

PROCESSO Nº: 4912/2019-TC – TC

INTERESSADO: Diretoria da Administração Direta - DAD

ASSUNTO: Representação

ÓRGÃO JURISDICIONADO: Sec. de Estado do Planejamento e das Finanças - SEPLAN

RELATOR: Conselheiro Renato Costa Dias

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. PLANO DE FISCALIZAÇÃO ANUAL 2019/2020. ATUAÇÃO CONCOMITANTE. ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS SOB OS ASPECTOS CONTÁBIL, ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. DECRETO QUE INSTITUI O SISTEMA FINANCEIRO DA CONTA ÚNICA NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. IMPROPRIEDADES COM SIGNIFICATIVO POTENCIAL DE VIOLAÇÃO DAS NORMAS DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL. DEFESA PRÉVIA APRESENTADA. PARECER MINISTERIAL PELO INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. CAUTELAR DEFERIDA. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRECEDENTES DESTA CORTE. FUNGIBILIDADE. *PERICULUM IN MORA* REVERSO. ACOLHIMENTO PARCIAL DO PEDIDO. MODIFICAÇÃO DA CAUTELAR.

Relatório

O presente processo tem início com Representação formulada pela Diretoria de Controle Externo da Administração Direta - DAD, em face da publicação do Decreto de nº. 29.007/2019, por meio do qual ficou instituído o Sistema Financeiro da Conta Única no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Em sua Representação, a Diretoria da Administração Direta – DAD afirmou que o referido Decreto conteria alguns vícios, principalmente no que concerne à: 1) ausência da expressa exclusão dos recursos públicos incompatíveis com a sistemática de conta única; 2) insuficiência dos mecanismos disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF referente à individualização contábil da natureza, origem, fonte orçamentária e titularidade das verbas públicas depositadas ou extraídas da conta única do Poder Executivo; 3) chancela dada pelo art. 5º do Decreto nº 29.007/2019¹ à utilização discricionária pelo governo

¹ Art. 5º Para atender à necessidade momentânea de caixa, fica a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) autorizada a utilizar os recursos financeiros recolhidos à Conta Única do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

estadual dos recursos depositados na Conta Única de forma genérica, sem se ater aos mecanismos de controle de titularidade e das restrições impostas por meio do art. 8º, parágrafo único e 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal; 4) possibilidade de qualquer utilização das aplicações financeiras dos recursos afetados à Conta Única, em afronta ao art. 8º e 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ante a inexistência de segregação das verbas legalmente vinculadas a outros fins. Por estas razões, pleiteou a edição de tutela acautelatória suficiente à sustação dos efeitos concretos do Decreto nº 29.007/2019.

Ouvidos os responsáveis, na pessoa dos Srs. José Aldemir Freire e George Luiz Rocha da Câmara, Secretário e Secretário Adjunto da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças – SEPLAN, respectivamente, estes vieram aos autos e produziram sua resposta de forma conjunta, expondo suas razões e pleiteando a não determinação de cautelares em desfavor da Secretaria.

Remetidos os autos ao Corpo Técnico, este emitiu nova informação (evento nº 28), na qual se pronunciou no sentido de acolher parcialmente a irresignação dos Secretários, em específico, no que tange à conversão em mera recomendação da tutela cautelar originalmente pleiteada em torno do art. 1º do Decreto nº 29.007/2019², o qual se limitou a mencionar genericamente as exceções legais à logística da Conta Única, porém, afirmou que não houve nenhuma modificação de entendimento em relação aos demais pontos de sua representação inicial, pelo que reiterou o requerimento das demais medidas cautelares cogitadas.

Com vista dos autos, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPJTC, na lavra do Douto Procurador Thiago Martins Guterres, opinou pelo indeferimento das medidas cautelares reiteradamente pleiteadas pela Diretoria de Administração Direta (eventos nº 04 e 28), sugerindo alternativamente a edição de simples recomendação ao Poder Executivo Estadual.

