



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

Processo n.: 1088818
Natureza: Consulta
Órgãos: Prefeitura Municipal de Visconde do Rio Branco
Exercício: 2020
Consulente: Iran Silva Couri– Prefeito Municipal

I - Da Consulta

Trata-se de consulta eletrônica enviada a este Tribunal em 16/04/2020, formulada pelo Senhor Iran Silva Couri, Prefeito Municipal de Visconde do Rio Branco, nos seguintes termos, in verbis:

“se é possível que o Município, desde que esteja devidamente justificado, transfira recursos de outras áreas tais como da CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA – COSIP E / OU CIP sem autorização legislativa.”

Em atendimento à determinação do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, a documentação da consulta foi encaminhada à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para verificação do último pressuposto de admissão, previsto no inciso V, § 1º, do art. 210-B do Regimento Interno e elaboração do relatório técnico de que trata o seu § 2º, que concluiu que nesta Corte de Contas “... não foram localizadas deliberações, em tese, que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamentos nos termos ora suscitados pelo consulente”.

Ato contínuo, os presentes autos foram encaminhados a esta Coordenadoria para manifestação, nos termos do despacho do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, de 27 de abril de 2020.

II – Manifestação Técnica

Considerando a indagação do Consulente, a legislação aplicável a matéria, bem como as deliberações desta Corte de Contas, tem-se que:

Desnecessário ressaltar a importância do sistema de planejamento governamental e, mais ainda, da lei orçamentária que nele se insere, já reconhecida como a mais importante após a Constituição, pois nela se define o que será feito com o dinheiro público.

No entanto, apesar do processo de planejamento-orçamento ser desenvolvido de acordo com o rito legal, durante a implementação dos programas de trabalho, podem ocorrer situações ou fatos supervenientes imprevistos, que exigem a atuação do Poder Público.

Sendo a lei orçamentária uma previsão de arrecadação e definição dos gastos que ocorrerão no exercício financeiro subsequente, torna-se evidente que seu cumprimento não tem como se realizar de modo absolutamente fiel, sendo natural e compreensível que o orçamento executado não será idêntico ao que foi aprovado. São muitas as intercorrências havidas desde as previsões que são feitas para a elaboração da peça orçamentária até o final de sua execução e várias as alterações nos fatos econômicos e sociais, nem sempre previsíveis e mensuráveis, exinco mecanismos que permitam ajustes ao longo da execução orçamentária.

Para possibilitar os ajustes ao orçamento durante a sua execução, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos artigos 40 a 46, permite a utilização de créditos adicionais e apresenta-os com a seguinte definição: “São créditos adicionais, as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”

Observa-se, no entanto, que as alterações orçamentárias não são realizadas exclusivamente por meio dos créditos adicionais. A Constituição de 1988, no inciso VI do artigo 167, acrescentou novas formas de realocações dos recursos orçamentários mediante remanejamento, transposição e transferência:

Art. 167. São vedados:

(...)

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

Transposição, remanejamento e transferência são formas de realocação de recursos orçamentários, que o Poder Executivo pode efetuar, desde que tenha para tanto autorização legislativa.

Sobre a distinção entre os diversos instrumentos predispostos à modificação do orçamento e a necessidade de lei autorizativa ou de prévia autorização para utilizá-los, foi exarado entendimento por este Tribunal por ocasião da resposta à Consulta nº 8627499, nos seguintes termos:

(...)

Com efeito, verifica-se que o art. 167, VI, da Constituição Federal estabelece que são vedados “a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”.

*Nesse sentido, resta claro que o uso de tais instrumentos pelo gestor deve estar previamente autorizado por lei ordinária. Ressalte-se que **a norma constitucional não exige lei específica, mas autorização legislativa.** (grifo nosso)*

No entanto, esta autorização legislativa não pode constar previamente na lei orçamentária anual, uma vez que o art. 165, § 8º, da própria Constituição é claro ao dispor que

a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Dessa forma, respondendo ao questionamento do Consulente, não é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de autorização para o remanejamento de recursos orçamentários, por expressa vedação do art. 165, § 8º, da Constituição Federal, devendo, portanto, ser editada outra lei para dispor a respeito do tema. Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.

Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento.

Destaca-se aqui que o ponto central da presente consulta diz respeito à possibilidade do Município transferir recursos de outras áreas, tais como da CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA – COSIP E / OU CIP sem autorização legislativa.

É importante acrescentar que no arcabouço do ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que a hoje intitulada Contribuição de Iluminação Pública - CIP/COSIP tem previsão

constitucional com fundamento no art.149-A, incluído pela emenda constitucional nº 39/02, possuindo como finalidade o custeio da iluminação pública dos municípios e Distrito Federal. Vejamos:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela emenda constitucional 39, de 2002).

Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, estabelece em seu art. 8º, parágrafo único, que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse sentido, tendo em vista o disposto no referido artigo, não estaria o gestor público autorizado a transferir os recursos provenientes da arrecadação da contribuição para atender outra finalidade que não a manutenção da rede de iluminação pública comum do município, em atendimento ao fiel significado da palavra “custeio”.

No entanto, considerando a excepcionalidade decorrente da situação enfrentada em razão da pandemia do Covid-19, insta destacar que foi editada a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 e altera a Lei Complementar nº 101/2000.

Na atual crise sanitária e financeira, os municípios vêm buscando formas de compensar a perda arrecadatória, pois, segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), os auxílios financeiros da União devem repor menos de um terço da receita original.

Ao emendar o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 173, de 2020, dispensou a vinculação tratada no art. 8º, parágrafo único, daquela disciplina fiscal, desde que os recursos sejam utilizados, unicamente, no combate à Covid-19. Vejamos:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.65.....

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
1ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;

Nesse sentido, ficam livres, transitoriamente, os saldos da Contribuição de Iluminação Pública (COSIP). Essa possibilidade foi reiterada na Nota Técnica nº 21.231/2020, do Ministério da Economia.

Diante do exposto, considera-se que no contexto atual da pandemia, o Município pode transferir recursos da CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA - COSIP E/OU CIP para outra área se utilizados unicamente no combate à COVID-19, desde que a transferência seja precedida de autorização legislativa, em conformidade com o inciso VI, do art. 167 da Constituição Federal.

III – Conclusão

Tendo como referência a indagação do Consultante, entende-se que poderá haver transferência de recursos orçamentários da Contribuição para Custeio de Iluminação Pública para outra área, enquanto prevalecerem as alterações impostas pela Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020, com a devida autorização legislativa imposta pelo art. 167, inciso VI, da Constituição Federal.

À consideração superior.

1ª CFM/DCEM, 20 de agosto de 2020.

Rachel Pinheiro Moreira da Silva

Analista de Controle Externo

TC 1446-7