



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA  
SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900  
Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

Aos Ilustríssimos Senhores

**GEORGE ALBERTO DE AGUIAR SOARES**

Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

**ESTEVES PEDRO COLNAGO JÚNIOR**

Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

**ANA PAULA VESCOVI**

Subsecretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

### **RECOMENDAÇÃO MPC Nº 004/2017**

O Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei e de fiscalizar sua execução e com fundamento no art. 84 da Lei 8.443, de 1992, combinado com a Lei Complementar nº 75, de 1993,

**CONSIDERANDO** que compete aos Procuradores de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, a atribuição de promover a defesa da ordem jurídica em defesa do patrimônio público da União;

**CONSIDERANDO** o teor do Relatório, Voto do Relator e Declarações de Voto que fundamentam o **Acórdão nº 2.904/2017-TCU-Plenário**, proferido na sessão plenária de 12/12/2017 em resposta à Consulta formulada pelo Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão acerca da possibilidade de abertura de crédito extraordinário para transferência de recursos a outros entes da Federação em caso de grave crise financeira (TC nº 034.119/2017-5;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA  
SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900  
Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

**CONSIDERANDO** a notícia de 21/12/2017 veiculada no site do **G1.com**<sup>1</sup>, no sentido de que o Estado do Rio Grande do Norte receberia ajuda financeira da União no valor de **R\$ 600 milhões**, o que teria levado o Governador daquele Estado a anunciar “*data de pagamento de 13º e salários de novembro e dezembro*”;

**CONSIDERANDO** que as despesas com pessoal constituem despesas obrigatórias, cuja geração ou aumento deve ser precedido da verificação e cumprimento das exigências do artigo 169, § 1º da Constituição da República, com destaque para a exigência de “*prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes*”, além de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, exigências constitucionais que **afastam o caráter imprevisível** da despesa dessa natureza de responsabilidade intransferível do Estado, que não pode ser paga com transferências voluntárias da União;

**CONSIDERANDO** que as transferências segundo as premissas descritas na resposta à Consulta em questão configuram nitidamente hipótese de **transferência voluntária** da União para o Estado do Rio Grande do Norte, o que impõe observar não apenas os pressupostos constitucionais para a abertura do crédito extraordinário (artigo 167, § 3º da Constituição da República), como também a vedação imposta pelo artigo 167, inciso X do mesmo Diploma, segundo o qual **é vedada** “*a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”;

**CONSIDERANDO** que a transferência nos termos anunciados se enquadra no conceito e amplitude de transferência voluntária, uma vez presente os principais atributos desse tipo de transferência de natureza jurídica eminentemente voluntária, quais sejam, a **ausência de imposição incondicional para a realização da transferência pelo ente transferidor**, de **critérios para a definição dos entes beneficiários** (Estados, Distrito Federal e Municípios) e do quanto lhes será repassado; a inexistência de garantia de regularidade dos repasses; a vinculação do recurso ao objeto pactuado; e da inexistência da obrigação de transferência do recurso, que pode, inclusive, ser objeto de contingenciamento na execução orçamentário-financeira do ente transferidor., dentre outras características;

**CONSIDERANDO**, por outro lado, que a classificação jurídica de uma transferência obrigatória não se resume ao rótulo atribuído à transferência, sendo necessária a presença, a título de elementos intrínsecos, a) da não-exigência de cumprimento de condição discricionária fixada pelo ente transferidor ao ente beneficiário por ocasião da entrega do recurso; b) previsão de critérios pautados na **equidade para a definição dos entes beneficiários** (Estados, Distrito

---

<sup>1</sup> <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/governo-do-rn-anuncia-data-de-pagamento-de-13-e-salarios-de-novembro-e-dezembro.ghtml>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA  
SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900  
Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

Federal e Municípios) e do *quantum* lhes será repassado; c) regularidade dos repasses, não limitados temporalmente à execução de determinado projeto específico; d) obrigação efetiva e incondicional, de transferência do recurso, sem qualquer discricionariedade - ou subjetividade - do gestor, nem mesmo do Chefe do Poder Executivo, para repasse dos recursos;

**CONSIDERANDO** que na teoria do federalismo houve a repartição de competência em razão da matéria entre os entes autônomos da Federação, sendo as transferências realizadas no âmbito da competência material comum, salvo nos casos previstos na Constituição da República e as previstas em lei complementar, de natureza eminentemente voluntária com vistas à execução de ação em regime de cooperação eventual, conforme previsto no artigo 23, parágrafo único da Carta Política, cujas condicionantes e exigências são definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que as áreas para as quais se pretende destinar os recursos federais (saúde, educação e segurança pública), exatamente por se referirem a direitos fundamentais e sociais, constituem serviços inseridos no rol de **competência material comum** definida para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cujo exercício pressupõe cooperação, colaboração e auxílio mútuo;

**CONSIDERANDO** que eventual edição de medida provisória para abertura de crédito extraordinário com fundamento no artigo 167, § 3º da Constituição da República não tem o condão de criar obrigação incondicional para a União, limitando-se, tão somente, a autorizar, no plano e nos limites do orçamento, a realização de uma despesa não prevista originalmente pelo Congresso Nacional por ocasião da aprovação da Lei Orçamentária Anual de 2017, o que exige sua **conformidade** com as disposições constitucionais e legais, em especial no que tange às vedações e às restrições previstas no artigo 167 da Carta Política e no artigo 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

**CONSIDERANDO** o disposto no item 153 do Relatório que fundamenta o **Acórdão nº 352/2008-TCU-Plenário**, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, as “transferências voluntárias visam materializar as cooperações previstas na Carta Política, em especial no que se refere à execução compartilhada de ações inseridas no campo da **competência materialmente comum** (caput art. 23)”. Sobre o tema, assim entendeu o Relator e o Tribunal na decisão em referência:

“158. Noutro giro, é importante consignar que não se trata de transferência que possa ser tida como de caráter obrigatório, pois se assim fosse não caberia a imposição de diversos requisitos por parte do ente concedente (a União, via de regra), sob pena de configurar subordinação, o que afrontaria o pacto federativo, pautado na autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 18 da Constituição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA  
SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900  
Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

159. *No Brasil, o modelo federativo delineado pela Carta Republicana de 1988 é pautado na repartição de competências normativas, materiais e tributárias entre os entes autônomos. Quanto ao federalismo fiscal mais precisamente, tem-se que foi delineado consoante os termos mais gerais do pacto federativo. A estrutura tributária permaneceu tripartida, dividida em imposto, taxas e contribuições de melhoria, de competência dos entes das três esferas de governo. Ainda nessa trilha, a Carta instituiu a repartição de receita entre os entes da Federação (arts. 157 a 159), as quais integram o rol de receitas próprias do ente beneficiário estadual, distrital ou municipal, sem qualquer imposição de restrições e condições pelo ente transferidor.*

160. *Dessa forma, os serviços essenciais no âmbito de cada unidade autônoma devem ser assegurados a partir dos recursos dos impostos diretamente arrecadados e das transferências constitucionais, estas, sim, não sujeitas a qualquer tipo de condição ou restrição à entrega e ao emprego, conforme assegura o art. 160 da Constituição, ressalvados os casos previstos no seu parágrafo único (pagamento de dívida e cumprimento do limite em saúde).*

161. *Ao assim sistematizar a Carta Republicana, o constituinte se aproxima de um federalismo de fato, alicerçado na descentralização de recursos por repartição de receita, premissa básica para promoção das condições necessárias para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam atender, sem subordinação, com autonomia, as demandas que lhes foram atribuídas na repartição de competências constitucionais.*

162. *Essas são as bases que dão sustentação a entrega de recursos federais e alicerçam a manutenção dos serviços essenciais por cada unidade da Federação autônoma. As transferências voluntárias não possuem o condão de assegurar tais serviços, pois se o modelo fosse esse restaria por afrontar o pacto federativo, já que as transferências, pela sua natureza, são realizadas se e nas condições e montantes que o ente concedente estiver disposto a cooperar, visando à realização conjunta de determinado programa, com um ou outro Estado ou Município, não com todos.*” (grifei)

**CONSIDERANDO** que esse entendimento se reforça em mais duas decisões do Tribunal sobre os alicerces do pacto federativo fiscal, a exemplo dos itens 10 e 11 do Voto do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti que fundamenta o **Acórdão nº 1.631/2006-TCU/Plenário**:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU

Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA

SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900

Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

*“10. O segundo dos argumentos aportados, de pronto, funda-se em premissa incorreta, ao atribuir, ao termo “competência” constante do caput do art. 23 da Constituição Federal, o sentido de “obrigação incondicional”. O fato de a União ser co-responsável não lhe cria a obrigação de empreender ações em conjunto com os outros responsáveis de forma incondicional. Aliás, presente o fato de que, nos termos do caput do art. 18 da CF/1988, os entes integrantes da República Federativa do Brasil são autônomos, a conclusão necessária é de que sua atuação em conjunto pressupõe necessariamente a cooperação, a colaboração, a reciprocidade, sem que um tenha supremacia sobre o outro. Os pareceres em que se fundamentam as justificativas apresentadas findam por apresentar alegação que não se sustenta, ao argumentarem que não poderia a União obstar a transferência de recursos para implementar projetos culturais, sob pena de estar descumprindo obrigação constitucional. De pronto, cabe esclarecer que, no caso, não é isso que ocorre, já que a União, ao não efetuar os aportes de recursos com esteio nos dispositivos da LRF, o estará fazendo dentro dos limites de sua autonomia fixados na referida lei, que decorre diretamente de comando constitucional. Haveria descumprimento de obrigação por parte da União, aí sim, caso deixasse ela de observar as exigências da LRF.*”

*11. Cabe anotar, quanto às transferências voluntárias e obrigatórias, que o texto constitucional, quando pretendeu referir-se a estas últimas, o fez de forma expressa, como, por exemplo, ao dispor sobre as receitas tributárias a serem entregues pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, no art. 159, bem como ao dispor sobre a aplicação de percentual mínimo de receitas de impostos em “educação”, no art. 212. Para a “cultura”, não obstante sua relevância, a Constituição não criou, para a União, transferência de receitas obrigatórias ou realização de despesas obrigatórias.” (grifei)*

**CONSIDERANDO** que os auxílios financeiros de natureza obrigatória da União para os Estados são previstos expressamente no texto constitucional (artigos 198, § 3º, inciso II, e 211, § 1º c/c artigo 60 do ADCT), os quais exigem **critérios objetivos** em **lei específica** para disciplinar as transferências intergovernamentais para as áreas de saúde e educação que afastam qualquer escolha ou outro tipo de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo da União, critérios esses atualmente definidos pela Lei Complementar nº 141, de 2012, e pela Lei nº 11.494, de 2007;

**CONSIDERANDO** que a simples previsão de programas de governo em leis ou medidas provisórias não tem o condão de configurar hipótese de obrigação incondicional para União, a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA  
SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900  
Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

exemplo de vários programas criados por lei, tais como o ProJovem instituído pela Lei 11.129/2005, assim como os programas previstos nas Medidas Provisórias nº 2.178, de 2001, e 411/2007;

**CONSIDERANDO** que se a União pudesse realizar transferências para o Estado do Rio Grande do Norte pagar despesas remuneratórias de servidores das áreas de saúde, educação e segurança pública, tal medida configuraria precedente jurídico para que os demais Estados e mais de 5,5 mil Municípios reivindicassem o mesmo tratamento no campo político e/ou judicial, medida com elevado potencial de **risco moral** para a condução da política fiscal, que se demonstra em flagrante atrito com o disposto no **artigo 4º, § 2º, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal**, segundo o qual as **metas fiscais devem estar compatibilizadas e devem evidenciar consistência com as premissas e objetivos da política econômica nacional**;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte declarou no site do Tesouro Nacional despesa total com pessoal no **3º quadrimestre de 2016** de R\$ 4,6 bilhões, o que corresponde a 53% da receita corrente líquida do Estado, valor **4,97 pontos percentuais** acima do limite máximo fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal;

**CONSIDERANDO** que no **1º quadrimestre de 2017** o Poder Executivo deveria ter reduzido pelo menos 1/3 do excedente da despesa com pessoal verificado no quadrimestre anterior, em atendimento à exigência prevista no artigo 169, § 2º da Constituição da República, regulamentado pelo artigo 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000, fato que não ocorreu, tendo a despesa total com pessoal atingido no referido período R\$ 5 bilhões (56,96% da receita corrente líquida), valor muito acima do limite máximo de 49% fixado para o Poder Executivo;

**CONSIDERANDO** que as despesas de pessoal foram crescendo, sem que medidas corretivas exigidas constitucionalmente fossem adotadas no período fixado para o enquadramento (dois quadrimestres), atingindo, no **2º quadrimestre de 2017**, o montante de R\$ 5,3 bilhões, valor que corresponde a **57%** da receita corrente líquida do Estado (**8,44 pontos percentuais**) acima do limite máximo fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (49%);

**CONSIDERANDO** que, para situações como essas, o artigo 169, § 3º da Constituição da República, que a todos obriga, não prevê nenhuma forma de socorro da União, mas adoção de medidas objetivas, tais como a **redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança**, seguida da exoneração de servidores não estáveis, percurso constitucional que não pode ter nas transferências voluntárias instrumento de **escapismo** para vedações e regras constitucionais próprias das finanças públicas e, no caso específico, para despesa com pessoal;

**CONSIDERANDO** que o artigo 10, item 12 da Lei nº 1.079, de 1950, com redação dada pela Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 2000), configura crime de responsabilidade quem



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**  
Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA  
SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900  
Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

realizar e receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei;

**CONSIDERANDO** que, constatada a impossibilidade de o Estado adotar as medidas constitucionalmente previstas para organizar as finanças públicas, havendo algum dos previstos no artigo 34 da Lei Maior, o remédio constitucionalmente previsto é a **INTERVENÇÃO** da União no Estado para adoção das medidas corretivas previstas para o caso em questão;

**CONSIDERANDO** que, se toda e qualquer transferência prevista na lei orçamentária ou lei de créditos extraordinários, de natureza eminentemente orçamentária, pudesse ser classificada como determinação legal, de forma a criar obrigação incondicional para a União, haveria elevado risco de subavaliação da Receita Corrente Líquida federal, uma vez que o artigo 2º, inciso IV, alínea 'a' da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que devem ser deduzidos da receita bruta os “*valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal*”, comprometendo o cumprimento dos limites fiscais pelos Poderes e órgãos autônomos da União, além de reduzir o mínimo de saúde da União, que têm como parâmetro de cálculo a RCL;

**CONSIDERANDO**, por derradeiro, o alerta consignado na Declaração de Voto do Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, no sentido de que a inobservância do artigo 167, inciso X da Constituição da República “*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*”, o que deve ser acrescido da possibilidade de o descumprimento das regras constitucionais e legais mencionadas nesta Recomendação configurar **CRIME DE RESPONSABILIDADE** referido no artigo 85 da Carta Política e Lei nº 1.079, de 1950, com redação dada pela Lei nº 10.028, de 2000;

**CONSIDERANDO**, por fim, que, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 1993, compete ao Ministério Público expedir recomendação visando ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover, este Órgão Ministerial **RESOLVE**:

### **RECOMENDAR**

Ao Ilustríssimo Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Senhor **GEORGE ALBERTO DE AGUIAR SOARES**, ao Ilustríssimo Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, senhor **ESTEVES PEDRO COLNAGO JÚNIOR**, e à Ilustríssima Secretária do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Senhora **ANA PAULA VESCOVI**, que, na condição de responsáveis pelos órgãos centrais de orçamento e de contabilidade e administração financeira



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU**

Gabinete do Procurador JÚLIO MARCELO DE OLIVEIRA

SAFS - Q. 04 - Lote 1 - Edifício Sede, Sala 121 - Brasília - DF 70042-900

Telefone: (61) 3316.7136 - E-mail: Proc-JMO@tcu.gov.br

da União, adotem as medidas necessárias com o objetivo de impedir que recursos da União sejam transferidos para o Estado do Rio Grande do Norte pagar despesas com pessoal, sob pena de responsabilidade solidária com o agente político responsável pelo ato comissivo que vier a afrontar o disposto no artigo 167, inciso X da Constituição da República e a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como sejam observadas as condicionantes previstas no artigo 169, § 2º da Constituição da República, regulamentadas pelos artigos 23 e 25, §§ 1º e 3º da Lei Complementar nº 101, de 2000, que determinam a **suspensão imediata**, com exceção das transferências voluntárias para as áreas de **educação, saúde e assistência social**, de todos os demais repasses de recursos da União para o Estado que não observar o prazo para eliminação do excedente da despesa de pessoal, devendo pelo menos 1/3 ser eliminado no 1º quadrimestre subsequente à verificação do excedente - o que não foi observado pelo Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte -, sob pena de incorrer nas hipóteses de responsabilização previstas no artigo 73 do referido Diploma Legal.

Brasília, 22 de dezembro de 2017.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Júlio Marcelo de Oliveira', written over a light grey horizontal line.

Júlio Marcelo de Oliveira  
Procurador