Por meio do Acórdão No. 244/2020 – TC, o Plenário dessa Corte deferiu a cautelar determinando que o responsável pela SEPLAN, no prazo máximo de 30 dias: se abstinhasse de utilizar ou autorizar a utilização de recursos vinculados integrados à Conta única, e seus rendimentos, em qualquer finalidade que seja estranha ao objeto de sua vinculação, fixando-se

² “Art. 1º Fica instituído o Sistema Financeiro da Conta Única, no âmbito do Poder Executivo Estadual, com objetivo de concentrar todos os ingressos de recursos financeiros da administração, aí compreendidos seus órgãos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes pertencentes ao Orçamento Geral do Estado, ressalvados os casos previstos em Lei.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais) com fulcro no art. 110 da LC 464/12 c/c o art. 326 do Regimento Interno.

Dessa decisão, o Responsável adentrou com o documento de nº 5361/2020-TC, requerendo, em suma, a revogação da medida cautelar, o qual foi apreciado por esta relatoria, tendo assim, proferido decisão monocrática que modificou alguns termos da cautelar e, em obediência ao art. 120, §3º, da LCE nº 464/2012 e 345, §3º da Resolução nº 009/2012-TCE, traz a decisão para deliberação deste plenário.

É o que importa relatar, passo a fundamentar.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Fundamentação

O caso que se põe em questão consiste em matéria cujo tema reserva certa complexidade, pois consiste, em princípio, em confrontar em um único tema, uma união de princípios jurídicos e contábeis, além de administrativos, econômicos, entre outros que venham a sujeitar a análise desse processo por vários prismas.

Sendo assim, cabe enfrentar a matéria de forma mais detalhada e minuciosa, se detendo em cada um de seus pormenores, sem se afastar, em cada ponto do julgamento, do merecido cuidado devido na aplicação do direito, seja de forma específica, seja confrontando com princípios jurídicos e contábeis, ou ainda, dentro de um contexto mais amplo do desenrolar das possíveis aplicações e interpretações melhor aplicáveis, passando, desse modo, a enfrentar a matéria de forma mais detalhada, o que se traduz melhor em subdividi-la em tópicos, o que passo a fazer doravante.

I. Esclarecimentos preliminares

Como resultado da presente modalidade fiscalizatória, foi elaborada representação pelo Corpo Técnico, a qual apontou a possível prática de atos legalmente reprováveis, justificando, inclusive, sua apreciação parcial do caso pela Corte, em momento processual de exceção, já que, devido à gravidade e potencial lesão decorrente dos fatos e situações narradas, justificou a proposição de medida cautelar.

Vale observar que a revisão da presente cautelar não é o único ponto apontado pela instrução processual como ofensivo ao ordenamento, porém, apenas ele é trazido, de forma direta, à apreciação neste momento processual, ficando as demais questões destinadas a serem apreciadas no julgamento final, quando se analisará definitivamente, e de modo completo, o mérito.

Já no que diz respeito à possibilidade de os Tribunais de Contas determinarem medidas cautelares, o art. 120, da Lei Complementar n.º 464/2012 c/c art. 345 do Regimento Interno/TCE, dispõem que, no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o **Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação editar tais medidas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Tal dispositivo se encontra em perfeita sintonia com o disposto no art. 1º, X, da mesma LCE nº 464/2012, que autoriza, expressamente, ao Tribunal de Contas determinar, entre outras medidas, a suspensão cautelar de ato ou procedimento diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público.

Do mesmo modo, o **Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento no sentido de que**, no esteio da Teoria dos Poderes Implícitos, **os Tribunais de Contas no Brasil são competentes para apreciação e concessão de medidas cautelares**, até mesmo sem a oitiva prévia do responsável, haja vista o Poder Geral de Cautela (CF, art. 71). Como é possível extrair da decisão, a seguir, transcrita:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. [...] (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033)

II. Da possibilidade de revisão das cautelares

De outra banda, é necessário, ainda, situar a natureza das medidas cautelares, extraindo delas, sempre, seu **caráter *rebus sic standibus* (excepcional e transitório)**, portanto), além da necessária harmonia à finalidade à qual se pretende sua eficácia, **deduzindo-se, então, a possibilidade de sua revisão a qualquer momento, inclusive de modo monocrático**, como podemos extrair do art. 345 da Resolução 009/2012:

Art. 345. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

§ 3º Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal até a terceira sessão subsequente.

...

§ 5º A medida cautelar poderá ser revista pelo Relator, de ofício ou a pedido da parte interessada. (Destques acrescidos)

Assim, dado o sistema da cautelar e sua natureza transitória, impõe-se que **tais medidas possam ser ajustadas de acordo com a necessidade, podendo sofrer modificações e ajustes** durante o andamento processual, sendo coerente que nossa legislação preveja essa possibilidade, o que é o caso em tela.

Assim, constato que a jurisprudência dessa Corte já tem sedimentado o entendimento de que as decisões referentes às medidas cautelares são irrecorríveis, porém, **a legislação, permitindo sua revisão a qualquer tempo, mesmo que de ofício, impõe que se analise caso a caso sob essa ótica específica**, pelo que entendo que a documentação acostada pelo Responsável, em que pese hospedar *Pedido de reconsideração*, instrumento inadequado neste momento processual, traz em seu bojo, pedido para que seja a cautela revista, motivo pelo qual recebo o recurso como petição incidental, a fim de apreciar o pedido nela consignado.

Nem se diga que escaparia a competência para este Relator modificar monocraticamente (*ad referendum*) a referida cautelar, visto que o citado artigo é absolutamente cristalino no que diz respeito aos poderes conferidos ao Conselheiro Relator. É dizer, quando quis a *mens legis* tratar do colegiado, denominou *Tribunal* e da leitura do art. 345 do Regimento Interno vê-se que “**a medida cautelar poderá ser revista pelo Relator, de ofício ou a pedido da parte interessada**”. Por tais razões, decido com espeque no art. 345 § 3º e 5º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

III. Da natureza da matéria específica sob análise

Passando, agora, a tratar sobre a matéria referente ao processo e antes de adentrar aos pormenores das questões e riscos envolvidos no processo, é necessário compreender, conforme já dito inicialmente, que o tema sobre debate trata tanto de questões de natureza afetas à contabilidade, quanto matéria jurídica, sendo estas suas principais, mas não únicas, naturezas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Desse modo, temos de partir com o foco inicial projetado na Lei 4.320/64 (Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro), que em seu art. 56 diz o seguinte:

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Note-se que esse ponto de partida, constitui o alicerce sobre o qual todo o tema tratado no presente processo se fixa, se apoia e se sustenta.

A ideia principal que pode se extrair do dispositivo é justamente **a observância ao princípio de unidade de tesouraria**, que aponta para a tendência de que todos os recursos da unidade orçamentária devam estar centralizados em um único lugar.

Em termos mais modernos, tendo em vista a época em que a lei entrou em vigor, o legislador não poderia antever como os recursos seriam geridos em um futuro distante daquele momento, em que a grande maioria, quase a totalidade, dos valores movimentados pela Administração, se dariam por transações bancárias, e mesmo as poucas exceções, em algum momento, seriam oriundas de alguma conta, em alguma instituição financeira.

Entendendo de modo mais simples, **a regra da unidade de tesouraria**, que antigamente movimentava valores em dinheiro vivo, e nos tempos hodiernos, **se consubstancia como uma conta única, em uma instituição bancária**.

Entretanto, é necessário que, junto com essa ideia, se cristalize o entendimento que **essa unidade é a regra**, porém, ao longo das mais de 5 (cinco) décadas que decorrem da edição da lei nº 4.320/64, muito de sua interpretação jurídica, contábil, administrativa e econômica evoluíram, bem como das necessidades de cunho prático e real, **criando-se muitas situações em que fez necessário viabilizar exceções, para a sobrevivência dos princípios e do próprio sistema**.

Necessário, ainda, pontuar que ao longo desse mais de meio século de vigência, não foram poucas as exceções que ganharam vida nessa seara, fazendo com que a regra, traçada inicialmente, visse, em seu futuro, um sistema composto, como uma verdadeira colcha de retalhos, porém com cobertura plenamente identificada, tendo como linha mestra a conta única, excetuada por situações muito específicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Algumas dessas exceções podem ser mais facilmente citadas, inclusive levando em consideração sua própria natureza, passando, esta relatoria, nesse momento, a se debruçar sobre alguns desses casos necessários.

IV. Dos casos excepcionais

Inicialmente, cumpre esclarecer que na estrutura do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte existem diversos fundos especiais e de recursos que, seja por sua natureza ou em razão de disposições de leis federais devem ter seu controle e gestão executados com recursos separados, permanecendo em contas bancárias específicas, o que não permite a incorporação desses valores à conta única do Estado.

i. Regime próprio da previdência

Talvez o caso mais claro, em que se verifica a necessidade de que **recursos sejam manejados paralelos** ao regime de conta única digam respeito àqueles referentes ao **Regime Próprio de Previdência**, seja por sua natureza ou em razão de disposições de leis federais, estes recursos devem permanecer em contas **bancárias específicas**. Nesse ponto, como bastante elucidado nas razões do peticionante, não se há de confundir, no contexto da conta única, a **exigência de contas específicas** com o **mandamento legal de vinculação**, porquanto não há proibição legal de os recursos vinculados serem, **eventualmente**, depositados em conta única, desde que observada a programação financeira, a imperativa vinculação dos recursos e o mecanismo de fonte/destinação de recursos (DDR), para que as baixas em disponibilidade sejam feitas *fonte a fonte*, devidamente monitoradas pelo SIGEF/RN.

Pois bem. Recursos dessa natureza são arrecadados e pagos de forma vinculada ao regime próprio da previdência, e, conforme o modelo federal, obedecendo ao disposto nos arts. 16 e 19 da Portaria MPS 402/2008³, devem ter sua escrituração contábil e suas disponibilidades financeiras mantidas e depositadas em contas bancárias específicas, apartadas dos recursos ordinários do ente federativo.

³ Portaria nº 402 de 10 de novembro de 2008 - Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

ii. Convênios e contratos de repasse

Outro caso que deve ter seus recursos tramitados em contas afastadas da conta única do Estado, diz respeito aos recursos oriundos de convênios e contratos de repasse (art. 10, §3º, I do Decreto nº. 6.170/2007 e art. 41, §4º da Portaria Interministerial nº 424/2016), bem assim, por força contratual, nos contratos de empréstimos e financiamentos (operações de crédito), que por sua própria natureza, além de necessitar de controle específico sobre a execução desses recursos, devem ter sua utilização de forma muito específica, sendo necessário o apartamento de seus valores.

iii. Recursos da saúde

Como é de conhecimento corrente, nossa federação se organiza de modo a adotar alguns serviços públicos essenciais, sendo a saúde um deles, tocando esta obrigação às três esferas de governo, federal, estadual e municipal, porém, a Lei Complementar nº 141/2012, em seus arts. 13, §2º e §4º, 14 e 16, traz previsão específica no sentido de que os recursos do Fundo de Saúde transferidos pela União, de fundo a fundo, para as ações e serviços públicos de saúde, deverão ser movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial, conforme redação a seguir transcrita:

Art. 13. ...

§ 2º Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

...

§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

...

Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

De igual maneira, a segregação deve ocorrer em todas as transferências fundo a fundo para as ações e serviços públicos, que deverão ser movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas, mantidas em instituição financeira oficial.

iv. Do FUNDEB

Passando os Estados a fazer parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, segundo o que prescreve o art. 17 da Lei nº 11.494/2007, os recursos serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, abertas para esse fim e mantidas na instituição financeira oficial. Senão, vejamos a literalidade do dispositivo:

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

V. *Mais algumas considerações acerca da utilização de verbas vinculadas*

É importante, observar, ainda, que **já existe autorização constitucional para desvinculação de 30% de certas receitas dos Entes**, respeitadas as exceções previstas no próprio texto, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 93, de 08.09.2016, a qual alterou o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluindo os arts. 76-A e 76-B, prorrogando a desvinculação de receitas da União (DRU) e estabelecendo a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (DREM)⁴, ficando desvinculadas 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, à exceção das receitas destinadas à saúde e à educação. Vejamos sua redação:

Art. 76 – A São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

⁴ Fonte: Agência Senado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 76 – B São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município."

Convêm esclarecer que **a desvinculação de determinado percentual de receitas vinculadas, excetuadas as receitas destinadas à saúde e à educação, não deve ser confundida com a autorização para antecipação de valores relativos a recursos vinculados para posterior devolução**, pois que, enquanto a desvinculação já possui autorização constitucional, revela-se imprescindível autorização legal, para a utilização antecipada de recursos vinculados.

