



Parecer em Consulta 00011/2020-4 - Plenário

Processo: 16315/2019-4

Classificação: Consulta

UG: PMS - Prefeitura Municipal de Serra

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Consulente: AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS, MUNICIPIO DA SERRA

CONSULTA – POSSIBILIDADE DE UTILIZAR RECURSOS PROVENIENTES DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DO MUNICÍPIO, ESPECIALMENTE COSIP, PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS DOS REGIMES GERAL E ESPECIAL DE PAGAMENTO – ENCAMINHAR PARECER CONSULTA – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RELATOR LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de consulta apresentada pelo Sr. Audifax Charles Pimentel Barcelos, Prefeito do Município da Serra, formulada nos seguintes termos:

É possível utilizar recursos proveniente da desvinculação de todas as receitas do Município previstas no artigo 76-B do ADCT, especialmente COSIP, para fins de honrar com o depósito mensal no sentido de pagar os precatórios os quais estão inseridos no regime especial de pagamento? O mesmo entendimento se dá para os entes federados que estejam no regime geral de pagamento de precatórios?

Após a devida autuação, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS, que procedeu ao Estudo Técnico de Jurisprudência 29/2019-1,

registrando a inexistência de decisões deste Tribunal que enfrentasse o art. 76-B, do ADCT, mas a existência de julgados que esclarecem ser a COSIP vinculada à finalidade específica da iluminação pública, sendo vedada sua utilização em outros fins.

Encaminhados os autos ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, esse elaborou a Instrução Técnica de Consulta 00039/2019-4, que concluiu opinando nos seguintes termos:

Trinta por cento (30%) das receitas arrecadadas a título de Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) podem ser desvinculadas de sua finalidade, integrando o montante da Desvinculação das Receitas Municipais (DRM), no período abrangido pela Emenda Constitucional 93/2016 (01/01/2016 a 31/12/2023). Os outros setenta por cento (70%) devem ser utilizados exclusivamente no serviço de iluminação pública.

O município deve avaliar a conveniência e oportunidade de incluir a receita da COSIP na DRM, tendo em vista a necessidade de prestação do serviço de iluminação pública.

Os recursos da DRM, os quais incluem 30% da receita arrecadada a título de COSIP, podem ser utilizados para o pagamento de precatórios inseridos tanto no regime especial quanto no regime geral de pagamentos.

O *Parquet* de Contas, por meio do Parecer 06343/2019-1 anuiu à proposição técnica.

É o relatório. Passo a fundamentar.

V O T O

2. DA FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:

Como bem verificado pela Área Técnica, na Instrução Técnica de Consulta 00039/2019-4, a presente consulta atende aos requisitos de admissibilidade, merecendo, portanto, ser conhecida, e, nesse sentido, encampo o posicionamento técnico quanto a tal item, e adoto como razões de decidir, conforme transcrição abaixo de parte da referida instrução técnica:

Em cumprimento ao disposto no parágrafo 1º do artigo 122 da Lei Complementar 621/2012, que estabelece o rol de pressupostos a serem atendidos para a admissibilidade da consulta perante este Sodalício, tem-se que estão atendidos os pressupostos de legitimidade.

Quanto aos aspectos formais, verifica-se que o consulente é autoridade legitimada, na medida em que se trata de Prefeito (art. 122, I, c/c §1º, I, LC 621/2012), e que a peça de consulta foi instruída com o parecer do órgão de assistência jurídica (art. 122, §1º, V, LC 621/2012). Quanto aos aspectos substantivos, verifica-se que a matéria objeto da consulta é de competência deste TCE-ES (art. 122, §1º, II, LC 621/2012), contém indicação precisa da dúvida (art. 122, §1º, III, LC 621/2012), e não se refere apenas ao caso concreto (art. 122, §1º, IV, LC 621/2012).

Ademais, constata-se que a matéria atinente à consulta ofertada possui relevância jurídica, econômica, social e repercussão no âmbito da administração pública com reflexos para a Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios e do Estado, atendendo ao requisito previsto no § 2º do artigo 122 da LC 621/2012.

Assim, conheço da Consulta.

2. 2 DO MÉRITO:

Como já referido acima, a presente consulta versa acerca da possibilidade de se utilizar recursos provenientes da desvinculação de todas as receitas do Município previstas no artigo 76-B do ADCT, especialmente COSIP, para fins de honrar com o depósito

mensal no sentido de pagar os precatórios os quais estão inseridos no regime especial de pagamento, e também para o pagamento dos precatórios para os entes federados que estejam no regime geral de precatórios.

Nesse sentido, a Área Técnica ofereceu sugestão de resposta a essa questão, conforme Instrução Técnica de Consulta 00039/2019-4, que adotamos como razões de decidir, conforme transcrição abaixo:

A resposta à presente consulta depende do entendimento da desvinculação das receitas municipais (DRM), instituída por meio da Emenda Constitucional 93/2016. A partir da compreensão desse instituto, será possível estabelecer se a receita da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) compõe a DRM, se os recursos desvinculados podem ser utilizados por municípios para o pagamento de precatórios, e se há diferença entre os municípios inseridos no regime geral e no especial de pagamento de precatórios. Para tanto, a presente análise será dividida em três partes: a primeira discorre sobre a DRM; a segunda trata da inclusão da COSIP na DRM; a terceira estabelece a possibilidade de se utilizar os recursos da DRM para o pagamento de precatórios tanto em relação ao regime geral quanto o especial.

III.1 – A Desvinculação das Receitas Municipais – DRM

O orçamento público reflete um planejamento financeiro complexo, em que são previstas receitas e fixadas despesas. Estas decorrem tanto de decisões políticas contingentes, como a construções de praças, quanto de previsões legais, a exemplo dos gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação. Tendo em vista que a lei determina destinação certa para grande parte das receitas arrecadadas, a União, para obter uma margem de liberdade em seus gastos, criou a desvinculação das receitas da União (DRU). Com esse mecanismo, que remonta a 1994, a União passou a ter um percentual de sua arrecadação, que antes estaria necessariamente

¹ “Formatado para ‘contornar’ o STN e o princípio federativo, o mecanismo da desvinculação foi originalmente forjado pela Emenda Constitucional de Revisão (ERC) no 1/1994 (BRASIL, 1994) [...] A ECR no 1/1994 estabeleceu que o FSE duraria apenas entre 1994 e 1995. Porém, sobre-veio a EC no 10/1996 (BRASIL, 1996), que prorrogou o FSE até 1997 e alterou sua denominação para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Ato contínuo, a EC no 17/1997 (BRASIL, 1997) prorrogou o FEF até 31/12/1999.9 Finalmente, a EC no 27/2000 (BRASIL, 2000) criou a DRU, que foi prorrogada sucessivamente pelas ECs nos 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016 (BRASIL, 2003, 2007b, 2011b, 2016b). Esta última emenda prorrogou a DRU até 31/12/2023 (versão legislativa atualmente vigente).” BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. A DRU e a deformação do sistema tributário nacional nestes 30 anos de Constituição. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 55, n. 219, p. 27-52, jul./set. 2018, p. 33-34

afetado a um órgão, fundo ou despesa, desvinculado de qualquer destino específico. Em 2016, esse instituto foi estendido a estados e municípios, criando-se, por meio da Emenda Constitucional 93/16, a desvinculação das receitas estaduais (DRE) e municipais (DRM).

Uma vez que a DRU está em vigor há mais tempo, tendo sido mais escrutinada que a DRE e a DRM, utilizaremos, nesta peça, diversas fontes que se debruçaram acerca da primeira. A consulta a essas fontes não prejudica o entendimento da DRM, pois esta se inspirou naquela. Além de a DRU ter sido objeto de mais estudos, importa registrar que a pesquisa por jurisprudência em outros Tribunais de Contas sobre a desvinculação de receitas estaduais e municipais instituída pela EC 93/2016 englobar a COSIP e ser utilizada para o pagamento de precatórios não retornou resultados². Essa limitação também justifica a consulta a estudos e jurisprudência sobre a DRU, ao longo desta peça.

Embora parte da doutrina questione a constitucionalidade da DRU por considerá-la um subterfúgio à repartição de receitas com os estados e municípios³, por descaracterizar os tributos vinculados⁴ e por colocar em perigo a prestação de

² Os resultados positivos para desvinculação tratam de outros temas acerca da desvinculação de receitas. No TCE-RO, Acórdão APL-TC 00603/17 estabeleceu a impossibilidade de o DETRAN transferir suas taxas ao Poder Executivo, desvinculando-as de suas finalidades. No TCE-MG, a Consulta N. 1058488 sedimentou que a DRM não autoriza o repasse de recursos de autarquia ao Poder Executivo nem compreende as receitas relativas à cobrança de tarifa. No TCM-GO, a Consulta Nº 00011/2019 dispôs que 30% das multas de trânsito podem ser desvinculados.

³ “O que diferencia as contribuições dos impostos, nos exatos termos da CRFB, é a destinação preestabelecida do produto de sua arrecadação. E justamente por isso (coerência), o STN constitucionalmente desenhado estabeleceu que, havendo necessidade de aumentar a arrecadação por demanda do orçamento fiscal (sem vinculação do produto da arrecadação), a União deveria aumentar ou instituir imposto e não contribuições. Ressalte-se que a CRFB não previu a partilha dos recursos arrecadados com as contribuições, em especial, em razão de sua vinculação”. BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares, *op. cit.*, p. 35.

⁴ “A EC nº 93/2016 e o avanço do processo de perda de identidade constitucional das espécies tributárias [...] Diante do que foi exposto, é possível concluir que, em relação à parte das contribuições sociais que vem sendo regularmente desvinculada para produção dos superávits primários, o arcabouço normativo dessa espécie tributária foi completamente desfigurado. Os montantes desvinculados cumprem as funções dos impostos residuais, sem, contudo, se sujeitar às limitações próprias dessa espécie tributária, tais como partilha do produto da arrecadação com estados e municípios e impossibilidade de utilização de pressupostos de fatos reservados aos demais entes federados”. SAMPAIO, Junia Roberta Gouveia. A perda da identidade das contribuições sociais e o federalismo fiscal. *Conjur*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-jul-12/junia-sampaio-perda-identidade-contribuicoes-sociais>. Acesso em 22/11/2019.

Nesse sentido, vide também FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. Curso de Direito Financeiro e Tributário. Forum: 2 ed. Belo Horizonte, 2017, p. 170-172; LONGROVA, Emanuelle. A emenda constitucional 93/2016 e a desvinculação do produto arrecadado. Revista de Direito Tributário Contemporâneo, vol. 4/2017, Jan - Fev / 2017, p. 67 – 94; PINTO, Éida Graziane. Inconstitucionalização do réquiem para o Orçamento da Seguridade Social. *Conjur*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-mar-28/contas-vista-inconstitucionalizacao-requiem-despesas-seguridade-social>. Acesso em 22/11/2019.

direitos fundamentais⁵, o STF nunca declarou sua inconstitucionalidade. Ao contrário, como registra Regis Fernandes Oliveira⁶, “a norma subsiste e desobriga de qualquer vinculação o comportamento do Chefe do Executivo, tendo já sido decidido pelo Supremo Tribunal Federal que ‘não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional’”. Esse entendimento do STF também é notado por Emanuelle Longrova⁷, que, além dessa decisão citada por Oliveira, cita outra, demonstrando que o STF tem tendido a ratificar a possibilidade de o constituinte derivado estabelecer a desvinculação de tributos vinculados:

No julgamento do RE 537.610/RS, entendeu-se que a desvinculação parcial do produto arrecadado com contribuição social pode ser estabelecida por emenda constitucional, pois não tem caráter de cláusula pétrea. No julgamento do RE 566.007/RS, decidiu-se que a eventual inconstitucionalidade da destinação não enseja repetição de indébito, mas apenas o retorno ao destino anteriormente previsto.

Diante da posição da Suprema Corte sobre a desvinculação, é necessário, na presente consulta e até decisão em contrário do STF, partir da premissa de que a EC 93/2016 é constitucional. Assim, segundo o ordenamento jurídico atualmente vigente (arts. 76, 76-A e 76-B, ADCT), são desvinculados 30% da arrecadação das receitas: a) na União, das contribuições sociais (sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social), das contribuições de intervenção no domínio econômico e das taxas; b) nos estados e municípios, dos impostos, taxas e multas, e outras receitas correntes. Continuam vinculadas as receitas arrecadadas provenientes: a) na União, da contribuição social do salário-educação e das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social; b) nos estados, dos recursos destinados as ações e serviços públicos de saúde e a manutenção e desenvolvimento do ensino, das receitas que pertencem aos Municípios decorrentes

⁵ “Com essa contextualização, pode ficar caracterizado um verdadeiro desvio de finalidade e fraude à Constituição Federal quando se redesenha a relação dos limites mínimos de gastos com as políticas públicas vinculadas, bem quanto à natureza tributária específica das contribuições sociais [...]. [...] Diante do cenário apresentado, a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) pode ser caracterizada como uma espécie de perpetuação e, sua extensão, via Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), caracteriza lesão ao artigo 167, inciso IV, e ainda os artigos 195, 196 e 198, da Constituição Federal, ao faticamente dar azo à insuficiência de recursos para o custeio constitucionalmente assegurado dos direitos sociais, amparados por diversas formas de vinculação de receita/despesa, por lesar princípios que vedam o retrocesso e atentam contra a proteção insuficiente”. GUIMARÃES NETO, Napoleão. A constitucionalidade da desvinculação de receitas da União e sua extensão para os demais entes da federação. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*. Belo Horizonte, ano 15, n. 176, ago. 2016, p. 51. No mesmo sentido: SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União – DRU. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 236, abr./jun. 2004, p. 33-50.

⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. Revista dos Tribunais. 2 ed em e-book baseada na 7 ed impressa. São Paulo, 2015.

⁷ LONGROVA, Emanuelle. A emenda constitucional 93/2016 e a desvinculação do produto arrecadado. *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*, vol. 4/2017, Jan - Fev / 2017, p. 77.

de transferências previstas na CF, das contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, dos fundos instituídos por órgãos constitucionais independentes; c) nos municípios, dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, das transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei, fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Como se vê, o constituinte derivado nomeou as receitas que podem ser desvinculadas e as que não. Dentre aquelas, encontram-se algumas contribuições e as taxas, que, diferentemente dos impostos (art. 167, IV, CF), são tributos caracterizados por sua afetação a determinado fim. Como essas características (vinculação / não vinculação⁸) são dadas pela CF, apenas uma norma constitucional poderia criar exceções nesse sentido. Assim, quando o constituinte derivado reformador estabelece a desvinculação de tributos que, por definição, são vinculados, ele faz com que a CF se excepcione, permitindo a flexibilização na destinação dessas verbas, o que não seria possível por qualquer outro instrumento normativo que não a emenda constitucional.

O objetivo da ferramenta contábil da desvinculação, segundo pronunciamento dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda à época, conforme notícia veiculada no site jurídico Jota, é evitar “que determinadas áreas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos”⁹. Com a desvinculação, portanto, permitiu-se, nas palavras de Marcus Abraham¹⁰, que “parcelas das receitas vinculadas pudessem ser geridas e destinadas de maneira livre

⁸ Embora a doutrina distinga as expressões vinculação, referibilidade, afetação, destinação, nesta consulta elas são usadas como sinônimo, por simplicidade e porque tais diferenciações não afetam o entendimento. Sobre as diferentes terminologias, vide CONTI, José Maurício; CARVALHO, André Castro. Incidência da DRE em regras constitucionais estaduais: o caso Fapesp. Conjur. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-mai-18/incidencia-dre-regras-constitucionais-estaduais-fapesp>. Acesso em 27/11/2019, e SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. Conjur, disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>. Acesso em 27/11/2019.

⁹ ABRAHAM, Marcus. Prós e contras da Desvinculação das Receitas da União. Jota.

Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-pros-e-contras-da-desvinculacao-das-receitas-da-uniao-dru-03032016>. Acesso em 22/11/2019.

¹⁰ ABRAHAM, Marcus. As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios. Jota.

Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-30112016>. Acesso em 22/11/2019.

e flexível pelos governos”. Assim, a fim de atingir uma determinada finalidade, o constituinte derivado descaracterizou alguns tributos.

III.2 – A DRM e a COSIP

Conforme exposto no tópico anterior, a EC 93/2016 listou os tributos que serão considerados desvinculados e os que se mantêm afetados ao seu fim. Segundo dispõe o art. 76-B, ADCT, nos municípios, são desvinculados 30% dos impostos, taxas, multas, e outras receitas correntes, mantendo-se vinculadas, no que tange às contribuições, as previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores. Não consta do rol dos tributos desvinculados nem dos excepcionados a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), prevista no art. 149-A, CF, a qual possui, segundo o STF, “caráter sui generis, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte” (RE 573.675). Considerando a falta de menção expressa à COSIP no art. 76-B, do ADCT, bem como sua vinculação ao custeio da iluminação pública, como o próprio nome do tributo estabelece, surge a dúvida se a DRM a alcança.

Em princípio, parecem irreconciliáveis a ideia de desvinculação à finalidade específica e a própria razão de ser da COSIP. Isso porque a jurisprudência e a doutrina sedimentaram que somente a iluminação pública pode ser custeada com os recursos da COSIP, como bem o ilustra o Estudo Técnico de Jurisprudência 29/2019-1, que cita diversos julgados dessa Corte nesse sentido. No entanto, como discorrido no tópico III.1, a CF pode excepcionar suas próprias regras via emenda, de modo que a desvinculação das receitas arrecadadas a título da COSIP é possível atualmente em razão da permissão constitucional, que excepcionou a inicial incompatibilidade.

Além disso, há dois fatores que permitem incluir a COSIP entre os tributos que compõem a DRM. Em primeiro lugar, o caput do art. 76-B, do ADCT, conquanto não inclua expressamente a COSIP ou outras contribuições entre as arrecadações de receita desvinculadas, insere essa contribuição no âmbito da DRM ao construir um rol exemplificativo. Como se verifica da redação desse dispositivo, foram desvinculadas as receitas de impostos, taxas, multas e outras receitas correntes. A expressão “outras receitas correntes” do caput do art. 76-B, do ADCT, em princípio, abre duas possibilidades interpretativas. Por um lado, conota a intenção de expandir as receitas

desvinculadas para além das expressamente nomeadas (algo como: caneta, lápis, borracha e outros materiais de escritório); por outro, o constituinte poderia objetivar fechar o sentido para o subgrupo das “outras receitas correntes”, que compõe o grupo das receitas correntes. Pela leitura do parágrafo único do art. 76-B, do ADCT, verifica-se que a interpretação mais adequada é aquela, segundo a qual se trata de rol numerus apertus.

O conceito de “receitas correntes” e “outras receitas correntes” está previsto no ordenamento jurídico brasileiro no art. 11, §1º, da Lei 4.320/1964. Esse dispositivo assim estabelece:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º - O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária.

§ 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES

RECEITA TRIBUTÁRIA

Impostos.

Taxas.

Contribuições de Melhoria.

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES

RECEITA PATRIMONIAL

RECEITA AGROPECUÁRIA

RECEITA INDUSTRIAL

RECEITA DE SERVIÇOS
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
OUTRAS RECEITAS CORRENTES
RECEITAS DE CAPITAL
OPERAÇÕES DE CRÉDITO
ALIENAÇÃO DE BENS
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Como se verifica do artigo acima transcrito, dentro do grupo “receitas correntes”, consta o subgrupo “outras receitas correntes”. Esse subgrupo não inclui a COSIP, que está inserida no subgrupo “receitas de contribuições”¹¹. Contudo, a inclusão da COSIP em subgrupo diverso do das “outras receitas correntes” não leva a concluir pela sua exclusão da DRM, mas pela não taxatividade do art. 76-B, caput, ADCT, conforme se passa a expor.

Como ocorre com outros dispositivos legais, no 76-B, ADCT, o constituinte derivado não foi técnico. Denuncia a atecnia, de plano, o fato de ter sido listada expressamente a receita de impostos como inserida na DRM. A receita arrecadada dos impostos já é desvinculada de órgão, fundo ou despesa, conforme art. 167, IV, CF12, sendo desnecessária a sua inclusão entre as receitas desvinculadas. O fato de ter mencionado os impostos demonstra que o constituinte derivado não se preocupou com o rigor das classificações do Direito Financeiro, Tributário e Orçamentário. Pelo contrário, se o constituinte sequer prescindiu de citar os impostos – que, por definição, já são desvinculados –, não atentou para nenhum subgrupo específico.

¹¹ Parecer-Consulta 18/2017 – TCE-ES: “Denota-se que os dispositivos supracitados ao classificar as receitas, fazem distinção entre a “receita tributária” e a “receita de contribuições”. Ou seja, a luz da legislação financeira, as receitas tributárias compreendem as receitas provenientes de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria e não ocupam o mesmo lugar das receitas de contribuições. Diante disso, penso que não seria razoável admitir que a receita proveniente da Cosip viesse a compor a base de cálculo do duodécimo das câmaras municipais, por ser classificada na categoria “receita de contribuições”.”

¹² Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003](#))

Outro fator que demonstra que o constituinte não referenciou subgrupos da Lei 4.320/1964 é a menção à receita de impostos e taxas, em vez das “receitas tributárias”, nome do subgrupo a que pertencem, com a exclusão das contribuições de melhoria no parágrafo único do art. 76-B do ADCT. A não alusão a esse subgrupo deixa claro que o constituinte não utilizou a expressão “outras receitas correntes” como subgrupo, senão teria apontado todos subgrupos que queria incluir e excluir. Não o tendo feito para as receitas tributárias nem para nenhuma outra, não seria coerente considerar que, ao fim o dispositivo, tivesse sido tão distintivo.

Do mesmo modo, a menção expressa à receita de multas demonstra que a referência não é ao subgrupo “outras receitas correntes”, pois as multas estão inseridas nesse subgrupo, de acordo com José Mauricio Conti¹³:

Por fim, classificam-se como outras receitas correntes – de acordo com o item 3.2.2.1 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª edição - os ingressos correntes provenientes de outras origens não classificáveis nas subdivisões de fontes anteriores. Especificamente, consideram-se “outras receitas correntes” as indenizações, restituições, ressarcimentos, multas administrativas, contratuais e judiciais etc. (g.n)

Listar expressamente as multas, que são parte do subgrupo “outras receitas correntes”, e referenciar, em seguida, o mesmo subgrupo constituiria uma redundância incompatível com a lógica da redação conferida ao dispositivo.

Por tudo isso, fica claro que a expressão outras receitas correntes do art. 76-B, caput, ADCT, assume caráter exemplificativo, de modo a DRM englobar todas as receitas, que assim como os impostos, taxas e multas, são também correntes. Isto é, a expressão “outras receitas correntes” foi utilizada como sinônimo de “demais receitas correntes”, excluindo-se as receitas de capital. Assim, como uma receita de contribuições, que faz parte das receitas correntes, as receitas da COSIP estão abarcadas nas outras receitas correntes do art. 76-B, caput, ADCT.

Nesse sentido, cita-se o entendimento de Clóvis Alberto Bertolini de Pinho¹⁴, em

¹³ CONTI, José Mauricio. Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 comentada. Revista dos Tribunais, 2 ed em e-book baseada na 4 ed impressa. São Paulo, 2019.

¹⁴ PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Os desafios da experiência brasileira com projetos de Parceria Público-Privada (PPP) de iluminação pública e cidades inteligentes (smart cities). *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte, ano 17, n. 66, p. 9-31 abr./jun. 2019, p. 24-26.

estudo sobre a iluminação pública como parte dos projetos de cidade inteligente:

4.2.2. (Im)Possibilidade de desvinculação de recursos da Cosip e os limites na sua utilização

[...]

Destaca-se que algumas entidades já se manifestaram sobre a inconstitucionalidade da desvinculação das receitas da Cosip, com fundamento no art. 76-B, do ADCT, como no caso da Federação Catarinense dos Municípios, que emitiu parecer pela impossibilidade de desvinculação dos recursos da Cosip.

Sem embargo, acredita-se que a visão da entidade recaiu em omissão, por não considerar que o conceito de contribuições especiais, como a Cosip, estaria abarcado no caput do art. 76-B, do ADCT, especialmente na expressão “outras receitas correntes”, o que poderia ser admitido pelo art. 11, §1º, da Lei 4.320/1964 e pela própria interpretação do STF no caso da Desvinculação das Receitas da União envolvendo contribuições sociais.

Assim sendo, considera-se como viável a possibilidade de desvinculação das receitas da Cosip, no limite constitucional do ADCT de 30%, para a remuneração de outros objetos de uma eventual concessão administrativa em PPP de iluminação pública. Porém, ressalva-se que a regra constitucional permite que esta desvinculação seja feita somente até o ano de 2023, o que inviabilizaria a utilização das receitas desvinculadas no projeto de PPP de smart city por período superior ao delimitado pela Constituição Federal.

Cite-se também o entendimento de Raul Dias dos Santos Neto¹⁵, que – embora pessoalmente não concorde com a inclusão da COSIP na DRM – admite a plausibilidade da interpretação que a inclui entre outras receitas correntes:

Todavia, o eventual enquadramento da COSIP como receita corrente poderia argumentar pela possibilidade de desvinculação com fundamento na parte final do art. 76-B do ADCT, a qual menciona “outras receitas correntes”.

As receitas correntes, uma das categorias econômicas de classificação de receitas orçamentárias pelo art. 11 da Lei nº 4.320/1964, são definidas como receitas

¹⁵ SANTOS NETO, Raul Dias dos. Sistema de garantias públicas em PPPs de iluminação pública. Revista Brasileira de Infraestrutura. Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 185-208, jan./jun. 2019, p. 194-195.

tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis como despesas correntes.

Em linha com tal definição, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”), a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ao definir a expressão “receita corrente líquida” no art. 2º, IV, toma por base o conceito veiculado no art. 11, §1º, da Lei nº 4.320/1964, e aplica-lhe as deduções cabíveis.

Nesse sentido, caso se considere a COSIP como tributo da espécie “contribuição”, as receitas orçamentárias provenientes da sua arrecadação estariam englobadas na definição do art. 11, §1º, da Lei 4.320/1964. Não obstante, ainda que se questione o caráter de contribuição da COSIP (ou seja, de que se trata de outra espécie tributária, exclusivamente para atividades de iluminação pública), seria igualmente possível sustentar o montante proveniente de sua arrecadação como receita corrente, tendo em vista que a referida definição não é taxativa, compreendendo também outras receitas, em termos genéricos.

Há diversos precedentes referente à edição de normas prevendo desvinculação das receitas da COSIP. Todavia, considerando o propósito específico da COSIP, é recomendável que a desvinculação não atinja a receita necessária para o cumprimento das obrigações ligadas aos serviços de iluminação pública por parte do Município.

O Município de Porto Alegre assimilou essa lógica quando da edição da Lei Complementar nº 840, de 27 de dezembro de 2018 (“LC 840/2018”). Referido diploma autorizou a desvinculação estritamente da parte das receitas da COSIP que não estivessem atrelada ao pagamento de valores devidos à concessionária de iluminação pública ou à constituição de garantias relativas ao projeto de PPP correspondente.

O segundo fator que possibilita a inclusão da COSIP na DRM é a ausência de sua exclusão expressa. O parágrafo único do art. 76-B do ADCT excluiu expressamente os recursos que não quis alcançar com a desvinculação, mantendo-os vinculados.

*A COSIP não está arrolada entre os tributos que permanecem vinculados, como é o caso das contribuições para a previdência e assistência de saúde dos servidores públicos. Assim, seguindo a máxima hermenêutica *inclusio unius alterius exclusio* – segundo a qual, se podendo incluir dois, a lei só incluiu um é porque quis excluir o outro, não devendo o intérprete fazer a inclusão –, se a COSIP não foi mencionada nas exceções à desvinculação, é porque o constituinte derivado quis que ela fosse englobada na DRM. Isto é, a intenção explícita de excluir algumas receitas demonstra a intenção de que as demais (i.e., as não expressamente excluídas) fossem incluídas na DRM. Esse raciocínio é corroborado pelo fato de que as exceções são interpretadas restritivamente, não podendo o intérprete incluir outra hipótese onde o legislador não o fez.*

A respeito da possibilidade de inclusão da COSIP na DRM por não ter sido expressamente excluída, tem-se a posição de Flavio Corrêa de Toledo Junior¹⁶:

Aqui, comparece uma questão polêmica: considerando que a sobredita norma desvinculatória não se refere, explicitamente, à espécie Contribuição, então dela não escaparia a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP ou COSIP – código 1230.00.00)?

Como antes visto, a Emenda 93 isenta da desvinculação as receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, sendo que ambas integram o grupo Receita de Contribuições (1200.00.00).

Ora, se todas as contribuições estivessem fora da regra desvinculatória, por que então ressaltar, excetuar, excepcionar as contribuições previdenciárias e de saúde?

Dito de outro modo, se as contribuições previdenciárias e de saúde precisaram ser afastadas da regra, é porque os outros componentes da espécie Contribuição entram, sim, na possibilidade desvinculatória do caput, ou seja, liberdade de aplicação de 30% do arrecadado; até 2023 e a contar de 1º de janeiro de 2016.

Do contrário, não haveria nenhuma necessidade de excetuar, textualmente, as

¹⁶ TOLEDO JUNIOR, Flávio Correa de. A Emenda 93 e a inédita desvinculação de recursos estaduais e municipais. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/67697/a-emenda-93-e-a-inedita-desvinculacao-de-recursos-estaduais-e-municipais>. Acesso em 22/11/2019.

contribuições previdenciárias e de saúde.

Igualmente, Hygoor Jorge¹⁷:

Aqui reside o imbróglio: o que pretendeu o legislador ao final do texto do caput do art. 76-B ao inserir a expressão "e outras receitas correntes"? Pretendeu indicar a espécie de receita corrente classificada como "outras receitas correntes" ou pretendeu referir-se às outras receitas correntes que não as exemplificadas?

A resposta é simples e aponta para a possibilidade de utilização das receitas decorrentes das contribuições dos municípios tal como a decorrente da CIP (Contribuição de Iluminação Pública), porquanto seja exemplo de receita corrente da espécie "receitas de contribuições" (conforme art. 11, § 4º da Lei 4320/64) e, via de regra, tem arrecadação superavitária nos municípios, o que neste momento de emergência, traria certo alento financeiro aos municípios alcançando a teleologia da norma pela sua eficácia semântica. Eventual interpretação contrária a este entendimento é fadar ao insucesso a mens legis, retirando assim eficácia social da norma fazendo com que ela transfigure-se em natimorta.

Nos é cristalino a vontade do legislador pela possibilidade da utilização da CIP dentro dos conceitos exemplificados pela norma e cotejados com os que foram excetuados considerando as seguintes assertivas:

I - o legislador pretendeu tratar igualmente os entes federados na proporção de suas desigualdades pois, apesar de carecerem da mesma necessidade (flexibilização dos gastos públicos), tem a construção de suas soluções de acordo com a peculiaridade da composição de suas receitas observando-se quais delas poderiam ser disponibilizadas sem causar prejuízos às áreas mais sensíveis;

II - caso pretendesse o legislador que as receitas da CIP ou qualquer outra contribuição não fossem desvinculadas, certamente faria sua exceção como o fez com as receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores não havendo o porquê de ampliar-se as exceções visto que as

¹⁷JORGE, Hygoor. EC 93/16 e a Desvinculação das Receitas dos Municípios – DRM. Disponível em <https://hygoorjorge.jusbrasil.com.br/artigos/405008975/ec-93-16-e-a-desvinculacao-das-receitas-dos-municipios-dm>. Acesso em 22/11/2019.

contribuições foram atingidas pela desvinculação por constarem dentro do conceito de receita corrente.

Sendo assim, é possível inferir-se que o legislador: a) cita exemplificativamente alguns tipos de receitas correntes que estão desvinculadas; b) excetua objetivamente quais os tipos de receitas correntes não estão sujeitos ao regime da desvinculação indicando inclusive quais as contribuições e c) faz uso da expressão "e outras receitas correntes" para indicar que todas as receitas correntes que não foram excetuadas estão desvinculadas.

Portanto, com base em diversos fundamentos, verifica-se que a COSIP está entre as receitas que podem ser desvinculadas pelo município.

Sem embargo dessa conclusão, é necessário tecer três modulações acerca da desvinculação da arrecadação da COSIP. A uma, é preciso registrar a importância da iluminação pública na vida em sociedade. A esse respeito, Cláudio Cairo Gonçalves¹⁸ ressalta que a ausência ou deficiência nesse serviço "contribuem para a insegurança pública e privada, com sensível aumento da criminalidade". Desse modo, os municípios devem avaliar a conveniência e a oportunidade de utilizar esses recursos para outros fins, sobretudo quando se tem em conta o dado divulgado pelo site jurídico Jota de que "apenas em 44% dos municípios do país a COSIP arrecadada é suficiente para cobrir as despesas de IP [iluminação pública]"¹⁹. Logo, se o município não arrecada a COSIP suficientemente nem para realizar a iluminação pública adequada, não deve destinar seus recursos para outro fim, depreciando ainda mais esse serviço essencial à população. De modo semelhante, se a arrecadação é suficiente para a iluminação pública, mas sem sobras, o município não pode prejudicar esse serviço para desvincular as receitas arrecadadas, criando excedentes artificialmente às custas do bom serviço público.

Isso porque, ao mesmo tempo em que está autorizado pela regra do art. 76-B, ADCT, a desvincular alguns recursos, o município está sujeito ao princípio da continuidade dos serviços públicos. A relevância desse princípio é ressaltada na lição de Marçal

¹⁸ GONÇALVES, Cláudio Cairo. Iluminação pública e as novas "fórmulas de procura". *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 21, n. 113, p. 157-188, jan./fev. 2019, p. 162.

¹⁹ Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/responsabilidade-pela-iluminacao-publica-no-brasil-02052019>. Acesso em 22/11/2019.

Justen Filho²⁰, segundo o qual “o serviço público é o desenvolvimento de atividades de fornecimento de utilidades necessárias, de modo direto e imediato, à satisfação dos direitos fundamentais. Isso significa que o serviço público é o meio de assegurar a existência digna do ser humano”. Dessa finalidade, decorre o imperativo de não paralisar a sua prestação, não podendo o município interromper o serviço de iluminação pública. E, mais que apenas não interromper: o município deve garantir a iluminação pública suficiente e de qualidade. A desvinculação, portanto, deve ocorrer somente após a verificação de que a iluminação pública está suficientemente fornecida.

A segunda modulação diz respeito à porcentagem da receita arrecadada a título de COSIP afetada pela desvinculação. Depreende-se da lógica do dispositivo e da necessidade de manter o serviço de iluminação pública de forma suficiente que a desvinculação não pode atingir a totalidade da receita arrecadada a título de COSIP, mas 30% dela. Acerca da necessidade de respeitar esse percentual para cada espécie de tributo, vale anotar a crítica feita por Longrova²¹, que deixa clara a necessidade de se manter 70% vinculados ao fim legal:

5 Sobre o exercício da competência tributária residual

Em termos meramente numéricos, com a Emenda Constitucional 93/2016, não ocorre aumento da carga tributária, mas um remanejamento do destino dado à parcela do produto arrecadado com os tributos por ela alcançados. Entretanto, a realocação de trinta por cento das receitas decorrentes desses tributos (por natureza destinados) significa, a princípio, que se está arrecadando trinta por cento mais do que o necessário à consecução de suas finalidades.

Em outras palavras, a emenda constitucional em comento atesta que pagamos taxas trinta por cento mais elevadas do que o necessário à cobertura dos custos da atividade estatal recebida, dado o fato de que, agora, essa porcentagem não é destinada a esse fim. O mesmo se diga em relação às contribuições e sua destinação.

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]. Thomson Reuters Brasil, 5 ed. em e-book baseada na 13 ed. impressa. São Paulo, 2018.

²¹ LONGROVA, Emanuelle. A emenda constitucional 93/2016 e a desvinculação do produto arrecadado. Revista de Direito Tributário Contemporâneo, vol. 4/2017, Jan - Fev / 2017, p. 77.

Assim, já que esses trinta por cento ora desvinculados apresentam-se, em última análise, como desnecessários ou exorbitantes perante a espécie tributária a que se referem, pensamos que, em cumprimento aos ditames constitucionais, adequado seria reduzir a arrecadação nesse percentual diminuindo-se as alíquotas desses tributos, por exemplo, caso em que eles voltariam a cumprir suas finalidades, apenas.

Se a compensação de tal perda for imprescindível, seria possível aumentar naquele percentual a arrecadação através dos impostos – figura cujo produto arrecadado é tipicamente não destinado –, desde que respeitados os princípios da capacidade contributiva e do não confisco, sem prejuízo das demais limitações pertinentes.

O mesmo raciocínio é encontrado na crítica de Ferraz, Godoi e Spagnol²²:

Contudo, no caso das taxas, a EC nº 93/2016 não estabelece qualquer exceção de monta para a desvinculação de 30% de sua arrecadação, estando oficialmente abertas as portas para que União, Estados e Municípios utilizem essa espécie tributária para sanear suas combalidas finanças, arrecadando – como taxas – recursos que não serão utilizados no custeio das atividades que a lei prevê como seus fatos geradores. Ou seja, para toda taxa já criada ou a criar, os entes federativos aplicarão somente 70% de sua arrecadação na atividade estatal em questão (prestação de serviço ou exercício do poder de polícia), reservando 30% para formação de superávit primário. O advento da Emenda Constitucional nº 93 parece fazer emergir no horizonte jurídico uma nova e estranha espécie tributária, uma criatura de corpo estranho e misterioso: dois terços taxa, um terço imposto...

A terceira modulação diz respeito ao período da arrecadação da COSIP que pode ser objeto de desvinculação. A DRM foi instituída pela Emenda Constitucional 93/2016, cujo art. 3º estabelece efeitos retroativos. Segundo esse dispositivo, “Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016”. Além de data de início, como uma disposição transitória, a EC 96/2016 possui data para o seu termo, qual seja, 31 de dezembro de 2023 (art. 76-B, caput, ADCT). Dessa maneira, somente podem ser desvinculadas as receitas arrecadas entre 01/01/2016 e 31/12/2023. As receitas arrecadadas até o final de

²² FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. Curso de Direito Financeiro e Tributário. Forum: 2 ed. Belo Horizonte, 2017, p. 170-172.

2015, que eventualmente estejam em caixa, devem ser destinadas exclusivamente para o custeio da iluminação pública; do mesmo modo, as receitas arrecadadas a partir de 2024 voltam a ser integralmente destinadas a seu fim.

Por todo o exposto, tem-se que até 30% das receitas arrecadadas a título de COSIP podem ser desvinculadas de sua finalidade de custear a iluminação pública, devendo o município avaliar a conveniência e oportunidade de incluí-las na DRM caso isso represente prejuízo ao serviço.

III.3 – A DRM e o Pagamento de Precatórios no Regime Geral e Especial

Em diversos entes federativos, o pagamento de precatórios é tormentoso. A CF prevê uma regra geral, segundo a qual, os precatórios apresentados até 1º de julho deverão ser pagos até 31 de dezembro do ano seguinte (art. 100, §5º, CF), o que significa que os credores receberiam seus créditos em cerca de um ano e meio a partir da apresentação do precatório. No entanto, muitos entes federativos não conseguiam realizar o pagamento nesse interregno, incorrendo em mora. Sobre esse dilema, narra Marçal Justen Filho²³:

10.6. Os desvios verificados

Ocorre que essa sistemática constitucional foi sendo desnaturada no âmbito de diversos Estados e Municípios. O valor correspondente aos precatórios deixava de ser liberado para pagamento, até porque era usual a prática de estimativa arbitrária de receitas. Ou seja, o valor correspondente à dívida de precatórios era compensado por uma estimativa de receitas fictícias. Logo, não existiam verbas suficientes para pagar os precatórios. Em outros casos, os poderes públicos simplesmente deixam de liberar as verbas atinentes aos precatórios.

Com o passar do tempo, a situação tornou-se dramática. Alguns Estados e Municípios foram acumulando dívidas relativas aos precatórios de muitos exercícios, com valores totais muito vultosos. A lei orçamentária do exercício posterior não contemplava recursos para a liquidação das dívidas passadas.

O efeito prático foi a paralisação da liquidação por muitos Estados e Municípios das

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo [livro eletrônico]. Thomson Reuters Brasil, 5 ed. em e-book baseada na 13 ed. impressa. São Paulo, 2018.

dívidas judiciais objeto de precatórios. Esse cenário foi agravado pelo acréscimo de juros e a eventual emissão de novos precatórios para o pagamento de diferenças destinadas a compensar a desvalorização monetária.

Assim se passava porque o valor requisitado é incluído no orçamento por seu valor nominal. A demora na liquidação gera problema de perda do valor real da moeda. Uma solução encontrada foi a emissão de um precatório “complementar”, cujo valor correspondia à atualização monetária do valor previsto no precatório anterior. Numa economia com elevado índice inflacionário, o resultado prático era a multiplicação de precatórios complementares, sem que o credor recebesse o valor real da indenização a ele assegurada.

A fim de concretizar os pagamentos atrasados, foram editadas emendas constitucionais, prevendo, por meio de um regime especial, a possibilidade de parcelamento dos valores devidos. Dentre elas, a EC 99/2017, objeto da presente consulta, que deu nova redação ao art. 101, ADCT. Esse dispositivo estabeleceu que os entes federativos que não estavam em dia com essas obrigações em 25/03/2015 deveriam depositar mensalmente 1/12 de sua receita corrente líquida na conta do Tribunal de Justiça para a quitação dos precatórios até 31/12/2024.

No caso do regime especial, a CF estabelece a fonte dos recursos que serão utilizados para o pagamento das prestações, qual seja, a receita corrente líquida (RCL). De acordo com o art. 101, §1º, ADCT, a RCL é o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes. Conforme exposto no tópico III.2, desta peça, as receitas da COSIP se incluem entre as receitas de contribuições (ou outras receitas correntes genericamente consideradas), expressamente previstas no art. 101, §1º, ADCT, e englobadas pelo art. 76-B, ADCT. Dessa forma, os 30% desvinculados da receita arrecadada a título de COSIP entram no montante das receitas correntes desvinculadas do município (DRM), e podem ser utilizados para o pagamento das parcelas do regime especial do pagamento de precatórios.

Em todo caso, ainda que a CF não estabelecesse a fonte dos recursos expressamente, o escopo da DRM permitiria chegar à mesma conclusão. O objetivo da desvinculação é conferir liberdade aos entes federativos na alocação de valores conforme suas necessidades. Assim, uma vez que as receitas da DRM não estão

afetas a nenhuma finalidade específica, não há qualquer impedimento para o seu uso no pagamento de precatórios.

Nesse sentido, Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho e Kath Anne Meira da Silva Simonassi²⁴ defendem o uso dos recursos desvinculados para o cumprimento do prazo para o pagamento de precatórios:

Nesta mesma linha se dá o argumento para o sucesso da EC nº 94/2016: como pagar uma dívida que compromete parcela representativa da RCL dos entes públicos se não existe poupança dos governos e prefeituras?

A desvinculação das receitas advindas da União se mostra então como o condicionante para o sucesso deste dispositivo que exige o pagamento de precatórios em um prazo tão tempestivo.

[...]

Portanto, é imediato concluir que, nos moldes constitucionais estabelecidos, o elevado grau de vinculação das receitas públicas põe em cheque qualquer dispositivo que proponha, concomitantemente, rigor e tempestividade no pagamento das obrigações financeiras do setor público, como é o caso da EC nº 94/2016 em análise neste trabalho.

[...]

Portanto, a maleabilidade orçamentária trazida pela norma permite ao ente público maior capacidade em alocar os recursos com máxima discricionariedade, garantindo autonomia ao Poder Executivo na definição das prioridades de gastos conforme suas pretensões e objetivos.

Por fim, a DRU é tida como um formidável instrumento na gestão da política fiscal ao admitir que recursos que estejam disponíveis em algum órgão ou instituição sejam destinados para outras finalidades, desde modo a DRU é uma esperança para o pagamento de precatórios.

No caso do regime geral, embora a CF não disponha sobre a fonte dos recursos para o pagamento dos precatórios²⁵, os valores da DRM podem ser utilizados. Como

²⁴ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de; SIMONASSI, Kath Anne Meira da Silva. A Emenda Constitucional N. 94/2016 e a Desvinculação De Receitas: Um Caminho Para O Efetivo Pagamento Dos Precatórios. Revista Da Escola Superior Da Magistratura Do Estado Do Ceará. Ceará, p. 137-162, 2018, p. 153-156.

²⁵ A menção à RCL no art. 100 da CF é para fins de calcular o impacto dos precatórios no orçamento do ente.

disposto no tópico III.1, desta peça, a DRM tem por fim conceder flexibilidade na destinação de recursos públicos conforme diferentes áreas os demandem. Com isso, libera-se uma parcela das receitas de seus chamados “carimbos” para que possam ser utilizados onde forem necessários, o que inclui o pagamento de precatórios, ainda que a CF não diga explicitamente que a fonte dos recursos inclui os 30% desvinculados das receitas correntes.

Destarte, haja vista que a intenção do constituinte reformador foi conferir liberdade e flexibilidade orçamentária aos entes federativos para definir a destinação de parte das receitas que arrecadam – mesmo que, originalmente, tais receitas estivessem afetas a outros fins –, os recursos da DRM, os quais incluem 30% da receita arrecadada a título de COSIP, podem ser utilizados para o pagamento de precatórios inseridos tanto no regime especial quanto no regime geral de pagamentos.

Dessa forma, concordamos com a conclusão exarada pela Área Técnica, decorrente da fundamentação acima, nos seguintes termos:

Trinta por cento (30%) das receitas arrecadadas a título de Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) podem ser desvinculadas de sua finalidade, integrando o montante da Desvinculação das Receitas Municipais (DRM), no período abrangido pela Emenda Constitucional 93/2016 (01/01/2016 a 31/12/2023). Os outros setenta por cento (70%) devem ser utilizados exclusivamente no serviço de iluminação pública.

O município deve avaliar a conveniência e oportunidade de incluir a receita da COSIP na DRM, tendo em vista a necessidade de prestação do serviço de iluminação pública.

Os recursos da DRM, os quais incluem 30% da receita arrecadada a título de COSIP,

§ 17. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aferirão mensalmente, em base anual, o comprometimento de suas respectivas receitas correntes líquidas com o pagamento de precatórios e obrigações de pequeno valor. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016\)](#)

§ 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016\)](#)

podem ser utilizados para o pagamento de precatórios inseridos tanto no regime especial quanto no regime geral de pagamentos.

3. DO DISPOSITIVO.

Ante o exposto, acompanhando o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de **Acórdão** que submeto à sua apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA
Conselheiro Relator

1. PARECER EM CONSULTA TC 00011/2020

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. RESPONDER a presente consulta, no mérito, nos seguintes termos:

Trinta por cento (30%) das receitas arrecadadas a título de Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) podem ser desvinculadas de sua finalidade, integrando o montante da Desvinculação das Receitas Municipais (DRM), no período abrangido pela Emenda Constitucional 93/2016 (01/01/2016 a 31/12/2023). Os outros setenta por cento (70%) devem ser utilizados exclusivamente no serviço de iluminação pública.

O município deve avaliar a conveniência e oportunidade de incluir

a receita da COSIP na DRM, tendo em vista a necessidade de prestação do serviço de iluminação pública.

Os recursos da DRM, os quais incluem 30% da receita arrecadada a título de COSIP, podem ser utilizados para o pagamento de precatórios inseridos tanto no regime especial quanto no regime geral de pagamentos.

1.2. ENCAMINHAR ao consulente cópia do Parecer Consulta em questão;

1.3. ARQUIVAR os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/05/2020 – 5ª Sessão Extraordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões