

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

29ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 09/12/2020

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

CONSULTA N. 1.088.818

RETORNO DE VISTA

Consulente: Iran Silva Couri
Procedência: Prefeitura Municipal de Visconde do Rio Branco
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

I – RELATÓRIO

Trata-se da consulta formulada pelo Sr. Iran Silva Couri, Prefeito do Município de Visconde do Rio Branco, nestes termos:

Pergunta-se 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 documento que acompanhou o formulário eletrônico da consulta, foram apresentadas considerações sobre a excepcionalidade da situação decorrente da pandemia de covid-19.

Na Sessão Plenária de 4/11/2020, admitida a consulta, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apresentou subsídios sobre o mérito, para concluir que:

- 1) os recursos vinculados deverão, como regra, ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação (art. 8º, parágrafo único, LRF), mas poderão, excepcionalmente, ter sua destinação alterada para combate à calamidade pública (art. 65, § 1º, II, LRF) ou, então, ser parcialmente desvinculados, até o limite de 30% das receitas, até 31/12/23, atendidas as condições do art. 76-B do ADCT;
- 2) a formalização da desvinculação das receitas provenientes da COSIP, na hipótese do art. 76-B do ADCT, deve ser realizada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo;
- 3) necessitam de prévia autorização legislativa a abertura de crédito suplementar ou especial, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Os créditos extraordinários podem ser abertos por decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo;
- 4) é recomendável que a desvinculação dos recursos oriundos da arrecadação de Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP não atinja a receita necessária para o adequado cumprimento das obrigações ligadas à prestação, com qualidade e eficiência, dos serviços de iluminação pública.

Havendo o Conselheiro José Alves Viana acompanhado o entendimento do Relator, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Os subsídios coligidos pelo Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, constituem alicerce seguro para responder à consulta.

Penso, porém, que devem ser feitas duas observações, para que se chegue a itens conclusivos que não venham a dar ensejo a interpretações equivocadas.

Primeira observação: constou na fundamentação do voto de Sua Excelência que, “mesmo o Município possuindo a faculdade de desvincular os recursos da COSIP, não poderá se furtar da obrigação de manter adequado funcionamento do serviço de iluminação pública” (sublinhei).

No entanto, acabou por ser consignado, no item conclusivo nº 4, que “é recomendável que a desvinculação dos recursos oriundos da arrecadação de Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP não atinja a receita necessária para o adequado cumprimento das obrigações ligadas à prestação, com qualidade e eficiência, dos serviços de iluminação pública” (mais uma vez, sublinhei).

Então, para enfatizar o entendimento que constou na fundamentação do Relator e que também é o meu, penso ser adequado dar ao item conclusivo nº 4 esta redação: “A desvinculação dos recursos oriundos da arrecadação da COSIP não pode comprometer a receita necessária para prestação, com qualidade e eficiência, do serviço de iluminação pública.”

Segunda – e mais extensa – observação: num mesmo item conclusivo, o nº 1, foram apresentadas duas hipóteses de desvinculação, o que pode levar o consulente e outros gestores à equivocada compreensão de que elas são mais semelhantes do que realmente o são.

Passo às indispensáveis explicações, começando por citar o ensinamento de André Castro Carvalho (*Vinculação de receitas públicas*, São Paulo, Quartier Latin, 2010, p. 37, com destaques meus):

As vinculações de receitas são positivadas por instrumentos constitucionais ou legislativos de forma alheia à lei orçamentária, e são utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados, possuindo margem relativa de abolição do ordenamento e constituindo uma excepcionalidade à dinâmica orçamentária.

Então, no Brasil, as vinculações de receita pública resultam tanto de normas constitucionais quanto de normas infraconstitucionais.

Ora, no nosso sistema jurídico, normas constitucionais são dotadas de supremacia, contêm previsões supremas às quais devem se ajustar as previsões de todas as outras normas. A Constituição, no dizer de Luís Roberto Barroso (*Curso de direito constitucional contemporâneo*, 7ª ed., São Paulo, Saraiva Educação, 2018, p. 111), “é dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema e, como consequência, nenhum ato jurídico pode subsistir validamente se for com ela incompatível.”

Pois bem. Da supremacia das normas constitucionais e do esquema dual de instrumentalização das vinculações de receita pública, advêm algumas consequências, das quais duas devem aqui ser destacadas.

Vinculada a receita pública por norma infraconstitucional, poderá vir a ser desvinculada ou por norma infraconstitucional ou por norma constitucional.

No entanto, vinculada a receita pública por norma constitucional, somente poderá vir a ser desvinculada por norma também constitucional. E será injurídica qualquer tentativa de, mediante norma infraconstitucional, desvincular a receita que está vinculada constitucionalmente.

Para evidenciar a importância da questão, segue um comentário de Sacha Calmon Navarro Coêlho (*Curso de direito tributário brasileiro*, 6ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 406) sobre as contribuições, tributos tipicamente de arrecadação vinculada:

Os fins constitucionalmente predeterminados revelam uma diretriz constitucional. Nem o legislador, nem o administrador podem adestinar ou tredestinar o produto da arrecadação das contribuições, sob pena de crime de responsabilidade e nulidade do ato administrativo, ainda que normativo, no caso do Executivo. No caso do Legislativo, a lei será considerada inconstitucional, por ser contrária à Constituição.

Ora, no caso, o consultante havia indagado sobre a possibilidade de o Município transferir “recursos de outras áreas tais como da CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA – COSIP E/OU CIP sem autorização legislativa”. E o Conselheiro Relator acertadamente consignou que, “no caso da COSIP, existe expressa previsão constitucional de destinação para o custeio do serviço de iluminação pública”.

Então, a consulta versa sobre transferências de recursos as quais podem configurar desvinculação de receitas vinculadas tanto infraconstitucionalmente quanto constitucionalmente, como é o caso das resultantes da arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP.

E especificamente o exame da possibilidade de desvinculação de receitas vinculadas constitucionalmente, se feito à luz do item conclusivo nº 1 conforme redigido pelo Conselheiro Relator, poderia conduzir a interpretações equivocadas.

Por exemplo: poder-se-ia concluir que a totalidade das receitas com a arrecadação da COSIP está desvinculada com base no inciso II do § 1º do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa seria uma conclusão injurídica, porque a vinculação das receitas da COSIP é constitucional (art. 149-A) e, por isso, a desvinculação infraconstitucional é, no caso, inaplicável; e aplicável é unicamente a desvinculação constitucional do art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, limitada a 30% da receita.

Outro exemplo: poder-se-ia concluir que as receitas com a arrecadação da contribuição previdenciária estão desvinculadas com base também no inciso II do § 1º do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa seria outra conclusão injurídica, porque a vinculação das receitas da contribuição previdenciária é constitucional (§ 1º do art. 149) e, por isso, a desvinculação infraconstitucional é, também neste outro caso, inaplicável; e não há desvinculação constitucional aplicável, até porque o inciso III do parágrafo único do art. 76-A e o inciso II do parágrafo único do art. 76-B, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, excluem-na expressamente.

Então, parece-me que os itens conclusivos nº 1 e nº 2 redigidos pelo Conselheiro Relator podem, com vantagem para uma mais segura orientação aos gestores mineiros, ser substituídos por estes:

1) Em razão do disposto no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podem – com as exceções indicadas nos incisos do seu parágrafo único – ser desvinculados, até 31/12/2023, 30% (trinta por cento) das receitas municipais “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”, incluídas nestas últimas as receitas obtidas com a arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, bastando, para formalizar a desvinculação, decreto do chefe do Poder Executivo.

2) Em se tratando de receitas vinculadas – mas cuja vinculação não decorra de norma constitucional – é possível também, nos três níveis da Federação, a desvinculação, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate a calamidade pública que tenha sido devidamente reconhecida (Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso II do § 1º do art. 65 c/c parágrafo único do art. 8º).

III – DECISÃO

Com arrimo, então, nos subsídios coligidos pelo Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, e nas observações que fiz neste voto vista, penso que a conclusão do Colegiado deve ser:

1) Em razão do disposto no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podem – com as exceções indicadas nos incisos do seu parágrafo único – ser desvinculados, até 31/12/2023, 30% (trinta por cento) das receitas municipais “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”, incluídas nestas últimas as receitas obtidas com a arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP, bastando, para formalizar a desvinculação, decreto do chefe do Poder Executivo.

2) Em se tratando de receitas vinculadas – mas cuja vinculação não decorra de norma constitucional – é possível também, nos três níveis da Federação, a desvinculação, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate a calamidade pública que tenha sido devidamente reconhecida (Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso II do § 1º do art. 65 c/c parágrafo único do art. 8º).

3) Necessitam de prévia autorização legislativa a abertura de crédito suplementar ou especial, bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. Os créditos extraordinários podem ser abertos por decreto do Poder Executivo Municipal, com imediata comunicação ao Poder Legislativo.

4) A desvinculação dos recursos oriundos da arrecadação da COSIP não pode comprometer a receita necessária para prestação, com qualidade e eficiência, do serviço de iluminação pública.

É como voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Li atentamente o voto divergente do Conselheiro Gilberto Diniz e eu gostaria de aderir à proposta de redação do item 4, feita pelo Conselheiro em seu voto-vista, mantendo a íntegra do meu voto em relação aos demais itens.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator, com a posição atualizada agora.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o voto do Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

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