



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Excelentíssimo Senhor Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568

O Advogado-Geral da União, em atenção à manifestação dos Estados, datada de 05 de dezembro de 2019 (petição 77072/2019), e em adição ao quanto exposto a Vossa Excelência na Petição 77882/2019, protocolada no dia 09 de dezembro de 2019, entende relevante aduzir os seguintes pontos, requerendo o que segue ao final do texto.

Na última manifestação apresentada nos presentes autos, a Advocacia-

Geral da União informou que, após ouvidas as instâncias responsáveis por assuntos orçamentários nas pastas ministeriais contempladas pelos valores constantes do item 1.2.2 do “*Acordo Sobre a Destinação de Valores*”, constatou-se que o protocolo de execução postulado pelos Governadores de Estado para o repasse – transferência fundo a fundo – não encontrava correspondência imediata com a base normativa do artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), vez que essa dispõe no seguinte sentido:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Essa análise seguiu uma reserva de positividade estrita, típica das avaliações realizadas no âmbito orçamentário e financeiro dos órgãos do Poder Público. O exame tomou como referência a classificação de despesa pública constante da Lei nº 13.947, de 13 de dezembro de 2019, que formalizou a abertura de crédito especial em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; Meio Ambiente e da Defesa.

Segundo descrição constante do Anexo I da referida legislação, aprovada como consequência direta do acordo certificado nesta causa, parte dos recursos direcionados ao MAPA e ao MMA foram afetados a uma “*modalidade de aplicação*” específica, associada ao código 30, que designa as despesas a serem executadas de forma descentralizada, tal como foi determinado na decisão final proferida pelo Ministro Relator.

Eis, abaixo, a reprodução gráfica das partes dos anexos que discriminam a forma de execução do total de créditos (R\$ 430 milhões) que compõem o item 1.2.2 do acordo homologado:

ÓRGÃO: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
UNIDADE: 22101 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento -
Administração Direta

ANEXO I

Crédito Especial

PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)

Recurso de Todas as
Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2066		Reforma Agrária e Governança Fundiária							75.000.000
			ATIVIDADES						
20 606	2066 21BU	Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça							75.000.000
20 606	2066 21BU 6000	Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça - Na Amazônia Legal							75.000.000
		Produtor beneficiado (unidade): 30.487	F 3	2	30	0	121		45.000.000
			F 3	2	90	0	121		11.250.000
			F 4	2	30	0	121		15.000.000
			F 4	2	90	0	121		3.750.000
TOTAL - FISCAL									75.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									75.000.000

ÓRGÃO: 22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
UNIDADE: 22201 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)

Crédito Especial
Recurso de Todas as
Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2066		Reforma Agrária e Governança Fundiária							175.000.000
			ATIVIDADES						
20 606	2066 21BU	Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça							175.000.000
20 606	2066 21BU 6000	Regularização Fundiária e Assistência Técnica e Extensão Rural na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça - Na Amazônia Legal							175.000.000
		Produtor beneficiado (unidade): 30.487	F 3	2	30	0	121		114.107.142
			F 3	2	90	0	121		28.526.785
			F 4	2	30	0	121		25.892.858
			F 4	2	90	0	121		6.473.215
TOTAL - FISCAL									175.000.000
TOTAL - SEGURIDADE									0
TOTAL - GERAL									175.000.000

ÓRGÃO: 44000 - Ministério do Meio Ambiente
UNIDADE: 44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)

Crédito Especial
Recurso de Todas as
Fontes R\$ 1,00

FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2083		Qualidade Ambiental							280.000.000
			ATIVIDADES						
18 542	2083 21BS	Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios							280.000.000

18 542	2083 21BS 6000	Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça - Na Amazônia Legal								280.000.000
		Ação realizada (unidade): 10	F 3	2	30	0	121			161.000.000
			F 3	2	90	0	121			35.000.000
			F 4	2	30	0	121			69.000.000
			F 4	2	90	0	121			15.000.000
TOTAL - FISCAL									280.000.000	
TOTAL - SEGURIDADE									0	
TOTAL - GERAL									280.000.000	

A classificação de cada despesa pública, de acordo com o figurino orçamentário estabelecido pelo Tesouro Nacional¹, é composta por informações sobre (i) a categoria econômica; (ii) o grupo de natureza da despesa; e (iii) o elemento de despesa, sendo a natureza complementada por designativo referente à “modalidade de aplicação” a ser observada.

