



20-02-13

SEB

=====

41 TC-002710/026/10

Município: Pardinho.

Prefeito: José Francisco da Rocha Oliveira.

Exercício: 2010.

Requerente: Prefeitura Municipal de Pardinho.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 14-08-12, publicado no D.O.E. de 31-08-12.

Advogado: Adna Souza Guimarães.

Acompanham: TC-002710/126/10 e Expediente: TC-030149/026/10.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 A E. Segunda Câmara, em sessão de 14-08-12, emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE PARDINHO**, exercício de 2010.

Para tanto, considerou caracterizados:

(a) o descumprimento ao disposto no artigo 29-A, I, da Constituição Federal, pois a Prefeitura repassou à Câmara Municipal, a título de duodécimos 8,08% da receita tributária ampliada do exercício anterior, percentual superior ao limite máximo previsto de 7%¹.

(b) outras falhas apontadas nos itens: "Avaliação do Relatório de Atividades", "Resultado Geral da Execução Orçamentária", "Dívida Ativa", "Dívida de Curto Prazo", "Fiscalização das Receitas", "Renúncia de Receitas", "Balanço Financeiro", "Despesas com Ensino", "Despesas com

¹ Município de Pardinho: 5582 habitantes (fl. 176).

"Artigo 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000).

~~I - 8% (oito por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)~~

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009) "



Saúde”, “Quadro de Pessoal” e “Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformada, a Prefeitura Municipal interpôs recurso ordinário, acompanhado de documentos (fls. 187/203 e 204/241), recebido como pedido de reexame pelo princípio da fungibilidade.

Em sua razões, em relação ao Repasse a maior de Duodécimos, argumentou que *“este não é de 7% (sete por cento), mas sim 8% (oito por cento) a teor das decisões judiciais proferidas, se revelando desnecessário discutir o alcance e a vinculação das ordens emanadas do poder Judiciário”*. Aduziu que o valor da receita tributária ampliada no exercício anterior foi de R\$ 10.396.879,64, quando o correto seria de R\$ 10.852.389,88 e que *“o número encontrado pelo Setor de Cálculo desta C. Casa, não traz ainda que simplificada qualquer indicativo acerca do que o compõe, o que torna difícil ou simplesmente impossível se defender de fatos vagos e imprecisos”*.

Alegou que a controvérsia gira em torno do apontamento que excluiu do cálculo: *“multas e juros de mora por atraso no pagamento de tributos, dívida ativa tributária e Lei n. 87/96 (Lei Kandir)”*. E, em abono de sua tese, no sentido de que tais verbas devem compor a base de cálculo para o repasse de duodécimo ao Legislativo municipal, invocou o posicionamento de duas Cortes de Contas, a de Tocantins e a de Minas Gerais, que assim deliberaram:

- o Tribunal de Contas do Estado de Tocantins:

“Como bem demonstrou a Coordenadoria de Acompanhamento Contábil e Gestão Fiscal desta Corte de Contas, as receitas que compõem a base de cálculo para o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo Municipal são as seguintes: receitas tributária (artigo 156, CF), multas e juros sobre tributos, multas e juros sobre a Dívida Ativa Tributária, Dívida Ativa Tributária, cota-parte do FPM (artigo 159, I, “b” e “d” CF), cota-parte do ITR (artigo 158, II CF), cota-parte do imposto sobre crédito, câmbio e seguros ou relativos à título e valores mobiliários, comercialização de ouro (artigo 153, § 5º CF), cota-parte do ICMS (desoneração LC 87/96), cota-parte do ICMS (artigo 158, IV CF), cota parte do IPVA (artigo 158, III CF), cota-parte do IPI exportação (artigo 159, § 3º CF) e cota-parte da CIDE (artigo 159, § 4º CF).

