

Voto

Por meio do acórdão 3886/2017-TCU-1ª Câmara, este Tribunal apreciou o presente processo de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado de Rondônia (SR-Funasa/RO), em que foi responsabilizado o Sr. Nadelson de Carvalho, ex-prefeito do município de Novo Horizonte do Oeste/RO (gestão 2009-2012), por dano ao erário relativamente ao termo de compromisso TC PAC 0168/2007, que tinha por objeto a execução de sistema de abastecimento de água no município.

2. No essencial, a parte dispositiva do referido acórdão foi assim redigida (grifei):

“9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, ‘a’ e ‘d’, da Lei 8.443/1992, c/c com arts. 1º, I, e 209, I e IV, do RI/TCU, as contas do Sr. Nadelson de Carvalho, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 4/5/2012 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. Nadelson de Carvalho a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 73.000,00 (setenta e três mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;”

3. Ao examinar os processos de cobrança executiva (CBEX) decorrentes das dívidas constituídas pela aludida deliberação, o MP/TCU constatou o que entende configurar “erro material”, conforme registrado à peça 44 (destaquei):

“Detalhamento: - Para providências conforme análise do MP/TCU: ‘Verificar a necessidade de correção de erro material, considerando tratar-se de recursos do PAC e que pelo art. 6º, § 2º da Lei nº 11.578/2007 os recursos devem ser devolvidos à conta única do TESOIRO NACIONAL’”

4. Diante disso, e com base no princípio da unidade de tesouraria e de outros dispositivos legais e normativos inerentes a depósitos, movimentação e restituição de recursos federais para a Conta Única do Tesouro Nacional, a Secex-SC propôs a correção, por inexactidão material, do acórdão 3886/2017-TCU-1ª Câmara, consoante a instrução de peça 45, a seguir reproduzida:

“3. Como se trata de recurso oriundo do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, aplicam-se as regras previstas na lei 11.578/2007, que, em seu art. 6º, estabelece:

Art. 6º No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência.

(...)

§ 2º A utilização dos recursos em desconformidade com o termo de compromisso ensejará obrigação de o ente federado devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse

montante de 1 % (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional.

4. À luz do princípio da unicidade de tesouraria (art. 56 da lei 4.320/1964), o recolhimento de todas as receitas, depósitos e devoluções para órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social deve ocorrer sempre à conta única do Tesouro Nacional.

5. E por meio da Medida Provisória 2.170-36/2001 foi determinado que os recursos financeiros de todas as fontes de receitas da União e de suas autarquias e fundações públicas, inclusive fundos por elas administrados, devem ser depositados e movimentados exclusivamente por intermédio dos mecanismos da conta única do Tesouro Nacional, na forma regulamentada pelo Poder Executivo.

6. A Portaria Interministerial 424/2016, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, estabelece que os rendimentos, recursos não utilizados, ou utilizados em desconformidade com o pactuado, devem ser restituídos à Conta Única do Tesouro (arts. 57, §3º, 60, 68, § 1º, p.ex.).

7. Por essa razão, mostra-se imprópria a determinação de recolhimento da dívida ‘aos cofres da Funasa’, ou ‘aos cofres do Tesouro Nacional’, como costumeiramente consta dos acórdãos do TCU (e orienta o Manual de Cobrança Executiva: Anexo III da Portaria-Adgecex nº 1, de 17 de julho de 2013):

- responsáveis por débitos em favor de órgãos da administração direta ou entidades representadas judicialmente pela PGU	- recolher aos cofres do Tesouro Nacional
- responsáveis por débitos em favor de entidades da administração indireta (autarquias e fundações)	- recolher aos cofres das respectivas entidades
- responsáveis por débito oriundo de recursos provenientes de contratos de repasse da Caixa Econômica Federal (CEF)	- recolher aos cofres do Tesouro Nacional, ou no caso de repasse feito por entidades da administração indireta, recolher ao respectivo cofre (exemplos: Recolhimento ao TN: Acórdão 3.166/2008 - TCU - 2ª Câmara; e recolhimento ao Incra: Acórdãos 2741/2005 - TCU - 1ª Câmara e 3045/2011 - TCU - 2ª Câmara).
- responsáveis por débito oriundo de recursos repassados pelo extinto Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (Dner)	- recolher aos cofres do Tesouro Nacional

8. De acordo com a legislação em vigor, independentemente da fonte do recurso, todos os valores restituídos a entes que tenham aderido ao SIAFI (com exceção das receitas administradas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN), devem ingressar na conta única do Tesouro Nacional.

9. O ingresso se dá por meio de GRU - Guia de Recolhimento da União, conforme prevê o art. 7º da Instrução Normativa STN 04/2004, devidamente identificada por códigos, que permitem a classificação e distribuição das receitas arrecadadas, tanto por fonte de recurso, quanto por destinação da arrecadação (beneficiário).

10. Nesse aspecto, entendemos que deva ser revista a orientação contida na Portaria-Adgecex nº 1, de 17 de julho de 2013, promovendo-se a sua adequação à legislação atual.

11. Cabe observar que a lei orgânica do TCU, Lei 8.443/1992, que é anterior à Medida Provisória 2.170-36/2001, menciona apenas a obrigatoriedade de os responsáveis comprovarem perante o Tribunal que recolheram aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada, inexistindo a expressão ‘aos cofres do Tesouro Nacional’.

12. Feitas essas considerações, somos de opinião que que, na forma do Enunciado n. 145 da Súmula de Jurisprudência predominante no Tribunal, o Acórdão 3886/2017 – TCU – 1ª Câmara deva ser retificado por inexatidão material, para que, onde se lê:

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, ‘a’ e ‘d’, da Lei 8.443/1992, c/c com arts. 1º, I, e 209, I e IV, do RI/TCU, as contas do Sr. Nadelson de Carvalho, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 4/5/2012 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor,

Leia-se:

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, ‘a’ e ‘d’, da Lei 8.443/1992, c/c com arts. 1º, I, e 209, I e IV, do RI/TCU, as contas do Sr. Nadelson de Carvalho, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 175.000,00 (cento e setenta e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida à conta única do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 4/5/2012 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

À consideração superior.”

5. Por sua vez, o representante do MP/TCU, procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, endossou a proposta de correção da inexatidão material e, em relação à proposta de adequação do Manual de Cobrança Executiva, aprovado pela Portaria-Adgecex 1/2013, consignou as seguintes considerações (parecer peça 47):

“A respeito das ponderações lançadas pela Secex/SC acerca da incorreção das normas do Tribunal que tratam dos cofres credores, cremos que não seja esta a oportunidade ideal para a sua discussão, tendo em vista as possíveis e talvez ainda não calculadas consequências que a alteração sugerida pela Secex poderia trazer para os órgãos que promovem as cobranças dos acórdãos do TCU.

Desse modo, sugerimos que a instrução que compõe a peça 45 destes autos seja remetida à Segecex, a fim de que sejam promovidos estudos sobre o tema, sugerindo-se consultar a Advocacia-Geral da União – órgão responsável pela grande maioria das execuções fundadas

em acórdãos do TCU – acerca das consequências advindas da alteração proposta pela Secex/SC.”

II

6. Como visto nas informações precedentes, a questão que suscitou a proposta de retificação do acórdão 3886/2017-TCU-1ª Câmara, por inexatidão material, foi o disposto no art. 6º, § 2º, da Lei 11.578/2007, o qual prescreve que, por razões de irregularidades e descumprimento pelos estados, Distrito Federal e municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas e dos saques dos valores da conta vinculada, e, no caso de utilização dos recursos em desconformidade com o ajuste, a entidade beneficiária deverá restituí-los à Conta Única do Tesouro Nacional, devidamente acrescidos com juros e correção monetária.

7. De fato, consoante demonstrou a unidade instrutiva, as leis e demais atos infralegais que tratam, entre outras matérias, das transferências voluntárias estabelecem que, ocorrendo malversação das verbas federais repassadas, os recursos deverão ser restituídos, com os acréscimos legais, à Conta Única do Tesouro Nacional.

8. Nesse ponto, ante a questão trazida nestes autos relativamente ao correto “cofre credor” do débito constituído pelo acórdão 3886/2017-TCU-1ª Câmara, faz-se necessário discorrer sobre a diferenciação havida entre órgão ou entidade credora da dívida (unidades gestoras, órgãos arrecadadores) e a conta que deverá receber os depósitos decorrentes do pagamento dessas dívidas (Conta Única do Tesouro Nacional).

9. Nessa seara, cabe realçar o Decreto 93.872/1986, que estabeleceu regras para a unificação dos recursos do caixa do Tesouro Nacional e atualizou e consolidou a legislação pertinente, assim dispõe (destaquei):

“Art. 1º A realização da receita e da despesa da União far-se-á por via bancária, em estrita observância ao princípio de unidade de caixa (Lei nº 4.320/64, art. 56 e Decreto-lei nº 200/67, art. 74).

Art. 2º A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional no Banco do Brasil S.A. (Decreto-lei nº 1.755/79, art. 1º).”

10. Como bem ressaltou a Secex-SC “...todos os valores restituídos aos entes que tenham aderido ao SIAFI (com exceção das receitas administradas pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN), devem ingressar na conta única do Tesouro Nacional”. (grifei)

11. A guia de recolhimento da União (GRU) é a forma adequada mediante a qual os responsáveis condenados pelo Tribunal ao pagamento de débito e multa devem recolher os valores devidos à Conta Única do Tesouro Nacional.

12. A Instrução Normativa STN 2/2009, que dispõe sobre a GRU, entre outras prescrições, estabelece:

“Art. 4º Para fins dessa instrução normativa, entende-se como Órgão Arrecadador a unidade do Governo Federal que detém a responsabilidade administrativa sobre os valores arrecadados por meio da guia de Recolhimento da União

(...)

Os recursos financeiros serão repassados à Conta Única do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil, até o segundo dia útil após o efetivo ingresso dos valores na conta de reserva bancária do agente financeiro centralizador.” (sublinhei)

13. No *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na internet – <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/estrutura-dos-codigos-de-recolhimento> há informações mais detalhadas acerca de órgão arrecadador:

“Entende-se por Órgão Arrecadador a unidade do Governo Federal que detém a responsabilidade administrativa sobre os valores arrecadados por meio da GRU (Ministérios, Tribunais, autarquias, fundações, fundos ou qualquer órgão ou entidade do Governo Federal).” (destaquei)

14. O manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) – Macrofunção 20304 (Conta Única do Tesouro Nacional) – dispõe sobre a Conta Única, do qual extraio os seguintes excertos (grifei):

“APRESENTAÇÃO

2.1 - A CONTA ÚNICA do Tesouro Nacional é o mecanismo que permite a movimentação on-line de recursos financeiros dos Órgãos e Entidades ligadas ao SIAFI em conta unificada. Esta unificação, além de garantir a manutenção da autonomia e individualização, permite o controle imediato dos gastos sobre suas disponibilidades financeiras.

3 - CONTA ÚNICA DO TESOIRO NACIONAL

3.1 – FINALIDADE

3.1.1 - A CONTA ÚNICA do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil, é utilizada para registrar a movimentação dos recursos financeiros de responsabilidade dos Órgãos e Entidades da Administração Pública e das pessoas jurídicas de direito privado que façam uso do SIAFI por meio de termo de cooperação técnica firmado com a STN.

3.1.2 - A operacionalização da Conta Única é efetuada por meio de documentos registrados no SIAFI.

3.2 - MOVIMENTAÇÃO DA CONTA ÚNICA

3.2.1 - A movimentação da Conta Única do Tesouro Nacional é efetuada por intermédio das UG integrantes do SIAFI sob a forma de acesso on-line, utilizando como Agente Financeiro, para efetuar os pagamentos e recebimentos, o Banco do Brasil ou outros agentes financeiros autorizados pelo Ministério da Fazenda em situações excepcionais e o Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB para transferências diretas às instituições financeiras.

3.2.2 - Os documentos utilizados pela CONTA ÚNICA são os seguintes, de acordo com as respectivas finalidades:

3.2.2.1 - ORDEM BANCÁRIA – OB – utilizada para pagamento de obrigações da UG e demais movimentações financeiras;

3.2.2.2 - GUIA DE RECOLHIMENTO DA UNIÃO - GRU - utilizada para recolhimento de todas as receitas, depósitos e devoluções para órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, excetuadas as receitas administradas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN;”

III

15. Para demonstrar a sistemática de restituição dos recursos, é pertinente registrar o teor da notificação expedida pela Funasa e dirigida ao gestor responsável em decorrência de irregularidades constatadas na execução ou na prestação de contas da aplicação de recursos federais repassados por meio de termo de compromisso/PAC.

16. No caso em questão, tendo em vista que a GRU citada na “Notificação 011/SOPRE/SECON” (peça 9) não foi anexada ao processo, a Funasa, por solicitação de minha assessoria, enviou ao meu Gabinete exemplo de notificação similar destinada ao saneamento de

irregularidades ou recolhimento de valores impugnados a termos de compromisso PAC (peça 48), da qual destaco as seguintes informações sobre a emissão da GRU correspondente ao dano constatado:

“Dessa forma, no intuito de sanar as inconsistências encontradas, NOTIFICO Vossa Senhoria para que proceda ao saneamento das pendências apontadas no parecer acima mencionado no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados a partir do recebimento desta, ou promova o recolhimento dos valores.

A devolução em questão deverá ser realizada por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU específica para esse fim, disponível no sítio <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>, sob o Código 18836-0, UG/GESTAO 255000/36211.”

17. De igual modo, a título explicativo, são as notificações de cobrança do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

“O recolhimento deve ser feito por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), do tipo simples, que pode ser impressa no sítio <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>, a ser preenchida da seguinte forma: Unidade Gestora: 153173, Gestão 15253, Código de Recolhimento: 1888-3 e Número de Referência 022012, para o PDDE e Ações, 032012, para o PNATE e 012012, PNAE, conforme Resolução dos Programas.”

18. Assim, para as situações descritas nas referidas notificações teríamos as seguintes ocorrências:

Órgão Arrecadador	Unidade Gestora/Gestão (Siafi)	Código de Recolhimento (GRU)	Conta Beneficiária (GRU) (art. 7º, IN STN 2/2009)
FNDE	153173/15253	18888-3 – STN – Restituição de Recursos Convênio Exercícios Anteriores (Fonte 112)	CONTA ÚNICA DO TESOIRO NACIONAL
FUNASA	255000/36211	18836-0 – STN – Restituição de Recursos Convênio Exercícios Anteriores	CONTA ÚNICA DO TESOIRO NACIONAL

19. Na situação de recolhimento de multa ao Tesouro Nacional decorrente do acórdão em comento, a GRU correspondente teria a seguinte configuração:

Órgão Arrecadador	Unidade Gestora/Gestão	Código de Recolhimento (GRU)	Conta Beneficiária (GRU) (art. 7º, IN STN 2/2009)
TESOURO NACIONAL	030001/00001	13901-7 – TCU Multas	CONTA ÚNICA DO TESOIRO NACIONAL

20. Com efeito, em respeito ao princípio da unicidade de tesouraria ou unidade de caixa, os recursos federais “saíram” da Conta Única do Tesouro Nacional, mediante a emissão das ordens bancárias, e, no caso de ressarcimento de dano ao erário, os valores transferidos devidamente corrigidos deverão retornar para a mesma Conta Única, por meio da correspondente GRU emitida em favor das unidades gestoras arrecadadoras, a exemplo de Funasa, FNDE, FNS, FNAS, Tesouro Nacional, etc (denominadas pelo Tribunal, tradicionalmente e de longa data, de “cofre credor”).

21. Nos casos das dívidas adstritas às unidades gestoras do Siafi, a designação do cofre credor no acórdão, como, por exemplo, “cofres da Funasa”, “cofres do FNDE”, sem menção à “Conta Única do Tesouro Nacional”, não significa que os recursos recolhidos pelo responsável serão ou poderão ser depositados em outra conta que não seja a “Conta Única do Tesouro Nacional”. Não podem!

22. Enfatizando: a determinação para que o ressarcimento ao erário seja promovido “aos cofres da Funasa” e o pagamento da multa seja feito em favor dos “cofres do Tesouro Nacional” não significa que os valores referentes à multa ingressaram na Conta Única e os relativos ao dano ao erário, não. Ambos os valores ingressaram na Conta Única, tal como prescreve a legislação de regência já mencionada, inclusive a referente aos termos de compromisso do PAC.

23. “Tesouro Nacional” (cofres do Tesouro) e “Funasa” (cofres da Funasa) são as unidades gestoras, a serem designadas na GRU.

24. A expressão “recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde” é fórmula linguística sintética, atécnica, mas de uso tradicional, que substitui perfeitamente expressão mais longa e mais precisa: “recolhimento da dívida em favor da Funasa, mediante depósito na Conta Única do Tesouro Nacional, por meio de guia de recolhimento da União (GRU), na qual será designada a Funasa como unidade gestora”.

25. Dessa forma, não há inexatidão material a ser corrigida no acórdão 3886/2017-TCU-1ª Câmara, pois a deliberação no sentido de “... recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa)...” está em consonância com disposto no art. 6º, § 2º da Lei 11.578/2007, porquanto o valor correspondente ao ressarcimento do dano será recolhido mediante GRU, cuja unidade arrecadadora/gestora favorecida (cofre credor) será a Funasa, e ingressará, inexoravelmente, na Conta Única do Tesouro Nacional – tal qual determinado pela lei, como vem ocorrendo normalmente.

Ante o exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação desse colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de janeiro de 2018.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator