

VOTO

De início, esclareço que este processo versa, originariamente, sobre 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”, e apreciada nos termos do Acórdão 2.904/2017-TCU-Plenário.

2. De acordo com o art. 1º, inciso XXV, do Regimento Interno deste do Tribunal de Contas da União (RITCU), é uma das competências desta Casa decidir sobre consultas formuladas por autoridades competentes. Entretanto, nos termos do art. 264 do RITCU, são autoridades competentes para formular consulta ao TCU apenas as seguintes:

I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;

II – Procurador-Geral da República;

III – Advogado-Geral da União;

IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;

V – presidentes de tribunais superiores;

VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;

VII – comandantes das Forças Armadas.

3. Não consta do art. 264 do RITCU autoridades do Poder Executivo estadual.

4. No presente caso, o Estado do Rio Grande do Norte, representado pelo Governador do Estado, Robinson Faria, e pelo Procurador-Geral do Estado, Francisco Wilkie Rebouças Chagas Júnior, opôs embargos de declaração em face do Acórdão 2.904/2017-TCU-Plenário.

5. Nos termos do art. 282 do RITCU, para recorrer, o interessado deve demonstrar interesse jurídico, **verbis**: “Art. 282. Cabe ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do § 1º do art. 146, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade”.

6. No caso concreto, em preliminar, o Estado do Rio Grande do Norte requer seu ingresso como interessado com o argumento de que “pleiteou junto à União a concessão de ajuda em caráter emergencial, por meio de transferência de recursos financeiros mediante abertura de créditos extraordinários, a fim de assegurar, ao menos, a continuidade da prestação dos serviços públicos essenciais à população potiguar”. Alega, ainda, que o referido pleito foi submetido ao TCU mediante consulta formulada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, apreciada nos termos do Acórdão 2.904/2017-TCU-Plenário.

7. A resposta proferida pelo TCU à consulta formulada pelo Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do Acórdão 2.904/2017-TCU-Plenário, tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

8. Assim, não há cabimento para o manejo dos embargos declaratórios como meio hábil para contestar decisão deste tribunal por quem não é legitimado a consultar.

9. Ademais, nos termos do art. 265 do Regimento do TCU, se é facultado ao relator ou ao Tribunal não conhecer de consulta que não atenda aos requisitos do artigo 264 ou verse apenas sobre caso concreto, com muito mais razão o fará em sede de embargos declaratórios opostos por interessados não legitimados.

10. Pelo exposto, conclui-se que não há que se falar em cabimento dos recursos opostos. Primeiro, pela ausência de legitimidade em recorrer do Estado do Rio Grande do Norte. Segundo, por não atender ao pressuposto objetivo da tempestividade, porquanto a deliberação atacada foi publicada no Diário Oficial da União de 21/12/2017 e a sua peça recursal deu entrada neste Tribunal em 3/1/2018 (peça 17, p. 1), em prazo superior, portanto, ao lapso fixado pelo art. 287, § 1º, c/c o art. 183, inciso IV, todos do RITCU.

11. Assim, à falta dos pressupostos recursais de admissibilidade, não conheço dos embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio Grande do Norte, devendo-se arquivar o processo, após comunicá-lo da decisão que for adotada por este Colegiado.

12. Ressalto, todavia, que registrei em meu voto condutor do acórdão recorrido que o presente caso difere da consulta tratada no âmbito do TC 018.695/2016-7 (Acórdão 1.634/2016-TCU-Plenário, relator **Ministro Raimundo Carreiro**), pois nesta, conforme enfatizou o **Ministro Benjamin Zymler** em sua declaração de voto, a obrigatoriedade da transferência decorreu da existência de compromisso anteriormente firmado pela República Federativa do Brasil e a necessidade de garantir a segurança de chefes de estado estrangeiros em virtude da realização dos Jogos Olímpicos.

13. Destaco, por fim, que os **Ministros Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues** e o **Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti** apresentaram declaração de voto, acrescentando aos fundamentos do **decisum** recorrido, que, em virtude da natureza da operação – transferência voluntária de recursos –, os respectivos valores não podem ser destinados ao pagamento de pessoal, por expressa vedação constitucional (art. 167, inciso X), **in verbis**:

Ministro Benjamin Zymler:

(...)

