

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 034.119/2017-5.

Natureza: Consulta.

Órgão: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Consulente: Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO PARA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A OUTROS ENTES FEDERATIVOS, EM CASO DE GRAVE CRISE FINANCEIRA DO ENTE. CONHECIMENTO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada na Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) (peça 8), acolhida pelo dirigente daquela unidade técnica (peça 9) e transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Sr. Dyogo Henrique de Oliveira, acerca da possibilidade de abertura de crédito extraordinário: “para transferência de recursos a outros entes da federação, em caso de grave crise financeira do ente, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para a população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação” (peça 1, p. 1).
2. A consulta foi apresentada por meio da Nota Técnica 22.478/2017-MP, de 30/11/2017 (peça 1, p. 3-5), elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). No documento é mencionado que o Sr. Governador do Estado do Rio Grande do Norte, por meio de carta de 28/11/2017, relata situação de exaustão financeira daquele estado, materializada na incapacidade de atender às suas obrigações constitucionais, inclusive quanto à garantia dos direitos sociais da população relativos à saúde e segurança pública, o que implicaria iminente situação de descontrole institucional e convulsão social.
3. Registra que, na carta apresentada pelo estado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), é alegado o caráter excepcional do Rio Grande do Norte em relação aos demais entes da Federação, dada a incidência de fatores exógenos que o teriam afetado: queda nas transferências do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); queda na arrecadação própria devido à redução da atividade econômica; seca prolongada; e redução da receita de *royalties* de petróleo e gás.
4. Além destes aspectos conjunturais, haveria também desequilíbrio estrutural no regime próprio de previdência do estado, sendo necessários aportes do Tesouro Estadual para cobertura das obrigações, o que teria sido ainda mais agravado pelo recente aumento do número de aposentadorias, diante da possibilidade de ser aprovada reforma constitucional no regime de previdência, ora em tramitação no Congresso Nacional.

5. Segundo a SOF, a carta relata ainda as consequências do agravamento da situação fiscal do Rio Grande do Norte, que compreenderiam: prejuízos à segurança pública, com a ocorrência ataques em diversas cidades, incêndios de ônibus, invasão de delegacias e outros prédios públicos e privados, mortes nas ruas e massacre de presos em penitenciárias; prejuízo à saúde pública, com paralisação de atendimento à população; e, além disso, atraso no pagamento de servidores ativos e inativos, o que teria gerado protestos e paralisação de serviços. Cita também a prolongada estiagem no estado, que teria levado vários municípios à situação de calamidade, diante do colapso no abastecimento de água.

6. Prossegue a Nota Técnica da SOF destacando que a carta apresentada enfatiza medidas que já teriam sido adotadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte na intenção de sanear a as contas públicas daquele ente, mas que não teriam sido suficientes para, até o momento, equilibrar a situação fiscal: redução de isenções fiscais; reajuste de alíquotas de impostos; implementação de novo regime fiscal; auditoria na folha de pagamentos; realização de censo dos servidores públicos; realização de censo previdenciário; contingenciamento orçamentário, que teria gerado, desde 2015, economia de cerca de R\$ 250 milhões em repasses de duodécimos; e, por fim, ação judicial que teria resultado em economia de R\$ 40 milhões referente ao pagamento do estádio de futebol Arena das Dunas.

7. Não obstante as medidas descritas, as estimativas apresentadas pelo Governo do Estado apontariam déficit entre receitas e despesas da ordem de R\$ 965 milhões apenas em 2017. Diante do quadro relatado, expõe a SOF que foi solicitado o auxílio do Governo Federal, com base em teses jurídicas sobre a necessidade de proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos.

8. Nesse sentido é transcrito trecho da carta enviada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte (peça 1, p. 4):

A solicitação compreende, pois, a autorização para a “concessão de ajuda em caráter emergencial, com urgência urgentíssima, e Medida Provisória para abertura de Crédito Extraordinário – tudo em conformidade com jurisprudência do STF e do TCU que reconhecem e aplicam a teoria da proteção insuficiente de direitos fundamentais como razão a tornar obrigatória a TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS” (grifos originais).

9. Informa também a SOF, na Nota Técnica apresentada, que o prazo limite para encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei para abertura de créditos suplementares ao Orçamento Geral da União esgotou-se em quinze de outubro, consoante disposto no § 2º do art. 44 da Lei 13.408/2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017. Desse modo, eventual atendimento ao pleito do Governo do Estado do Rio Grande do Norte por recursos da ordem de R\$ 965 milhões somente poderia ocorrer mediante abertura de créditos extraordinários, via medida provisória.

10. Destaca a SOF, contudo, que caso a transferência se configure como voluntária, não seria possível a utilização dos recursos para pagamento de despesas com pessoal, em virtude da vedação constante no inciso X do art. 169 da Constituição Federal.

11. Por fim, conclui a Nota Técnica da SOF que, considerando o Acórdão 1.497/2016-TCU-Plenário (relatoria Min. José Múcio Monteiro), que considerou irregular a abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias editadas no exercício de 2015, é necessária avaliação do tema preliminarmente pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Conjur/MP), com posterior envio a este Tribunal de Contas da União na forma de consulta, tendo sido formulada a seguinte indagação (peça 1, p. 4):

É cabível a abertura de crédito extraordinário para a transferência de recursos a outros entes federativos, em caso de grave crise financeira do ente, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação? Ressalta-se o caráter urgente para transferência de recursos enseja a edição de crédito extraordinário via medida provisória, haja vista a impossibilidade de encaminhamento de projeto de lei de crédito suplementar à Lei Orçamentária Anual, pelo decurso do prazo estabelecido pelo § 2º do art. 44 da Lei n.º 13.408, de 26 de dezembro de 2016, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 – LDO 2017.

12. A Conjur/MP, por sua vez, manifestou-se por meio do Parecer 1647/2017/PFF/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, de 30/11/2017 (peça 3). Inicialmente transcreve a íntegra do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário (TC 018.695/2016-7) e do Acórdão 1.716/2016-TCU-Plenário (TC 020.056/2016-8), ambos da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro e referentes a consulta realizada pelo Ministro de Estado da Fazenda ao TCU, em 2016, acerca da possibilidade de edição de medida provisória para abertura de créditos extraordinários.

13. Assevera que há semelhanças entre a presente consulta e aquele caso pretérito, embora destaque a existência de peculiaridades que merecem análise mais aprofundada, posto não estar a despesa, para qual se pretende a abertura de crédito extraordinário, vinculada à realização de grandes eventos de âmbito internacional em que houve assunção de compromissos por parte do Brasil, em especial para ações relacionadas à segurança pública, como fora, em 2016, a consulta objeto dos mencionados acórdãos.

14. Nesse sentido, aduz que na presente consulta pode haver situação de conflito entre princípios constitucionais, estando de um lado os princípios da dignidade da pessoa humana e da continuidade do serviço público e, de outro, o princípio do equilíbrio orçamentário. Propõe, como solução da questão, a aplicação da técnica jurídica da ponderação de interesses.

15. Sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, menciona que foi elevado a um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, conforme disposto no inciso III do art. 1º da Constituição Federal. Argumenta ainda que (peça 3, p. 3-4):

18. Considerando que os direitos sociais, econômicos e culturais devem “implicar uma certa garantia de estabilidade das situações ou posições jurídicas criadas pelo legislador ao concretizar as normas respectivas, o princípio da vedação de retrocesso social assegura o direito à manutenção do “nível de realização” legislativa do direito fundamental na esfera jurídica dos particulares, implicando na elevação, ao nível constitucional, das medidas legais concretizadoras dos direitos sociais. O referido princípio impede que os poderes públicos possam reduzir de forma arbitrária o grau de concretização conquistado por um direito social, mesmo quando não o faça com efeitos retroativos e que não esteja em jogo uma alteração do texto constitucional.

16. Acerca do princípio da continuidade dos serviços públicos, afirma que tais serviços são realizados no interesse do conjunto da sociedade, motivo pelo qual sua prestação deve ser adequada e contínua. Alega que a interrupção prejudica toda a coletividade, que depende dos serviços públicos para a satisfação de seus interesses e necessidade.

17. No que concerne ao princípio do equilíbrio orçamentário, declara que: “há uma série de dispositivos que estabelecem que a receita corrente deve cobrir as despesas correntes, ou que as despesas autorizadas na lei orçamentária não sejam superiores à previsão de receitas, conforme se extrai, por exemplo, da leitura dos arts. 52, VI, VII e IX, 167, inciso III e § 5º do art. 195, todos da Constituição Federal” (peça 3, p. 4).

18. Sustenta, contudo, que a observância do princípio do equilíbrio orçamentário não pode se dar em detrimento dos princípios da dignidade da pessoa humana e da continuidade dos serviços públicos essenciais, devendo ser aplicada a técnica da ponderação de interesses ao caso concreto em que eventualmente esteja caracterizado o conflito de princípios.

19. Cita acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferido no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 MC/DF, quando o Plenário da Corte Suprema, ao examinar a situação do sistema carcerário, deferiu parcialmente liminar para determinar, dentre outras coisas, que a União liberasse, sem qualquer tipo de limitação, o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) para utilização na finalidade para a qual foi criado, proibindo a realização de novos contingenciamentos.

20. Conclui que o STF, quando enfrentou questão em que estavam em jogo a violação a direitos fundamentais e a higidez das contas públicas, não hesitou em priorizar os direitos fundamentais, proibindo até mesmo a realização de novos contingenciamentos no Funpen.

21. Adentra, então, no tema de qual categoria de créditos adicionais orçamentários seria passível de ser utilizada no caso de transferência de recursos da União a entes federativos em grave crise financeira. Pondera, nesse sentido, que não seria cabível a utilização de créditos suplementares ou de créditos especiais, restando, dada a urgência e relevância do tema, a utilização de créditos extraordinários abertos por via da edição de medida provisória.

22. Conclui discorrendo acerca da imprevisibilidade da despesa, nos seguintes termos (peça 3, p. 5):

36. A imprevisibilidade deve se caracterizar, em tese, pela grave crise financeira que assola o ente federativo, sendo que, aqui, não cabe à União, questionar o que levou o referido ente a tal crise, adentrando em questões de gestão orçamentária ou falta de planejamento do mesmo, uma vez que eventual responsabilização deverá eventualmente ser efetuada pelas esferas competentes, cabendo à União demonstrar que a situação fática existente foi, para ela, imprevisível, devendo a União socorrer o ente em face das graves repercussões negativas para o país que poderão ocorrer caso a situação não seja solucionada.

37. Com efeito, não se pode desprezar o fato de que uma crise financeira grave é um fator imprevisível, razão pela qual, salvo melhor juízo, pode ser equiparado àquelas situações elencadas exemplificativamente na Constituição a justificar a adoção de medida provisória para a abertura de crédito extraordinário.

38. Veja que o próprio Tribunal de Contas da União, por ocasião da apreciação das contas da Presidente da República do ano de 2015, acolheu o Relatório realizado pelo seu corpo técnico em relação à inclusão, a pedido do Ministério Público, em seu bojo, da questão do uso das medidas provisórias para abertura de crédito extraordinário, mas reconheceu que:

“(…) de acordo com o texto constitucional, o que é relevante para justificar a abertura de crédito extraordinário não é a característica da despesa, mas sim a característica da situação que deu motivo ao gasto, que deve ser, senão as explicitadas na Constituição (guerra, comoção interna, calamidade pública), pelo menos a elas equiparáveis”. (TC 008.389/2016-0 Relatório SEMAG p. 107)

39. Frise-se que a situação não é corriqueira, mas, ao revés, excepcional, pois não é sempre que o ente federativo enfrenta grave crise financeira a ponto de não conseguir honrar com seus compromissos.

40. Assim, com base no que já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal (ADI-MC 4048, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22.8.2008 e Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.513 DF, Relator Ministro Gilmar Mendes), não será inconstitucional a expedição de Medidas Provisórias em que esteja configurada situação de imprevisibilidade, urgência e relevância.

41. Nessa linha, conclui-se pela possibilidade da abertura de crédito extraordinário em exame, ou seja, quando a ausência ou insuficiência de dotação orçamentária puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, que devem ser assegurados pelo Estado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

23. Acerca da admissibilidade da consulta, inicialmente observa-se que trata da aplicação de dispositivo legal concernente a matéria de competência do TCU, estando, portanto, atendido o requisito do caput do art. 264 do Regimento Interno do Tribunal.

24. O autor, Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, possui legitimidade para formular a consulta, conforme disposto no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU.

25. Registra-se, também, que a consulta é instruída com a Nota Técnica 22.478/2017-MP e o Parecer 1647/2017/PFF/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, em consonância com o disposto no

§ 1º do art. 264 do Regimento Interno, contando ainda com indicação precisa de seu objeto e tendo sido formulada articuladamente.

26. Há pertinência temática do objeto da consulta com a área de atuação da autoridade que a formulou, o que atende ao pressuposto do § 2º do art. 264 do Regimento Interno.

27. Não obstante haja menção à situação do estado do Rio Grande do Norte, verifica-se que a consulta não trata exclusivamente de caso concreto, não incorrendo assim, salvo melhor juízo, na vedação contida no art. 265 do Regimento Interno.

28. Desse modo, conclui-se que a presente consulta atende aos requisitos dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, devendo ser conhecida.

EXAME TÉCNICO

29. Do exposto nos documentos que instruem a presente consulta, Nota Técnica 22.478/2017-MP e Parecer 1647/2017/PFF/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, denota-se que o questionamento central levantado é sobre ser cabível a abertura de créditos extraordinários para a transferência de recursos da União a outros entes federativos, em caso de grave crise financeira de integrante da Federação, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação.

30. Entretanto, para completo enfrentamento do tema, há que se considerar também uma questão subjacente apresentada, qual seja: a União está obrigada a transferir recursos a entes federativos em grave crise financeira ou seria eventual transferência neste sentido de caráter voluntário?

31. Desse modo, o exame técnico será empreendido consoante estes dois aspectos, competindo sempre recordar que, conforme o § 3º do art. 264 do Regimento Interno do Tribunal, a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejudicamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

A – Quanto a possibilidade de abertura de créditos extraordinários

32. A possibilidade de edição de medida provisória para abertura de créditos extraordinários destinados à transferência de recursos da União a ente federado já foi recentemente analisada pelo Plenário deste TCU.

33. De fato, no âmbito do processo TC 018.695/2016-7, por meio do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro, foi analisada consulta formulada pelo Exmo. Ministro de Estado da Fazenda nos seguintes termos:

é cabível a abertura de crédito extraordinário para a transferência de recursos a outros entes federativos, em caso de grave crise financeira do ente, com a finalidade de viabilizar a realização de grandes eventos de âmbito internacional em que houve assunção de compromissos por parte do Brasil, em especial para ações relacionadas à segurança pública?

34. Na ocasião, esta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) analisou detalhadamente o tema, em instrução que contou com a anuência do Secretário da Unidade, sendo reproduzida à peça 4 dos presentes autos. A conclusão obtida foi no sentido de que (peça 4, p. 12):

(...) esta Unidade Técnica entende, em tese, cabível a abertura de crédito extraordinário pela União para transferência de recursos a outros entes da Federação, em caso de grave crise financeira do ente, com a finalidade de viabilizar a realização de grandes eventos de âmbito internacional em que houve assunção de compromissos por parte da República Federativa do Brasil, desde que: (a) se trate de despesa imprevisível, ou seja, a exposição de motivos deve demonstrar de forma inequívoca que a previsão da referida despesa não era exigível por parte da União; (b) a urgência do cenário não comporte o tempo necessário à tramitação de um projeto de lei de crédito adicional especial pelas Casas Legislativas; (c) caso a transferência de recursos tenha caráter voluntário, não se destine ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista do estado ou município, em atendimento à vedação disposta no inciso X do art. 167 da CF/1988 e ao inciso III do § 1º do art. 25 da LRF; e (d) a omissão da União possa acarretar danos irreparáveis à imagem do Brasil e/ou coloque em risco a segurança nacional, em especial com risco aos chefes do poderes da União e aos chefes de estados estrangeiros. (itens 19 a 51)

35. Confrontando a questão apresentada na atual consulta com a questão enfrentada em 2016, observa-se que diferem somente no tocante à finalidade da transferência dos recursos da União ao ente federado. Na consulta pretérita, a finalidade era “viabilizar a realização de grandes eventos de âmbito internacional em que houve assunção de compromissos por parte do Brasil, em especial para ações relacionadas à segurança pública”, enquanto na presente análise a finalidade é atender à situação que em tese comprometa “a manutenção de serviços públicos essenciais para população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação”.

36. Não obstante, a finalidade da transferência não interfere no tratamento a ser dado no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU). Isto é, presentes os pressupostos de urgência, relevância e imprevisibilidade da despesa, em tese poder-se-ia abrir créditos extraordinários por via de medida provisória para transferência de recursos da União a outros entes da Federação.

37. De fato, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Entretanto, a alínea “d” do inciso I do § 1º do mesmo artigo veda a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a orçamento e créditos adicionais e suplementares. Exceção a esta regra geral é encontrada no § 3º do art. 167, assim disposto:

Art. 167. (...)

(...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

38. Ante o exposto, e em sintonia com recente posicionamento desta Unidade Técnica, propõe-se que seja respondido ao consulente que é cabível a abertura de crédito extraordinário pela União para transferência de recursos a outros entes da Federação, desde que: (i) se trate de despesa imprevisível, ou seja, a exposição de motivos deve demonstrar de forma inequívoca que a previsão da referida despesa não era exigível por parte da União e (ii) a urgência do cenário não comporte o tempo necessário à tramitação de um projeto de lei de crédito suplementar ou especial pelas Casas Legislativas.

39. Isto posto, observa-se que a finalidade da transferência, embora não interfira no modo como a rubrica necessária ao envio de recursos é inserida no OGU, interfere no enquadramento dos recursos transferidos, isto é, na definição quanto a serem transferências obrigatórias ou voluntárias, sendo este o objeto de análise do tópico subsequente.

B – Quanto ao enquadramento dos recursos transferidos

40. A definição do caráter dos recursos eventualmente transferidos pela União a outros entes da Federação a título de auxílio ao enfrentamento de grave crise financeira, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para população, deve passar pela análise sobre a obrigatoriedade de a União realizar tal auxílio.

41. Neste contexto, observa-se que a estrutura federativa brasileira comporta, além da União, 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios. As competências da União estão dispostas no art. 21 da Constituição Federal, não se incluindo, no rol de atribuições ali elencadas, a obrigatoriedade de prestar auxílio financeiro aos demais membros da Federação em caso de grave crise financeira.

42. No Parecer 1647/2017/PFF/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, que instrui a presente consulta, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento advoga que, ante situação que ofenda os princípios da dignidade da pessoa humana e a continuidade do serviço público, o princípio do equilíbrio orçamentário poderia ser desconsiderado.

43. Entretanto, o que se observa é que, em caso de transferência de recursos da União a outros entes federados, há outras análises a serem empreendidas, além do equilíbrio entre receitas e despesas no orçamento da União.

44. A União não dispõe de recursos ilimitados para dispender e o equilíbrio orçamentário pode ser somente aparente, obtido mediante aumento do endividamento público, o que de fato tem

ocorrido nos últimos anos. A título de exemplo, a Lei 13.408/2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, estabeleceu o limite de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União em R\$ 159 bilhões para o exercício corrente.

45. Portanto, qualquer auxílio financeiro a ser prestado pela União não pode prescindir de detalhada análise sobre os impactos que tal assistência terá sobre as condições fiscais da própria União. Considerar como obrigação automática do Governo Central o socorro a determinado ente federado em grave crise financeira, ainda que diante da possibilidade de plausíveis e graves repercussões sobre a população ali residente, equivale a admitir como idêntica responsabilidade o socorro a todos os demais entes que se encontrem em similar situação.

46. Não foi esta a intenção do legislador constitucional ao estabelecer como regra, no art. 18 da Carta Magna, a autonomia dos integrantes da Federação, limitando as hipóteses de intervenção da União nos estados e no Distrito Federal. Destaque-se, contudo, que dentre as situações ensejadoras de intervenção encontram-se a reorganização das finanças da Unidade da Federação e a garantia ao princípio dos direitos da pessoa humana, conforme dispõe o art. 34:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

(...)

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

(...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

(...)

b) direitos da pessoa humana;

47. Assim, reitere-se que a solução preconizada na Constituição Federal não é o socorro obrigatório e automático da União em caso de risco ao princípio dos direitos da pessoa humana, mas sim, antes, a realização de intervenção no ente da Federação.

48. Há que se considerar, também, que a realização de auxílios financeiros de forma indiscriminada a outros entes da Federação, à medida que tem potencial de desestabilizar as finanças da União, coloca em risco a continuidade da prestação dos serviços públicos que são seus encargos, inclusive nas áreas de saúde, segurança e educação.

49. Nestas circunstâncias, a União seria ela própria colocada em situação de promotora de instabilidade na garantia dos direitos da dignidade da pessoa humana, servindo como mecanismo de contágio de situações fiscais deletérias entre os entes da Federação, à proporção que, impossibilitada de prestar serviços de sua competência, obrigue os demais integrantes da Federação em melhores condições fiscais a fazê-lo.

50. Ademais, com o eventual estabelecimento de condição obrigatória do socorro financeiro da União aos demais entes, não há qualquer garantia que os recursos, ainda que enviados no montante solicitado, serão suficientes para sanear e equilibrar as finanças do membro da Federação socorrido.

51. Nesse sentido, a novel Lei Complementar 159, de 19/5/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal de estados e do Distrito Federal, arcabouço que envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir àquele Regime.

52. Em vista disso, entender como obrigatória a prestação de auxílio financeiro da União a Unidade da Federação em situação de crise fiscal tornaria inócua a aplicação da Lei Complementar

159/2017 e, em consequência, a exigência de apresentação de qualquer Plano de Recuperação, havendo, neste contexto, tendência à perpetuação de desequilíbrios fiscais estruturais nos entes federados.

53. Por fim, destaque-se a Declaração de Voto do Ministro Benjamin Zymler por ocasião da deliberação em Plenário da consulta formulada pelo Ministro de Estado da Fazenda, resultando no já mencionado Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário (TC 018.695/2016-7):

Entendo que a obrigatoriedade da transferência a que se refere o caso concreto que motivou a consulta - muito embora tenha sido feita em tese, como requer o § 2º do art. 1º da Lei 8.443/1992 -, decorre dos compromissos anteriormente assumidos pela União e pela necessidade de resguardar a segurança nacional, dada a realização de tão marcante evento como os Jogos Olímpicos.

Não se trata, frise-se, do dever genérico de o Estado assegurar a ordem pública – alegação genérica que valeria para qualquer ente da federação, já que o problema da violência urbana é comum em inúmeros municípios brasileiros.

De igual modo, a simples edição de medida provisória que prevê o repasse de recursos em situação específica não caracteriza, por si só, a obrigatoriedade da transferência, para fins de afastar as limitações contidas na Lei Complementar 101/2000 (art. 25, em especial).

O que caracteriza a obrigatoriedade da transferência é a existência de compromisso anteriormente firmado pela União e a necessidade de garantir a segurança de chefes de estado estrangeiros, uma vez que eventual ato de violência contra essas pessoas está prevista como crime contra a segurança nacional (art. 20 do Decreto-lei 314/1967).

54. Portanto, repita-se que a observação da finalidade da transferência é fundamental para o enquadramento dos recursos que eventualmente venham a ser transferidos a outros entes da Federação. Se no caso da consulta objeto do TC 018.695/2016-7 havia elementos que possibilitavam a caracterização como despesa obrigatória, o mesmo não se verifica com relação à presente consulta, posto que, pelas razões explanadas, a prestação de auxílio financeiro da União a entes em situação de crise fiscal deve ser de caráter voluntário.

55. Tal fato implica a impossibilidade da utilização dos recursos eventualmente transferidos para o pagamento de despesa com pessoal, por força do prescrito no inciso X do art. 167 da Constituição Federal. Devem ainda serem cumpridas as condições estabelecidas para a efetivação de transferências voluntárias, com destaque ao art. 25 da Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

56. Diante de todo o exposto, propõe-se que seja respondido ao consulente que é cabível a abertura de crédito extraordinário pela União para transferência de recursos a outros entes da Federação, em caso de grave crise financeira de entes federativos, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação, desde que: (i) por ter caráter de transferência voluntária de recursos, não seja destinada ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista do estado ou município, em atendimento à vedação disposta no inciso X do art. 167 da Constituição Federal; (ii) sejam cumpridas as condições necessárias para a realização de transferências voluntárias, com destaque ao art. 25 da Lei Complementar 101/2000 e (iii) seja precedida de detalhada análise sobre os impactos que tal assistência terá sobre as condições fiscais da União, assegurando, dentre outros, o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

CONCLUSÃO

57. Trata-se de consulta apresentada pelo Exmo. Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, instruída por meio da Nota Técnica 22.478/2017-MP, elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal, e do Parecer 1647/2017/PFF/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, produzido pela Consultoria Jurídica daquele Ministério.

58. Na consulta se requer o pronunciamento do TCU quanto ao seguinte questionamento: é cabível a abertura de crédito extraordinário para a transferência de recursos a outros entes

federativos, em caso de grave crise financeira do ente, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação? Ressalta-se que o caráter urgente para transferência de recursos enseja a edição de crédito extraordinário via medida provisória, haja vista a impossibilidade de encaminhamento de projeto de lei de crédito suplementar à Lei Orçamentária Anual, pelo decurso do prazo estabelecido pelo § 2º do art. 44 da Lei 13.408/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (LDO 2017).

59. Analisados a natureza e os elementos integrantes da consulta, propõe-se o seu conhecimento, uma vez satisfeitos os requisitos dos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do TCU.

60. Quanto à questão apresentada, observa-se que a possibilidade de edição de medida provisória para abertura de créditos extraordinários destinados à transferência de recursos da União a ente federado foi recentemente analisada no âmbito do TC 018.695/2016-7, por meio do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário. Assim, propõe-se que o posicionamento ora adotado por esta Unidade Técnica seja o mesmo daquela ocasião, no sentido de ser cabível a abertura de créditos extraordinários, desde que constatada a existência dos pressupostos exigidos na legislação, notadamente a urgência e a imprevisibilidade da despesa.

61. Entretanto, de maneira diversa ao observado naquela ocasião, a finalidade dos recursos que eventualmente venham a ser remetidos é a de socorrer ente da Federação em situação de grave crise fiscal, o que atribui o caráter voluntário às transferências que possam ser realizadas.

62. Desse modo, entende-se pertinente que o Tribunal responda ao consulente nos termos propostos no tópico subsequente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, e 99 e 100 da Resolução-TCU 259/2014:

a) conhecer da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente que é cabível a abertura de crédito extraordinário pela União para transferência de recursos a outros entes da Federação, em caso de grave crise financeira de entes federativos, que comprometa a manutenção de serviços públicos essenciais para população, assegurando direitos sociais e fundamentais relativos à saúde, segurança e educação, desde que: (i) se trate de despesa imprevisível, ou seja, a exposição de motivos deve demonstrar de forma inequívoca que a previsão da referida despesa não era exigível por parte da União; (ii) a urgência do cenário não comporte o tempo necessário à tramitação de um projeto de lei de crédito adicional especial ou suplementar pelas Casas Legislativas; (iii) por ter caráter de transferência voluntária de recursos, não seja destinada ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista do estado ou município, em atendimento à vedação disposta no inciso X do art. 167 da Constituição Federal; (iv) sejam cumpridas as condições necessárias para a realização de transferências voluntárias, com destaque para o art. 25 da Lei Complementar 101/2000; e (v) seja precedida de detalhada análise sobre os impactos que tal assistência financeira terá sobre as condições fiscais da União, assegurando, dentre outros, o cumprimento das metas fiscais estabelecidas;

c) encaminhar ao consulente, cópia do acórdão que vier a ser proferido, informando-lhe que o inteiro teor da decisão poderá ser consultado no Portal do TCU (www.tcu.gov.br/acordaos); e

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 33 da Resolução-TCU 259/2014.

É o relatório.