Quanto ao exercício financeiro que deve ser considerado para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

cálculo do duodécimo, o Diploma Legal (Lei Federal nº 4320/64) que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabeleceu em seus §§ 1º e 2º do artigo 6º o seguinte:

§1º - As cotas de receitas que uma entidade pública deve transferir a outra incluir-se-ão, com despesas, no orçamento da entidade obrigada à transferência e, como receita, no orçamento das que deve receber;

§ 2º - Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior àquele em que se elaborar a proposta orçamentária do Governo obrigado à transferência."

- o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

"Em relação à questão se as receitas decorrentes das multas, juros e dívida ativa das taxas integram a base de cálculo do valor do duodécimo a ser repassado para o Legislativo, temos a esclarecer que a Lei Geral do Direito Financeiro estabelece que a receita orçamentária é composta pelas receitas correntes mais receitas de capital, sendo que nas receitas correntes é que se incluem as chamadas receitas tributárias, compreendidas, segundo o mesmo dispositivo legal, pelos impostos, taxas e contribuições de melhoria. Por outro lado, a dívida ativa, assim como as multas, são classificadas como receitas diversas, ou seja, categoria distinta e autônoma de receitas correntes, mas no nível classificatório das receitas tributárias. Dessa forma, ainda que orçamentariamente classificadas em categorias distintas, não se pode olvidar que a receita oriunda da dívida ativa tributária, bem como os juros e multa dela decorrentes, comungam com a receita tributária da mesma origem jurídica, qual seja, ambas decorrem de uma obrigação tributária.

(...)

Assim se conclui que para fins do repasse constitucional de valores do Executivo ao Legislativo Municipal, os juros e multa da dívida ativa tributária devem ser incluídos na base de cálculo, pois configuram-se como receitas tributárias, uma vez que se subsumem ao conceito de obrigação tributária constante no artigo 113, § 1º, do CTN."

Asseverou que "os dados considerados pelo Município não apontam, em momento algum a distorção levantada pelo Setor de Cálculo, cujas premissas efetivamente consideradas para culminar com a rejeição das contas são, por um lado, completo mistério", transcrevendo, por fim,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a respeito do tema:

“Limite anual de recursos a serem repassados à Câmara que, segundo o artigo 29-A da CF/88, corresponde à somatória da receita tributária com as transferências prevista no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159. Expressão “efetivamente realizado no exercício anterior”, constante do mencionado dispositivo, que indica corresponder à receita tributária ao montante da dívida tributária que foi devidamente arrecadado. Entendimento corroborado pela adoção, no ordenamento pátrio, quanto à receita pública, do regime contábil de caixa, segundo o qual pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas (Lei nº 4.320/64, artigo 35, inciso I)”. (TJSP, 4ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador RUI STOCCO, Apelação Cível n. 994.06.065914-4 - J. 13-12-10).

1.3 Instada a se pronunciar (fl. 243), a Assessoria Técnica, por sua Unidade de Cálculo (fls. 244/246), reiterou manifestação anterior, no sentido de que o Município, no exercício de 2010, transferiu à Câmara Municipal recursos superiores ao limite de que trata o inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal (7%), alcançando o índice de 8,08%.

A Unidade Jurídica (fls. 247/250) posicionou-se pelo não provimento do recurso, ressaltando que a falha apontada remanesceu inalterada.

Também a Chefia do órgão (fl. 251) propôs o não provimento do recurso, com a manutenção do Parecer Desfavorável às contas em apreço, incluídas as recomendações e determinações nele previstas.

1.4 O DD. Ministério Público de Contas (fls. 252/253) concluiu pelo não provimento do Pedido de Reexame, invocando a sólida jurisprudência da Casa no sentido de que “o repasse da Prefeitura Municipal acima de 7%, ainda que de baixa monta, já é motivo suficiente para a emissão de parecer desfavorável (TC’s 2739/026/10 e 2983/026/10)”.

1.5 A douta SDG (fls. 254/256) manifestou-se, igualmente, pelo não provimento do apelo, uma vez que os argumentos ofertados não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

foram suficientes para reverter as irregularidades consignadas no r. Parecer de fls. 180/181.

No que se refere à inclusão na base de cálculo das receitas, dos valores referentes à desoneração do IPI-Exportação, aos resultados da cobrança da dívida ativa, incluindo as multas e juros incidentes, trouxe à colação o decidido nos autos do TC-2831/026/05, em sessão plenária de 26-03-08, de lavra do Conselheiro RENATO MARTINS COSTA:

“O principal motivo para a emissão de r. parecer desfavorável foi a inobservância ao disposto no inciso I, do artigo 29-A da Constituição Federal.

(...)

Ao contrário do que pleiteia o Recorrente, há jurisprudência pacífica desta Corte no sentido de que os valores oriundos da dívida ativa tributária seus encargos (multa e juros) não compõem a base de cálculo para fins de aferição do percentual estabelecido naquele dispositivo.

Nesse sentido, decisões proferidas nos TC's 0223/026/02, 0297/026/02, 0194/026/02, 1119/026/03, 2404/026/04, todas mantidas em sede de recurso ordinário.

Sedimentando a jurisprudência desta Corte, foram expedidas a Nota Técnica SDG n. 13, de 30-06-05 e a Nota Interativa SDG n. 06 de 12-06-06”.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 31-08-12 (fl. 181), de sorte que o recurso, interposto em 14-09-12 (fls. 187/203), é tempestivo.

2.2 Também presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo conhecimento.

3. VOTO - MÉRITO

3.1 Em que pese o esforço despendido pela recorrente, o pedido de reexame não merece prosperar.

3.2 A Fiscalização, ao analisar o repasso de duodécimos efetuado pela Prefeitura à Câmara Municipal de Pardinho, deixou consignado que, conforme cálculos elaborados em consonância com entendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

consolidado desta Corte, não fora observado o limite do artigo 29-A da Constituição (fl. 39):

	<u>Valor – R\$</u>
Valor Utilizado pela Câmara	839.999,68
Receita Tributária Ampliada de 2009	10.396.879,64 ²
Percentual Resultante	8,08%

Tal falha é grave o suficiente para comprometer as contas, como reiteradamente tem decidido esta Casa, entre outros, nos autos do TC-2049/026/10 (Câmara Municipal da Estância Balneária de Mongaguá - Sessão da Colenda Câmara de 25-09-12), de relatoria do E. Conselheiro CLÁUDIO FERRAZ DE ALVARENGA:

“a) À vista da população de Mongaguá (v, item 1.8, supra), a despesa total do Município não poderia exceder o limite de 7%, fixado pelo artigo 29-A, inciso I da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 58, de 23-09-09.

O artigo 3º da citada Emenda n. 58 expressamente prescreveu que ela entraria em vigor na data de sua promulgação (23-09-09; publicação no DOE de 24-09-09) e que a alteração dos limites de despesas das Câmaras Municipais produziria efeito “a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação desta Emenda”, vale dizer, a partir de 1º-01-10.

² Base de Cálculo (fl. 78 do Anexo e fl. 192 dos presentes autos):

	<u>Valor – R\$</u>
Receita Tributária	
Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU	1.450.061,14
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	103.900,60
Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Móveis - ITBI	42.464,07
Imposto Sobre Serviços - ISS	905.000,14
Total dos Impostos	2.501.425,95
Contribuição de Melhoria	0,00
Taxas	49.281,09
Sub Total	2.550.707,04
Transferências Correntes	
FPM	4.406.245,32
ITR	33.942,47
ICMS	2.942.505,92
IPVA	425.332,27
IPI	21.661,90
CIDE	16.484,72
Sub Total	7.846.172,60
Receita Tributária Ampliada	10.396.879,64



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como a Emenda produziu efeitos a partir de 1º-01-10, é evidente que o limite de despesas a observar em 2010 era de 7%.

Os princípios que definem a hierarquia das leis não permitem que se extraia de lei infraconstitucional, como o são as leis municipais de planejamento orçamentário (no caso, a LDO e a LOA), argumento que contrarie a prescrição expressa da Constituição Federal, para protrair a vigência do limite de despesa de 2010 para 2011.

Acresce que as leis orçamentárias não tornam obrigatória a realização da despesa. Como se sabe, o Administrador não está obrigado a fazer as despesas previstas no orçamento; apenas está, em princípio, autorizado. No entanto, em caso de superveniência na relação receita/despesa (como a decorrente da prescrição constitucional referida), o Administrador deve promover os ajustes necessários e contingenciar a despesa, para o que há regramento expresso, sobretudo no artigo 9º da Lei Complementar federal n. 101, de 04-05-2000 (LRF). Cabia ao Legislativo Municipal não realizar despesa proibida pela Constituição.

(...)

c) Trata-se de irregularidade de tal gravidade que a própria Carta Política a caracteriza como crime de responsabilidade (artigos 29-A, § 2º, I, e § 3º)."

A pretensão da recorrente de ver incluídos, no cálculo da receita tributária ampliada de 2010, os valores referentes à dívida ativa tributária (multas, juros e correção monetária da dívida ativa tributária) e à cota-parte do ICMS - LC nº 87/96 esbarra na pacífica jurisprudência deste E. Tribunal, como demonstra o voto proferido pelo E. Conselheiro CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA nos autos do TC-1334/026/05 (Câmara Municipal de Cruzeiro – exercício de 2005 – E. Tribunal Pleno em 03-03-10):

"3.2 Na hipótese, o acórdão recorrido concluiu que a despesa correspondeu a 8,38% da receita.

Para reduzir esse índice, pretende o Recorrente acrescentar, à base do cálculo já apurado, as receitas correspondentes à dívida ativa tributária, às compensações previstas na Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir) e aos juros e multas.

Trata-se de questão já resolvida nesta Corte.

Há Nota Técnica (SDG n. 13, de 30-06-05) orientando os órgãos fiscalizados por esta Corte sobre como apurar a receita sobre a qual será calculado o percentual de gastos do Legislativo; ela indica que não devem ser incluídas as verbas mencionadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

O Manual Básico “Remuneração dos Agentes Políticos – 2007” (fls. 17/18) explicita ser “a chamada “Receita Tributária Ampliada” – RTA, composta pela receita tributária própria mais a receita tributária transferida e mais a CIDE. Na composição da (RTA), não se integra a que provém da cobrança de dívida ativa. Deve ser assim, pois o artigo 29-A da Constituição Federal não tem a elasticidade do artigo 212; este ... solicita receita resultante de impostos como base para o mínimo em ensino. De modo diverso o artigo 29-A demanda leitura restritiva, vez que nele se enunciam, de forma terminativa, não-exemplificativa, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade”.

Cartilha editada por este Tribunal em setembro de 2008 (“Dos Cuidados do Prefeito com o Mandato”, item 2.5.1) reitera o entendimento:

“Sobreditos percentuais incidem não apenas sobre os tributos arrecadados pelo próprio Município; aplicam-se também sobre os impostos transferidos pela União e Estado. Daí que a base de apuração se chama receita tributária ampliada:

Receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, taxas e contribuição de Melhoria);

(+) 100% da Receita de transferências federais (FPM, IR, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro);

(+) 100% da Receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA);

(+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e

(=) Base sobre a qual se apura o limite da despesa legislativa”.

*De outro lado e conforme a Portaria SOF/STN n. 163/01, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, a CIP não é contribuição de melhoria; não compõe a receita tributária, afastando-se, via de consequência, da sobredita base de cálculo. Ou seja, entra a CIDE, por força do artigo 159 da Constituição Federal, mas não a CIP, vez que esta receita tributo não é. Da mesma forma, **incorreta** é a agregação das seguintes receitas: - dívida ativa tributária; - multa e juros por impostos atrasados; - derivadas da Lei Kandir - taxas e contribuições arrecadadas por entidades da Administração indireta.*

(...)

Diferente disso, a norma que ora nos interessa, a que limita a despesa da Câmara (artigo 29-A da Constituição Federal), solicita leitura restritiva; nela se enunciam, de modo terminativo, cabal, não-exemplificativo, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade.

Assim, sob a padronização nacional da receita pública, a receita da dívida ativa (código 1930.00.00) compõe item absolutamente diferenciado da receita tributária (código 1100.00.00) e da receita de



transferências intergovernamentais (código 1720.00.00) - (segundo Portaria Interministerial n. 163, de 2001).

A orientação foi extraída de jurisprudência consolidada desta Corte (entre muitos outros precedentes, podem ser relacionados os processos TC-000125/026/02, TC-000194/026/05, TC-000223/026/02, TC-000297/026/02, TC-001486/026/03, TC-1659/026/04, TC-002404/026/04, TC-002477/026/04, TC-002490/026/04, TC-001098/026/05, TC-001551/026/05, TC-001189/026/05 e TC-001420/026/06).

Não há como pretender que na expressão “receita tributária” estejam abrangidas todas as receitas provenientes dos tributos instituídos e cobrados. A diferença decorre da própria Constituição. Há um critério para aferição da base de cálculo para apuração da receita a considerar na aferição da aplicação mínima no ensino (artigo 212: “receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências”). Outro é o critério para apurar a base de cálculo da receita total da Câmara (“somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159”).

A distinção decorre do fato de que os recursos provenientes da dívida ativa não se referem à receita de tributos devidos no exercício, mas, sim, a recursos decorrentes de tributos realizados em exercícios anteriores àquele que serve de referência ao limite ora abordado. São receitas ocasionais, de valor variável por sua própria natureza e por isso impróprias para orientar o patamar da despesa máxima do Legislativo Municipal. (g.n)

A quota-parte decorrente da desoneração de ICMS para exportação, prevista na Lei Kandir, não pode ser computada também porque, se houve desoneração, não existe arrecadação de tributo que se deva aditar.

3.3 *No caso concreto, o Município de Cruzeiro tem 73.469 habitantes (fl. 12). Assim, a despesa da Câmara não pode ultrapassar 8% da receita indicada no artigo 29, I, da Constituição (v. nota de rodapé n. 1).*

Refeitos os cálculos, tendo em vista o balancete da receita da Prefeitura de Cruzeiro de 2004 (fls. 41/47 do anexo) e o balanço orçamentário de 2005 da Câmara Municipal (fls. 18/19 do Anexo), é confirmado o percentual acolhido pelo acórdão recorrido, de (8,38%), superando, com inaceitável excesso, o limite de 8% estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Aduza-se que, mesmo considerado, para o exercício de 2010, o percentual de repasse à Câmara Municipal de 8%, por força da decisão judicial juntada nas fls. 97/119³ (ao invés de 7% nos termos da EC nº 58/09), ainda assim o Município de Pardinho o teria extrapolado, diante do apurado repasse de **8,08%** da receita tributária ampliada.

Desta forma, indubitável que infringiu o Município o disposto no artigo 29-A, I, da Constituição Federal.

3.3 As falhas apontadas nos itens “Avaliação do Relatório de Atividades”, “Resultado Geral da Execução Orçamentária”, “Dívida Ativa”, “Dívida de Curto Prazo”, “Fiscalização das Receitas”, “Renúncia de Receitas”, “Balanço Financeiro”, “Despesas com Ensino”, “Despesas com Saúde”, “Quadro de Pessoal” e “Instruções e Recomendações do Tribunal” estão bem caracterizadas no relatório de Fiscalização e não foram afastadas pelas razões de recurso.

3.4 Diante do exposto, acolho as manifestações convergentes da i. Assessoria Técnico-Jurídica, da d. Secretaria Diretoria Geral e do DD. Ministério Público de Contas, e nego provimento ao pedido de reexame, mantendo-se integralmente o v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 20 de fevereiro de 2013.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

³ Processo: nº 089.01.2010.011700-3/000000. Mandado de Segurança no qual figura como impetrante a Câmara Municipal de Pardinho e impetrada a Prefeitura Municipal de Pardinho.