

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 03/02/2016

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**PROCESSO N°:** 932.439  
**NATUREZA:** CONSULTA  
**CONSULENTE:** FULVIO PICCININI ALBERTONI (Secretário da Fazenda do Município de Juiz de Fora à época)  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

### RETORNO DE VISTA

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Fulvio Piccinini Albertoni, Secretário da Fazenda do Município de Juiz de Fora, por meio da qual indaga, em síntese, acerca da necessidade ou não de inclusão das contribuições previstas nos arts. 149, § 1º e 149-A da Constituição da República na base de cálculo a que se refere seu art. 29-A, inerente ao limite total da despesa do Poder Legislativo Municipal.

Os autos foram encaminhados à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, conforme o disposto no art. 213, I, do Regimento Interno, para emissão de relatório técnico (fls. 05/09).

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 10/09/2014, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, respondeu à Consulta no seguinte sentido (fls. 18/23):

Diante do princípio federativo, da independência entre os Poderes do Estado e da racionalidade do sistema tributário, toda e qualquer contribuição deve ser reconhecida como receita tributária para os fins do art. 29-A da Constituição, inclusive aquela prevista no seu art. 149-A, à exceção das contribuições previdenciárias a que se refere o § 1º de seu art. 149, combinado com art. 40, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Naquela oportunidade, o Conselheiro Mauri Torres imediatamente pediu vista da matéria, retornando-a ao Plenário na sessão de 22/07/2015, com a seguinte manifestação divergente (fls. 33/36v):

Diante do exposto, peço vênia para divergir parcialmente do Conselheiro Relator, pois considero que os recursos decorrentes das contribuições para o custeio de regime próprio de previdência municipal e das contribuições para o custeio de serviço de iluminação pública configuram “receitas de contribuições” e não “receita tributária” e, conseqüentemente, **não** devem compor a base de cálculo do limite do duodécimo repassado ao Poder Legislativo municipal.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar a questão, e apresento nesta oportunidade o meu ponto de vista e minhas conclusões.

Importante frisar que atualmente tramitam neste Plenário outras duas Consultas que respondem a questionamentos análogos: além da Consulta n. 932.748, que também será apreciada nesta sessão, cita-se ainda a de n. 896.391, formulada pelo Prefeito Municipal de Teófilo Otoni – a qual encontra-se com o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, após pedido de vista na sessão de 11/11/2015.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

As questões apresentadas pelo consulente são de extrema relevância para a fixação da base de cálculo do repasse dos duodécimos realizados pelo Executivo Municipal às Câmaras Legislativas.

Conforme estudo realizado pelo Conselheiro Gilberto Diniz – publicado em seu parecer apresentado na sessão plenária de 20/05/2015, no bojo da Consulta n. 896.391 –, foram diversas as oportunidades em que esta Casa se manifestou sobre o tema<sup>1</sup>.

É inegável a existência de divergência no que tange à inclusão das receitas relativas à contribuição para o Regime Geral de Previdência Social e sobretudo da Contribuição para o custeio do serviço de Iluminação Pública no cálculo do percentual a ser repassado pro Legislativo.

Na última vez que o Plenário deliberou sobre o assunto em sede de Consulta, ainda em 2013<sup>2</sup>, foram apresentadas duas correntes: a primeira, capitaneada pelo relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, concluiu que “*as receitas atinentes às contribuições instituídas pelos Municípios, previstas nos art. 149, §1º, e 149-A da Constituição Cidadã, integram os limites previstos no art. 29-A para a fixação das receitas do Poder Legislativo*”, sendo corroborada por mim e pelos Conselheiros Gilberto Diniz, Wanderley Ávila e Adriene Andrade.

Observa-se que a literalidade do texto constitucional é o fundamento utilizado pelos que advogam a inclusão das receitas de contribuição na base de cálculo do repasse ao legislativo, uma vez que se as contribuições são entendidas como tributos e a disposição constitucional expressamente estatui que as receitas tributárias, em sentido lato, devem compor a base de cálculo para o repasse ao legislativo. Embora tenha tal tese, na ocasião, se sagrado vencedora, ficaram vencidos parcialmente os Conselheiros Cláudio Couto Terrão e Mauri Torres, que defendiam a exclusão da base de cálculo das receitas advindas da contribuição para o custeio do regime geral de previdência social.

<sup>1</sup> Desde a criação, no art. 149-A do texto constitucional, da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, em 2012, tal tema já foi tratado nesta Casa nas seguintes Consultas: 687.868, 695.112, 687.891, 701.757, 717.971, 710.927, 725.544, 727.098, 718.646, 735.841, 748.966, 717.701, 838.450, 896.391.

<sup>2</sup> Consulta n. 838.450, deliberada na sessão de 15/05/2013. Frisa-se que o processo foi pautado, inicialmente, em 29/02/2012, oportunidade em que o Conselheiro Cláudio Couto Terrão apresentou voto-vista em sessão. O questionamento apresentado pelo consulente foi o seguinte: Tendo em vista o disposto no caput do artigo 29-A da Constituição Federal quais são as receitas tributárias e transferências que efetivamente devem servir de base de cálculo do repasse à Câmara Municipal?

Entretanto, ao relatar a supracitada Consulta n. 896.391, em 20/05/2015, o Conselheiro Gilberto Diniz trouxe novos argumentos que o convenceram a alterar o seu posicionamento sobre a composição da base de cálculo disposta no art. 29-A. Em síntese, concluiu que os montantes arrecadados com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e com a contribuição para o custeio do regime próprio de servidores municipais – quando houver –, enquadram-se como “receita de contribuições”, não como “receita tributária”, conforme constante em seu parecer.

Sendo assim, concluiu que *“sequer é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, o produto da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e o da contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais, que são tributos de arrecadação vinculada”*.

Assim como o Conselheiro Gilberto Diniz fez naquela oportunidade, e o Conselheiro Mauri Torres na sessão de 12/08/2015 – quando pedi vista dos autos –, revejo meu posicionamento sobre o tema, diante dos diversos argumentos pertinentes levantados no âmbito da Consulta n. 896.391 pelo parecer do relator, aos quais acrescento algumas considerações que julgo pertinentes.

Primeiramente, convém destacar que o giro linguístico-pragmático da filosofia, capitaneado pelo gênio de Wittgenstein, traz uma nova visão dos contornos e funções da linguagem, de sorte que, em apertada síntese, rompe com o essencialismo dos conceitos e apregoa que o sentido das palavras deve ser permanentemente (re) construído em função dos jogos de linguagem que integram, levando-se ainda em conta as gramáticas de formas de vida intersubjetivamente compartilhadas. Assim, sob o ponto de vista prático, exige-se um refinamento do intérprete, uma vez que sob essa perspectiva, há um nítido descolamento do sentido do texto com o da dimensão (unicamente) semântica da linguagem.

Nesse cenário, entendo que a expressão “receita tributária”, presente no art. 29-A da Constituição Federal, não pode ser interpretada apenas sob o prisma literal (semântico), que pode levar ao entendimento que estaria a abarcar a totalidade dos recursos públicos auferidos pela Administração Tributária – como os advindos das contribuições para os custeios do regime próprio de previdência social e do serviço de iluminação pública, bem como outras receitas tributárias, ainda que de destinação vinculada.

Isso porque, conquanto reitero o meu entendimento de que as contribuições possuem natureza jurídica de tributo, partindo do pressuposto do aspecto dinâmico que envolve a exegese constitucional, como sobredito, perfilho a convicção de que os princípios informadores da (nova) hermenêutica constitucional, com destaque para os princípios da força normativa da Constituição<sup>3</sup>, unidade da Constituição<sup>4</sup>, do efeito integrador<sup>5</sup> e da razoabilidade<sup>6</sup> devem ser

---

<sup>3</sup> Esse critério interpretativo exige uma constante atualização do sentido das normas constitucionais, que sempre lhe confirmam um sentido de permanência. Extraído de Lenza (Direito Constitucional Esquemático, 14 ed., p. 137), importante é a preleção do ministro Gilmar Mendes ao anotar que “ sem desprezar o significado dos fatores histórico, políticos e sociais, para a força normativa da Constituição, confere Hesse peculiar realce à chamada *vontade da Constituição (Wille zur Verfassung)*. A Constituição, ensina Hesse, transforma-se em força ativa se existir a disposição de orientar a própria conduta, segundo a ordem nela estabelecida, se fizerem presentes, na consciência geral ... não só a vontade de poder (*Wille zur Macht*), mas também a vontade de Constituição”

tomados em conta ao se analisar o adequado sentido que deve ser dado ao comando insculpido no art. 29-A da CR/88, que elenca, dentre as receitas que compõem a base de cálculo para efeito de repasse ao poder legislativo municipal, as denominadas “receitas tributárias”.

Com efeito, cotejando tal norma com as demais disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o direito financeiro, nominando especificamente a Lei n. 4.320/64 e a Lei Complementar n. 101/2000, é possível extrair que a cisão feita pelas referidas legislações, entre receitas tributárias e receitas de contribuição, na verdade, busca cancelar a lógica de que sob o ponto de vista teleológico, as contribuições diferem-se dos demais tributos. Em apertada síntese, isso se sustenta em razão do fato de que as contribuições, enquanto tributos, possuem destinação específica, vinculada<sup>7</sup>, e, portanto, as receitas auferidas a esse título não se encontram “à livre disposição” do Poder Executivo como ocorre com outras espécies tributárias<sup>8</sup>. Ora, admitir o ingresso dessas receitas na base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo poderia gerar um ônus excessivo ao Poder Executivo e comprometer outros projetos e programas de interesse da municipalidade. Este é, inclusive, o posicionamento firmado por diversas Cortes de Contas brasileiras<sup>9</sup>.

Assim, em síntese, afastando-me de uma visão reducionista e meramente semântica da linguagem e conseqüentemente do Direito, e partindo da premissa de que uma hermenêutica concretista exige a distinção entre o texto e a norma que dele se extrai, reconfiguro minha forma de pensar para sustentar que na exegese do art. 29-A da Constituição, a referência a “receita tributária”, deve ser compreendida como “receita tributária de destinação não vinculada”.

Destarte, por se destinarem à consecução de fins expressamente dispostos no texto constitucional, as receitas previstas no §1º do art. 149 e no art. 149-A, ambos da Constituição da República, não integram a base de cálculo do repasse mensal ao Poder Legislativo.

---

<sup>4</sup> Por esse princípio, as normas que integram a constituição devem ser analisadas na forma de preceitos integrados e não isoladamente, de forma a se evitar contradições aparentes.

<sup>5</sup> Pelo Princípio do efeito integrador, deve ser dada relevância aos critérios de interpretação que favoreçam a integração política e social.

<sup>6</sup> Entendida como aquele que exige um cotejamento racional das normas constitucionais.

<sup>7</sup> No RE 573. 675, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, restou consignado ser a CIP ou COSIP, um Tributo *sui generis*, cuja destinação obrigatoriamente deve ser destinada ao custeio dos serviços de iluminação pública.

<sup>8</sup> Confira-se a esse respeito, decisão do TJMG no REEX 10148100002838001 (reexame necessário), relator Desembargador Edilson Fernandes, publicada em 07/10/2014, cuja ementa se transcreve. **Ementa:** AÇÃO DECLARATÓRIA - REPASSE DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS AO LEGISLATIVO MUNICIPAL - BASE DE CÁLCULO PARA DUODÉCIMO - CIDE - NÃO INCLUSÃO - POSSIBILIDADE DE DECOTE - SENTENÇA CONFIRMADA. Os duodécimos devem ser calculados com base na receita efetivamente arrecadada no exercício anterior, excluindo-se, no entanto, as verbas referentes a recursos com destinações específicas, os quais, portanto, devem ser totalmente aplicados na execução do objeto de sua especificidade. Os recursos da CIDE não deverão compor a base de cálculo do repasse de recursos do Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo, haja vista que é um tributo de arrecadação vinculada a três finalidades, previstas no art. 177, § 4º, II, da Constituição da República.

<sup>9</sup> Consulta n. 8.832-3/2013, do Tribunal de Contas de Mato Grosso; Consulta n. 18157/2009, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás; Consulta n. 027/2003, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo; Processo n. 09985/2007, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

### III – CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, **acompanho a divergência parcial apresentada no voto vista do Conselheiro Mauri Torres**, apreciado na sessão de 12/08/2015, por também entender que os recursos decorrentes das contribuições para o custeio do regime próprio de previdência municipal e das contribuições do serviço de iluminação pública configuram “receitas tributárias vinculadas” e, conseqüentemente, **não** devem compor a base de cálculo do limite do duodécimo repassado ao Poder Legislativo municipal, com as considerações do meu voto.

Reitero, ainda, que caso tal tese se sagre vencedora, deve haver a reforma parcial do entendimento manifestado na resposta à anterior Consulta n. 838.450, no referente à contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e à contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, eu já havia me manifestado anteriormente, contrariamente ao que foi esposado neste momento pelo Conselheiro José Alves Viana. Eu li e ouvi atentamente, e pensei muito na argumentação apresentada por Sua Excelência. Diante disso, vou me curvar e acompanhá-lo.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

Também acompanho a divergência aberta pelo Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO, COMO RESPOSTA À CONSULTA, O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURI TORRES, COM AS CONSIDERAÇÕES AGREGADAS DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, VENCIDO, EM PARTE, O RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)