Importante destacar que os recursos desvinculados, nos termos do art. 76-A da ADCT da *Constituição Federal*, nesse montante, não precisam ser posteriormente devolvidos às fontes vinculadas, enquanto que aqueles que são antecipados precisam ser devolvidos **dentro do exercício**, sendo que a comprovação desta devolução seria feita atualmente por intermédio de um anexo do Relatório de Gestão Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Assim, resta claro que seria possível, também no âmbito do Estado do RN, a **antecipação de valores** relativos a recursos vinculados, **desde que haja uma autorização legal para tanto, não podendo, entretanto, tal autorização ser conferida apenas por meio de Decreto**, uma vez que as vinculações possuem previsão legal, e o Decreto, por se tratar de ato infralegal, não pode se sobrepôr à lei. Cumpre ressaltar, ainda, que, nesse caso, exige-se a devolução às fontes vinculadas dos recursos, **a ser efetivada dentro do mesmo exercício financeiro e devidamente comprovada junto a este Tribunal nos moldes e prazos previstos na Resolução nº 028/2020-TCE/RN, como anexo do Relatório fiscais do último quadrimestre do exercício financeiro correspondente.**

Quanto à utilização de rendimentos, o Decreto autoriza a Secretaria de Planejamento a aplicar os recursos disponíveis na conta única, sendo que seu resultado, independente da fonte, constituirá fonte de recurso ordinário do Tesouro. Neste ponto, há necessidade de adequar a medida cautelar, aos mesmos moldes adotados no âmbito da União, que toma por base as disposições contidas na MP n.º 2.170-36, de 23 de agosto de 2001:

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os recursos dos fundos, das autarquias e das fundações públicas federais não poderão ser aplicados no mercado financeiro.

§ 1º O Ministro de Estado da Fazenda, em casos excepcionais, poderá autorizar as entidades a que se refere o caput deste artigo a efetuar aplicações no mercado financeiro, observado o disposto no parágrafo único do art.1º.

§ 2º Às entidades a que se refere o art. 1º que possuem, em 15 de dezembro de 1998, autorização legislativa para realizar aplicações financeiras de suas disponibilidades é assegurada a remuneração de suas aplicações, que não poderá exceder à incidente sobre a conta única.

Nesse passo, compreende-se que **a ausência de previsão expressa em lei no sentido de que os rendimentos constituam receita dos próprios fundos ou entidades e/ou de que precisam ser utilizados nos mesmos objetos das vinculações, autoriza o Estado a dispor de tais rendimentos de forma livre, com base no previsto no parágrafo Único, art. 7º, do Decreto Estadual, assim como vem sendo feito no âmbito da União.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

VI. *Do registro contábil - necessidade de mecanismo de classificação dos recursos que permita a identificação da titularidade e sua eventual vinculação.*

Como é sabido, é **imprescindível que seja observado o mecanismo obrigatório da classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos**. Essa classificação tem o objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos, integrando as receitas e as despesas.

Desse modo é possível se verificar o código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária, bem como aquele utilizado na despesa correlacionada, propiciando o controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária e a correta aplicação dos recursos vinculados, quando esses existirem.

Nossa legislação, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), determina o seguinte em seus arts. 8º e o art. 50, inciso I:

Art. 8º [...]

Parágrafo único. *Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Art. 50. *Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:*

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

...

No caso verificado nos autos, **constata-se que muitas fontes de recursos possuem emprego em despesas vinculadas, sendo absolutamente necessário que o registro contábil revele a origem desses recursos e seu destino final**, o que não é possível em vários casos, conforme bem caracterizado pela representação feita pelo Corpo Técnico, (Evento 4, págs. 8 e 9).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Isso não significa que tais recursos sejam necessariamente manejados de forma segregada da conta única do Estado, apenas que o sistema contábil adotado pelo Estado seja detalhado o suficiente para que seja possível verificar os valores que ingressaram e sua aplicação posterior, ao final do período em que esses valores devam ser empregados em suas finalidades específicas.

