

TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – MUNICÍPIO DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS MUNICIPAIS

PROCESSO N° : 324775/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL DO IVAÍ
INTERESSADO : FREONIZIO VALENTE
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO N° 3593/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Santa Isabel do Ivaí. Repasse financeiro de autarquia municipal para o município na forma de DRM instituída pela EC 93/2016. Impossibilidade. Reafirmada a conclusão do Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno, que admite a transferência de recursos de autarquia municipal ao município, desde que haja lei autorizadora que discrimine todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, eventual devolução dos recursos, prazos e outras.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de CONSULTA formulada por FREONÍZIO VALENTE, prefeito do município de SANTA ISABEL DO IVAÍ, a respeito de dúvida assim formulada: “É possível o repasse financeiro, da Autarquia Municipal para o Município na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), conforme a Emenda Constitucional n° 93/2016?”

No caso, a municipalidade declara ter interesse em realizar interferência financeira de verba pública a fim de destinar recursos para a realização de obra de recapeamento asfáltico de ruas e avenidas.

Nesse sentido, afirmou que a autarquia Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto (SAAE) dispõe de excedente financeiro que poderia ser revertido à finalidade pretendida.

A petição veio acompanhada de parecer técnico opinativo (peça 4), subscrito pela procuradoria geral do município, com o seguinte teor:

- a) pela possibilidade de repasse financeiro de autarquia municipal, órgão da administração indireta, em benefício ao ente federativo Município, órgão da Administração Direta, na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), criada pela Emenda Constitucional n°: 93/2016, observado as exigências contidas no artigo 76-B, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- b) ADVERTIR o Administrador consultante da existência de entendimento contrário, no sentido de que um órgão da Administração Indireta, como exemplo, uma entidade autárquica municipal, detém personalidade jurídica

de direito público interno, com autonomia administrativa e financeira, logo, não deve sofrer qualquer interferência do disposto no artigo 76-B, do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, isto é, veda-se a essa autarquia que realize qualquer espécie de repassasse de recursos financeiros ao município.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB), por meio da Informação 78/23 – SJB, relatou que o Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno respondeu a dúvida similar, com a seguinte ementa:

RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO. Consulta – Transferência de recursos de autarquia municipal para o Poder Executivo – necessidade de vinculação aos objetivos legais da entidade e de lei autorizatória.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), em Instrução 3550/23 – CGM (peça 13), subscrita por Alexandre Diehl da Silva, Edilson Gonçalves Liberal e Levi Rodrigues Vaz, opinou no sentido de que a consulta fosse assim respondida:

É possível a transferência de receitas da Autarquia Municipal, órgão da administração indireta, para o Ente Federativo Município, com fundamento no instituto da Desvinculação de Recursos Municipais – DRM, criado pela Emenda Constitucional nº 93/2016, na forma do seu art. 76-B, até o limite de 30% (trinta por cento) de recursos, a fim de que sejam utilizados nas finalidades gerais do ente público, desde que isso não afete o funcionamento, os objetivos e a execução da missão institucional da autarquia, nos termos da finalidade da sua criação, estipulada em lei específica. Tal instituto é cabível, contudo, até a data 31 de dezembro de 2023, nos termos do artigo 76-A do ADCT da EC nº 93/2016, ou até nova data que venha a ser instituída por meio de Emenda Constitucional. Ainda, como forma de cautela por parte da Administração Pública, anteriormente à efetivação da desvinculação deve-se analisar possível comprometimento do funcionamento do órgão ou entidade, bem como o seu planejamento, de modo a programar a desvinculação com o mínimo de ônus e evitar a frustração da execução dos orçamentos programático e operativo.

O Ministério Público de Contas (MPC), segundo Parecer 216/23 – PGC (peça 14) da Procuradora-Geral Valéria Borba, manifestou-se de forma convergente com a instrução da unidade técnica.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A dúvida formulada poderia ser parcialmente respondida por meio do Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, cujos fundamentos autorizam a transferência de recursos de autarquia municipal para o município, desde que haja previsão legal.

Contudo, o quesito posto em tela aborda situação relativamente situação distinta: ao perguntar se a transferência pode ser fundamentada no instituto da Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), criado pela Emenda Constitucional n. 93/2016, na forma do seu art. 76-B, o consulente questiona se a operação poderia ser realizada considerando suprida, pela norma constitucional, a autorização legal.

Ou seja, no caso da dúvida ora examinada, a transferência realizada com fundamento na DRM instituída por norma constitucional dispensaria a edição de norma legal específica para a finalidade.

Assim, o quesito apresentado ampara-se na suposta abertura semântica do texto constitucional, que não seria explícito quanto à inaplicabilidade da DRM para as autarquias, já que o texto apenas menciona os entes da federação.

Trata-se, a DRM, da desvinculação de receitas previstas pelos artigos 76-A e 76-B incluídos no ADCT da Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 93/2016, aplicáveis aos entes Distrito Federal, Estados e Municípios:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal 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.

[...]

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.

Assim, emerge a dúvida interpretativa sobre a extensão do conteúdo semântico da palavra “municípios” para as autarquias do ente municipal. A esse respeito, a CGM opinou (peça 13):

Apesar de serem dotadas de personalidade jurídica própria e certa autonomia, entende-se que as autarquias podem ser consideradas um prolongamento da Administração Pública direta, uma vez que exercem políticas públicas formuladas pelo ente central e não possuem liberdade na fixação e modificação de seus próprios fins, sendo dependentes de legislação específica para a sua criação, funcionamento e até mesmo extinção, além de serem controladas pelo Estado, terem seu orçamento aprovado por decreto do Executivo e podendo sofrer ingerências a partir da mudança dos gestores públicos.

Convergindo com a opinião sobre a possibilidade da aplicabilidade da DRM às autarquias municipais, mas com outro fundamento, o MPC opinou (peça 14):

Seguindo essas premissas, uma análise hermenêutica do art. 76-B do ADCT leva ao entendimento de que o artigo desvinculou trinta por cento das receitas dos Municípios de forma geral, considerando-se o órgão da administração como um todo, de modo que, caso o objetivo da Emenda Constitucional n° 93 fosse impossibilitar a desvinculação de receitas oriundas da administração pública indireta, tal exceção estaria expressa. [...]

Portanto, ainda que alguns entes da administração indireta municipal não tenham natureza de órgão ou fundo, sujeitam-se à incidência da desvinculação de recursos no que tange as suas despesas legalmente vinculadas, uma vez que as Autarquias integram o Erário para todos os fins.

Contudo, o art. 76-B do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional n. 93 de 2016, não promoveu a desvinculação das receitas dos municípios de forma geral,

mas apenas aquelas relativas a taxas, impostos e multas, e, além disso, fixou que fossem de titularidade dos municípios.

Assim, é controvertida a hipótese de que as autarquias municipais possam fazer uso do mecanismo de desvinculação de receitas, afinal, o dispositivo constitucional delimitou a sua aplicabilidade à administração direta.

Examinando a jurisprudência de outras cortes de contas, verifico que os julgamentos chegaram a conclusões opostas entre si, conforme constou das informações trazidas pelas unidades técnicas.

Os precedentes favoráveis à aplicação da DRM às autarquias são: Processo 579/19 do TCE/RO e o Acórdão 287/2022 do Tribunal Pleno do TCE/PI. Em sentido contrário opinou o TCE/MG, por meio do processo 1058488, na forma da ementa:

Processo nº: 1058488
Natureza: CONSULTA
Consultante: René Henrique Cardoso Renault
Procedência: Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Caeté
EMENTA: DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS – 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.
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Ou seja, as receitas disciplinadas pelos artigos 76-A e 76-B do ADCT são relativas a impostos, taxas e multas, distintas das arrecadadas pelas autarquias.

As receitas tributárias de impostos e taxas, bem como as multas aplicadas em razão de infrações, são arrecadadas pela administração direta.

No caso do serviço de abastecimento de água e esgoto, a arrecadação própria obtida como contraprestação pela prestação dos serviços se faz na forma de tarifas, que não são abrangidas pela tipologia das receitas definidas pelo art. 76-B do ADCT, por não ser imposto, taxa ou multa.

Nesse sentido, a DRM não é aplicável às receitas próprias das autarquias, seja pela ausência de previsão expressa nesse sentido no dispositivo constitucional, que abrange exclusivamente o ente da federação, seja porque as receitas próprias das autarquias não têm a natureza de impostos, taxas e multas.

Ressalto que não há interdição ao eventual interesse de transferir recursos das autarquias municipais ao ente municipal, desde que haja previsão legal, conforme Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR:

[...] em abstrato, existiria a possibilidade de transferência de recursos vinculados, se houvesse lei autorizatória que discriminasse todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, devolução dos recursos, prazos e outras.

O que não se admite é a aplicação da DRM para entidade que não se encontra entre aquelas autorizadas a desvincular suas receitas na forma do dispositivo constitucional.

A DRM, se aplicada a hipóteses mais amplas do que o escopo para o qual foi definida, pode desnaturar o adequado planejamento das atividades da administração pública.

Por essa razão, não se deve admitir o indevido redirecionamento de recursos da autarquia para o ente municipal.

Afinal, as receitas da autarquia se destinam às suas atividades operacionais. Eventuais excedentes podem indicar que a autarquia esteja cobrando tarifas superiores às necessárias para a manutenção de suas atividades.

Assim, caso seja admitida a livre desvinculação de receitas das autarquias, surge a hipótese de que a administração indireta venha a ter a sua finalidade desviada para arrecadar receitas extraordinárias para apoiar a administração direta.

Por essa razão, o critério da legalidade, estabelecido pelo Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, é o que melhor assegura a boa administração.

2.1 VOTO

Nos termos da fundamentação, VOTO para responder à consulta nos seguintes termos:

É possível o repasse financeiro, da Autarquia Municipal para o Município na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), conforme a Emenda Constitucional nº 93/2016?

Resposta: Não. A DRM não se aplica às autarquias, já que as receitas a que se refere o art. 76-B do ADCT incluído pela Emenda Constitucional n. 93/2016, são taxas, impostos e multas, que não são arrecadados por autarquias. Reafirma-se o Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, no sentido de que seja admitida a transferência de recursos da autarquia ao município, com a condição de lei autorizadora que discrimine todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, eventual devolução dos recursos, prazos e outras.

É como voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em responder à consulta nos seguintes termos:

I - É possível o repasse financeiro, da Autarquia Municipal para o Município na forma de Desvinculação de Recursos Municipais (DRM), conforme a Emenda Constitucional nº 93/2016?

Resposta: Não. A DRM não se aplica às autarquias, já que as receitas a que se refere o art. 76-B do ADCT incluído pela Emenda Constitucional n. 93/2016, são taxas, impostos e multas, que não são arrecados por autarquias. Reafirma-se o Acórdão 1567/08 do Tribunal Pleno do TCE/PR, no sentido de que seja admitida a transferência de recursos da autarquia ao município, com a condição de lei autorizadora que discrimine todas as circunstâncias do repasse: finalidade específica atrelada aos objetivos estatutários da Autarquia, eventual devolução dos recursos, prazos e outras.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 9 de novembro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 21.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente