

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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”.

2. A consulta foi apresentada mediante a Nota Técnica 22.478/2017-MP, de 30/11/2017 (peça 1, p. 3-5), elaborada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Na nota técnica, a SOF menciona que o governador do Estado do Rio Grande do Norte, por meio de carta de 28/11/2017, relata, em especial: (i) a “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”; e (ii) um “déficit da ordem de R\$ 965 milhões no confronto de ingressos líquidos e despesas obrigatórias, em patamar mínimo, para que se mantenham os serviços públicos essenciais para a população e assegure direitos sociais e fundamentais à saúde, segurança, educação”.

3. A SOF considerou ser “necessário autorização prévia por medida provisória à edição do crédito extraordinário, também aberto pelo mesmo instrumento, para efetivamente possibilitar a transferência dos recursos mencionados da ordem de R\$ 965,0 milhões”, tendo em vista a impossibilidade de encaminhamento de projeto de lei de crédito suplementar à Lei 13.414/2017 (LOA 2017), pelo decurso do prazo fixado de 15/10/2017, nos termos do art. 44, § 2º, da Lei 13.408/2016 (LDO 2017). Destacou, ainda, não ser possível a utilização dos recursos para pagamento de despesas com pessoal, caso a transferência se configure como voluntária, em virtude da vedação constante do art. 169, inciso X, da Constituição Federal (peça 1, p. 4).

4. A Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Conjur/MP), instada a se manifestar, elaborou o Parecer 1647/2017/PFF/CGJOE/Conjur-MP/CGU/AGU, de 30/11/2017 (peça 3), aduzindo, em síntese, que:

- a) existe semelhança entre o presente caso e a situação apreciada nos termos do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário (relator **Ministro Raimundo Carreiro**);
- b) 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;
- c) em tese, é possível a abertura de crédito extraordinário para dar continuidade à prestação de serviços públicos essenciais, que devem obrigatoriamente ser assegurados pelo Estado, desde que a despesa seja imprevisível e urgente nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, observado o art. 62 da Carta Magna.

5. No mérito, a Semag propõe conhecer da consulta e 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.

6. Quanto à admissibilidade da consulta, manifesto-me pelo seu conhecimento, porquanto atende aos pressupostos de admissibilidades previstos no art. 1º, inciso XVII e §2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, 264 e 265 do Regimento Interno do TCU, haja vista que as menções feitas pelo consulente aos casos concretos motivadores da consulta não são suficientes para impedir o seu conhecimento.

7. Passo a apresentar algumas considerações sobre a matéria.

II

8. A Lei 4.320/1964 prescreve, em seu 2º, que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter todas as receitas e despesas do exercício financeiro, porém, consoante disposto no art. 40 daquela lei, prevê créditos adicionais, que são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA. Ainda, a referida lei, nos termos do art. 41, classifica esses créditos em três categorias: (i) suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; (ii) especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e (iii) extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

9. A abertura de crédito extraordinário é admitida pela Constituição Federal (art. 167, § 3º), mas somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 da constituição.

10. Esta Corte de Contas estabeleceu entendimento sobre a possibilidade de abertura desse tipo de crédito adicional por meio de medidas provisórias, nos termos do Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário, no sentido de que a abertura se destina a despesas que preencham os requisitos de imprevisibilidade e urgência delimitados semanticamente pelo texto constitucional como equiparáveis às existentes em situações estabelecidas pelo art. 167, §3º, da Carta Magna. E, no caso de não se enquadrar nas situações previstas no referido dispositivo constitucional, devem ser buscadas outras alternativas de remanejamento orçamentário, observados os preceitos constitucionais e legais aplicáveis.

III

11. No que tange à finalidade da transferência dos recursos da União ao ente federativo, registro que a presente consulta difere do caso apreciado nos termos do Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário (relator **Ministro Raimundo Carreiro**), conforme destacado pela Semag.

12. Naquela ocasião, o **Ministro Benjamin Zymler**, ao declarar seu voto, enfatizou que, **in verbis** [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).

13. Ressalto que a obrigatoriedade de a União prestar auxílio financeiro aos demais membros da Federação em caso de grave crise financeira não consta no rol de competências da União dispostas no art. 21 da Constituição Federal, tampouco na legislação infraconstitucional vigente.

14. Entretanto, caso sobrevenha inovação no ordenamento legislativo – o que faz parte do campo das possibilidades decisórias dos representantes da sociedade –, de maneira a estabelecer como transferência obrigatória a cooperação, o auxílio ou a assistência financeira da União a ente federativo em situação de crise fiscal, por exemplo, haveria, então, novel entendimento que daria alicerce jurídico para tal situação.

15. Nesse cenário, ainda assim haveria de serem resguardados os princípios basilares que exigem o rigoroso equilíbrio das contas públicas, mais especificamente o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação orçamentária.

16. Assim sendo, acompanho o parecer da Semag e o incorporo às minhas razões de decidir.

Feitas essas considerações, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de dezembro de 2017.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator