

CONSULTA N. 932748

Procedência: Prefeito Municipal de Sete Lagoas

Consulente: Márcio Reinaldo Dias Moreira

RELATOR: CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO

EMENTA

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. REPASSE AO PODER LEGISLATIVO DE RECURSOS FINANCEIROS PROVENIENTES DA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA O CUSTEIO DO SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (COSIP). IMPOSSIBILIDADE. ARRECADAÇÃO VINCULADA. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES. REGRA DE TRANSIÇÃO. VIGÊNCIA PARA O PRÓXIMO EXERCÍCIO.

1. As receitas decorrentes de tributos de arrecadação vinculada, ainda que integrem o caixa único do ente federativo, não podem ser utilizadas para o repasse financeiro realizado aos Poderes Legislativos municipais. Assim, 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, nos termos do decidido recentemente nas Consultas n. 932439 e 896391.

2. Diante do caráter normativo das Consultas, da segurança jurídica e do princípio do planejamento, é necessária a modulação temporal dos efeitos do entendimento contido nas decisões trazidas na Consulta em questão e nas de n. 896391, 932439, para vigorar a partir do início do exercício financeiro de 2017. Tal medida torna-se necessária por não ser razoável exigir que os Municípios adequem de imediato as respectivas Leis Orçamentárias Anuais, diante da inovação adotada pelo Plenário nas sessões de 16/03/2016 e 03/02/2016.

3. Aprovado o voto-vista do Conselheiro Mauri Torres, com o complemento trazido pelo Conselheiro José Alves Viana. Vencido, em parte, o Conselheiro Relator.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

2ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 25/02/2015

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

I - RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Senhor Márcio Reinaldo Dias Moreira, Prefeito do Município de Sete Lagoas, por meio da qual apresenta as seguintes indagações, *in verbis*:

1. Nos termos do art. 29-A da CR/88, somente as receitas tributárias e as transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizada (*sic*) no exercício anterior, constituirão base de cálculo para o percentual máximo de repasse à Câmara Municipal?

2. Incluindo-se na base de cálculo a receita de contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, poderá haver repasse financeiro à Câmara Municipal com esta fonte de recurso?

Autuada e distribuída à minha relatoria por força do art. 125 do Regimento Interno, encaminhei a Consulta à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas (fl. 04), que emitiu o relatório técnico de fls. 05/08, informando que o parecer exarado na Consulta nº 838450, de 15/5/13, responde ao primeiro questionamento formulado pelo Consulente.

Com efeito, segundo o voto do Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, *“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”* (fl. 05/-v).

O Relator, em complementação ao seu voto, concluiu também *“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”*.

Com relação ao segundo questionamento formulado pelo Consulente, a unidade técnica registrou que não foram encontradas deliberações sobre o tema.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o inciso V do §1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço em parte da Consulta, para responder apenas o segundo questionamento do Consulente, haja vista que a unidade técnica constatou que o parecer exarado na Consulta nº 838450, de 15/5/13, responde o primeiro questionamento, cuja tese não vislumbro necessidade de revogação ou reforma, notadamente diante do conceito de tributo evidenciado no art. 3º do Código Tributário Nacional.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

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

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

Mérito

Considerando o entendimento desta Corte de Contas de que a receita proveniente da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública – COSIP – integra a base de cálculo para fins de repasse da parcela devida pelo Poder Executivo às Câmaras Municipais, nos termos do art. 29-A da Constituição de 1988, indaga o Consulente se “*poderá haver repasse financeiro à Câmara Municipal com esta fonte de recurso*”.

Segundo o critério da destinação legal do produto da arrecadação, os tributos podem ser classificados como sendo de arrecadação vinculada ou não vinculada.

Exemplo clássico de tributo cuja receita é predestinada legalmente a determinado fim são as taxas, pois sua arrecadação visa ao custeamento da prestação de serviço público ou do exercício do poder de polícia que justificou sua cobrança. Por outro lado, os impostos são exemplos típicos de tributos cuja receita, em regra, não possui destinação específica, como se extrai do inciso IV do art. 167 da Constituição da República.

No caso da COSIP, sua receita é destinada a finalidade específica, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do RE nº 573.675/SC, de sorte que a resposta à segunda indagação do Consulente é negativa, ou seja, não pode haver repasse financeiro à Câmara Municipal com recursos advindos da arrecadação da COSIP, até porque dentre as atribuições constitucionais e legais conferidas aos Legislativos municipais não se encontra a gestão do serviço de iluminação pública.

Todavia, o fato de a receita da COSIP ter destinação vinculada à finalidade específica não impede que seu montante seja computado na base de cálculo para fins de aplicação do percentual constitucional máximo de repasse às Câmaras Municipais, nos termos do art. 29-A da Constituição da República, como restou definido na Consulta nº 838450, de 15/5/13, consoante trecho da lavra do Conselheiro José Alves Viana, em voto-vista proferido durante o seu julgamento, *in verbis*:

(...) os tributos, de forma geral, podem ser classificados em de arrecadação vinculada ou não. Na primeira espécie, incluem-se as contribuições sociais para financiamento da seguridade social, os empréstimos compulsórios e a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública. Nos de arrecadação não vinculada, incluem-se os impostos.

(...) a meu ver, a vinculação é apenas uma característica própria de alguns tributos, não tendo o condão de excluí-los do que se denomina “receita tributária”.

Desse modo, a arrecadação proveniente da cobrança da COSIP causará impacto positivo no

cálculo orçamentário do repasse a ser feito pelo Executivo ao Legislativo, repasse este que, entretanto, não poderá contar, financeiramente, com recursos oriundos de receitas predestinadas legalmente a outros fins específicos. Essa sistemática, inclusive, é a mesma aplicada aos recursos do FUNDEB, nos termos do parecer exarado na Consulta nº 859122, de 28/11/12.

Consequentemente, o repasse do duodécimo devido ao Legislativo terá como fontes aqueles recursos que integram o conceito de receita corrente previsto no §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, ou seja, as receitas tributárias, 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, excetuadas, obviamente, as receitas advindas de tributos de arrecadação vinculada e aquelas consideradas exceções ao princípio da unidade de tesouraria (art. 53 da Lei nº 4.320/64), de que são exemplos os recursos provenientes de convênios, do FUNDEB e das contribuições previdenciárias.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, conheço parcialmente da Consulta, para, na parte conhecida, respondê-la nos seguintes termos:

O Poder Executivo não pode repassar ao Poder Legislativo recursos financeiros provenientes da arrecadação da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública – COSIP, uma vez que esses recursos possuem destinação legal específica que é incompatível com as atribuições constitucionais e legais das Casas Legislativas.

Isso não significa, entretanto, que, sob o aspecto orçamentário, esses recursos deixarão de integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição da República. Todavia, o repasse financeiro aos Legislativos deverá ter como fonte os recursos que integram o conceito de receita corrente previsto no §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, ou seja, as receitas tributárias, 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, excetuadas, obviamente, as receitas advindas de tributos de arrecadação vinculada, ainda que integrem o caixa único do ente federativo.

Com relação à parte não conhecida desta Consulta, deverá a Secretaria do Pleno encaminhar ao Consulente a deliberação proferida na Consulta nº 838450, de 15/5/13, além de adotar as demais medidas constantes no §3º do art. 210-B do Regimento Interno.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Vou pedir vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

20ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 12/08/2015

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

RETORNO DE VISTA

I - RELATÓRIO

Trata-se de Consulta, da relatoria do Conselheiro em substituição Licurgo Mourão, formulada pelo Sr. Márcio Reinaldo Dias Moreira, Prefeito do Município de Sete Lagoas, por meio da qual indaga o seguinte:

1-Nos termos do art. 29-A da CR/88, somente as receitas tributárias e as transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior, constituirão base de cálculo para o percentual máximo de repasse à Câmara Municipal?

2-Incluindo-se na base de cálculo a receita de contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, poderá haver repasse financeiro à Câmara Municipal com esta fonte de recurso?

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 25/02/2015, a presente Consulta foi parcialmente admitida em sede de preliminar, tendo em vista que o questionamento n. 1 já foi integralmente respondido no bojo da Consulta n. 838450 (15/05/2013). No mérito, o Conselheiro Relator apresentou seu voto.

Naquela assentada, pedi vista dos autos para um exame mais detido do questionamento apresentado pelo Consulente.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A fim de retomar a apreciação da indagação feita pelo Consulente, cumpre transcrever a conclusão do parecer apresentado pelo Conselheiro Relator na sessão plenária do dia 25/02/2015, *in verbis*:

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, conheço parcialmente da Consulta, para, na parte conhecida, respondê-la nos seguintes termos:

O Poder Executivo não pode repassar ao Poder Legislativo recursos financeiros provenientes da arrecadação da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública – COSIP, uma vez que esses recursos possuem destinação legal específica que é incompatível com as atribuições constitucionais e legais das Casas Legislativas.

Isso não significa, entretanto, que, sob o aspecto orçamentário, esses recursos deixarão de integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição da República. Todavia, o repasse financeiro aos Legislativos deverá ter como fonte os recursos que integram o conceito de receita corrente previsto no §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, ou

seja, as receitas tributárias, 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, excetuadas, obviamente, as receitas advindas de tributos de arrecadação vinculada, ainda que integrem o caixa único do ente federativo. (destaque do original)

Ressalto que, de acordo com o posicionamento atual desta Corte de Contas, firmado na Consulta n. 838450, em 15/03/2013, o parecer acima transcrito se mostra irreparável.

Contudo, impende destacar que essa mesma matéria foi mais recentemente submetida à apreciação do Tribunal Pleno no bojo da Consulta n. 896391, na sessão do dia 20/05/2015. Nessa Consulta, o Conselheiro Relator Gilberto Diniz apresentou um estudo aprofundado sobre as normas de regência e sobre a técnica hermenêutica mais adequada para integrar o ordenamento jurídico no que diz respeito à interpretação do art. 29-A da Constituição da República de 1988. Vale transcrever os seguintes trechos da robusta fundamentação elaborada no âmbito da Consulta n. 896391, *in verbis*:

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.

[...]

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”.

[...]

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, estatua:

[...]

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).

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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. Confiram-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 compoendo 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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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. (destaquei)

Esclareço que na sessão plenária do dia 20/05/2015 acompanhei, juntamente com a Conselheira Adriene Andrade, o parecer apresentado pelo Conselheiro Gilberto Diniz. Após, foi concedida vista dos autos ao Conselheiro José Alves Viana e a apreciação da mencionada Consulta ainda não foi concluída.

De toda forma, valendo-me da robusta fundamentação apresentada pelo Conselheiro Gilberto Diniz na Consulta n. 896391, reafirmo meu entendimento externado na sessão plenária do dia 20/05/2015 de que **não** devem compor a base de cálculo do duodécimo repassado ao Poder Legislativo os recursos decorrentes das contribuições para o custeio do regime próprio de previdência municipal, **nem** das contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública, pois configuram, sob o prisma do direito financeiro, “receita de contribuições” e não “receita tributária”.

III - VOTO

Diante do exposto, peço vênia para divergir parcialmente do Conselheiro Relator, pois considero válido explicitar para os jurisdicionados desta Corte que as receitas decorrentes de tributos de arrecadação vinculada, ainda que integrem o caixa único do ente federativo, não podem ser utilizadas para o repasse financeiro realizado aos Poderes Legislativos municipais. Assim, entendo que 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.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 13/04/2016

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, embora a matéria em questão tenha sido discutida recentemente por este Plenário na Sessão do dia 16/03/2016, quando da análise da Consulta n. 896391, constatei, junto ao órgão técnico responsável, a existência de diversas demandas relevantes dos jurisdicionados, relacionadas à instrumentalização do decidido.

Diante disso, e, considerando a necessidade de dar maior suporte pedagógico às decisões do Tribunal, inclusive, com a propositura de uma modulação dos efeitos da matéria em discussão, retiro o processo de pauta.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

RETIRADO DE PAUTA.

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

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

21ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 06/07/2016

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Sr. Márcio Reinaldo Dias Moreira, Prefeito Municipal de Sete Lagoas, nos seguintes termos (fl. 01):

(...)

1 – Nos termos do art. 29-A da CR/88, somente as receitas tributárias e as transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior, constituirão base de cálculo para o percentual máximo de repasse à Câmara Municipal?

2 – Incluindo-se na base de cálculo a receita de Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, poderá haver repasse financeiro à Câmara Municipal com esta fonte de recurso?

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. 05/06v).

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 25/02/2015, o Relator, Conselheiro em substituição Licurgo Mourão, respondeu à Consulta no seguinte sentido (fls. 12/15):

O Poder Executivo não pode repassar ao Poder Legislativo recursos financeiros provenientes da arrecadação da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública – COSIP, uma vez que esses recursos possuem destinação legal específica que é incompatível com as atribuições constitucionais e legais das Casas Legislativas.

Isso não significa, entretanto, que, sob o aspecto orçamentário, esses recursos deixarão de integrar a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição da República. Todavia, o repasse financeiro aos Legislativos deverá ter como fonte de recursos que integram o conceito de receita corrente previsto no §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/64, ou seja, as receitas tributárias, 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, excetuadas, obviamente, as receitas advindas de tributos de arrecadação vinculada, ainda que integrem o caixa único do ente federativo.

Naquela oportunidade, o Conselheiro Mauri Torres imediatamente pediu vista da matéria, retornando-a ao Plenário na sessão de 12/08/2015, com a seguinte manifestação divergente (fls. 22/29):

Diante do exposto, peço vênia para divergir parcialmente do Conselheiro Relator, pois considero válido explicitar para os jurisdicionados desta Corte que as receitas decorrentes de tributos de arrecadação vinculada, ainda que integrem o caixa único do ente federativo, não podem ser utilizadas para o repasse financeiro realizado aos Poderes Legislativos municipais. Assim, entendo que os recursos decorrentes 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.

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

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, e foram recentemente deliberadas pelo Plenário desta Casa.

Na análise da Consulta n. 932.439, em 03/02/2016, após a exposição de posicionamentos diversos sobre o tema, prevaleceu o voto divergente do Conselheiro Mauri Torres, com as considerações agregadas do meu voto:

CONSULTA. PRELIMINAR. CONHECIMENTO. NECESSIDADE DE REFORMA DE TESE VIGENTE. MÉRITO. COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO PARA OBTENÇÃO DO LIMITE DO DUODÉCIMO REPASSADO AO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL DE QUE TRATA O 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 POR SE TRATAR

DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS VINCULADAS. REFORMA PARCIAL DO ENTENDIMENTO MANIFESTADO NA CONSULTA N. 838450.

1 – 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.

2 – Decide-se pela 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

O assunto foi novamente tratado em 16/03/2016, quando foi deliberada a Consulta n. 896.391. Naquela oportunidade, prevaleceu o mesmo entendimento ora exposto, a respeito da exclusão dos montantes arrecadados com a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e com o custeio do regime próprio de previdência social da base de cálculo a que se refere o *caput* do art. 29-A da Constituição da República. Colaciono excerto da deliberação:

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 ARRECAÇÃO VINCULADA. REFORMA PARCIAL DO ENTENDIMENTO MANIFESTADO NA CONSULTA N. 838450.

(...)

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.

Com a simples leitura das ementas retromencionadas, fica evidente que as demandas propostas pelo consulente foram recentemente respondidas por esta Corte na integralidade.

Sendo assim, tendo em vista o caráter normativo das consultas, a força dos precedentes, o entendimento da matéria em outros Tribunais de Contas¹ e a inexistência de qualquer fato capaz de alterar o entendimento firmado naquelas oportunidades, não vislumbro razões para

¹ 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.

divergir da tese adotada – trazida, inclusive, pelo voto-vista do Conselheiro Mauri Torres contido nos autos, apreciado na sessão de 12/08/2015.

Por isso, respondo os questionamentos nos mesmos termos do entendimento firmado nas Consultas n. 896.391 e 932.439:

1 – 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. Aquelas que se destinam à consecução de fins expressamente dispostos no texto constitucional, a exemplo das 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.

2 – A questão encontra-se respondida no primeiro item.

Informo o gestor, ainda, que a íntegra das deliberações citadas, as quais possuem todos os fundamentos para a exclusão de tais verbas da base de cálculo preconizada pelo art. 29-A encontram-se disponíveis para consulta no sítio eletrônico do Tribunal².

Entretanto, conforme já adiantado em minha manifestação Plenária na sessão do dia 13/04/2016, causa-me preocupação a existência de diversas demandas relevantes dos jurisdicionados, no que tange à instrumentalização da tese inovadora firmada nas Consultas n. 896.391 e 932.748. Após diligenciar junto ao Órgão Técnico, fui informado que diversos representantes de Municípios mineiros buscaram maiores informações do Tribunal, em relação à escorreita forma de aplicar o novo posicionamento vigente.

Explico: as decisões plenárias, que possuem claras implicações financeiras e orçamentárias – por alterar a base de cálculo do repasse constitucionalmente previsto para a manutenção das atividades do Poder Legislativo – foram conhecidas pelos jurisdicionados após a entrada em vigor dos orçamentos aprovados para o exercício atual, e subsiste a dúvida a respeito da data em que elas devem ser obrigatoriamente observadas: se na peça orçamentária vigente (2016), ou nas que ainda serão aprovadas.

Considerando o caráter normativo atribuído às Consultas, a relevância da matéria em questão para as contas públicas e a insegurança jurídica ocasionada, reflexivamente, pelas deliberações desta Corte, entendo ser razoável a propositura de uma regra de transição para a vigência do entendimento aqui preconizado. Importante ressaltar que a medida é juridicamente possível, obedece o princípio da supremacia do interesse público e já foi aplicado reiteradamente nesta Casa³, inclusive recentemente, no bojo da Consulta n. 952.125, sessão de 11/11/2015⁴.

² <http://tejuris.tce.mg.gov.br>

³ Em pesquisa jurisprudencial, observei que, ainda, em 2011, tal prática já era admitida nesta Corte de Contas. Como exemplo, cito o Pedido de Reexame n. 896.626, *verbis*: (...) A modulação dos efeitos da mudança de entendimento prevista expressamente na Instrução Normativa n. 09, de 2011, que, com relação ao Estado de Minas Gerais, está consubstanciada no TAG celebrado entre esta Corte e o Governo Estadual, apresenta-se como técnica jurídica lúdima, necessária e, até, indispensável para estabelecer, *in casu*, a redução gradual dos gastos com inativos da educação suportados pelo tesouro no cálculo e composição do percentual mínimo de recursos aplicados na MDE

⁴ Que igualmente tratava do repasse de duodécimos para o Poder Legislativo Municipal, no que se refere,

Ao analisar as referidas Consultas n. 896.391 e 932.439 sob o prisma da razoabilidade e da segurança jurídica, pode-se inferir que o Tribunal de Contas Mineiro privilegiou a exclusão de valores da base de cálculo prevista no art. 29-A da Constituição sem comprometer a observância ao planejamento orçamentário. Pensar diferente, neste caso, significaria subjugar todo o arcabouço jurídico que regulamenta o orçamento público no país, promovendo a instabilidade e a irresponsabilidade fiscal.

A Lei Orçamentária Anual apresenta-se como uma conjugação das vontades políticas municipais, que planejam, em conjunto, como será a execução das despesas afetas ao ente ao longo do ano. Parece-me desarrazoado exigir, ainda no exercício financeiro de 2016, que os Municípios adequem de imediato as respectivas LOAs, alterando os valores absolutos dos repasses realizados – momento em que o Poder Legislativo já executou grande parte de seus gastos, fixados ainda em 2015, quando havia posicionamento divergente sobre a matéria, inclusive no Tribunal de Contas.

Ao não excepcionar essa situação específica, estaríamos, a meu ver, estabelecendo uma conduta gravosa às Administrações locais, e penalizando o gestor que não conseguir alterar tempestivamente a Lei Orçamentária do exercício financeiro vigente. Cabe aqui reverberar o disposto no §2º, III, do art. 29-A da CR/88, que tipifica como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal o repasse a menor ao Legislativo, em relação ao fixado na Lei Orçamentária.

III – CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, **acompanho a divergência parcial apresentada no voto vista do Conselheiro Mauri Torres**, apresentado 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 **não** devem compor a base de cálculo do limite do duodécimo repassado ao Poder Legislativo municipal nos termos do decidido recentemente nas Consultas n. 932.439 e 896.391.

Informo ao gestor que a íntegra das deliberações citadas, as quais possuem todos os fundamentos para a exclusão de tais verbas da base de cálculo preconizada pelo art. 29-A encontra-se disponível para consulta no sítio eletrônico do Tribunal⁵.

Por fim, diante do caráter normativo das Consultas, da segurança jurídica e do princípio do planejamento, **julgo ser necessária a modulação temporal dos efeitos do entendimento contido nas decisões trazidas na Consulta em questão e nas de n. 896.391, 932.439, para vigorar a partir do início do exercício financeiro de 2017**. Tal medida torna-se necessária por não ser razoável exigir que os Municípios adequem de imediato as respectivas Leis Orçamentárias Anuais, diante da inovação adotada pelo Plenário nas sessões de 16/03/2016 e 03/02/2016.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

especificamente, aos índices máximos estabelecidos pelo art. 29-A da CR/88 para repasse às Câmaras Municipais.

⁵ <http://tejuris.tce.mg.gov.br>

Então, Vossa Excelência acompanha a divergência do Conselheiro Mauri Torres e faz este complemento?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Exatamente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Conselheiro Mauri Torres, Vossa Excelência está de acordo com este acréscimo, com este complemento feito pelo Conselheiro José Alves Viana?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Perfeitamente, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, eu também vou acompanhar a divergência inaugurada pelo Conselheiro Mauri Torres, com o acréscimo da modulação temporal proposta, agora, pelo Conselheiro José Alves Viana, que foi encampada pelo Relator.

E, de minha parte, encareço a mais ampla divulgação possível do entendimento firmado nas anteriores consultas de n^os 932.439 e 896.391 e na consulta n^o 932748 de que ora se cuida.

É o meu voto.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Acompanho o voto do Conselheiro Mauri Torres, com as considerações feitas pelo Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Estou de acordo com o Relator, que acompanhou, na íntegra, o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Conselheiro Cláudio Terrão, como vota?

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu não voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Sim, é verdade. O Conselheiro Relator, Licurgo Mourão, havia votado em substituição a Vossa Excelência.

Então, termina a votação com o meu voto.

Também acompanho a divergência inaugurada pelo Conselheiro Mauri Torres, com o complemento trazido pelo Conselheiro José Alves Viana.

APROVADO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO MAURI TORRES, COM O COMPLEMENTO TRAZIDO PELO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA. VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG SCHMIDT DE ANDRADE DUARTE.)

FG/RP



CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer de Consulta** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão