Ressalte-se que no caso dos autos não foi feito o levantamento do Quociente de Cobertura dos Créditos Adicionais, razão pela qual não constará a sua análise.

1.1 Quociente de Execução da Receita (QER)

O **Quociente de Execução da Receita (QER)** é produzido pela proporção entre receita executada e receita prevista. Trata-se de um índice destinado a avaliar, exclusivamente, as receitas orçamentárias, no sentido de aferir se o que foi previsto na LOA foi efetivamente executado/arrecadado. O QER demonstra se existiu insuficiência ou excesso de arrecadação.

Quando o valor do **Quociente de Execução da Receita (QER)** é maior que 1,00, o resultado representa que houve excesso de arrecadação, quando ele é menor que 1,00, isso significa que houve insuficiência de arrecadação. Em outras palavras, quanto mais o índice se aproxima de 1,00, melhor este demonstra ser (LIMA 2006, p. 191).

O Quociente de Execução da Receita no caso dos autos resultou em 0,001. Isto é, para cada R\$ 1,00 (um real) previsto foi arrecadado menos de R\$ 0,001 (um centavo), demonstrando que houve uma insuficiência de arrecadação no exercício.

Ainda quanto à execução orçamentária da receita, destaca-se que, embora tenha sido prevista uma receita de R\$176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), integralizou-se a importância de R\$157,61 (cento e cinquenta e sete reais e sessenta e um centavos), ou seja, houve arrecadação de receita



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

em valor **extremamente menor** que o previsto.

Essa insuficiência de arrecadação demonstra que houve superestimava da receita no exercício a qual pode ser mesurada pelo montante de R\$175.842,39 (cento e setenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e dois reais e trinta e nove centavos) considerando o resultado da subtração entre a receita prevista e a arrecadada.

Verifica-se, neste ponto, que a falta de técnica na previsão orçamentária deve ter levado, necessariamente, à realização de uma reestimativa do orçamento do ente em epígrafe, provavelmente sendo realizado o contingenciamento da despesa.

Desta forma já se manifestou esta Procuradora, como se vê:

Se a receita for superestimada, a provável consequência será a realização de cortes nos gastos propostos para o ano fiscal; isto pode afetar a continuidade de políticas públicas essenciais; 2) se a receita for subestimada, possivelmente haverá um inesperado superávit orçamentário, o qual está normalmente associado a gastos em projetos demagógicos (*pet projects*), em que o político se apropria da situação para gastar a fim de obter benefícios políticos indiretos (CAMPOS, 2015, p. 352).

Percebe-se, portanto, que a previsão em desequilíbrio com a arrecadação fere a Lei de Responsabilidade Fiscal em dispositivos como o §1º do art. 1º, art. 4º, §4º do art. 5º, uma vez que não há justificativas para insuficiência.

Importa ressaltar que, nesses casos, deve haver a reestimativa da receita no curso do exercício financeiro, para que as despesas respectivas não sejam efetuadas ao alvedrio do gestor público, e não se incorra na proibição de ter na lei orçamentária anual "credito com finalidade imprecisa ou com



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

dotação ilimitada" (art. 5º, §4º da LRF), razão pela qual este Parquet de Contas considera necessário o esclarecimento desses fatos pelo gestor.

1.2 Quociente do Equilíbrio Orçamentário (QEO)

O **Quociente do Equilíbrio Orçamentário (QEO)** relaciona as receitas previstas com as despesas fixadas (QEO = despesa fixada/Receita prevista), a fim de verificar se houve equilíbrio na previsão do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual.

Este índice deverá ter resultado ideal igual ou próximo de 1,00 (um), a fim de indicar que a Despesa Fixada é igual a Receita Prevista, o que reflete o equilíbrio orçamentário meramente contábil.

Caso o resultado desse quociente seja superior a 1,00 (um), isso significa que a Despesa Fixada foi maior que a Receita Prevista, o que é um indicativo de endividamento público e "representa o montante de créditos adicionais abertos" (KOHAMA, 1999, p. 145).

Caso o quociente esteja abaixo de 1,00 (um), entende-se que a Despesa Fixada foi menor que a Receita Prevista, havendo um indicativo de que o orçamento foi aprovado com superávit, com a presença de receita que não corresponde a qualquer despesa.

Ressalta-se nesse ponto que, ocorrendo a primeira dessas hipóteses, qual seja a previsão de uma receita menor que a despesa fixada em lei, revela-se que a entidade passa a necessitar de uma abertura de créditos adicionais para seguir o orçamento planejado.

Já na segunda hipótese, sendo a receita maior do que a



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

despesa, pode-se possibilitar a situação de empenhos que não atendam às reais necessidades do órgão, mas sim projetos, ações ou atividades que favoreçam a figura política do gestor, como já se ventilou anteriormente (CAMPOS, 2015, p. 352).

No caso dos autos, destaca-se que houve desequilíbrio orçamentário, uma vez que as despesas fixadas no valor de R\$1.090.701,22 (um milhão, noventa mil, setecentos e um reais e vinte e dois centavos), estão a maior do que as receitas previstas, inscritas na importância R\$176.000,00 (cento e setenta e sei mil reais), configurando-se a primeira hipótese exposta.

Reconhece-se, portanto, que neste exercício houve um déficit na previsão orçamentária de R\$914.701,22 (novecentos e quatorze mil, setecentos e um reais e vinte e dois centavos).

O Quociente do Equilíbrio Orçamentário (QEO), desta feita, resultou em 6,20, revelando o desequilíbrio orçamentário neste aspecto, vez que as despesas foram fixadas a maior do que a previsão de receitas.

Observa-se, portanto, que a previsão do orçamento em desequilíbrio fere a Lei de Responsabilidade Fiscal em dispositivos como o art. 9º, o art. 11º, art. 15º, uma vez que não há justificativas para as despesas serem fixadas a maior do que as receitas previstas no exercício.

1.3 Quociente de Realização da Despesa (QRD)

O **Quociente da Realização da Despesa (QRD)**, por sua vez, relaciona a despesa executada e a despesa fixada (QRD = Despesa Executada/Despesa Fixada), o que significa dizer que os valores realmente gastos no exercício em análise vão ser



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

divididos pela despesa que foi prevista em lei para a formação do quociente.

Para esse tópico, se o resultado for maior que 1,00 (um), significa que há dotação sem autorização orçamentária (há empenhos de despesas a mais do que foi previsto), o que demonstra um desrespeito à Lei Orçamentária Anual.

Se o resultado for menor que 1,00 (um), significa que a dotação autorizada foi superior ao que foi realizado como despesa, ou seja, foram gastos menos recursos do que havia sido previsto na lei orçamentária.

Já se o resultado for igual a 1,00 (um), haverá perfeito equilíbrio entre a previsão orçamentária e o gasto efetivamente realizado, apontando que apenas foi gasto aquilo que havia sido previsto.

Como se pode ver pela argumentação exposta, tanto o resultado a maior quanto a menor que 1,00 (um) revelam que os gastos da entidade em análise não corresponderam a estimativa desses.

O Quociente da Realização da Despesa (QRD) neste caso concreto resultou em 0,82, revelando que a despesa realizada (o que foi gasto) foi menor que a despesa fixada (o que foi previsto em lei). Enquanto esta última foi de R\$1.090.701,22 (um milhão, noventa mil, setecentos e um reais, vinte e dois centavos), a executada foi de apenas R\$897.893,35 (oitocentos e noventa e sete mil e oitocentos e noventa reais).

Cumprе esclarecer que o mencionado resultado, por si só, aparenta irregularidade, uma vez que foram realizadas despesas a menor que o fixado no montante de R\$192.807,87 (cento e noventa e dois mil, oitocentos e sete reais e oitenta e sete



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

centavos), apontando-se a incidência da primeira hipótese narrada, qual seja a de que foram gastos menos recursos do que havia sido previsto na lei orçamentária, não sendo atendidas todas as necessidades do ente fixadas em lei.

1.4 Quociente do Resultado Orçamentário (QRO)

O **Quociente do resultado orçamentário (QRO)** representa a relação entre a Receita Executada (ou Receita Arrecadada, como dos autos consta) e a Despesa Executada (ou Despesa realizada, como dos autos consta). "Esse quociente deve demonstrar quanto da Receita Executada serve de cobertura para a Despesa Executada" (KOHAMA 1999, p. 148).

Esse índice, portanto, avalia o resultado da divisão entre o que de fato foi arrecadado e o que de fato foi gasto, desconsiderando as suas previsões.

Nesse caso, quando o resultado for maior do que 1,00 (um), isso significa que houve superávit orçamentário, foi gasto menos do que foi recebido¹.

Quando o resultado é menor que 1,00 (um), haverá déficit na execução orçamentária, ou gastos a maior do que os valores que foram arrecadados. Já quando o resultado é igual a 1,00 (um), representada está a situação de equilíbrio.

Esse equilíbrio se faz importante para a efetivação do princípio da continuidade do órgão, demonstrando a eficácia deste em realizar gastos adequados e condizentes com as necessidades da sociedade.

¹ Segundo, Kohama (1999), esse resultado positivo, via de regra, decorre da realização de operações de crédito, como empréstimos ou financiamentos, o que vai impactar dívida fundada, aumentando-a (KOHAMA 1999, p. 148).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

No caso dos autos, o resultado do quociente foi aproximadamente 0,0002, já que houve a realização de despesas a maior do que as receitas arrecadadas no percentual de 00,02%. Aqui, mesmo com as despesas sendo executadas em valores muito menores do que o previsto, como apontou o tópico anterior, estas ainda assim foram maiores do que o valor de receita executada, diante da baixíssima arrecadação apontada no item 1.1 desta peça processual.

Enquanto as receitas executadas foram de R\$157,61 (cento e cinquenta e sete reais sessenta e um centavos), a despesa executada foi de R\$897.893,35 (oitocentos e noventa e sete mil, oitocentos e noventa e três reais e trinta e cinco centavos).

Importa dizer, desta feita, que para cada R\$1,00 (um real) de despesa orçamentária há somente menos de R\$0,0002 (um centavo) de receita orçamentária para quitá-las, fazendo necessário o ingresso de receitas do tipo extraorçamentárias.

Destaca-se que essas receitas extraorçamentárias são nocivas à continuidade do município na medida em que estas não integram, efetivamente, o orçamento do ente, mas se constituem como medida paliativa para cobrir a insuficiência de receitas no exercício em questão, passando, posteriormente, a contar como uma futura obrigação financeira.

Estes fatos, portanto, carecem de explicações por parte do gestor.

2. DO BALANÇO FINANCEIRO

No Balanço Financeiro (fl.11) é possível realizar a comparação entre receitas e despesas e, dessa forma, verificar



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

a existência de possíveis divergências entre entradas e dispêndios do período.

Ressalte-se que as mencionadas entradas são compostas pelas receitas orçamentárias, receitas extraorçamentárias e saldos do exercício anterior. Por outro lado, os dispêndios representam as despesas orçamentárias, despesas extraorçamentárias e saldos para o exercício seguinte.

O Balanço Financeiro pode ser avaliado mediante os seguintes quocientes (KOHAMA 1999):

- a. **Quociente de Execução Orçamentária**
- b. Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária
- c. Quociente da Execução Orçamentária Corrente
- d. Quociente da Execução Orçamentária de Capital
- e. **Quociente da Execução Extraorçamentária**
- f. **Quociente do Resultado da Execução Financeira**
- g. **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros**

No caso dos autos, não foi feito o levantamento do Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária, do Quociente da Execução Orçamentária Corrente nem do Quociente da Execução Orçamentária de Capital, razão pela qual a análise destes itens não constará nesta manifestação.

2.1 Quociente da Execução Orçamentária (QEO)

O **Quociente de Execução Orçamentária (QEO)** demonstra a relação entre a receita orçamentária arrecadada e a despesa orçamentária realizada ($QEO = \text{receita arrecadada} / \text{despesa}$)



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

realizada).

Para esse quociente, quando o resultado é maior que 1,00 (um), isso significa que a receita orçamentária arrecadada é maior que a despesa orçamentária realizada, apresentando um superávit orçamentário na execução e na movimentação financeira do exercício (KOHAMA 1999, p. 169).

Ainda segundo Kohama (1999), o resultado do QEO menor que 1,00 (um) indica a existência de um déficit orçamentário na execução e na movimentação financeira, uma vez que a arrecadação da receita orçamentária foi a menor que a despesa orçamentária realizada, ou seja, arrecadou-se menos do que se gastou.

Na situação de perfeito equilíbrio, este quociente indica que a cada R\$ 1,00 (um real) que se gastou, houve a arrecadação de R\$ 1,00 (um real) de receita orçamentária.

Esclarece-se que este índice guarda estreita relação com o Quociente do resultado orçamentário visto quando do estudo do balanço orçamentário, razão pela qual ambos apresentarão os mesmos resultados.

O Quociente de Execução Orçamentária de 2013, desta feita, apresentou o valor de 0,0002, apontando que para cada R\$1,00 (um real) de despesa orçamentária havia apenas menos de R\$0,0002 (um centavo) de receita orçamentária.

Valem para este tópico, portanto, as mesmas observações feitas no item 1.4 desta manifestação Ministerial, no sentido de que houve a realização de despesas a maior do que as receitas arrecadadas no percentual de 0,02%. Este percentual aponta que a reestimativa das despesas foi insuficiente para a execução orçamentária estar em equilíbrio, e que possivelmente houve o ingresso de receitas do tipo extraorçamentárias na



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

contabilidade do ente.

Mais uma vez se explica que as receitas extraorçamentárias² são aquelas que **não fazem parte** do orçamento do ente, de modo que serão **desconsideradas** quando da fixação das despesas públicas, não podendo o administrador público contar com elas para custear despesas previstas na LOA.

Isso acontece porque o poder público é apenas um fiel depositário desse valor, já que a única função dessas receitas é pagar as **certas e futuras** despesas extraorçamentárias.

Ainda cabe apontar que, muitas vezes, diante da possibilidade do ingresso de receitas extraorçamentárias para cobrir eventuais insuficiências arrecadatórias, as entidades já se programam para separar parte de seu orçamento para o pagamento das despesas extraorçamentárias, buscando, dessa forma, não comprometer a contabilidade do ente.

Isso porque os arts. 47 a 50 da Lei 4.320/1964 permitem a aprovação de uma programação de despesas, por meio de um quadro de cotas trimestrais, com base nos limites da Lei Orçamentária aprovada pelo Poder Executivo, a fim de reduzir as eventuais insuficiências de caixa.

No caso dos autos, as receitas extraorçamentárias se deram no valor de R\$1.929.931,13 (um milhão, novecentos e vinte e nove mil, novecentos e trinta e um reais e treze centavos) que **representam cerca de 99,99% da receita global do exercício de 2013..**

² São exemplos de receitas extraorçamentárias os recursos financeiros que adentram nos cofres públicos a título de fiança, caução, depósitos para garantia, entre outros. Já as despesas extraorçamentárias são, em regra, o pagamento do que representou os ingressos dessa natureza.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

2.2 Quociente da Execução Extraorçamentária (QEEO)

Esse quociente, de forma contrária ao anterior, demonstra o quanto de receita extraorçamentária foi recebido pelo ente, em confronto com o quanto de despesa extraorçamentária foi gerada.

Destaca-se que a assimetria entre receitas e despesas extraorçamentárias pode ser verificada na situação de resultado maior que 1 (um), situação que se concretiza quando receitas extraorçamentárias recebidas se fizeram maiores do que as despesas executadas, o que representa aumento da dívida flutuante (saldos para o exercício seguinte), e provoca aumento no Passivo Financeiro (obrigações financeiras do ente).

Esse resultado, porém, poderá ser considerado normal somente no caso de haver um aumento correspondente nos recursos financeiros das disponibilidades (caixas/bancos), o que ocorre quando o saldo escrito para o exercício seguinte é maior do que o saldo oriundo do exercício anterior, aumentando a disponibilidade.

Por outro lado, ocorrendo uma diminuição dos recursos financeiros das disponibilidades, isso indicará que a diferença financiou o pagamento de despesas orçamentárias e a situação deverá ser considerada preocupante.

O resultado menor que 1,00 (um) também revela uma disparidade entre entradas e dispêndios de recursos, quando os pagamentos de ordem de despesa extraorçamentária foram superiores do que os recebimentos.

A situação do perfeito equilíbrio entre receitas e despesas extraorçamentárias, por fim, é dada pelo resultado igual 1,00



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

(um), significando que foram recebidas receitas extraorçamentárias equivalentes às despesas dessa mesma natureza.

Tendo em vista que esta arrecadação não é prevista dentro do orçamento oficial, como já se disse no item anterior, deve apenas ser trabalhada em graus ínfimos, ou seja, qualquer resultado muito distante de 1,00 (um) já evidencia uma expressiva irregularidade.

No caso dos autos constatou-se índice de aproximadamente **1,86**, o suficiente para apontar que ocorreu ingresso de receita extraorçamentária em quantidade maior que os gastos efetuados a título de despesa extraorçamentária, gerando, assim, um superávit extraorçamentário.

De acordo os balanços anexados aos autos, ingressaram a título de receitas extraorçamentárias o valor igual a R\$1.929.931,13 (um milhão, novecentos e vinte e nove mil, novecentos e trinta e um reais e treze centavos), enquanto foi gasto R\$1.035.457,61 (um milhão, trinta e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e sessenta e um centavos), ou seja, 86,38% a maior do que foi recebido como receita extraorçamentária.

Acrescente-se a isso o fato de que houve expressiva diminuição nos recursos financeiros das disponibilidades (caixas/bancos).

Isso porque, enquanto o saldo do exercício anterior foi de R\$3.262,22 (três mil, duzentos e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos), o saldo para o exercício seguinte foi de R\$0,00 (zero reais), representando um total esgotamento de recursos disponíveis para os próximos exercícios.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

2.3 Quociente do Resultado da Execução Financeira (QREF)

Por meio do **Quociente do Resultado da Execução Financeira (QREF)** é possível identificar a existência de déficit ou superávit financeiro mediante a relação entre o valor total das receitas arrecadadas e o valor total das despesas realizadas (QREF = Receita Orçamentária e extraorçamentária / Despesa Orçamentária e extraorçamentária).

Ressalte-se que este quociente avalia todas as receitas (orçamentárias e extraorçamentárias) e todas as despesas (orçamentárias e extraorçamentárias) do ente no exercício, verificando a situação dos recursos financeiros globais inscritos no referido ano, para se atestar a capacidade da entidade para cumprir suas obrigações.

O resultado desse quociente será considerado satisfatório se for igual a 1,00 (um), pois isso demonstra um equilíbrio entre Receitas Arrecadadas e Despesas Executadas no exercício em análise.

O resultado também será tido como regular caso seja pouco maior que 1,00 (um), pois esta hipótese demonstrará que a soma das receitas é maior que a soma das despesas, dessa forma, indicando um superávit financeiro. Em resumo, esse resultado indica que as entradas de recursos foram maiores que os dispêndios no exercício.

Na hipótese do resultado desse quociente ser menor que 1,00 (um), há a comprovação de que os recebimentos do período foram menores que os pagamentos. Nesse caso, identifica-se a ocorrência de um déficit financeiro.

O Quociente do Resultado da Execução Financeira revelou que toda sua receita foi menor que toda sua despesa, resultado



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

este tido como deficitário, posto que o quociente resultou em aproximadamente em 0,99.

Esclarece-se, quanto a estes valores, que no exercício em questão foram inscritos no valor total das receitas arrecadadas o montante de R\$1.930.088,74 (um milhão, novecentos e trinta mil, oitenta e oito reais e setenta e quatro centavos), enquanto que nas despesas totais, foram inscritos o valor de R\$1.933.350,96 (um milhão, novecentos e trinta e três mil, trezentos e cinquenta reais e noventa e seis centavos).

Esta análise, portanto, evidência um déficit financeiro na importância de R\$3.262,22 (três mil, duzentos e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos) apontando que as presentes contas se encontram em desequilíbrio.

2.4 Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (QRSF)

O **Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros (QRSF)** objetiva evidenciar os ingressos e os dispêndios de recursos em um determinado exercício financeiro, relacionando o saldo das disponibilidades do exercício anterior e o saldo que passa para o próximo exercício (Quociente dos Saldos Financeiros = Saldo que passa para o exercício seguinte/Saldo do exercício Anterior).

Sendo o resultado deste quociente maior que 1,00 (um), os recursos obtidos no exercício foram suficientes para cobrir os gastos incorridos no período, sendo o saldo que passa para o próximo exercício a maior que o inscrito no período anterior.

O contrário ocorre quando o resultado for menor que 1,00 (um), indicando que o saldo do próximo exercício foi menor que



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

o saldo oriundo do exercício anterior.

O equilíbrio entre os saldos é verificado por meio do resultado igual a 1,00 (um), apontando que o saldo do exercício seguinte corresponde exatamente ao saldo proveniente do exercício anterior.

Da análise dos autos, verifica-se que, no exercício de 2013, o **QRSF** teve valor de 0,000, indicando um déficit absurdo, uma vez que o saldo que passou para o exercício seguinte foi extremamente menor que o saldo do exercício anterior, demonstrando uma escassez do saldo no exercício em questão.

Isso evidencia, portanto, que as movimentações financeiras feitas neste exercício acarretaram em uma desordenada diminuição no saldo das disponibilidades para esse exercício financeiro.

3. DO BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial é a demonstração que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos que possam vir ou não a afetar o patrimônio, registrados nas chamadas contas de compensação.

O Balanço Patrimonial pode ser avaliado mediante os seguintes quocientes (KOHAMA 1999):

- a. **Quociente da Situação Financeira**
- b. Quociente da Situação Permanente
- c. Quociente do Limite do Endividamento I
- d. Quociente do Limite do Endividamento II



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- e. Quociente do Dispêndio da Dívida
- f. Quociente do Resultado Patrimonial**

No caso dos autos, não foi feito o levantamento do Quociente da Situação Permanente, do Quociente do Limite de Endividamento I, do Quociente do Limite de Endividamento II nem do Quociente do Dispêndio da Dívida.

3.1 Quociente da Situação Financeira

Esse quociente relaciona o ativo financeiro e o passivo financeiro registrados no balanço patrimonial (**Quociente da Situação Financeira** = Ativo Financeiro/Passivo Financeiro).

Para fins desta análise, aponta-se que o ativo financeiro, de acordo com a redação do art. 105, §1º da Lei 4.320/1964 "compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários", enquanto o passivo financeiro, pelo §3º daquele mesmo dispositivo, "compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamentos que independem de autorização orçamentária".

O resultado ideal desse quociente é igual ou maior a 1 (um), sendo sua variação para menor que 1 (um) preocupante, pois o resultado indicará que o ente público não possui disponibilidade financeira suficiente para compensar as obrigações por ele assumidas.

Por meio desse quociente, é possível entender os reflexos do registro do aumento no Passivo Financeiro e a redução das disponibilidades no Balanço Patrimonial, pois o Quociente da Situação Financeira evidencia a capacidade financeira de um ente honrar com suas obrigações.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Nas palavras de Kohama (1999, p. 174), esse quociente deve ser utilizado para verificação da existência ou não de superávit financeiro no Balanço Patrimonial, atendendo à determinação legal do §2º do art. 43 da Lei 4.320/1964, pois quando o resultado for maior que 1, ocorrerá excesso de recursos financeiros que poderá ser utilizado para abertura de créditos adicionais.

Isso significa dizer que, havendo sobra de recursos, o ente pode realizar outras despesas que não puderam ser previstas inicialmente na LOA. Ressalva-se apenas que a abertura de créditos adicionais e seu limite devem ser prévia e expressamente previstos na lei orçamentária, de acordo com o §1º, II, do art. 32 da LRF, e devem, da mesma forma que qualquer das despesas previstas na LOA, dizer respeito às necessidades do ente, evitando-se a utilização.

Partindo para o **QSF** da entidade em epígrafe, constatou-se um índice de 0,00, o qual revela um excessivo déficit financeiro referente ao Balanço Patrimonial. Neste caso, para cada R\$ 1,00 (um real) de despesa a pagar a curto prazo, existe a disponibilidade financeira de R\$ 0,00 (zero reais).

Este fato evidencia, portanto, situação financeira alarmante, dado que, a falta de recursos impossibilita o ente de honrar com todas as suas obrigações de curto prazo.

3.2 Quociente do Resultado Patrimonial

O **Quociente do Resultado Patrimonial (QRP)** permite se verificar o resultado global do balanço patrimonial, pois compreende e relaciona Ativo Real (encontrado pela soma de ativo financeiro e permanente) e Passivo Real (obtido pela



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

soma de passivo financeiro e permanente).

Uma vez já tendo sido explicado em item anterior quais os conceitos de ativo financeiro e passivo financeiro, resta apenas conceituar ativo permanente e passivo permanente, de acordo com o art. 105, II e IV da Lei 4.320/1964.

Segundo os mencionados dispositivos, desta feita, o Ativo Permanente trata dos bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa, e o Passivo Permanente trata das dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

Esse quociente, portanto, trata da comparação entre os dois tipos de ativos e os dois tipos de passivo, explicitando se há igualdade entre eles, déficit ou superávit patrimonial (**QRP** = Ativo Real/Passivo Real).

Caso a verificação deste quociente resulte em valor menor que 1,00, fica constatado um déficit patrimonial, demonstrando que o montante de todos os ativos não será capaz de sanar os compromissos exigíveis mais as dívidas fundadas.

Caso o resultado seja maior que 1,00, por outro lado, fica constatado um superávit patrimonial, indicando que a soma dos bens, créditos e valores realizáveis é superior à soma dos compromissos exigíveis, pois o ente possui valores referentes ao ativo real maiores que os valores referentes ao passivo real.

Se resultar em 1,00 (um), por fim, há igualdade entre os componentes do balanço.

Obteve-se como resultado do QRP o valor de 1,15, apontando um superávit patrimonial para o período em questão. Isso significa que a soma do Ativo Real, que foi de R\$ 151.611,55 (cento e cinquenta e um mil, seiscentos e onze reais e



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

cinquenta e cinco centavos), é superior à soma do Passivo Real, compreendido em R\$ 132.255,55 (cento e trinta e dois mil, duzentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos).

4. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

A demonstração das variações patrimoniais evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício. Destaca-se que o resultado patrimonial do exercício pode ser apurado através do confronto das variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Ressalta-se que a principal função deste demonstrativo é que o resultado apurado no exercício poderá ser considerado como um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas no patrimônio do ente.

Há vários quocientes destinados a avaliar a Variações patrimoniais, dentre eles Kohama (Balanços Públicos: teoria e prática 1999) cita:

- 1) Quociente da Mutação Patrimonial Passiva;
- 2) Quociente da Mutação Patrimonial Ativa;
- 3) Quociente do Resultado das Mutações Patrimoniais;
- 4) Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais Independentes da Execução Orçamentária;
- 5) Quociente do Resultado das Variações na Parte Permanente;
- 6) Quociente Patrimonial da Execução Orçamentária;
- 7) Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais.**



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Aponta-se que, para o presente processo, apenas foi feita a análise do Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais, o qual consta abaixo.

4.1 Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais

O **Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais (QRVP)** permite se verificar a existência de déficit ou superávit patrimonial no exercício financeiro em questão.

Esse quociente relaciona o total de variações ativas (a soma das variações ativas resultantes da execução orçamentária e das variações ativas independentes da execução orçamentária) com o total das variações passiva (a soma das variações passivas resultantes da execução orçamentária e das variações passivas independentes da execução orçamentária), de acordo com o art. 104 da Lei 4.320/1964.

Destaca-se que a finalidade é de explicitar se há igualdade entre variações patrimoniais ativas e passivas, ou se há déficit ou superávit patrimonial (**QRVP** = Total das Variações Ativas/Total das Variações Passivas).

O quociente apresentará equilíbrio quando o seu resultado foi igual a 1,00 (um), demonstrando que há igualdade entre as variações ativas e passivas.

Caso o quociente resulte em um valor menor que 1,00 (um), fica constatado um déficit na relação entre variações ativas e passivas, ou seja, o valor de todas as variações ativas é menor do que o valor de todas as variações passivas.

O resultado será considerado bom quando o quociente resultar em um valor maior que 1,00 (um), ficando constatado



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

um superávit na relação entre às variações patrimoniais, sendo as variações ativas superiores às variações passivas.

Aqui, o Quociente do Resultado das Variações Patrimoniais resultou em 0,97, sendo contabilizado um déficit patrimonial no valor de R\$29.585,84 (vinte e nove mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos).

O resultado patrimonial obtido nesta análise evidencia uma má gestão fiscal, diante da constatação da não evolução do patrimônio líquido no exercício em questão, averiguando-se o descumprimento ao art. 1º §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DA QUASE TOTALIDADE DE CARGOS COMISSIONADOS NO QUADRO DE PESSOAL DA IGARN - EXERCÍCIO DE 2013

Verificou-se da situação financeira revelada nos autos, após a profunda análise contábil da IGARN, que a quase totalidade do seu quadro de pessoal, no exercício de 2013, correspondia a servidores em regime comissionado. Trata-se, porém, de burla ao princípio constitucional do concurso público.

Quando o serviço corresponder ao exercício de atribuições próprias de cargos ou empregos públicos, aplicam-se os dispositivos constitucionais do art. 37, inciso II. O não preenchimento de cargos vagos de atividades permanentes do ente público causa prejuízo ao administrado e gera incerteza e descontinuidade na prestação do serviço público eficiente, além de impossibilitar a avaliação da aptidão e da qualificação daquele que exercerá as atividades do cargo,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

porque não são executadas provas de conhecimento e de títulos, como em um concurso público, o qual é meio mais adequado para preencher funções, empregos ou cargos públicos cujas atividades têm suma importância para o ente.

Tem-se, nesse caso, que a realização de concurso público é obrigatória. Não consiste em mera faculdade para o administrador público, cuja atividade de administrar recursos públicos passou a se vincular, necessariamente, ao princípio da impessoalidade, igualdade e moralidade, de forma que não sejam concedidos privilégios a alguns, em detrimento da maioria das pessoas. Os princípios que regem a Administração implicam a realização de concurso de provas e títulos, com o fim de permitir o amplo acesso ao serviço público por parte daqueles que desejarem se candidatar à vaga disponível.

É de notar, pois, que o provimento de **cargo em comissão se qualifica enquanto uma excepcionalidade**, pois além de serem de livre escolha, possuem caráter provisório, destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, conforme disposto no art. 37, V, da Constituição da República. Quando não se enquadrar nesses parâmetros, deve ao cargo ser preenchido por servidor público efetivo, nomeado após a realização de concurso de provas e títulos.

Ocorre que, na análise do quadro de pessoal da IGARN, constatou-se um verdadeiro agigantamento no número de servidores providos em cargo de comissão, o que não se amolda, de plano, com as disposições constitucionais sobre a matéria. Quando analisada a despesa de pessoal em 2013, percebe-se que dos R\$413.037,52 (quatrocentos e trezes mil trinta e sete reais e cinquenta e dois centavos) gastos da receita líquida com pessoal, R\$388.346,52 (trezentos e oitenta e oito mil



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

trezentos e quarenta e seis reais e cinquenta e dois centavos) foram empregados no pagamento de servidores comissionados. Comparando tais valores, afere-se que este último representa um percentual de 94,02% (noventa e quatro vírgula dois por cento) dos gastos com pessoal da instituição.

Se analisada a situação do órgão no exercício de 2018, percebe-se que a situação permanece alarmante, visto que os gastos com pessoal comissionado continuam agigantados, havendo uma pequena redução para 90,41%. Quando analisado os valores em números brutos, dos R\$560.486,54 (quinhentos e sessenta mil quatrocentos e oitenta e seis reais e cinquenta centavos) despendidos pela IGARN com pessoal, R\$506.756,74 (quinhentos e seis mil setecentos e cinquenta e seis e setenta e quatro centavos) foram empregados na remuneração de servidores em comissão.

Disponibiliza-se, abaixo, gráfico informativo com os valores despendidos pela autarquia estadual com servidores comissionados, nos exercício de 2013 e 2018:



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Tabela 1 - Gastos gerais com pessoal das entidades da administração indireta em 2013

DENOMINAÇÃO	SIGLA	DESPEZA TOTAL PESSOAL (DTP)	DESPEZA TOTAL COM COMISSIONADOS (DT COM)	% DT COM/ DTP	DESPEZA TOTAL CONTRATADOS
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	UERN	R\$ 238.908.958,75	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 17.529.971,93
Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	CAERN	R\$ 81.913.849,94	R\$ 41.392,68	0,05%	R\$ 0,00
Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte	DATANORTE	R\$ 63.381.344,18	R\$ 1.381.812,14	2,18%	R\$ 0,00
Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte	IDEMA	R\$ 54.836.299,05	R\$ 771.814,58	1,41%	R\$ 0,00
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte	EMATER-RN	R\$ 49.806.650,48	R\$ 430.072,03	0,86%	R\$ 0,00
Instituto Técnico-Científico de Perícia	ITEP	R\$ 42.286.365,90	R\$ 347.672,87	0,82%	R\$ 0,00
Fundação de Atendimento Socioeducativo	FUNDASE	R\$ 41.933.157,78	R\$ 2.495.774,88	5,95%	R\$ 0,00
Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte	DER-RN	R\$ 35.860.410,22	R\$ 1.336.659,57	3,73%	R\$ 0,00
Fundação José Augusto	FJA	R\$ 34.878.691,93	R\$ 1.742.571,34	5,00%	R\$ 0,00
Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte	DETRAN-RN	R\$ 27.898.637,23	R\$ 2.593.885,20	9,30%	R\$ 0,00
Instituto de Previdência do Rio Grande do Norte	IPERN	R\$ 22.355.316,88	R\$ 589.974,64	2,64%	R\$ 0,00
Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte	EMPARN	R\$ 8.445.000,61	R\$ 328.168,05	3,89%	R\$ 0,00
Companhia Potiguar de Gás	POTIGÁS	R\$ 5.574.782,89	R\$ 1.499.552,70	26,90%	R\$ 22.284,91
Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Norte	CEASA-RN	R\$ 4.241.736,40	R\$ 1.362.380,23	32,12%	R\$ 0,00
Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte	IDIARN	R\$ 3.119.598,08	R\$ 696.708,98	22,33%	R\$ 0,00
Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte	JUCERN	R\$ 2.488.925,49	R\$ 491.089,35	19,73%	R\$ 0,00
Instituto de Pesos e Medidas do Rio Grande do Norte	IPEM-RN	R\$ 2.098.064,53	R\$ 568.742,81	27,11%	R\$ 0,00
Empresa Potiguar de Promoção Turística	EMPROTUR	R\$ 1.877.964,68	R\$ 1.779.744,23	94,77%	R\$ 0,00
Agência de Fomento do Rio Grande do	AGN	R\$ 1.765.174,94	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

DENOMINAÇÃO	SIGLA	DESPESA TOTAL PESSOAL (DTP)	DESPESA TOTAL COM COMISSIONADOS (DT COM)	% DT COM/ DTP	DESPESA TOTAL CONTRATADOS
Norte					
Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano	CEHAB-RN	R\$ 1.400.538,40	R\$ 1.291.753,27	92,23%	R\$ 8.159,89
Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte	EMGERN	R\$ 1.153.970,03	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	ARSEP	R\$ 1.045.524,52	R\$ 656.068,42	62,75%	R\$ 0,00
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte	FAPERN	R\$ 589.793,64	R\$ 384.441,74	65,18%	R\$ 0,00
Departamento Estadual de Imprensa	DEI	R\$ 511.191,68	R\$ 502.662,81	98,33%	R\$ 0,00
Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte	IGARN	R\$ 413.037,52	R\$ 388.346,52	94,02%	R\$ 0,00
Instituto de Formação de Professores Presidente Kennedy	IFESP	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
Instituto Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	PROCON RN	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
TOTAL			R\$ 728.784.985,75	R\$ 21.681.289,04	R\$ 17.560.416,73

Fonte: SIAI-DP



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Tabela 2 - Gastos gerais com pessoal das entidades da administração indireta em 2018

DENOMINAÇÃO	SIGLA	DESPESA TOTAL PESSOAL (DTP)	DESPESA TOTAL COMISSIONADOS (DT COM)	% DT COM/ DTP	DESPESA TOTAL CONTRATADOS
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte	UERN	R\$ 276.169.015,94	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 6.534.489,57
Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	CAERN	R\$ 160.292.773,88	R\$ 153.984,35	0,10%	Não possui
Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte	DETRAN-RN	R\$ 53.271.088,17	R\$ 5.230.822,75	9,82%	Não possui
Instituto Técnico-Científico de Perícia	ITEP	R\$ 39.097.646,35	R\$ 469.065,72	1,20%	Não possui
Fundação de Atendimento Socioeducativo	FUNDASE	R\$ 36.509.813,80	R\$ 1.966.171,16	5,39%	Não possui
Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte	IDEMA	R\$ 26.521.090,08	R\$ 1.180.904,60	4,45%	Não possui
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte	EMATER-RN	R\$ 24.178.439,96	R\$ 757.010,44	3,13%	Não possui
Fundação José Augusto	FJA	R\$ 22.348.018,60	R\$ 3.067.198,97	13,72%	Não possui
Departamento de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Norte	DER-RN	R\$ 18.849.096,58	R\$ 775.349,18	4,11%	Não possui
Instituto de Previdência do Rio Grande do Norte	IPERN	R\$ 14.380.042,75	R\$ 1.112.588,72	7,74%	Não possui
Companhia Potiguar de Gás	POTIGÁS	R\$ 12.145.211,86	R\$ 2.391.290,18	19,69%	R\$ 466.563,25
Empresa de Pesquisa Agropecuária do Rio Grande do Norte	EMPARN	R\$ 11.862.361,58	R\$ 1.319.664,33	11,12%	Não possui
Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte	DATANORTE	R\$ 11.268.472,23	R\$ 2.041.762,64	18,12%	Não possui
Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Norte	CEASA-RN	R\$ 7.707.284,77	R\$ 2.352.318,26	30,52%	Não possui
Agência de Fomento do Rio Grande do Norte	AGN	R\$ 5.489.196,21	R\$ 0,00	0,00%	Não possui



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

DENOMINAÇÃO	SIGLA	DESPESA TOTAL PESSOAL (DTP)	DESPESA TOTAL COMISSIONADOS (DT COM)	% DT COM/ DTP	DESPESA TOTAL CONTRATADOS
Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Rio Grande do Norte	IDIARN	R\$ 4.848.564,54	R\$ 1.134.595,17	23,40%	Não possui
Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte	JUCERN	R\$ 2.111.299,15	R\$ 794.782,54	37,64%	Não possui
Departamento Estadual de Imprensa	DEI	R\$ 1.995.257,22	R\$ 255.597,76	12,81%	Não possui
Empresa Potiguar de Promoção Turística	EMPROTUR	R\$ 1.901.238,39	R\$ 1.876.217,49	98,68%	Não possui
Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	ARSEP	R\$ 1.757.793,92	R\$ 893.931,04	50,86%	Não possui
Empresa Gestora de Ativos do Rio Grande do Norte	EMGERN	R\$ 1.419.898,07	R\$ 1.324.050,80	93,25%	R\$ 95.847,27
Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano	CEHAB-RN	R\$ 1.396.624,32	R\$ 1.207.945,88	86,49%	Não possui
Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte	FAPERN	R\$ 876.474,31	R\$ 627.432,56	71,59%	Não possui
Instituto de Gestão das Águas do Estado do Rio Grande do Norte	IGARN	R\$ 560.486,54	R\$ 506.756,74	90,41%	Não possui
Instituto de Pesos e Medidas do Rio Grande do Norte	IPEM-RN	R\$ 172.021,60	R\$ 172.021,60	100,00%	Não possui
Instituto de Formação de Professores Presidente Kennedy	IFESP	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
Instituto Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	PROCON RN	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
TOTAL		R\$ 737.129.210,82	R\$ 31.611.462,88		R\$ 7.096.900,09

Fonte: SIAI-DP



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Gráfico 1 - Gastos com pessoal das entidades em 2018

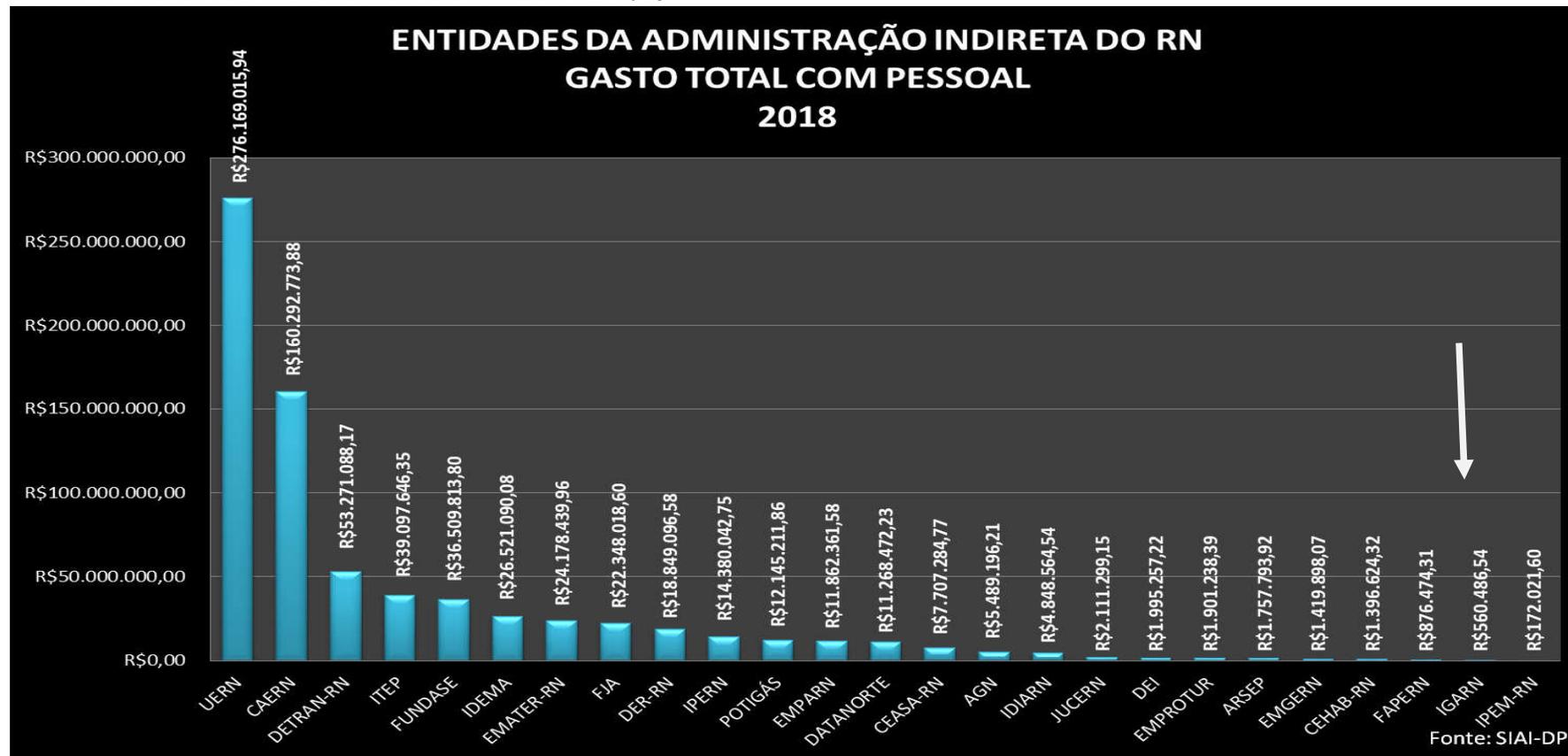


*IFESP e PROCON não informaram suas despesas com pessoal.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Gráfico 2 - Gastos com comissionados das entidades em 2018



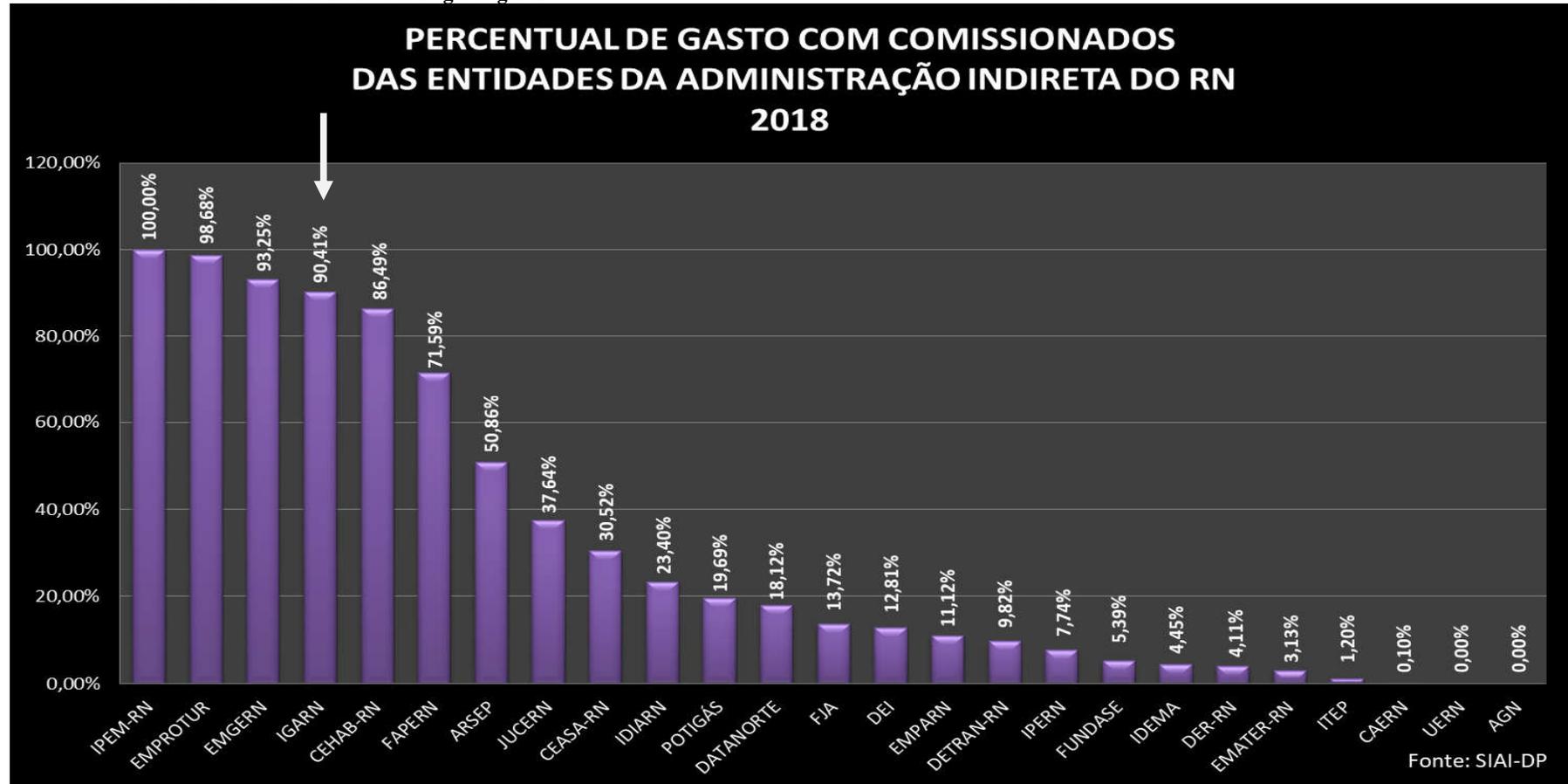
¹ A UERN e AGN não tiveram gasto com comissionado no ano de 2018

* IFESP e PROCON/RN não informaram suas despesas com pessoal



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Gráfico 3 - Percentual de comissionados sobre gasto geral





Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

DO NÃO PREENCHIMENTOS DOS ANEXOS 21 E 23 DO SISTEMA INTEGRADO DE AUDITORIA INFORMATIZADO - SIAI

Esta Corte de Contas, com base nos arts. 53³ da Constituição Estadual e 75⁴ da Constituição Federal, edita Resoluções, determinando, que os órgãos jurisdicionados, por meio dos seus responsáveis, remetam bimestralmente informações atinentes às licitações, empenhos, pagamentos e dá outras providências, por intermédio do SIAI (Sistema Integrado de Auditoria Informatizada), que tem o condão de dar continuidade ao processo de análise eletrônica das contas públicas com base nas competências constitucionais.

Assim, para dar efetividade ao controle externo exercido por esta Corte de Contas, deveria o Instituto de Gestão de Águas do Estado (IGARN) enviar as informações ao SIAI nos prazos e formas disciplinados pelas Resoluções do TCE.

A conduta do gestor de não preencher e enviar os dados concernentes aos anexos 21 e 23 do SIAI conduz a uma irregularidade, a qual resta configurada a partir do transcurso do prazo assinalado pelo Tribunal de Contas para o encaminhamento destas. Isso porque a sonegação de informações ao Tribunal de Contas pelo não preenchimento ou preenchimento incorreto de quaisquer dos anexos do SIAI, prejudica a atividade fiscalizadora desta Corte de Contas.

Alega o gestor, em sua peça de defesa (fl. 111), que não houve o preenchimento do anexo 21 do SIAI, pois no exercício

³ Art. 53. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, à qual compete: (...)

⁴ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

de 2013 a IGARN não teria realizado nenhuma Transferência Voluntária de Recursos de Terceiros. O mesmo alegou quanto ao anexo 23, pois aduziu que naquele exercício a IGARN também não teria realizado nenhuma obra ou serviço de engenharia. **Tais fatos, porém, não isentam o gestor de seu dever de informar perante o Tribunal de Contas** do Estado, pois o não preenchimento das informações no Sistema de Auditoria Informatizado compromete a atividade fiscalizadora desempenhada por este órgão de controle.

Eis que, **ainda que o órgão ou entidade da administração indireta não realize transferências ou obras/serviços de engenharia no exercício em questão, deve ele preencher os anexos correspondentes a essas rubricas**, de modo a garantir a transparência e publicidade da gestão por ele desempenhada. Sem a informação ora requisitada, jamais o Tribunal de Contas poderia tomar conhecimento de que ao órgão não foram realizadas transferências voluntárias ou que este não realizou obras ou serviços de engenharia no ano de 2013.

Desse modo, em que pese o Corpo Técnico deste Tribunal de Contas tenha entendido por suprida a ausência de preenchimento do anexo 21 e 23, aponta-se com a devida vênia que a matéria em questão não é passível de aprovação - haja vista que a condescendência no não preenchimento de informações do SIAI impõe prejuízo à própria missão constitucional de fiscalização dada a esta Corte de Contas.

Neste sentido, verifica-se que houve a sonegação de informações ao Tribunal de Contas, **em razão do não preenchimento de informações dos anexos 21 e 23 do SIAI**,



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

situação que enseja a aplicação da multa prevista no art. 31, I, "b", da Resolução 04/2013-TCE⁵.

DESÍDIA NA APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS REQUISITADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE

A realidade dos autos revela que o atual gestor do IGARN, Sr. Josivan Cardoso Moreno, foi desidioso em colaborar com a apresentação de documentos a este TCE/RN.

Quando age o gestor denegando a autoridade desta Corte de Contas, agindo com morosidade ou pouca atenção às requisições formuladas nos autos, vai ele de encontro com a própria moralidade administrativa e o interesse público.

Trata-se de óbice injustificado com o bom processamento e auditoria das contas da autarquia estadual ora em apreço.

No caso em tela, embora tenha sido notificado para apresentar o balancete analítico referente ao exercício de 2013, o Sr. Josivan Cardoso Moreno não apresentou a documentação requisitada pelo Ministério Público de Contas no corpo da Quota Ministerial n.º 181/2016. O gestor simplesmente se omitiu de trazer aos autos o documento que a ele lhe foi exigido, sem que apresentasse qualquer justificativa razoável para o ato desidioso.

Em sua peça de informação N.º 080/2017, o Corpo Técnico (DAI) sugeriu a não aplicação de multa ao gestor e,

⁵Art. 31. Sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas em legislação específica, compete ao Tribunal de Contas: I – aplicar multas, observado o disposto na Lei Complementar Estadual nº 464, de 2012, quanto à espécie, nos casos de:

b) infringência a qualquer das demais normas desta Resolução, em especial quanto à sonegação de informações ao SIAI ou à prestação destas em desacordo com as instruções constantes do Manual de Preenchimento dos Anexos, no valor compreendido entre R\$ 300,00 (trezentos reais) e R\$ 1.000,00 (um mil reais);



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

consequentemente, arquivamento dos autos, pois entendeu que teria havido perda do interesse processual pelo Tribunal de Contas do Estado, já que as irregularidades apontadas já teriam sido supridas - aos olhos daquela Diretoria.

Com a devida vênica, porém, entende este *Parquet* de Contas em sentido diverso. Isso porque a aplicação de multa no caso dos autos independente da citação, pois o ato violador não está relacionado com a causa de pedir/objeto de auditoria circunscrito no caderno processual. Configurasse a violação a partir do momento que o gestor descumpra a ordem mandamental proferida pelo Tribunal de Contas ou a Requisição feita pelo Órgão Ministerial.

Diante desses fatos, incorreu o Sr. Josivan Cardoso Moreno, gestor da IGARN à época da requisição, em ilegalidade passível de aplicação da multa prevista no art. 107, II, "e", da Lei Complementar 464/2012.

DA NECESSIDADE DE CITAÇÃO DO GESTOR RESPONSÁVEL

Em atenção ao princípio da eficiência, antes de dar continuidade ao trâmite processual, sugere-se que seja deferida ao interessado **a oportunidade de contraditar as novas irregularidades indicadas por este Ministério Público de Contas**. Esta medida permite a elaboração de um pronunciamento de mérito, por parte deste *Parquet*, baseado na ampla coleta de provas proporcionada pelo contraditório, bem como evita superpostas análises que se modificam a cada apresentação de novos argumentos decorrente da produção de prova. Tal medida previne, igualmente, a decretação de nulidade de autos por cerceamento de defesa.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

É no mesmo sentido o julgamento do Recurso Extraordinário 211.242-RS, do Relator Nelson Jobim, o qual aponta a necessidade do exercício dos direitos de contraditório e de ampla defesa em qualquer espécie de processo, seja judicial ou administrativo, para colhimento de provas que possam subsidiar a futura manifestação acerca da legalidade do ato.

Isso significa dizer que a oportunização ao interessado para o exercício do contraditório e da ampla defesa tem apenas o condão de servir de base para uma futura decisão quanto ao mérito, não estando este *Parquet* vinculado ao anterior entendimento da Diretoria de Administração Indireta.

CONCLUSÃO

Diante dessas considerações, requer o Ministério Público de Contas a Vossa Excelência Conselheiro Relator, se assim o entender, que determine a **citação** do interessado **Sr. Josivan Cardoso Moreno**, gestor responsável pelo Instituto de Gestão das Águas do Estado à época da prestação de contas 2013, a fim de que, querendo, apresente defesa administrativa em face das **novas impropriedades** apontadas por este *Parquet*.

Natal/RN, 25 de fevereiro de 2019.

Luciana Ribeiro Campos

Procuradora do Ministério Público de Contas/RN