São exemplos bem característicos as contas bancárias, de titularidade do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), cuja instrução revela, durante o período sob análise nos autos, a soma total de cerca de 35(trinta e cinco) milhões de Reais em saldo, com recursos oriundos da arrecadação de multas por infração à legislação de trânsito. Esses recursos, por força do disposto no Código de Trânsito Brasileiro (Lei ° 9503/1997), devem ser obrigatoriamente empregados em despesas específicas, como, sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito.

Verifica-se que não é possível se fazer a correlação entre a entrada desses recursos, de um lado, e, de outro, o seu emprego. Observe que esse não é o único caso citado no processo, também não é possível verificar essa correlação na Agência Reguladora de Serviços Públicos (ARSEP), Potigás e CAERN, só para citar alguns casos exemplificativos.

Desse modo, **é necessário se interpretar o Decreto nº 29.007/2019 de modo que os recursos que adentrem à conta única do Estado, naquilo que diz respeito a despesas que devem ser utilizadas de forma vinculada a alguma função, sejam efetivamente gastos nessa função, dentro do objeto dessa vinculação**, o que, em meu juízo de cognição sumária, diz respeito à **necessidade de maior controle contábil, não se revelando necessária a segregação dos valores do regime de conta única.**

VII. Do preenchimento dos requisitos para edição da cautelar

No que tange à previsão para edição de medidas cautelares, no âmbito do Tribunal de Contas, inicialmente é importante destacar que esta encontra respaldo em sua própria Lei Orgânica – LOTCE (Lei Complementar Estadual nº 464/2012), já no art. 1º, X, bem como, de forma um pouco mais detalhada, em seu art. 120, cuja redação se transcreve a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

Art. 1º. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

...

X - suspender, cautelarmente, a execução de ato ou procedimento, diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público, ou determinar a sua suspensão, no caso de contrato;

...

Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

...

A medida processual sob análise se encontra em harmonia com o Direito Processual Civil, cujo novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015), em seu art. 300, aplicável subsidiariamente em matéria processual, por força do art. 144, LOTCE, disciplina o seguinte:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No caso em tela, percebe-se claramente que, uma vez realizadas tramitações financeiras com base no Decreto nº. 29.007/2019, interpretado em sua forma mais extensa, poderia causar sérios prejuízos ao bom andamento da execução orçamentária, correndo-se o risco de desrespeito aos montantes que seriam de competência de entidades específicas ou que são afetados a determinados serviços, além de não ser possível auferir determinadas destinações previstas em leis, bem como vários outros casos que poderiam surgir da aplicação da referida norma no decorrer do tempo.

Outrossim, outra dificuldade emerge da instrução, sendo ela a difícil possibilidade de reparação de eventuais desvirtuamentos, a começar pela dificuldade de identificação da competência orçamentária para cada entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

VIII. Do periculum in mora in reverso e da necessidade de modificação da decisão cautelar inicial.

Do balançar de olhos entre a petição hospedada no processo nº 5361/2020 (apenso) e a cautelar editada por meio do Acórdão nº 244/2020-TC do Plenário do Tribunal de Contas, é possível se inferir que ela é **por demais restritiva**, e, além de prejudicar a operacionalização e programação financeira em curso, cria um sistema contábil composto por uma infinidade de contas separadas, nas quais os recursos disponíveis são utilizados de forma inteiramente separada, independente e sem conexão, ao arrepio da lei, frise-se.

Com efeito, tal fato pode vir a trazer grandes dificuldades na execução do orçamento e no atendimento ao cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado, na medida em que não ter como cumprir essas obrigações, mesmo dispondo de valores orçamentários disponíveis e que poderiam ser utilizados nessa função, ao menos quando não houvesse proibição legal taxativa.

Sendo assim, **é necessário modular os termos da cautelar editada para que esta contemple, apenas, os casos mais importantes em que ocorrem vedações legais proibitivas da agregação de valores à conta única do Estado**, além de sugerir, nos demais casos, um maior rigor contábil que propicie auferir o emprego de recursos vinculados, porém que não necessitem de tratamento segregado da regra estabelecida na Lei 4.320/64.

Conclusão

Ante o exposto, trago a este plenário, para deliberação, a decisão por mim proferida nos autos desse processo para ratificação desta Corte, nos termos estabelecidos no art. 120, §3º, da LCE nº 464/2012 e 345, §3º da Resolução nº 009/2012-TCE, tendo tal decisão o seguinte teor:

“Acolhendo parcialmente o parecer do MPJTC e parcialmente a informação do Corpo Técnico, nos termos do art. 71, incisos IX e X da Constituição Federal, bem como do art. 53, inciso VIII e IX da Constituição Estadual do RN, considerando as prerrogativas insculpidas no art. 1º, incisos VII e XIX, DECIDO MONOCRATICAMENTE, nos seguintes termos:

a) ACOLHO PARCIALMENTE o pedido formulado nos autos do processo 5361/2020 para fins de MODULAR A TUTELA CAUTELAR concedida, no sentido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

determinar ao Senhor José Aldemir Freire, Secretário de Estado do Planejamento e Finanças, ou outra pessoa que venha sucedê-lo que:

a.1) mantenha segregado os recursos relativos ao a) Regime Próprio de Previdência do Estado do Rio Grande do Norte (Instituto de Previdência do Estado do RN – IPE); b) convênios e contratos de repasses; c) recursos da saúde; d) recursos relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, bem como e) quaisquer recursos oriundos de transferência fundo a fundo, se abstendo de utilizar ou autorizar a utilização desses recursos vinculados à Conta única, e seus rendimentos, nos termos da legislação aplicável, fixando-se multa diária de R\$500,00 (quinhentos reais) com fulcro no art. 110 da LC 464/12 c/c o art. 326 do Regimento Interno, a ser infligida em caráter pessoal à autoridade acima mencionada;

Em acréscimo, sintetizando as proposições oriundas do debate processual realizado em sessão, VOTO no sentido de que:

a.2) providencie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a efetiva implementação das adequações necessárias no Sistema Contábil, no sentido de dotá-lo dos elementos necessários para assegurar a individualização na gestão (ingressos, disponibilidade e saída) dos recursos a serem movimentados na conta única do tesouro, oferecendo a possibilidade de realizar adequado controle por fonte de recurso/destinação, de modo a garantir sua utilização conforme as vinculações que venham a ser necessárias por força da lei, seja pelo desdobramento da classificação das fontes de recursos nas contas de controle de disponibilidade DDR, seja por meio do uso de informações complementares nos lançamentos contábeis.”

VOTO, ainda, para:

b) conceder prazo de 180 (cento e oitenta dias), para que a SEPLAN a partir de então se abstenha de utilizar livremente os recursos depositados em conta única fora do objeto de suas vinculações legais, sendo que, caso passe a haver previsão legal expressa para tanto, que a pretensa antecipação respeite as condições previstas em lei, com a devolução dos recursos às fontes vinculadas legalmente dentro do mesmo exercício financeiro, devidamente comprovada mediante anexo do Relatório de Gestão Fiscal, a ser enviado a esta Corte de Contas no prazo referente às entregas do último quadrimestre do exercício financeiro correspondente, atualmente regulamentado pela Resolução nº 028/2020-TCE/RN.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro Renato Costa Dias

c) No mesmo prazo de 180 (cento e oitenta dias), determinar à SEPLAN que se organize para repassar às unidades, fundos e fontes vinculadas os rendimentos das aplicações financeiras das suas disponibilidades, quando houver previsão legal expressa nesse sentido.

d) determinar à autoridade responsável, que comprove o cumprimento das medidas cautelares no prazo de 5 dias após o vencimento de cada uma delas, sob pena de multa diária de 500,00 em caso de descumprimento de cada uma delas.

e) autorizar a SEPLAN, até 31 de dezembro de 2023, a proceder a desvinculação de 30% (trinta por cento) das receitas do Estado relativas a impostos, taxas e multas, instituídos até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, respeitadas as exceções previstas no art. 76-A do ADCT da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 93, de 08.09.2016.

VOTO, por fim, no sentido de que os prazos determinados por esta decisão, iniciem sua contagem a partir da ciência da parte, na pessoa do Sr. Senhor José Aldemir Freire, Secretário de Estado do Planejamento e Finanças, ou outra pessoa que venha sucedê-lo, nos termos do art. 42, §1º, c/c 46, §3º, ambos da LOTCE (LCE nº 464/2012)

Renato Costa Dias
Conselheiro-Relator