

CONSULTA N. 1058488

Consulente: René Henrique Cardoso Renault

Procedência: Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Caeté

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICIPIOS - DRM. AUTARQUIA. REPASSE DE RECURSOS AO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. AUTONOMIA. TARIFAS. NÃO APLICABILIDADE.

1. A Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.
2. A Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - 19/12/2018

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica formulada pelo Sr. René Henrique Cardoso Renault, dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Caeté, com legitimidade prevista no inciso VIII do art. 210 do Regimento Interno, *in verbis*:

- 1) *Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?*
- 2) *Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico?*
- 3) *Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras receitas recorrentes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas recorrentes?*
- 4) *Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros*

indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

A consulta foi distribuída a esta relatoria, após o que determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Sistematização e Publicação das Deliberações e Jurisprudência para fins do disposto no §2º do art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal.

A Coordenadoria, em pesquisa realizada nos sistemas TCJuris e MapJuris, nos informativos de jurisprudência e nos enunciados de súmula, concluiu que este Tribunal não enfrentou os questionamentos nos exatos termos ora formulados pelo consulente.

Ato contínuo, retornaram-me os autos.

É o relatório

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Preliminarmente, conheço da consulta, porquanto estão presentes os pressupostos de admissibilidade especialmente elencados nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte, sendo inquestionáveis a legitimidade da parte e a pertinência do assunto versado, que está posto em tese e é afeto à competência deste Tribunal.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Admito também a Consulta, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também conheço.

ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Mérito

Contexto da edição da EC n. 93/2016

A Emenda Constitucional n. 93/2016 inseriu o art. 76-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para conferir às entidades municipais a prerrogativa de desvincular, até 2023, 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, bem como de outras receitas correntes, nos seguintes termos:

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. Excetua-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.

Instituiu-se, portanto, a assim denominada Desvinculação das Receitas dos Municípios (DRM), cuja criação se deu no bojo da prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e sua respectiva extensão a estados e municípios – previstas nos artigos 76, 76-A e 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todos com redação dada pela EC n. 93/2016.

A origem da DRU remonta à época da adoção do Plano Real e das medidas adotadas em prol da estabilização monetária do país. À época, o excesso de vinculações no Orçamento Geral da União, dificultava a obtenção do superávit primário, levando o governo a aumentar os níveis de endividamento para o pagamento de despesas obrigatórias enquanto dispunha de recursos em outros itens. Criou-se, então, o fundo Social de Emergência, por meio da Emenda Constitucional de Revisão n. 1/1994, que, após sucessivas prorrogações e transformações, assumiu, com o advento da EC n. 27/2000 a denominação de Desvinculação das Receitas da União.

Uma vez que Estados e Municípios têm vivido dificuldades equivalentes às que motivaram a criação da DRU – engessamento orçamentário e necessidade de redução dos níveis de endividamento – sobretudo considerando o período de grave recessão recentemente enfrentado, o Congresso Nacional houve por bem estender às demais esferas da federação a prerrogativa há anos conferida ao governo federal.

Doação ou repasse da autarquia para o Poder Executivo

1) Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?

2) Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico?

4) Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

Este Tribunal, ao responder à Consulta n. 838537, na Sessão de 01/12/2010, sob minha relatoria, fixou prejulgamento de tese no sentido de que uma autarquia municipal – no caso, incumbida da prestação de serviços públicos de fornecimento de água e tratamento de esgoto – não poderia repassar receitas provenientes de arrecadação de taxas uma vez que tais recursos devem, obrigatoriamente, ser utilizados para as finalidades vinculadas à sua atividade fim.

Quando da resposta à Consulta n. 837626, sob a relatoria do Conselheiro Mauri Torres, na sessão de 20/05/2012, versando sobre tema correlato, esta Corte foi além, fundamentando a impossibilidade de transferência de recursos financeiros da autarquia municipal para o correspondente Poder Executivo – não apenas em função da vinculação das receitas autárquicas à respectiva atividade-fim, mas, também – diante da autonomia patrimonial, administrativa e financeira do ente, atributos inerentes à Administração Indireta.

Assim fundamentou o relator à época:

Cumpre esclarecer que o modelo de gerenciamento da prestação dos serviços públicos de água e esgoto no município é uma opção político-administrativa do Executivo local, que pode optar por prestá-lo diretamente por meio de um departamento (administração direta), ou de forma descentralizada transferindo a execução dos serviços para autarquias, para entidades paraestatais, instituídas sob a forma de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou, ainda, para empresas privadas, caracterizando, em todos os casos, uma gestão descentralizada (administração indireta).

No presente caso, a Administração Pública decidiu pelo gerenciamento dos serviços de água e esgoto do município de forma indireta, por meio de uma autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto que é ente administrativo autônomo criado por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei.

Esse modelo tem como princípio fundamental a descentralização, sendo os serviços de água e esgoto desmembrados do aparelho administrativo do Poder Executivo. Assim, todos os serviços e investimentos para o setor são agrupados na autarquia municipal criada com o objetivo de tornar mais eficiente o processo de gestão e evitar o compartilhamento de poderes.

Feitas essas considerações, fica evidente que a autarquia municipal denominada Serviço Autônomo de Água e Esgoto possui, como o próprio nome indica, total autonomia jurídica, administrativa e financeira, competindo-lhe, em geral, exercer todas as atividades relacionadas à administração, operação, manutenção e expansão dos serviços de água e esgoto. Para tanto, compete-lhe gerenciar seus recursos de modo a propiciar um serviço de qualidade à população por meio de investimentos planejados para o setor.

Esse é o entendimento majoritário da doutrina pátria, que destaco no ensinamento de Odete Medauar, consignado na sua obra “Direito Administrativo Moderno”, 3ª edição, Revista dos Tribunais 1999, in verbis:

As autarquias caracterizam-se por possuírem personalidade jurídica própria, sendo, assim, sujeito de direitos e encargos por si próprias. Caracterizam-se ainda por possuírem patrimônio e receita próprios o que significa que os bens e receitas das autarquias não se confundem, em

hipótese alguma, com os bens e receitas da Administração Direta a que se vinculam, sendo estes geridos pela própria autarquia.

Dessa feita, optando o Executivo municipal por adotar o modelo descentralizado de gestão dos serviços de saneamento básico no município, por meio da proposição de lei para a criação de uma autarquia, não vejo sentido para que essa autarquia realize qualquer repassasse de recursos ao município, seja no curso ou no final do exercício financeiro.

A percuciente fundamentação supratranscrita levou à incontornável conclusão desta Casa pela impossibilidade da transferência, para o Poder Executivo, no curso ou no final do exercício, de “recursos financeiros provenientes de superávit advindo da arrecadação das tarifas cobradas pela prestação do serviço de água e esgoto no âmbito das autarquias, tendo em vista a sua autonomia administrativa e financeira.”

Desta forma, em resposta ao questionamento n. 1, em que pese a envergadura constitucional e a abrangência da norma que a institui, entendo que a Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.

Diante disso, entendo prejudicados os questionamentos n. 2 e 4.

Aplicabilidade da EC 93/2016 sobre tarifas

3) Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras receitas correntes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas correntes?

O *caput* do art. 76-B dispõe sobre as receitas relativas a “impostos, taxas e multas”, além de “outras receitas correntes”, sem menção específica a tarifas.

A interpretação estritamente literal do dispositivo levaria à conclusão de que o constituinte derivado se referia apenas a impostos, taxas, multas e “outras receitas correntes” em relação direta com os classificadores orçamentários da receita. Tal entendimento, por sua vez, levar-nos-ia ao absurdo jurídico de relegar o conteúdo e alcance da norma constitucional a um ato do Poder Executivo federal, a quem cabe definir normas gerais para consolidação das contas públicas, nos termos do art. 50, § 2º da Lei Complementar n. 101/2000.

O princípio da supremacia da Constituição, portanto, leva-nos ao entendimento de que a expressão “outras receitas correntes” configura um recurso legislativo de interpretação analógica, que consiste na técnica de o legislador, no intuito de conferir amplitude à norma, apresentar uma forma fechada, seguida de uma forma aberta na descrição dos institutos.

Com efeito, percebe-se que a redação conferida ao art. 76-B do ADCT, a partir da menção a “impostos, taxas e multas”, busca ampliar ao máximo o seu alcance, salientando abranger aqueles “já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data”, bem como “seus adicionais e respectivos acréscimos legais”, incluindo, ao final “outras receitas correntes” – referindo-se, portanto, à generalidade dos ingressos correntes.

Entretanto, deve-se considerar a natureza jurídica da tarifa, decorrente do fenômeno da parafiscalidade. A tarifa, por excelência, consiste na contraprestação cobrada pelo concessionário de serviço público, pessoa jurídica distinta da Administração Pública direta.

Desta forma, diante dos aspectos já discorridos quanto à autonomia patrimonial, financeira e administrativa inerentes aos entes autárquicos, respondo ao questionamento n. 3 no sentido de

que a Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, respondo aos questionamentos formulados nos seguintes termos:

1) Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?

A Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.

2) Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico?

Prejudicada.

3) Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras receitas recorrentes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas recorrentes?

A Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

4) Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

Prejudicada.

É o meu parecer, que submeto à consideração dos Srs. Conselheiros.

Determino a intimação do consultante, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), nos termos do §1º do art. 210-D do Regimento Interno.

Após, archive-se essa consulta eletrônica.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

18ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 22/05/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor René Henrique Cardoso Renault, dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Caeté. Na sessão do Pleno ocorrida em 19/12/18, a consulta foi admitida e o relator, conselheiro Sebastião Helvécio, em seu voto de mérito, respondeu-a nos seguintes termos:

Diante do exposto, respondo aos questionamentos formulados nos seguintes termos:

1) Levando em consideração a EC n. 93/2016, pode uma autarquia municipal, que tem como finalidade prestar serviços de água e esgoto do município, fazer uma doação ou repasse de recursos financeiros para o Executivo Municipal?

A Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta.

2) Se baseado no texto da EC n. 93/2016 for possível o repasse/doação de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal, poderia tal recurso ser destinado a outro fim que não seja para o de saneamento básico?

Prejudicada.

3) Ademais, no final do caput do art. 76-A, do ADCT, onde se lê: "e outras receitas recorrentes", pode se entender a tarifa cobrada pelos serviços de água e esgoto como outras receitas recorrentes?

A Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal.

4) Caso haja legalidade no repasse de recursos financeiros da autarquia ao executivo municipal e a autarquia necessite de investimentos financeiros indispensáveis a melhoria na prestação de serviços, ainda assim seria possível tal repasse/doação?

Prejudicada.

Acompanharam o voto do relator os conselheiros Mauri Torres, José Alves Viana, Gilberto Diniz, Durval Ângelo e Wanderley Ávila. Em seguida, pedi vista dos autos, para melhor análise do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Por meio da análise detida dos autos, verifico que as respostas apresentadas pelo conselheiro relator às questões formuladas pelo consulente estão em consonância com os precedentes deste Tribunal, formados na Consulta nº 838.537 e na Consulta 837.626.

Ademais, o entendimento do relator deriva da correta interpretação das normas e dos institutos jurídicos objetos da consulta, razão pela qual a tese constante em seu voto merece ser sufragada.

III – CONCLUSÃO

Acompanho o conselheiro relator para responder, nos termos de seu voto, aos questionamentos formulados em consulta pelo Senhor René Henrique Cardoso Renault, dirigente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Caeté.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO, POR UNANIMIDADE, O PARECER DA CONSULTA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer da consulta, preliminarmente, porquanto estão presentes os pressupostos de admissibilidade especialmente elencados nos incisos I a V do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte; **II)** fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, em resposta aos questionamentos constantes dos itens 1 e 3, nos seguintes termos: **a)** a Desvinculação das Receitas dos Municípios, instituída pela EC n. 93/2016, não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo, em respeito à autonomia patrimonial, administrativa e financeira da Administração Pública Indireta; e **b)** a Desvinculação das Receitas dos Municípios não compreende as

receitas relativas à cobrança de tarifa, tendo em vista tratar-se de receitas inerentes à remuneração de serviços públicos prestados por concessionários, pessoas jurídicas distintas do Poder Executivo Municipal; **III**) considerar prejudicada a análise dos itens 2 e 4, conforme fundamentação constante do inteiro teor deste parecer; **IV**) determinar a intimação do consulente, por meio de publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), nos termos do §1º do art. 210-D do Regimento Interno; e **V**) determinar, por fim, o arquivamento da consulta eletrônica.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de maio de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado digitalmente)