Segundo a 7ª edição do manual do Tesouro:

Trata-se de informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito ou mediante transferência para entidades públicas ou privadas. A modalidade também permite a eliminação de dupla contagem no orçamento. Observa-se que o termo “transferências”, utilizado nos arts. 16 e 21 da Lei nº 4.320/1964, compreende as subvenções, auxílios e contribuições que atualmente são identificados em nível de elementos na classificação da natureza da despesa. (fl. 76)

Os códigos associados a cada modalidade de aplicação encontram-se definidos pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, que, entre outras designações, estabelecem as seguintes:

C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

20 - Transferências à União

22 - Execução Orçamentária Delegada à União (43)(I)

30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal

¹ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>

- 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo (40)(I)
- 32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal (43)(I)
- 35 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (58)(I)
- 36 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012 (58)(I)
- 40 - Transferências a Municípios
- 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo (40)(I)
- (...)
- 90 - Aplicações Diretas**
- 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (22)(I)
- 93 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe (52)(I)
- 94 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe (52)(I)

Conforme se pode extrair de alguns dos códigos referidos, há indicações que são explicitamente pertinentes com transferências fundo a fundo (e.g. 31; 36; 41), outras que especificam aplicações diretas (cód. 90) e outras que se aplicam a formas descentralizadas de execução (cóg. 30).

Esta última modalidade foi graficamente associada à satisfação dos créditos inseridos nos Anexos da Lei nº 13.947/2019, nas linhas relacionadas a ações de (i) “*regularização fundiária e assistência técnica e extensão rural na Amazônia Legal*” (classificação programática nº 2066 21BU 6000, créditos em favor do MAPA); e (ii) “*prevenção, fiscalização, combate e controle ao desmatamento ilegal, aos incêndios florestais e aos demais ilícitos ambientais na Amazônia Legal*” (classificação programática nº 2083 21BS 6000, créditos em favor do MMA).

As unidades de assuntos orçamentários que foram consultadas anteriormente por esta Advocacia-Geral da União apenas apontaram, em suas informações, o protocolo regularmente aplicado à execução de ações orçamentárias caracterizadas pelo código 30, isto é, por uma modalidade de aplicação não qualificada pelo designativo “fundo a fundo”.

Ocorre que a avaliação a ser feita a propósito da executoriedade dos

créditos especiais abertos como corolário do Acordo homologado judicialmente nestes autos deve atrair, pela singularidade da situação, um discernimento menos estrito.

A decisão homologatória do Acordo, datada de 17 de setembro de 2019, como decisão de mérito que é, nos termos do art. 487, inc. III, alínea “b” do Código de Processo Civil de 2015, constituiu-se inegavelmente em obrigação a ser cumprida pelos entes públicos a ela vinculados.

Nesse sentido, os compromissos assumidos pela União, em especial o de transferir para os Estados da Amazônia Legal o valor de R\$ 430 milhões (quatrocentos e trinta milhões de reais), poderia ser compreendido como tendo a mesma força normativa de uma disposição constitucional ou legal, já que homologados por decisão judicial que faz coisa julgada material.

Com isso, restaria afastado o enquadramento das transferências descentralizadas relativas ao item 1.2.2 do Acordo do conceito de transferência voluntária contida no art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, já que concretizada a hipótese negativa identificada ao final desse dispositivo, referente à transferência *“que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”*

A relevância dessa compreensão está bem explicada na citada petição dos Estados, já que, se tal transferência for entendida como tendo natureza obrigatória, logicamente não poderá ser considerada voluntária, com todos os consectários que disso decorrem, devidamente explicitados na petição dos Estados.

Portanto, em uma análise melhor contextualizada da decisão homologatória de Sua Excelência, pode-se depreender que ao estabelecer a *“execução de maneira descentralizada”* (item 1.2.2) ela não teria associado a satisfação dos R\$ 430 milhões para os Estados da Amazônia Legal a um conceito taxativo de transferência voluntária, somente aplicável a repasses feitos a título de uma cooperação, auxílio ou assistência financeira que decorresse de uma política pública setorial qualquer.

Na melhor interpretação do acordo, pontuada, inclusive, pelos padrões de lealdade processual consagrados pelo CPC/15, a menção à “*maneira descentralizada*” de execução parece ter objetiva a necessidade de satisfação dos critérios de distribuição indicados no dispositivo da decisão, a saber: “*área territorial do Estado, população estimada na data da homologação do acordo, o inverso do PIB per capita dos Estados, o número de focos de queimadas e a área desmatada total por Estado*”.

Nesse visual de coisas, a cautela da descentralização assoma muito mais como uma determinação de aplicação desses critérios, mediante intermediação da União, do que como uma exigência de submissão ao protocolo de “transferências voluntárias”, que acarreta um processamento formalmente mais solene, nos termos da manualística de contabilidade pública.

Portanto, em um exame mais verticalizado da decisão homologatória, percebe-se que ela parece veicular uma determinação autoexecutável, apenas dependente da liquidação dos critérios elencados na parte dispositiva.

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União postula que, caso Sua Excelência entenda que a interpretação acima alinhavada é a que melhor corresponde aos propósitos da decisão judicial homologatória, sejam os créditos definidos no item 1.2.2 do Acordo Sobre a Destinação de Valores executados na forma de transferências obrigatórias, para todos os fins orçamentários e financeiros, sob fiscalização da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no presente momento.

Nesses termos, pede-se deferimento.

Brasília, 18 de dezembro de 2019.

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União