3. O eminente relator, Ministro Vital do Rêgo, acolhe, em essência, a proposição da unidade técnica, omitindo, todavia, as alusões ao art. 167, inciso X, da CF e ao art. 25 da LRF. Para Sua Excelência, como as questões versadas nesses dispositivos não integraram, em sentido estrito, o escopo da consulta, não devem integrar, igualmente, a resposta desta Corte.

4. Acompanho o voto de Sua Excelência.

5. Sem embargo, deixo consignado meu integral alinhamento à compreensão externada pela Semag e, antes dela, pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no sentido de que, dada a natureza da operação – transferência voluntária de recursos –, os respectivos valores não podem ser destinados ao pagamento de pessoal, por expressa vedação constitucional. (peça 10)

Ministro Walton Alencar Rodrigues:

(...)

Destaco, em relação ao tema, a **vedação a que o ente federado assistido utilize os recursos recebidos da União no “pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas”**, por expressa disposição constitucional (art. 167, inciso X).

Incide tal restrição a toda e qualquer transferência voluntária realizada pela União, quer os recursos estejam previstos no orçamento, quer sejam oriundos da abertura de créditos especiais ou extraordinários.

A inobservância desse requisito constitucional ensejará a reprovação da prestação de contas dos responsáveis, com a consequente imputação de débito e cominação de multa e remessa dos nomes dos responsáveis ao Ministério Público Eleitoral, para a finalidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g e no art. 3º da Lei Complementar 64/1990.

Registro, por oportuno, que a advertência lançada nesta declaração de voto não se opõe ao que assenta o Relator, na minuta de acórdão, porque não se obriga o Tribunal a relacionar, exaustivamente, em sua resposta, o conjunto de normas jurídicas incidentes sobre a hipótese apresentada.

A resposta à consulta, importa dizer, não faz coisa julgada em relação a caso concreto e não dispensa o gestor do dever de observar as regras constitucionais e legais incidentes sobre a matéria

levada à sua decisão. Não se pode esperar que o Tribunal identifique todas as nuances dos casos concretos que venham a se constituir após a resposta por ele oferecida e edite bula disciplinando os procedimentos a serem adotados pelas autoridades políticas e administrativas em tais situações.

A resposta apresentada pelo Tribunal, repito, há de ser harmonizada, pelo gestor, com as regras constitucionais, legais e regulamentares incidentes sobre o caso concreto em que tenha que atuar. (peça 11) (grifos no original)

Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti:

(...)

4. Em seu voto, o Eminentíssimo Relator manifestou sua concordância com o parecer da Semag e o incorporou às suas razões de decidir (§ 16 do voto). Não obstante, ao adequar a proposta da Semag, retro transcrita, aos termos da consulta realizada pela Autoridade Consulente, o Eminentíssimo Relator condicionou o cabimento da abertura de crédito extraordinário pela União, para a transferência de recursos a outros entes federativos, em caso de grave crise financeira, apenas aos requisitos mencionados nos itens i, ii e v da proposta da unidade técnica, acima transcrita.

5. Restaram excluídas de sua proposta, portanto, as condicionantes relativas à vedação de que recursos provenientes de transferências voluntárias sejam aplicados em pagamento de pessoal, prevista no inciso X do art. 167, da Constituição Federal; e à necessidade de o ente federado a ser beneficiado cumprir as exigências estabelecidas no art. 25 da Lei Complementar 101/2000.

6. Fundamenta o relator a exclusão no fato de que a resposta à consulta deve se ater estritamente ao teor da pergunta, que se adstringe a possibilidade, ou não, de abertura de créditos extraordinários na circunstância que descreve, de modo que não caberia outras considerações além das que propõe. Além do que, sugere que a resposta deve ser minimalista por se tratar de conteúdo normativo.

7. Embora pense que tais razões não obstariam a inserção das duas condicionantes adicionais sugeridas pela Semag no acórdão, entendo que sua ausência não causa prejuízo, vez que decorrem de regras contidas na Constituição Federal e na LRF, que devem ser cumpridas pelo ente federativo independentemente de constarem, ou não, na parte dispositiva da deliberação do Tribunal.

8. Considerando que o voto prolatado pelo Eminentíssimo Relator reconhece essa circunstância e que a redação proposta para o acórdão, a título de resposta à consulta, não afasta a necessidade da observância dos referidos dispositivos da Constituição Federal e da LC 101/2000 pelo ente federado a ser eventualmente beneficiado, manifesto minha concordância com a proposta apresentada. (peça 12)

14. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de janeiro de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator