

CONSULTA N. 896391

Consulentes: Getúlio Afonso Porto Neiva (Prefeito Municipal, à época) e André Neiva (Secretário Municipal da Fazenda, à época)
Jurisdicionado: Município de Teófilo Otoni
Sessões: 20/05/15; 11/11/15 e 16/03/16
RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

E M E N T A

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMIDADE DAS PARTES. MÉRITO. REPASSE DE DUODÉCIMO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL. LIMITE. COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO. ART. 29-A DA CR/88. NÃO INCLUSÃO DOS RECURSOS DECORRENTES DAS CONTRIBUIÇÕES PARA CUSTEIO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL E DAS CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES. TRIBUTOS DE ARRECADAÇÃO VINCULADA. REFORMA PARCIAL DO ENTENDIMENTO MANIFESTADO NA CONSULTA N. 838450.

1. 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 previdência dos servidores municipais enquadram-se como “receita de contribuições”, não como “receita tributária”; e porque como “receita tributária” não se enquadram, não compõem a base de cálculo – “receita tributária” *mais* “transferências” – do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, conforme definida no *caput* do art. 29-A da Constituição da República.
2. Não é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de *tributos de arrecadação não vinculada*), 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*.
3. Reformado parcialmente o entendimento manifestado na resposta à Consulta n. 838.450, em relação à contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e à contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais.
4. Aprovado o voto do Relator. Vencidos, em parte, os Conselheiros Cláudio Couto Terrão, Adriene Andrade e o Conselheiro Presidente.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

12ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 20/05/2015

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Trata-se de expediente em que o Sr. Getúlio Afonso Porto Neiva e o Sr. André Neiva, respectivamente Prefeito e Secretário Municipal de Fazenda de Teófilo Otoni, formularam a seguinte questão: “Os valores recebidos pelo Município referentes à contribuição sobre a iluminação pública devem ser considerados na base de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo Municipal”?

O expediente foi autuado como consulta, distribuída à minha relatoria.

Entendendo que haviam sido preenchidos os requisitos de admissibilidade, recebi a consulta e encaminhei os autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas.

Tornaram-me os autos, com manifestação em que aquela Assessoria concluiu que o Tribunal vem deliberando que:

os valores recebidos da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública estão excluídos da base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual do repasse a que tem direito a Casa de Vereadores porque esses recursos têm destinação especialmente prevista em lei. Consultas n. 717.701 (16/12/2009), 735.841 (22/08/2007), 718.646 (18/07/2007), 725.544 (09/05/2007), 727.098 (09/05/2007), 710.927 (31/01/2007), 717.971 (22/11/2006), 701.757 (28/09/2005), 695.112 (25/05/2005) e 687.868 (22/09/2004).

Apontou, mais, aquela Assessoria a existência de deliberação divergente, na resposta à Consulta nº 687.891, em 8/6/2005, na qual ficou consignado que,

correspondendo a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública à contribuição parafiscal, do gênero imediato das contribuições e mediato de tributo, as receitas dela advindas constituem receita tributária, razão pela qual devem ser consideradas no cálculo total da despesa do Poder Legislativo local, na forma do disposto no art. 29-A acima reproduzido.

Encaminhei os autos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, que os restituiu, com relatório técnico da 6ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal, no qual se concluiu:

... considerando o disposto no art. 216 do RITCMG, que dispõe que “sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto considerar-se-á revogada ou reformada a tese anterior”, entende este órgão técnico que a Contribuição para Custeio da Iluminação Pública – COSIP deverá ser incluída na base de cálculo dos repasses financeiros ao Poder Legislativo Municipal, nos termos da consulta nº 838.450, de 15/05/2013.

No referido relatório, fez-se, ainda, a sugestão de que fosse analisada a conveniência de a matéria vir a ser objeto de incidente de uniformização, ante a divergência constatada nas respostas a anteriores consultas.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Entendendo que estão presentes os requisitos regimentais de admissibilidade, e ratificando meu anterior despacho monocrático, admito a consulta.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também está de acordo.

EM PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Mérito

Como relatado, os consulentes desejam saber se “Os valores recebidos pelo Município referentes à contribuição sobre a iluminação pública devem ser considerados na base de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo Municipal”.

Faço o retrospecto das respostas desta Corte a consultas em que o tema foi tratado.

Em 22/9/2004, na resposta à Consulta nº 687.868, Rel. Conselheiro Moura e Castro, assentou-se que “a CIP, que é desvinculada da receita tributária, não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo”, além do que “A CIP, tributo de alçada municipal ou distrital, não pode ser desvirtuada para custear despesas estranhas à iluminação pública, porque é vinculada à finalidade certa e determinada pela própria Constituição da República.”

Em 25/5/2005, na resposta à Consulta nº 695.112, Rel. Conselheiro Moura e Castro, reafirmou-se o entendimento manifestado por ocasião da resposta à anterior Consulta nº 687.868.

Em 8/6/2005, na resposta à Consulta nº 687.891, Rel. Conselheiro Simão Pedro Toledo, em sentido contrário ao de ambos os precedentes citados, consignou-se que,

correspondendo a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública à contribuição parafiscal, do gênero imediato das contribuições e mediato de tributo, as receitas dela advindas constituem receita tributária, razão pela qual devem ser consideradas no cálculo total da despesa do Poder Legislativo local, na forma do disposto no art. 29-A acima reproduzido.

Em 28/9/2005, na resposta à Consulta nº 701.757, Rel. Conselheiro Elmo Braz, retomou-se a orientação da Consulta nº 687.868, “de que a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo.”

Em 22/11/2006, na resposta à Consulta nº 717.971, Rel. Conselheiro Moura e Castro, chegou-se à afirmação de que “a velha orientação constante na Consulta 687891 acabou cedendo espaço para a resposta inserta no processo 701757”, com a advertência de que:

não se deve confundir “receita de contribuição” com “receita tributária”, diferenciação entabulada pelo § 4º do art. 11 da Lei 4.320/64. A tributária compõe a base de cálculo para fins de repasse à Câmara, o que não ocorre com a “de contribuição”, ainda mais quando é ela dirigida a serviço público certo e determinado.

Em 31/1/2007, na resposta à Consulta nº 710.927, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, reafirmou-se, com arrimo no que decidido na Consulta nº 687.868, que os valores arrecadados com contribuição para custeio de iluminação pública não integram a base de cálculo para definição do limite da verba a ser repassada ao Poder Legislativo Municipal.

Em 9/5/2007, nas respostas às Consultas nº 725.544 e nº 727.098, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, lembrou-se que:

restou assentado na Sessão do dia 22.9.2004, na Consulta nº 687.868 da relatoria do Conselheiro Moura e Castro, que a contribuição municipal e distrital para o custeio da iluminação pública, mais conhecida como CIP, introduzida pela Emenda Constitucional nº 39/02, não integra a receita base de cálculo para o repasse duodecimal ao Poder Legislativo.

Em 18/7/2007, na resposta à Consulta nº 718.646, Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada, com lastro nas Consultas nºs 687.868, 701.757 e 710.927, manteve-se o entendimento proclamado na Consulta nº 717.971: “a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública não faz parte da base de cálculo do repasse financeiro devido ao Legislativo.”

Em 22/8/2007, na resposta à Consulta nº 735.841, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila, reafirmou-se o que assentado na Consulta nº 727.098, arrolando-se, entre as “receitas que não integram a base de cálculo para o repasse duodecimal à Câmara Municipal”, os valores arrecadados a título de contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

Nas Sessões Plenárias de 2/7/2008 e 19/11/2008, julgou-se o Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 748.966, que havia sido suscitado pelo Conselheiro Eduardo Carone Costa, durante o julgamento da Consulta nº 717.701. Não foi alcançado o quórum regimental exigido para a uniformização do entendimento sobre a inclusão, ou não, dos valores arrecadados com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública na base de cálculo para definição do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal. Pela inclusão, votaram: o Conselheiro Relator Eduardo Carone Costa, a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Simão Pedro. Pela não inclusão, votaram: o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Antônio Carlos Andrada, eu mesmo e o então Presidente, Conselheiro Elmo Braz.

Em 16/12/2009, ao ser concluída a apreciação da Consulta nº 717.701, Rel. Conselheiro Elmo Braz, prevaleceu a tese majoritária no julgamento do correspondente incidente uniformizador, consignando-se que:

os valores recebidos da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública estão excluídos da base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual do repasse a que tem direito a Casa de Vereadores porque esses recursos têm destinação especialmente prevista em lei.

Em 29/2/2012, iniciou-se a apreciação da Consulta nº 838.450, em que fora indagado: “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 cálculo do repasse à Câmara Municipal?” Naquela oportunidade, o Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, registrou, entre suas conclusões, que:

de acordo com o art. 29-A da CR/88 [a Constituição cidadã], as receitas tributárias e as transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, conforme transcritos na fundamentação, efetivamente realizadas em um determinado exercício, constituem base de cálculo para fins de aplicação do percentual constitucional máximo de repasse às Câmaras Municipais para execução no exercício seguinte, devendo ser incluído no cálculo os valores da contribuição municipal para constituição do FUNDEF/FUNDEB, conforme Consulta 837614.

Naquela assentada, o Conselheiro Cláudio Terrão propôs complementação para, no:

conceito de receita tributária que serve de base de cálculo para o art. 29 A, inserir a contribuição prevista no art. 149 A e decotar as contribuições previstas no art. 149, § 1º, porque essas contribuições estão plenamente vinculadas pela Constituição ao custeio da Previdência Social.

Para analisar essa proposta, o Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, solicitou o retorno dos autos ao seu gabinete, o que levou a Conselheira Presidente a suspender a votação.

Em 12/12/2012, foi retomada a apreciação da Consulta nº 838.450, havendo o Relator feito acréscimo ao seu parecer, para consignar 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.

O Conselheiro Cláudio Terrão divergiu parcialmente, por entender que a contribuição previdenciária não deve integrar a base de cálculo do limite da despesa do Legislativo.

O Conselheiro Mauri Torres acompanhou a parcial divergência.

O Conselheiro José Alves Viana pediu vista, que lhe foi concedida.

Em 15/5/2013, foi retomada a apreciação da matéria, ocasião em que o Conselheiro José Alves Viana manifestou sua concordância com o entendimento do Relator, explicitando que:

devem ser incluídas na base de cálculo as receitas provenientes das contribuições previdenciárias dos servidores, desde que existente regime próprio de previdência, bem como a contribuição para o custeio da iluminação pública.

Na sequência, acompanhei o voto do Relator, com sugestão de pequeno aperfeiçoamento do trecho referente à contribuição do Município para o FUNDEF/FUNDEB.

Acatada minha sugestão pelo Relator e pelo Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Cláudio Terrão tornou a manifestar-se, reafirmando que a contribuição previdenciária não deveria ser computada no cálculo do limite da despesa do Legislativo.

O Conselheiro Mauri Torres manteve o voto proferido na sessão anterior, após o que acompanharam o Relator também o Conselheiro Wanderley Ávila e a Conselheira Presidente Adriene Andrade.

O entendimento que hoje prevalece no Tribunal é, pois, o de que os valores arrecadados com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública devem ser incluídos na base de cálculo do limite da verba a ser repassada ao Poder Legislativo Municipal.

Penso, porém, que correta é a orientação oposta.

Passo às indispensáveis explicações.

Em diversos dispositivos da Constituição da República, constata-se a presença de *expressões técnicas*. Por exemplo, em alguns dos incisos do art. 5º: XI e LXI – “flagrante delito”; XIX e LVII – “trânsito em julgado”; XXIV – “necessidade ou utilidade pública” e “interesse social”; XXVI – “pequena propriedade rural”; XXXIV e LXVIII – “abuso de poder”; XXXVI – “direito adquirido”, “ato jurídico perfeito” e “coisa julgada”; LIV – “devido processo legal”; LV – “ampla defesa”; LVIII – “identificação criminal”; LIX – “ação privada” e “ação pública”; LXIX – “direito líquido e certo” e, novamente, “abuso de poder”.

Interpretar dispositivo constitucional que contém *expressão técnica* é tarefa que não prescinde de estudo abrangente, com atenção às correlatas normas infraconstitucionais e mesmo à doutrina e à jurisprudência.

Se assim não se procede, corre-se o risco de obterem-se resultados aberrantes, como o seria, exemplificativamente, afirmar que, no inciso LXIX do art. 5º, a palavra *líquido* indica o *estado físico* do direito tutelável por mandado de segurança.

Pois bem.

A norma que limita o total da despesa do Poder Legislativo Municipal está na Constituição da República:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

Note-se que a base de cálculo do limite para a despesa total do Poder Legislativo Municipal é a soma da “receita tributária” e das “transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159”.

A análise da segunda parcela não oferece maiores dificuldades, porque as transferências estão explicitamente indicadas pela remissão aos correspondentes dispositivos constitucionais.

Lado outro, porque o art. 29-A não se alonga sobre a primeira parcela – “receita tributária” –, não é tão fácil analisá-la. Mas cumpre fazê-lo, porque, se o montante arrecadado com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública deve ser computado para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, sê-lo-á pela via de sua inclusão na “receita tributária”.

O que significa, então, no contexto do indigitado dispositivo constitucional, “receita tributária”?

O art. 29-A da Constituição da República é norma jurídica que diz respeito às *finanças públicas*; é, pois, *direito financeiro*.

Afirmo, por isso, que a expressão técnica “receita tributária”, contida no art. 29-A, tem de ser interpretada à luz da Ciência das Finanças e do Direito Financeiro, com olhos postos nas correlatas normas infraconstitucionais, na doutrina e na jurisprudência.

Norma infraconstitucional sobre finanças públicas é, por excelência, a Lei nº 4.320, de 1964, cujo art. 11, § 1º, na redação original, estatuiu:

São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas 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.

No § 4º do mesmo artigo, apresentava-se o esquema de classificação da receita, do qual se podia inferir que, como “RECEITA TRIBUTÁRIA”, deveriam ser registrados: “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”.

O Decreto-Lei nº 1.939, de 1982, deu ao art. 11 da Lei nº 4.320, de 1964, a redação que ainda hoje vige. O § 1º passou a dispor (vou sublinhar):

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.

Coerentemente com a alteração do § 1º, o esquema de classificação do § 4º passou a contar com o grupo “RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES”, logo abaixo do grupo da “RECEITA TRIBUTÁRIA”, em que foram mantidos os desdobramentos: “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”.

Perceba-se, então, que o sistema orçamentário nacional dispõe, desde o início da década de 80 do século passado, de grupo específico para registro da “RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES”; e este grupo coexiste com outro, o da “RECEITA TRIBUTÁRIA”, na qual devem ser registrados apenas: “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”.

Como não poderia deixar de ser, seguem o critério da Lei nº 4.320, de 1964, as normas infralegais. Assim, a Parte I, “Procedimentos contábeis orçamentários”, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 2012, p. 14, em duas claríssimas notas de rodapé:

⁸ Para efeitos de classificação orçamentária, a Origem “Receita Tributária” engloba apenas as Espécies “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”.

⁹ Para efeitos de Classificação Orçamentária, a “Receita de Contribuições” é diferenciada da Origem “Receita Tributária”.

A propósito, esse apartamento de “Receita Tributária” e de “Receita de Contribuições” informa todo o conjunto de normas de finanças públicas, ecoando, *verbi gratia*, na Lei Complementar nº 101, de 2000, cujo art. 2º, IV, define “receita corrente líquida” a partir do “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes” (sublinhei).

Nesse ambiente normativo, não surpreende que os doutrinadores reconheçam a evidente distinção entre os dois grupos. Por todos, JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO (*Direito financeiro*, 3ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2012, p. 307):

O legislador reuniu na categoria *Receitas Correntes* aquelas que constituem fatos modificativos aumentativos do patrimônio público, ou seja, constituem ingressos que aumentam a situação líquida patrimonial (Lei nº 4.320/64, art. 11, § 1º). Elas podem resultar:

a) do poder impositivo do Estado (*Receita Tributária* ou *Receita de Contribuições*);

E, em nota de rodapé, esclarece – talvez para acalmar tributaristas incomodados com a distinção entre “Receita Tributária” e “Receita de Contribuições” – o jusfinancista e Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão:

¹⁸ Registre-se que há muito está superada na doutrina, na jurisprudência e no campo normativo a discussão em torno da natureza jurídica das denominadas contribuições especiais: elas têm natureza de tributo; mas o sistema orçamentário ainda coloca tais contribuições em grupo à parte dos tributos.

Na verdade, como encaro a questão, é de somenos importância – em matéria de orçamento público – que as contribuições especiais tenham natureza de tributo, o que, a propósito, é indiscutível, à luz do ordenamento jurídico vigente, da doutrina mais esclarecida e das iterativas decisões das nossas Cortes de Justiça, capitaneadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Importa realmente é que, por imperativo legal, coexistem grupos distintos: “Receita de Contribuições” e “Receita Tributária”. Neste, devem ser registrados: “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”. Naquele, deve ser feito o registro de contribuições outras que não as de melhoria.

Entre essas outras contribuições, figura exatamente a que foi criada mediante a inclusão, pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002, do seguinte dispositivo na Constituição da República:

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

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o *caput*, na fatura de consumo de energia elétrica.

A classificação orçamentária da receita obtida com a *contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública* – dita CIP, por alguns; COSIP, por outros – vem sendo objeto de minucioso regramento pelas instâncias competentes.

Nesse regramento, avulta a Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 2010, dispondo, no art. 2º, que “O Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, passa a vigorar acrescido da natureza de receita ‘1230.00.00 - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública’.”

Aí o porquê de constar, na Parte VI, “Perguntas e respostas”, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovada pela Portaria STN nº 437, de 2012, p. 8:

10 – Qual tratamento deve-se dar à arrecadação para Custeio de Iluminação Pública? Seria uma receita com Taxa de Iluminação Pública ou Receita de Contribuição para Custeio de Iluminação Pública?

A arrecadação para custeio da iluminação pública, com a Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 2010, passou a ser classificada na natureza 1230.00.00 – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, em substituição à natureza 1220.29.00, para se adequar ao disposto na Emenda Constitucional nº 39, de 2002, que institui a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública nos Municípios e no Distrito Federal.

Nesse código “1230.00.00”, bem o sabemos, o “1” indica a categoria econômica “Receita Corrente”; o “2”, a origem “Receita de Contribuições”.

Não se olvide, ademais, que se afirma, na p. 19 da já referida Parte I, “Procedimentos contábeis orçamentários”, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que, “Sob a ótica da classificação orçamentária, a ‘Contribuição de Iluminação Pública’ é Espécie da Origem ‘Contribuições’, que integra a Categoria Econômica ‘Receitas Correntes’.”

Por tudo o que até aqui se expôs, sinto-me seguro para afirmar que o montante arrecadado com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública enquadra-se como “receita de contribuições”, não como “receita tributária”; e porque como “receita tributária” não se enquadra, não compõe a base de cálculo – “receita tributária” *mais* “transferências” – do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, conforme definida no *caput* do art. 29-A da Constituição da República.

Mas não é só.

Não existe no Brasil uma *contribuição para o custeio do Poder Legislativo Municipal*.

Porque assim é, esse custeio tem de ser feito mediante aplicação de parcela do produto de *tributos de arrecadação não vinculada*, isto é, aqueles para os quais inexistente determinação constitucional de vinculação dos recursos arrecadados a órgão, fundo ou despesa.

O art. 149-A da Constituição da República atribui competência aos Municípios e ao Distrito Federal a fim de que seja instituída contribuição “para o custeio do serviço de iluminação pública”.

Trata-se, pois, de *tributo de arrecadação vinculada*, cuja receita está constitucionalmente afetada à despesa com o serviço de iluminação pública.

Logo, não é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de

tributos de arrecadação não vinculada), o produto da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, que é *tributo de arrecadação vinculada*.

Desenvolvendo raciocínio semelhante, JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO (*op. cit.*, p. 491) bate-se pela interpretação lógico-sistemática da expressão “receita tributária” presente no art. 29-A constitucional, nestes termos:

... se a opção for pela interpretação lógico-sistemática, o operador do Direito concluirá que apenas os tributos não vinculados (impostos) devem entrar nesse cômputo (...). Isso porque não tem sentido calcular o limite de repasse para o Poder Legislativo Municipal com base nas arrecadações de tributos vinculados, que, por suas próprias naturezas, têm destinações específicas. Imagine no que resultaria o cálculo do montante da despesa da Câmara Municipal com base, inclusive, nas contribuições previdenciárias do regime próprio municipal, na contribuição para financiamento da iluminação pública, (...)

