



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
2ª Vara Federal de Florianópolis

PROCEDIMENTO COMUM Nº 5008307-41.2017.4.04.7200/SC

AUTOR: ESTADO DE SANTA CATARINA

RÉU: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RÉU: BANCO DO BRASIL S/A

DESPACHO/DECISÃO

O ESTADO DE SANTA CATARINA, no evento 47, apresenta emenda à petição inicial, na qual deduz os seguintes pedidos:

(a) seja deferida tutela de urgência, inaudita altera parte, determinando que o Banco do Brasil se abstenha de aplicar, em relação ao FUNDEB Estadual e ao Fundo Estadual de Saúde do Estado de Santa Catarina, as restrições de transferência interna de recursos entre contas de titularidade ou sob gestão do próprio Estado, mediante procedimento de descentralização de recursos prevista na Lei Estadual n. 12.931/04, sob pena de multa diária de 100 mil reais.

(c) [pedido principal] seja, no mérito, julgada procedente a ação, declarando a ineficácia das restrições previstas no termo de ajustamento de conduta firmado entre Ministério Público Federal, Controladoria-Geral da União e Banco do Brasil às contas de titularidade ou sob gestão do Estado de Santa Catarina e, por consequência, determinando que o Banco do Brasil se abstenha, em definitivo, de aplicar tais restrições nas contas de titularidade ou sob gestão do autor; ou, subsidiariamente,

(d) [pedido subsidiário] seja, no mérito, julgada procedente a ação, declarando o direito do Estado de Santa Catarina de proceder à descentralização da gestão de recursos no FUNDEB Estadual e no Fundo Estadual de Saúde, mediante transferências entre contas de titularidade ou sob gestão do próprio Estado, nos termos da Lei Estadual n. 12.931/04, ou outra que lhe suceder, determinando-se, ao Banco do Brasil, que se abstenha de estabelecer travas eletrônicas que inviabilizem tais transferências;

Alegou que: **(a)** "Ao se examinar os apontamentos que foram realizados em notas técnicas ou informativas da Controladoria-Geral da União (Evento 40), e também no aditivo ao TAC, é possível considerar significativos avanços no quadro geral que havia sido desenhado pela versão originária do Termo de Ajustamento de Conduta, ainda em 2016, a qual foi produzida sem qualquer participação ou anuência de Estados e Municípios"; **(b)** "Não obstante, o processo deliberativo dessa nova fase ainda foi unilateral. Apenas os órgãos federais e as instituições financeiras que originariamente firmaram o TAC deliberaram sobre as questões suscitadas, tendo apenas informado Estados e Municípios sobre as decisões adotadas. Não houve, portanto, o enfrentamento da questão mais fundamental posta na inicial desta ação, isto é, a ilegitimidade de um TAC que, a pretexto de regular a forma de gestão e aplicação de recursos por Estados e Municípios, não incluiu estes últimos como partes interessadas"; **(c)** "Além disso, o Termo Aditivo ao TAC que MPF e CGU firmaram com o Banco do Brasil não contemplou um aspecto básico da tese da ação proposta pelo Estado de Santa Catarina, qual seja: a possibilidade de descentralização de despesas do FUNDEB Estadual e do Fundo Estadual de Saúde, mediante a transferência a unidades gestoras do próprio Estado"; **(d)** "nos termos da Lei Estadual n. 12.931/04, há no âmbito do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina um procedimento de descentralização de créditos orçamentários. Com o objetivo de racionalizar o emprego dos recursos públicos, reduzir

custos operacionais e otimizar a estrutura da Administração Pública Estadual, repassa-se recursos a unidades gestoras descentralizadas, especialmente na função saúde, em que a maior proximidade da unidade gestora com a demanda regional pode agilizar procedimentos e ajudar na definição de prioridades"; (e) "o Decreto Federal n. 6.170/2007 já se dispõe a regular hipóteses de descentralização de créditos, mediante convênios e contratos de repasse. Logo, não se sustenta a ideia de que, se a descentralização é admitida do ente de maior abrangência (União) para o de menor abrangência (Estado ou Município), estes últimos sejam impedidos de promover a descentralização da gestão dentro do próprio ente. Não se está aqui cogitando transferência a terceiros, mas sim transferências entre unidades gestoras internas do próprio ente político, o que não modifica, em absoluto, a responsabilidade de prestação de contas"; (f) "A mesma lógica da Lei Estadual n. 12.931/04 também se aplica à gestão do FUNDEB Estadual. A opção do Estado de Santa Catarina por uma lógica descentralizada de gestão, a qual foi estabelecida por lei estadual no legítimo exercício da autonomia de auto-organização e autogestão do Estado-membro, não pode ser obstada por um mero termo de ajustamento de conduta, ato jurídico que sequer poderia projetar efeitos além das partes signatárias. Mas não é só. No caso do FUNDEB Estadual, a situação é ainda mais inusitada. É que, no caso do Estado de Santa Catarina, sequer há o concurso de recursos federais ao Fundo"; (g) o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) "garante a rastreabilidade dos recursos oriundos do FUNDEB Estadual e do Fundo Estadual de Saúde, garantindo que eles serão aplicados na destinação legal"; (h) "recursos federais que sejam objeto de transferências voluntárias não mais são abrangidos pelo TAC. Portanto, a contrario sensu, o TAC somente discute recursos com transferência obrigatória pela Constituição ou pelas leis. Não é sustentável, portanto, o argumento de que se tratam de recursos federais. Mas, mesmo que diga que se trate de recursos federais origem federal, em sendo transferências obrigatórias, somente a lei - a mesma que obrigou a transferência - poderia dispor sobre a forma de gestão".

Vieram os autos conclusos para análise do pedido de tutela de urgência.

Decido.

Conforme o art. 300 do CPC, a concessão da tutela de urgência reclama a configuração da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

In casu, ambos os requisitos estão satisfeitos.

Inicialmente, saliento que o objetivo do TAC firmado entre os réus é positivo, pois visa a estimular a transparência e inibir o desvio de verbas, mediante o rastreamento dos gastos públicos, notadamente os referentes às transferências obrigatórias.

Mostra-se, portanto, de significativa importância, especialmente em relação a entes públicos que não possuem formas de controle desses gastos, utilizando-se, muitas vezes, de saques na boca do caixa. Isso não ocorre, contudo, em todos os entes abrangidos pelo TAC, pois alguns possuem mecanismos efetivos de controle da destinação das verbas.

Dito isso, no caso concreto, o Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta, publicado no Diário Oficial da União em 24/07/17 (evento 47, OUT2), ainda apresenta falhas que justificam o deferimento da tutela de urgência.

Primeiramente, é de se observar que ele esbarra no pacto federativo (art. 18 da CF/88), uma vez que desrespeita a autonomia do Estado de Santa Catarina, na medida em que os Estados-membros possuem autonomia para dispor acerca de sua estrutura administrativa, bem como da forma como os recursos são distribuídos e aplicados, observando suas particularidades, e mediante o estabelecimento de legislação própria.

O que se observa é que, não obstante a já destacada boa intenção do TAC, o que se fez foi modificar a forma de gestão e aplicação dos recursos por parte do Estado, sem que este tivesse qualquer participação na elaboração das regras. Em outras palavras, impôs-se ao Estado a modificação de todo o seu sistema de gestão e aplicação de recursos, sem que sequer se apontassem problemas específicos do sistema adotado pelo Estado de Santa Catarina que demandem soluções imediatas.

Deveria o Estado de Santa Catarina, portanto, em atenção à sua autonomia, garantida a nível constitucional, ter participado da elaboração de Termo de Ajustamento de Conduta que modifica substancialmente a forma como deve gerenciar seus recursos, sob pena de ofensa ao pacto federativo.

Essas considerações ganham ainda maior relevo quando se observa o segundo problema do TAC: ele desconsidera o fato de o Estado de Santa Catarina possuir programa que possibilita a rastreabilidade dos recursos - que é, em última análise, o objetivo do TAC.

Com efeito, o Estado de Santa Catarina utiliza o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), o qual, conforme se observa no documento confeccionado pela empresa responsável pelo programa (evento 47, INF8), possibilita o controle da utilização dos recursos (item 2.2 - Utilização dos Recursos).

Havendo forma de manter o controle e a transparência nos gastos, é questionável a necessidade de se impor outro mecanismo ao Estado, obrigando-o a modificar a estrutura criada para o gerenciamento dos recursos (o que inclui legislação, convênios, etc.).

Diante disso, há, nesta fase processual, dois pontos que necessitam de tutela imediata, que dizem respeito às transferências obrigatórias de verbas da saúde, e às verbas da educação (FUNDEB Estadual).

Em relação à saúde, o Estado de Santa Catarina adotou modelo descentralizado para a gestão dos recursos, utilizando-se do repasse dos recursos a unidades gestoras descentralizadas. Não havendo inconstitucionalidade ou ilegalidade na adoção de tal modelo, não cabe aos réus impor ao Estado forma de gestão diferente - ainda que se argumente ser mais conveniente ou oportuno.

A matéria assume grande relevância, diante do notório vultoso dispêndio de recursos na área, bem como o caráter urgente da maioria das solicitações que devem ser atendidas pelo autor.

No que tange à educação, há, ainda, outro fator a reforçar a conclusão de inaplicabilidade do TAC: sequer há repasses federais ao Estado de Santa Catarina, a título de complementação da União ao FUNDEB, conforme se observa nas Portarias Interministeriais nº 19/13, 17/14, 11/15 e 8/16 (evento 47, PORT4 a 7), que preveem, em seus Anexos II, os repasses referentes aos anos imediatamente subsequentes.

Presente, portanto, a probabilidade do direito.

O perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, por sua vez, decorre da iminência da entrada em vigor do TAC, que ocorrerá em 04/09/17, conforme a Cláusula Décima Primeira do Termo Aditivo (evento 47, OUT2) - e, conseqüentemente, obrigaria o Estado de Santa Catarina a modificar profundamente seus modelos de gestão e aplicação de recursos nas áreas da saúde e da educação, podendo, inclusive, gerar a suspensão temporária dos serviços públicos nestas áreas.

III - DISPOSITIVO.

Ante o exposto:

01. DEFIRO o pedido de tutela de urgência. Por conseguinte, determino aos réus que se abstenham de aplicar, ao FUNDEB Estadual e ao Fundo Estadual de Saúde do Estado de Santa Catarina, as restrições de transferência interna de recursos entre contas de titularidade ou sob gestão do Estado de Santa Catarina, mediante procedimento de descentralização de recursos prevista na Lei Estadual nº 12.931/04.

02. Citem-se os réus para, querendo, contestar os atos e termos desta ação. **A citação e a intimação deverão ser feitas de forma pessoal, por mandado, ante a iminência de entrada em vigor do Termo de Ajustamento de Conduta sobre o qual versa a causa.**

03. Apresentada contestação, abra-se vista à parte autora para réplica, no prazo de 15 (quinze) dias.

04. Após, intimem-se as partes para, em 15 dias, manifestarem-se acerca das provas que pretendem produzir, justificando-as, isto é, indicando especificamente a finalidade da produção da prova e o fato que se busca provar. Ressalto às partes que o pedido genérico de provas, neste momento processual, ou o seu requerimento sem a justificativa, a finalidade e o fato que se busca provar será interpretado como desinteresse na produção probatória. Havendo pedido de produção de provas, devidamente especificadas e justificadas, venham conclusos para saneador; caso contrário, venham conclusos para sentença.

05. P.I.

Documento eletrônico assinado por **LEONARDO CACAU SANTOS LA BRADBURY, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720002735108v17** e do código CRC **d1fbd40f**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): LEONARDO CACAU SANTOS LA BRADBURY

Data e Hora: 31/08/2017 14:43:40

5008307-41.2017.4.04.7200

720002735108 .V17 EME© LCY