Pelo exposto, acredita-se que, nesse caso, a melhor interpretação da expressão *receita tributária* seja a lógico-sistemática. ...

Esse, aliás, o raciocínio que está à base de julgados em que, na primeira e na segunda instâncias do Judiciário Mineiro, vem sendo negada a inclusão do montante arrecadado com a contribuição em causa na base de cálculo do limite da despesa das Câmaras Municipais. Confirmam-se as ementas seguintes:

MANDADO DE SEGURANÇA - REPASSE DOS VALORES RELATIVOS AO DUODÉCIMO - BASE DE CÁLCULO - NÃO INCLUSÃO DE CIP E CIDE - CONTRIBUIÇÕES COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA - SENTENÇA MANTIDA.

(4ª Câmara Cível - Apelação Cível nº 1.0309.06.010496-0/001 - Comarca de Inhapim - Apelante: Câmara Municipal de Iapu - Apelado: Município de Iapu - Autoridade coatora: Prefeito Municipal de Iapu - Relator: Exmo. Sr. Desembargador Audebert Delage - Julgamento: 17/8/2006 - Publicação: 29/8/2006.)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA - DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL - LIMITES CONSTITUCIONAIS - BASE DE CÁLCULO DO REPASSE - (...) - EXCLUSÃO DA COSIP.- O repasse orçamentário às Câmaras Municipais deve observar os limites estabelecidos no art. 29-A, que fixa percentual incidente sobre as receitas tributárias e transferências especificadas. (...) - O produto de arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública tem destinação específica e vinculada, não compondo a base de cálculo do repasse devido ao Poder Legislativo municipal.- Recurso não provido.

(4ª Câmara Cível - Apelação Cível nº 1.0720.10.001280-9/001 - Comarca de Visconde do Rio Branco - Apelante: Câmara Municipal de Guiricema - Apelado: Município de Guiricema - Autoridade coatora: Prefeito Municipal de Guiricema - Relatora: Exma. Sra. Desembargadora Heloísa Combat - Julgamento: 26/5/2011 - Publicação: 13/6/2011.)

Com o que, então, não estou isolado neste meu entendimento de que não é razoável a tese de que o montante arrecadado com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública compõe a base de cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal.

O que até aqui exposto é suficiente para dar por respondida a pergunta formulada pelos consulentes.

Nada obstante, penso que a ocasião é propícia para que o Tribunal avance um passo, firmando entendimento também sobre a não inclusão, na base de cálculo para definição do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, dos valores arrecadados com a contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais.

A contribuição de que passo a tratar tem fundamento no comando do § 1º do art. 149 da Constituição da República: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.”

Perceba-se que, por força dessa norma constitucional, Municípios com regime previdenciário próprio têm de, para custeá-lo, instituir contribuição cobrada dos respectivos servidores.

Como exposto anteriormente, em matéria de classificação orçamentária, a Lei nº 4.320, de 1964, faz distinção entre “Receita de Contribuições” e “Receita Tributária”; e, nesta última origem, admite o registro somente de: “Impostos”, “Taxas” e “Contribuições de Melhoria”.

Ora, a contribuição previdenciária não é “de melhoria”; logo, tem de ser classificada como “Receita de Contribuições”.

Confirmando tal classificação, tem-se a novamente citada Parte I, “Procedimentos contábeis orçamentários”, da 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ps. 17 e 18:

Classificada como espécie de Contribuição, por força da Lei nº 4.320/64, a Contribuição Social é tributo vinculado a uma atividade Estatal que visa atender aos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Pode-se afirmar que as contribuições sociais atendem a duas finalidades básicas: seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e outros direitos sociais como, por exemplo: o salário educação.

A competência para instituição das contribuições sociais é da União, exceto das contribuições dos servidores estatutários dos Estados, DF e Municípios, que são instituídas pelos mesmos. ...

Recorde-se, ainda, que a 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, no Volume de Anexos, aprovado pela Portaria STN nº 437, de 2012, indica, para a especificação “Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público”, o código “1210.29.00”.

É o caso de lembrar, então, que o “1”, na primeira posição, indica a categoria econômica “Receita Corrente”; o “2”, na segunda posição, a origem “Receita de Contribuições”.

Afirmo, por isso, que o montante arrecadado com a contribuição para o custeio do regime próprio de previdência do servidor municipal enquadra-se como “receita de contribuições”, não como “receita tributária”; e porque como “receita tributária” não se enquadra, não compõe a base de cálculo – “receita tributária” *mais* “transferências” – do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, conforme definida no *caput* do art. 29-A da Constituição da República.

Há mais: o argumento da vinculação dos recursos arrecadados, exposto a propósito da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, pode ser estendido, *mutatis mutandis*, também para a contribuição previdenciária.

O § 1º do art. 149 da Constituição da República atribui competência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a fim de que seja instituída contribuição, cobrada de seus servidores, “para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40”.

Não fosse isso bastante, determina o inc. III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 1998, que

as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios

previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais.

A contribuição em análise é, pois, *tributo de arrecadação vinculada*, cuja receita está afetada ao custeio dos regimes próprios de previdência dos entes subnacionais.

A conclusão, naturalmente, é de que não é razoável considerar, no cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de *tributos de arrecadação não vinculada*), o produto da contribuição para o custeio do regime próprio de previdência do servidor municipal, que é *tributo de arrecadação vinculada*.

Repetindo a advertência de JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO (*op. cit.*, p. 491), “... não tem sentido calcular o limite de repasse para o Poder Legislativo Municipal com base nas arrecadações de tributos vinculados, que, por suas próprias naturezas, têm destinações específicas.”

Ressalta-se, ademais, que me parece teratológico que a Câmara de um Município “A” possa vir a ter limite de despesa maior do que a Câmara de um Município “B” simplesmente porque o Município “A” conta com regime próprio de previdência (e, assim, as contribuições descontadas dos vencimentos dos seus servidores são carreadas para a unidade gestora do regime previdenciário municipal) e o Município “B” não conta com regime próprio de previdência (e, assim, as contribuições descontadas dos vencimentos dos seus servidores são carreadas para a União, responsável pela operacionalização do Regime Geral de Previdência Social).

Tudo isso considerado, não vejo como incluir na base de cálculo para definição do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal os valores arrecadados com contribuições outras que não as de melhoria.

Isso, naturalmente, em decorrência da interpretação da expressão técnica “receita tributária”, contida no art. 29-A da Constituição da República, à luz da Ciência das Finanças e do Direito Financeiro, com olhos postos nas correlatas normas infraconstitucionais, na doutrina e na jurisprudência.

Permito-me um esclarecimento, porque essa referência às “normas infraconstitucionais” pode fazer crer que, aqui, teria sido a Constituição interpretada servilmente à norma infraconstitucional.

Não, não foi isso o que fiz.

O que verdadeiramente fiz foi buscar, em fontes diversas – incluída a legislação infraconstitucional –, subsídios para viabilizar o entendimento de expressão inserta em dispositivo constitucional.

Trata-se de técnica de largo emprego na jurisdição constitucional. Assim se deu, por exemplo, no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 559.937, no qual se impôs a necessidade de interpretar a expressão “valor aduaneiro”, contida na alínea “a” do inc. III do § 2º do art. 149 da Lei Maior. Atente-se aos elucidativos excertos do voto da então Relatora, Ministra Ellen Gracie:

6. No caso da importação, a referência ao *valor aduaneiro*, no art. 149, § 2º, III, *a*, da CF, implicou utilização de expressão com sentido técnico inequívoco, porquanto já era utilizada pela legislação tributária para indicar a base de cálculo do Imposto sobre a Importação.

(...)

Relevante, pois, definir o alcance da expressão “valor aduaneiro” de modo a delimitar o âmbito dentro do qual seria lícito ao legislador estabelecer a base de cálculo.

Quando do advento da EC 33/01, o art. 2º do DL 37/66, com a redação determinada pelo DL 2.472/88, já fazia referência ao *valor aduaneiro* ao dispor acerca da base de cálculo do Imposto sobre a Importação:

“Art. 2º - A base de cálculo do imposto é: I – quando a alíquota for específica, a quantidade de mercadoria, expressa na unidade de medida indicada na tarifa; II – quanto a alíquota for ‘ad valorem’, o valor aduaneiro apurado segundo as normas do art. 7º do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT”.

Vê-se que a dimensão do que seja valor aduaneiro decorre de acordo internacional sobre tributação.

Aliás, é relevante ter em conta que o Decreto Legislativo 30/94 aprovou Acordo sobre a implementação do artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT 1994, constante do Anexo 1º ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial de Comércio, e que o Decreto 1.344/94 o promulgou, incorporando os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

Perceba-se que, naquele julgamento, a Ministra Relatora buscou, na legislação infraconstitucional (especialmente, Decreto-Lei nº 37, de 1966), subsídios para viabilizar a compreensão de expressão (“valor aduaneiro”) inserta em dispositivo constitucional (alínea “a” do inc. III do § 2º do art. 149).

Aqui e agora, o que fiz foi buscar, na legislação infraconstitucional (em especial, Lei nº 4.320, de 1964), subsídios para viabilizar a compreensão de outra expressão (“receita tributária”) inserta em outro dispositivo constitucional (*caput* do art. 29-A).

Ainda: é generalizada a percepção de que a norma constitucional atua sobre as normas infraconstitucionais pretéritas, recepcionando-as ou derogando-as. O que nem todos percebem, porém, é que a norma constitucional atua também sobre os conceitos pré-constitucionais. A lição – concebida a propósito da Constituição da República Portuguesa, mas plenamente aplicável à nossa Lei Maior – é de J. J. GOMES CANOTILHO & VITAL MOREIRA (*Fundamentos da Constituição*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, ps. 54 e 55):

A análise do sentido dos conceitos pré-constitucionais, que foram recebidos no texto da Constituição, conduz a duas hipóteses fundamentais: (a) a CRP “recebeu” os conceitos com o sentido que lhes era dado na ordem jurídica interna anterior ou em convenções internacionais; (b) a CRP “transformou” o espaço semântico (significado, sentido) dos conceitos pré-constitucionais.

Os exemplos da primeira hipótese são numerosos e encontram-se, entre muitos outros, nos conceitos de “prisão preventiva”, “flagrante delito” (art. 27º-3), “habeas corpus” (art. 31º), “extradição” e “expulsão” (art. 33º), “aforamento”, “colônia” e “parceria” (art. 99º), “indulto” e “comutação” (art. 137º), “anistia” e “perdão” (art. 164º), “despedimento sem justa causa” (art. 53º), “águas territoriais” (arts. 5º-2, 167º e 229º), etc. Exemplos do segundo caso são porventura, entre outros, os conceitos “transformados” de “ação popular” (art. 52º-3), “administração pública” (arts. 6º, 267º, 268º, 269º), “associações públicas” (art. 267º).

Em síntese, a norma constitucional tem repercussão nos conceitos pré-constitucionais recebidos no texto da Constituição, conservando-os ou transformando-os.

No caso específico, preexistia ao art. 29-A da Constituição da República (introduzido pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) o conceito pré-constitucional de “receita tributária”.

Aquela emenda e as que se lhe seguiram nem de longe insinuaram transformação do conceito sob exame.

De se concluir, pois, que o conceito pré-constitucional de “receita tributária” foi recebido pelo Texto Constitucional pós-Emenda nº 25, de 2000; e recebido com o sentido mesmo que lhe era dado na ordem jurídica interna anterior, sem nenhuma transformação.

Aliás, a composição ternária da “receita tributária” – “impostos”, “taxas” e “contribuições de melhoria” – estava na mente do constituinte derivado, responsável pela inserção do art. 29-A na Constituição da República, pela via da Emenda Constitucional nº 25, de 2000. É o que se pode inferir do seguinte trecho do Parecer de Plenário nº 473, de 1998, subscrito pelo Senador Jefferson Péres, na condição de Relator, e por outros vinte e oito então Senadores da República, e que foi publicado na edição de 12/8/1998 do Diário do Senado Federal:

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 15, de 1998, da iniciativa do ilustre Senador ESPERIDIÃO AMIN, pretende, no seu art. 1º, dar nova redação para o inciso VII do art. 29 da Constituição Federal, com o objetivo de estatuir limites para a despesa com o funcionamento do Poder Legislativo Municipal.

Esses limites devem corresponder a percentual da receita tributária própria do Município somada às transferências que lhe cabem em razão do sistema constitucional de repartição das receitas tributárias.

(...)

E é nesse contexto que se integra a proposta de emenda à Constituição sob exame que, consoante dito acima, pretende fixar teto para os gastos com o Poder Legislativo municipal. Esse teto deve corresponder a percentual da receita tributária própria do Município (*impostos da competência Municipal mais taxas e contribuições de melhoria – art. 145 c/c art. 156 da CF*) somado às transferências que lhe cabem em razão do sistema constitucional de repartição das receitas tributárias (arts. 153, § 5º, 158 e 159), conforme se segue:

(...)

Dessa forma, em vez de falar em receita do município, como hoje está posto no inciso VII do art. 29 da Lei Maior, a PEC em tela fala em somatório da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, § 5º, 158 e 159, efetivamente auferido no exercício financeiro, ou seja, procura especificar as fontes das receitas a serem gastas com o Poder Legislativo municipal.

Indiscutivelmente, o referido parecer adotou como conceito de “receita tributária” a soma de três parcelas: “impostos da competência Municipal”, “taxas” e “contribuições de melhoria”.

Penso, assim, que o Tribunal deve firmar o entendimento de que não devem compor a base de cálculo para definição do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal os valores arrecadados quer com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, quer com a contribuição para o custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais.

III – CONCLUSÃO

Em conclusão, afirmo 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 previdência dos servidores municipais enquadram-se como “receita de contribuições”, não como “receita tributária”; e porque como “receita tributária” não se enquadram, não compõem a base de cálculo – “receita tributária” *mais* “transferências” – do limite de gastos do Poder

Legislativo Municipal, conforme definida no *caput* do art. 29-A da Constituição da República.

Afirmo, mais, que sequer é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de *tributos de arrecadação não vinculada*), 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*.

É, pois, o caso de reforma parcial do entendimento manifestado na resposta à anterior Consulta nº 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.

Registro, finalmente, que devem ser cumpridas as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente incisos I a IV do art. 210-D e art. 210-E.

É o meu parecer.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

33ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 11/11/2015

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Getúlio Afonso Porto Neiva, Prefeito Municipal de Teófilo Otoni, nos seguintes termos (fl. 01/02):

(...)

Os valores recebidos pelo Município referentes à contribuição sobre a iluminação pública devem ser considerados na base de cálculo do duodécimo a ser repassado ao 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. 05/07), e em seguida à 6ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 20/05/2015, o Relator, Conselheiro Gilberto Diniz, respondeu à Consulta no seguinte sentido (fls. 137/149):

(...) 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 previdência dos servidores municipais enquadram-se como “receitas de contribuições”, não como “receita tributária”; e porque como “receita tributária” não se enquadram, não compõem a base de cálculo – “receita tributária” mais “transferências” – do limite de gastos do Poder Legislativo Municipal, conforme definida no *caput* do art. 29-A da Constituição da República.

Afirmo, mais, que sequer é razoável tomar em consideração, para cálculo do limite da despesa do Poder Legislativo Municipal (que deve ser suportada pela aplicação de parcela do produto de *tributos de arrecadação não vinculada*), 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*.

É, pois, caso de 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.

Naquela oportunidade, a Conselheira Adriene Andrade e o Conselheiro Mauri Torres votaram de acordo com o relator, momento em que pedi vista dos autos para melhor avaliar a questão.

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 contido no parecer do relator, Conselheiro Gilberto Diniz, foram diversas as oportunidades em que esta Casa se manifestou sobre o tema¹.

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 2013², foram apresentadas duas correntes: a primeira, capitaneada pelo relator, Conselheiro

¹ 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.

² 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

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.

Entretanto, percebe-se no voto do eminente relator a existência de novos argumentos, que o convenceram a alterar o seu posicionamento sobre a composição da base de cálculo disposta no art. 29-A. Em síntese, o Conselheiro Gilberto Diniz 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 ao apresentar, na qualidade de relator, tal parecer – o qual foi acompanhado pela Conselheira Adriene Andrade e pelo Conselheiro Mauri Torres – revejo meu posicionamento sobre o tema, diante dos diversos argumentos já transcritos nos autos.

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 reitere 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 Constituição³, unidade da Constituição⁴, do efeito integrador⁵ e da razoabilidade⁶ devem ser

da Constituição Federal quais são as receitas tributárias e transferências que efetivamente devem servir de base cálculo do repasse à Câmara Municipal?

³ 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 Esquematizado, 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

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, vinculada⁷, e, portanto, as receitas auferidas a esse título não se encontram “à livre disposição” do Poder Executivo como ocorre com outras espécies tributárias⁸. 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 brasileiras⁹.

Assim, em síntese, afastando-me de uma visão reducionista e meramente semântica da linguagem e consequentemente 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”.

A hermenêutica constitucional deve ser sistêmica, considerando o ordenamento jurídico com um conjunto indissociável de regras e princípios. Ao analisar a norma acima disposta por um viés teleológico – que visa atingir o verdadeiro espírito da lei pela compreensão dos seus fins – passo a entender que as “receitas tributárias” a serem utilizadas para o cômputo do repasse

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”

⁴ 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.

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

⁶ Entendida como aquele que exige um cotejamento racional das normas constitucionais.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

duodecimal ao Poder Legislativo devem ser lidas como aquelas que, de fato, estão à disposição do Poder Executivo.

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.

III – CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, **acompanho na integralidade, com as observações dispostas na fundamentação, o parecer apresentado pelo relator**, 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, consequentemente, **não** devem compor a base de cálculo do limite do duodécimo repassado ao Poder Legislativo municipal.

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 EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

6ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 16/03/2016

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Voto vista

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelos Senhores Getúlio Afonso Porto Neiva e André Neiva, Prefeito e Secretário de Fazenda de Teófilo Otoni, respectivamente, por meio da qual indagam ao Tribunal se os valores recebidos pelo Município referentes à contribuição sobre iluminação pública – COSIP – devem ser considerados na base de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo.

Submetida a questão ao Tribunal Pleno, na sessão de 04/11/15, a consulta foi admitida em razão da presença dos pressupostos de admissibilidade.

No mérito, o Relator, Conselheiro Gilberto Diniz, respondeu que os valores arrecadados por meio da COSIP não compõem a base de cálculo do montante a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal. Após o voto da Conselheira Adriene Andrade e do Conselheiro Mauri Torres acompanhando o Relator, o Conselheiro José Alves Viana pediu vista dos autos.

Na sessão de 11/11/15, o processo foi incluído na pauta do Tribunal Pleno, oportunidade em que o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho também acompanharam o voto do Relator, após o que pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, o Consulente questiona se os valores recebidos pelo Município referentes à COSIP compõem a base de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo. Após discorrer sobre a distinção entre “receita tributária” e “receita de contribuições”, o Relator concluiu que tanto a COSIP quanto a contribuição para custeio do regime próprio de previdência dos servidores municipais não devem ser computadas na base de cálculo do limite de gastos do Poder Legislativo.

Com o intuito de melhor analisar quais espécies tributárias integrariam a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal, solicitei vista dos autos em 11/11/15.

Ocorre que, na sessão de 03/02/16, o Conselheiro José Alves Viana, em sede de retorno de vista, apresentou ao Tribunal Pleno a Consulta nº 932439, de minha relatoria, no âmbito da qual o Senhor Fulvio Piccinini Albertoni, Secretário da Fazenda de Juiz de Fora, formulou questionamentos bastante semelhantes aos que ora são analisados.

Naquela oportunidade, sagrou-se vencedora, por maioria de votos, a tese divergente sustentada pelo Conselheiro Mauri Torres, segundo a qual “os recursos decorrentes das contribuições para o custeio do regime próprio de previdência municipal e das contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública configuram “receita de contribuições” e não “receita tributária” e, conseqüentemente, não devem compor a base de cálculo do limite do duodécimo repassado ao Poder Legislativo municipal”.

Embora tenha ficado vencido quando da apreciação da Consulta nº 932439, a meu sentir a questão ainda merece ser objeto de maior reflexão pelo Tribunal, razão pela qual apresento, novamente, o meu posicionamento a respeito das espécies tributárias que devem ser levadas em consideração para fins do cálculo do limite de gastos do Poder Legislativo municipal.

Partindo da taxonomia adotada pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰, a qual inclui as contribuições especiais e os empréstimos compulsórios no conceito de tributo, deve-se interpretar de forma sistemática a expressão “receita tributária”, contida no art. 29-A, não à luz da legislação infraconstitucional, mas sim em conjunto com as demais regras e princípios

¹⁰ “As diversas espécies tributárias, determinadas pela hipótese de incidência ou pelo fato gerador da respectiva obrigação (CTN, art. 4º), são a) os impostos (CF, art. 145, I, arts. 153, 154, 155 e 156), b) as taxas (CF, art. 145, II), c) as contribuições, que são c.1) de melhoria (CF, art. 145, III), c.2) sociais (CF, art. 149), que, por sua vez, podem ser c.2.1) de seguridade social (CF, art. 195, CF, 195, § 4º) e c.2.2) salário educação (CF, art. 212, § 5º) e c.3) especiais: c.3.1.) de intervenção no domínio econômico (CF, art. 149) e c.3.2) de interesse de categorias profissionais ou econômicas (CF, art. 149). Constituem, ainda, espécie tributária, d) os empréstimos compulsórios (CF, art. 148).” (ADI 447, rel. min. Octavio Gallotti, voto do min. Carlos Velloso, julgamento em 5-6-1991, Plenário, DJ de 5-3-1993.)

constitucionais que influem direta ou indiretamente sobre a norma.

A esse respeito, confirmam-se as lições de Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto¹¹:

Os sistemas jurídicos contemporâneos, como o brasileiro, têm na Constituição **não só o seu fundamento de validade, como também o seu centro de gravidade**. São os valores constitucionais que, pela sua primazia, podem conferir unidade ao sistema jurídico, cimentando as diversas partes.

(...)

O mais importante é a unidade do ordenamento jurídico, sob a supremacia da Constituição. A Constituição, como é sabido, é hierarquicamente superior aos demais atos normativos, que com ela compõem um único ordenamento. Por isso, **a Constituição deve operar como diretriz na interpretação de todas as normas jurídicas** (grifos nossos).

Da mesma forma, tratando, contudo, do método hermenêutico autêntico, o Professor Jorge Miranda¹² tece as seguintes considerações:

De harmonia com os princípios, interpretação autêntica só pode ser feita por lei com força constitucional – ou seja, em Constituição rígida, por lei decretada pelo processo peculiar de revisão, e não por lei ordinária. **A lei ordinária não tem capacidade ou força jurídica para tal.**

Embora o Professor Jorge Miranda tenha elaborado a sua tese com base, obviamente, no Direito Constitucional Português, a lição que se pode extrair para o presente caso e, também, para as demais hipóteses em que é necessário recorrer à interpretação de regras jurídicas, é que leis hierarquicamente inferiores à Constituição não podem, *a priori*, servir de base para buscar o sentido de normas constitucionais.

Inclusive, em outra passagem, Jorge Miranda¹³ afirma que “a integração das lacunas de normas formalmente constitucionais deve ser feita no interior da Constituição formal à luz de valores da Constituição material, sem recursos a normas de legislação ordinária”.

Não há dúvidas de que o Direito é um sistema e, como tal, as normas que o integram devem ser interpretadas em harmonia com as demais. Por outro lado, além do caráter sistêmico, não se pode olvidar e muito menos abrir mão, quando da interpretação de regras jurídicas, do caráter hierárquico do Direito.

Diante da sua posição de relevo no ordenamento e, principalmente, dos valores que ela busca proteger, a Constituição possui força axiológica que orienta a interpretação das demais regras jurídicas. Já o contrário não se pode afirmar. Ou seja, normas hierarquicamente inferiores não podem, via de regra, servir de filtro e fundamento para interpretar a Constituição, sob pena de subverter a lógica do sistema e do ordenamento jurídicos.

Tecidas essas considerações, parece-me bastante claro que os dispositivos da Lei nº 4320/64, quando tratam da “receita tributária” e da “receita de contribuição” devem, como toda legislação anterior, passar pelo filtro constitucional e ser interpretados em conformidade com a Constituição, e não ao contrário. Em outras palavras, não há como pretender enclausurar os novos conceitos, institutos ou classificações decorrentes do novo ordenamento jurídico aos

¹¹ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 419 e 457.

¹² MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra: Coimbra editora, 2002. p.658.

¹³ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Coimbra: Coimbra editora, 2002. p. 663.

limites interpretativos das leis anteriores à nova Carta Constitucional. Aliás, muitas das normas da Lei n.º 4320/64 não foram sequer recepcionadas pela Constituição.

Diante da dinamicidade da sociedade e do Direito, novos fatos (jurídicos e sociais) surgem com frequência, alterando a forma como se interpretam velhos conceitos e institutos. Em razão disso, não se pode pretender que normas antigas, constituídas sob outra realidade, apresentem soluções prontas e inutáveis para dilemas contemporâneos. É necessário, sob o filtro da Constituição e lançando mão de métodos hermenêuticos que preservem o caráter sistêmico, pragmático e hierárquico do Direito, fazer o trabalho inverso, ou seja, interpretar normas antigas à luz dos valores e preceitos constitucionais mais recentes.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal - STF, ao julgar o RE nº 573.675/SC, rompeu com a lógica de que apenas impostos, contribuições de melhoria e taxas deveriam ser considerados tributos. Naquele julgamento, a Suprema Corte assentou o entendimento de que a contribuição para custeio da iluminação pública (COSIP) constitui um novo tipo tributário, que não se confunde nem 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.

Da mesma forma, ao julgar o RE nº 560.626/RS, o STF fixou o entendimento de que “*as contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição*”, precedente este que, entre outros, culminou na edição da Súmula Vinculante nº 8.

Nesse contexto, o cerne interpretativo não está na natureza jurídica das contribuições, mas na observância das normas constitucionais originárias e da necessária interpretação das demais normas constitucionais inseridas no ordenamento, via poder constituinte derivado, em harmonia com as cláusulas pétreas da Constituição, especialmente o princípio federativo e a separação dos Poderes.

A esse respeito, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto¹⁴ ensinam que o princípio federativo constitui norma de relevo no ordenamento jurídico e que deve servir de base para a interpretação das demais regras constitucionais e infraconstitucionais:

No sistema constitucional, embora não exista hierarquia em sentido formal, há normais mais importantes, que desempenham função mais destacada no sistema, e que influenciam mais intensamente a interpretação de outras normas constitucionais. É o caso de princípios como os da dignidade da pessoa humana, da igualdade, do Estado Democrático de Direito, da República e da Federação.

Minha divergência, então, reside na não inclusão da receita da COSIP na receita tributária a que alude o art. 29-A da Constituição de 1988. Isso porque o *caput* do art. 149 da Carta de 1988 previu a competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, ao passo que o §4º do seu art. 195 estabeleceu a competência exclusiva da União para instituir contribuições residuais da seguridade social.

O parágrafo único de seu art. 149, na redação original da Constituição, abriu uma única

¹⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: Teoria, história e métodos de trabalho. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 419.

exceção à regra do *caput* e autorizou que Estados, Distrito Federal e Municípios instituísem contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Esse monopólio da União, previsto no *caput* do art. 149 do texto constitucional, aliado ao entendimento de que a prévia destinação dos recursos impede sua repartição, mostrou-se perigoso para a manutenção da federação brasileira, haja vista que revelou a possibilidade de a União instituir contribuições gerais que, diante da prévia vinculação de suas receitas, não estariam sujeitas às repartições previstas no art. 157 e seguintes da Constituição, e, consequentemente, não teriam percentual destinado aos fundos de participação de Estados e Municípios.

Sobre o tema, transcrevo trecho de artigo do Professor Hugo de Brito Machado¹⁵, *in verbis*:

Foi por essa razão que a CF/88 cuidou de dividir a competência tributária entre União, Estados e Municípios, redobrando seus cuidados no trato da chamada competência residual, cujos impostos com base nela criados hão de ter o produto de sua arrecadação partilhado entre Estados e Distrito Federal (CF/88, art. 157, II). Dito isto, nem precisamos entrar na questão de saber se as contribuições podem incidir sobre fatos pertencentes à competência impositiva de Estados e Municípios para termos por contrária à federação a existência de contribuições sociais gerais. De fato, o desequilíbrio gerado por essa espécie tributária, verdadeira brecha que se abre na competência residual da União, que se torna assim ilimitada e não partilhada, tornaria sem efeito a divisão de competências feita pela Constituição Federal.

E, destaque-se, não são poucas as vozes que admitem a incidência de contribuições sobre fatos submetidos à tributação de Estados e Municípios, ou mesmo sobre fatos praticados por Estados e Municípios.

Diante da possibilidade de criar contribuições gerais, a União teria formidável instrumento para subjugar todos os demais entes.

A finalidade poderia ser determinada por lei, dentre as centenas ou mesmo milhares de possibilidades ofertadas pela Constituição, e as imunidades e demais restrições ao poder de tributar não lhe seriam aplicáveis. Seria mesmo o fim da federação.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com a contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), prevista no § 4º do art. 177 da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 33/01, cuja discussão sobre a forma de repartição culminou com a norma do inciso III do art. 159 da Constituição, acrescido pela Emenda Constitucional nº 42/03 (já alterado pela EC nº 44/04), que determina expressamente a destinação de percentual da contribuição aos Estados e ao Distrito Federal.

Posteriormente à CIDE, o constituinte derivado abriu outra exceção com a competência tributária da COSIP, que, como se sabe, é atribuída exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal (art. 149-A da Constituição).

Se aplicado o raciocínio de que a prévia vinculação da receita da COSIP impede sua repartição, haverá nítido prejuízo do Legislativo Municipal ou Distrital em face dos respectivos Executivos, pois a receita tributária da COSIP aumentará a arrecadação destes sem que haja o proporcional reflexo no cálculo do total da despesa daqueles, infringindo, portanto, os princípios federativo e da separação dos Poderes, que, como visto, constituem

¹⁵ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Artigo publicado no livro *Grandes Questões Atuais do Direito Tributário* – 6.º vol, São Paulo: Dialética, 2002, p. 171

não apenas critérios basilares de interpretação do ordenamento jurídico, como, também, cláusulas pétreas previstas no art. 60, §4º, incisos I e III, da Constituição Federal.

Dessa forma, considero que a COSIP deve ser incluída no conceito de “receita tributária” a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal.

Diferente, porém, é o caso das contribuições previdenciárias, que, desde a sistemática original da Constituição, são de competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo como sujeito passivo os respectivos servidores e, como objetivo exclusivo, o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. Ressalte-se que o produto da arrecadação deve ser carreado aos respectivos fundos previdenciários constituídos especificamente para esse fim. Ou seja, o sujeito ativo não deve identificar-se com a entidade política instituidora da contribuição.

A condição de sujeito ativo dos fundos previdenciários ficou mais nítida, após a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que deu nova redação ao art. 40 da Constituição, colocando também os entes federados na condição de sujeitos passivos das contribuições patronais aos respectivos regimes próprios de previdência.

Portanto, inserir essas contribuições no conceito de receita tributária para os fins do art. 29-A é absolutamente ilógico, pois faz com que **uma despesa da entidade política**, seja no sentido estrito, como sujeito passivo no caso da contribuição patronal municipal, seja por derivação, via folha de pagamento dos servidores efetivos no caso da contribuição dos servidores, tenha o condão de aumentar o valor do duodécimo a ser repassado ao Legislativo.

Noutras palavras, ainda que parte da despesa com pessoal da entidade política retorne como receita do fundo previdenciário proveniente da contribuição previdenciária dos servidores, estar-se-ia aumentando a receita do Legislativo de forma diretamente proporcional ao aumento da despesa do Executivo, uma vez que o Município não é o sujeito ativo dessa relação tributária.

Portanto, não é sustentável e muito menos consentâneo com o princípio da separação dos Poderes que se queira beneficiar ou fortalecer o Legislativo enfraquecendo o Executivo, nem o contrário, enfraquecer o Legislativo e fortalecer o Executivo além do limite preestabelecido pelo constituinte originário, inserindo no conceito de receita própria, recursos financeiros que pertencem por determinação constitucional a outro sujeito ativo: o fundo previdenciário.

Sendo assim, quanto às contribuições previdenciárias, entendo que elas não devem compor a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal.

Tal raciocínio, contudo, não se deve aplicar às demais contribuições, porquanto nesses casos trata-se de receita própria, seja de arrecadação direta, quando a entidade política competente é também sujeito ativo da relação tributária, tal como se dá com o município na COSIP, seja através do necessário repasse tributário aos demais entes federativos, no caso de contribuições novas instituídas pela União, de tal forma a não infringir, neste caso, o princípio federativo e a separação dos Poderes.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, abro divergência parcial em relação ao voto do relator, para responder à Consulta nos seguintes termos:

Diante do princípio federativo, da independência entre os Poderes 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 41/03.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Indago ao eminente Relator Conselheiro Gilberto Diniz se deseja fazer alguma consideração.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, não desejo fazer nenhuma consideração. Até porque eu também trouxe, no meu voto, alentada fundamentação jurisprudencial e doutrinária.

Então, pelas razões que estão expostas no voto, mantenho-o na íntegra, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Indago se há algum outro Conselheiro votante. Conselheira Adriene Andrade? Mauri Torres? José Alves Viana, que já havia pedido vista, deseja fazer alguma manifestação?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Eu mantenho o voto.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu, também, não desejo fazer nenhuma consideração, Senhor Presidente.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Vou modificar o meu voto, acompanhando a divergência do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Pois não, Excelência. Agora, também, vou votar e vou acompanhar a divergência.

Então, nós temos um empate, não é isso? Três votos...

Não. O Conselheiro Hamilton Coelho havia votado no lugar do Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDOS, EM PARTE, OS CONSELHEIROS CLÁUDIO COUTO TERRÃO, ADRIENE ANDRADE E O PRESIDENTE.

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