



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 03/07/2013 – ITEM 60

PEDIDO DE REEXAME

TC-002739/026/10

Município: Riversul.

Prefeito: Marcelino José Biglia.

Exercício: 2010.

Requerente: Prefeitura Municipal de Riversul.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 24-07-12, publicado no D.O.E. de 23-08-12.

Advogados: Daniela Francine Torres e outros.

Acompanham: TC-002739/126/10 e Expediente: TC-000024/016/10, TC-000122/016/10, TC-000159/016/10, TC-000160/016/10, TC-000161/016/10, TC-000165/016/10, TC-000166/016/10, TC-000204/016/10, TC-000380/016/10, TC-000381/016/10 e TC-019289/026/11.

Fiscalização atual: UR-16 - DSF-I.

RELATÓRIO

Em sessão de 24 de julho de 2012, a Segunda Câmara emitiu parecer desfavorável às contas do Município de Riversul, relativas ao exercício de 2010, tendo em vista que as transferências à Câmara dos Vereadores corresponderam a percentual (7,13%) superior ao estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição Federal (7%), com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 58/09¹.

¹ "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: I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Naquela oportunidade, o C. Órgão Julgador salientou que a EC 58/09 entrou em vigor na data de sua promulgação (23/09/09) com aplicabilidade imediata “ainda que, quanto aos limites para repasses do duodécimo, tivesse início de sua execução para 01/01/2010”.

Inconformado com a decisão, o Prefeito interpôs Pedido de Reexame de fls. 257/161, destacando inicialmente os aspectos positivos de sua gestão².

Quanto ao disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, argumentou que a base da receita, para fins de cálculo dos repasses ao Legislativo, deveria computar o Apoio Financeiro da União recebido pelo Município de Riversul, em 2009, nos termos do artigo 1º da Medida Provisória nº 462, de 14/05/09³.

Alegou que a Nota Técnica nº 653, de 21/05/09-CCONT/STN⁴, estabelece que o referido apoio financeiro não incide nas bases de cálculo para aplicação em Saúde e Educação, não havendo referência de que não deveria compor a base da receita para apuração do limite dos repasses à Câmara.

² superávit orçamentário, aplicação de recursos no ensino e na saúde, despesas de pessoal e pagamento de precatórios.

³ Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências. “Art. 1º A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Nesse sentido, concluiu “a contrario sensu” que tal verba (R\$ 184.423,15) deveria ser computada na receita para fins de apuração do limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição, apurando, por esse cálculo, repasses em percentual inferior a 7%, conforme se vê abaixo:

Receita apurada pela Fiscalização R\$ 7.118.666,36+ apoio financeiro da União/FPM R\$ 184.423,15	= R\$ 7.303.089,51
Limite Constitucional 7%	R\$ 511.216,27
Valor utilizado pela Câmara (doc. 4)	R\$ 507.437,59

Por outro lado, questionou a aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 58/09, enfatizando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual/2009 (doc. 5) teriam sido elaboradas sob a égide da Emenda Constitucional nº 25/00, que previa repasses de até 8%.

Na sua opinião, o percentual de 7% estabelecido pela EC 58/09, só deveria incidir sobre o orçamento de 2010, elaborado e aprovado pelas leis orçamentárias de 2010, para vigorar em 2011, enfatizando que não houve conduta dolosa do administrador.

descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Medida Provisória e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade.”

⁴ fls. 263/265.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

ATJ não acolheu as razões recursais, por entender que a arrecadação a título de apoio financeiro ao Município não integra a base de cálculo dos repasses de duodécimos ao Legislativo, tendo em vista que:

- o apoio financeiro foi concedido aos Municípios em razão de perdas nominais junto ao Fundo de Participação dos Municípios/FPM (artigo 1º da Medida Provisória nº 462/09);
- não se confunde com a receita recebida por meio do FPM (item 2 da Nota Técnica 6523/2009-CCONT/STN) e não está compreendido no artigo 159, I, da Constituição Federal⁵;
- não incide na base de cálculo para aplicação em Saúde e Educação (Nota Técnica 6523/2009-CCONT/STN e Deliberação TC-A-019885/026/09 desta Corte), não devendo incluir compor a base das despesas do Legislativo, tratada no artigo 29-A da Carta Federal⁶, cuja leitura deve ser restritiva e exemplificativa⁷.

Com relação à aplicabilidade da EC nº 58/09, cuja entrada em vigor se deu na data da sua promulgação (23/09/09), consignou que a Lei Orçamentária Anual do Município/Lei

⁵ "Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: ..." (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

⁶ Nesse sentido, decisões proferidas nos TCs 2848/026/10, 2418/206/07, 3283/026/06, 3458/026/06, 3283/026/06 e outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

nº 1451/2009 foi editada em 17/11/09⁸, época em que o Executivo e o Legislativo já tinham conhecimento das disposições contidas naquela Emenda, havendo tempo suficiente para adequação às exigências ali contidas.

Além disso, salientou que o Comunicado SDG 31/2009 (DOE de 06/10/09) alertou às Prefeituras e Câmaras Municipais sobre a redução dos percentuais de gastos impostos ao Legislativo, em face da edição da EC 58/09⁹.

Destacou, ainda, que o entendimento que prevalece nesta Corte é de que o Prefeito que transfere duodécimos acima do percentual previsto na Lei Maior incorre em crime de responsabilidade¹⁰.

MPC obteve vista dos autos, declinando do seu pronunciamento, no momento oportuno, deslocando o exercício do "custos legis" para eventual sustentação oral em sessão (fls. 308/312).

SDG opinou pelo conhecimento e improvimento do apelo, em face do descumprimento do disposto no

⁷ Conforme dispõe o Manual "O Tribunal e a Gestão Financeira das Câmaras de Vereadores", editado por esta Corte em fevereiro/2012 (fls. 13/14) .

⁸ fls. 20/21 do anexo I.

⁹ "**COMUNICADO SDG Nº 31/2009** O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro último, cumpre tanto às Prefeituras e em especial às Câmaras Municipais observância à redução dos novos percentuais de gastos dessas Câmaras, de tal modo que na apreciação das propostas orçamentárias operem-se as necessárias adequações em função da vigência a contar de 1º de janeiro de 2010." (DOE 06/10/09).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RÊMTO MARTINS COSTA

artigo 29-A da Carta Federal/EC 58/09 não devendo, na sua opinião, o referido apoio financeiro integrar a base de cálculo para apuração dos gastos da Câmara.

É o relatório.

SK

¹⁰ Nesse sentido, artigo 29-A, § 2º, I, CF/88; subitem 3.5. do Manual denominado "O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos" e decisão proferida no TC-2693/026/10 P.M.10 Mongaguá.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO PRELIMINAR

O parecer foi publicado no Diário Oficial do Estado de 23/08/12 e o recurso interposto, por parte legítima, em 24/09/12. Respeitados os requisitos estabelecidos no artigo 71, da Lei Complementar 709/93, dele conheço.



VOTO DE MÉRITO

A transferência de duodécimos à Câmara em percentual (7,13%) superior ao estabelecido no artigo 29-A, I, da Constituição Federal¹¹ (7%) ensejou a emissão do r. parecer desfavorável.

Inconformado com r. decisão, o Prefeito interpôs Pedido de Reexame questionando a base de cálculo dos repasses à Câmara, bem como a aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 58/09 na hipótese dos autos.

As razões recursais não merecem prosperar.

De fato, o apoio financeiro ao Município, recebido nos termos da Medida Provisória nº 462/09, não integra a base de cálculo dos repasses à Câmara para fins de apuração do limite estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal, como bem explicou Assessoria Técnica de ATJ (fls.292/302).

Foi ele concedido aos Municípios em razão de perdas nominais junto ao Fundo de Participação dos Municípios/FPM (artigo 1º da Medida Provisória nº 462/09) e não se confunde com a receita recebida por meio do aludido Fundo (item 2 da Nota Técnica 6523/2009-CCONT/STN), bem como não incide na base de cálculo

¹¹ Com a redação dada pela EC 58/09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

para aplicação em Saúde e Educação (Nota Técnica 6523/2009-CCONT/STN e Deliberação TC-A-019885/026/09 desta Corte).

No entendimento desta Corte, tal apoio financeiro aos Municípios é temporário e eventual, não devendo compor a base das despesas do Legislativo, tratada no artigo 29-A da Carta Federal.

O Manual "O Tribunal e a Gestão Financeira da Câmara dos Vereadores", editado por esta Corte em fevereiro/2012, elenca no subitem 3.2.1, de forma clara e nítida, os tributos que compõem a base de cálculo do repasse à Câmara dos Vereadores, não havendo nenhuma referência ao apoio financeiro¹².

A Deliberação desta Corte, contida no TC-A 019885/026/09 (DOE de 17/09/09), também indica que o apoio financeiro aos Municípios tem caráter eventual e temporário e sua natureza jurídica é diversa das demais receitas tributárias¹³.

¹² Fls. 13/14 do Manual: "*Receita tributária própria (IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas e contribuição de melhoria); (+) 100% da receita de transferências federais (FPM, ITR, IPI/Exportação, IOF/ouro); (+) 100% da receita de transferências estaduais (ICMS, IPVA); (+) 100% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE¹²; (=) receita que baliza os limites da despesa total da Câmara (exceto o gasto com inativos)*". Incorreta a agregação das seguintes receitas: contribuição para custeio do serviço de iluminação pública/CIP (que nada teria a ver com contribuição de melhoria), dívida ativa tributária, multa e juros por impostos atrasados, provenientes da Lei Kandir; correta a inclusão do imposto retido do Fundeb (20%).

¹³ "Considerando que, **em sua base de cálculo, o Apoio Financeiro nada tem a ver com o Fundo de Participação dos Municípios – FPM**, porquanto este se apropria de 22,5% do Imposto de Renda – IR, e do Imposto de Produtos Industrializados – IPI, **enquanto o Apoio Financeiro se baliza na efetiva perda para o Município de recursos do FPM ante o mesmo período do ano anterior**. Considerando que os critérios e prazos de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios prescritos em Constituição (art. 159, I, 'b')

e em legislação complementar, enquanto os do Apoio Financeiro acham-se dispostos apenas na sobredita medida Provisória. Considerando que as transferências do FPM é regular e permanente e o Apoio Financeiro é eventual e temporário. **Considerando que, à vista da padronização nacional da receita pública o FPM e o Apoio Financeiro são registrados em diferentes rubricas orçamentárias ..."** (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Sendo assim, vê-se que não há fundamento legal que permita sua inclusão, como pretende o recorrente, ainda mais porque *"a norma que limita a despesa da Câmara (art. 29-A da CF) solicita leitura restritiva; nela se enunciam, de modo terminativo, cabal, não exemplificativo, todas as receitas que balizam os limites financeiros da Edilidade¹⁴."*

Inclusive, o caráter taxativo do artigo 29-A da Carta Federal e a não inclusão no rol ali contido dos recursos oriundos do apoio financeiro da União consta de recentíssima decisão proferida pelo E. Tribunal Pleno, em sessão de 19/06/13 p.p., nos autos do **TC-2466/026/10** (contas municipais de Guarantã/2010), do qual fui Relator.

No mesmo sentido, decisão proferida pela eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes, pela Primeira Câmara, em sessão de 09/10/12, nos autos do **TC-2848/026/10** (contas municipais de Itobi/2010), que bem calha na hipótese desse processo:

"Enfim, conforme bem exposto pelos Órgãos Técnicos, não há de se incluir o valor referente ao Apoio Financeiro ao Município – APM, uma vez que essa verba não possui natureza

¹⁴ Fl. 14 do Manual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

tributária, de modo que não se enquadra na definição estabelecida pelo art. 29-A da CF/88.”

Com relação à aplicabilidade da Emenda Constitucional nº 58/09, cumpre consignar que sua entrada em vigor se deu na data da sua promulgação (23/09/09) e que a Lei Orçamentária Anual do Município de Riversul foi editada em data posterior àquela (17/11/09).

Além disso, o Comunicado SDG 31/2009¹⁵ (DOE de 06/10/09) alertou as Prefeituras e Câmara Municipais acerca da redução dos percentuais de gastos impostos ao Legislativo, em face da vigência da EC 58/09, evidenciando tempo hábil suficiente para adequação às normas ali contidas.

Ademais, o E. Tribunal Pleno, já na sessão de 05/06/2012 p.p., decidiu que a EC 58/09 incide sobre as contas municipais de 2010, nos autos dos **TCs 2616/026/10 e 2800/026/10**, respectivamente contas municipais de Campos Novos Paulista e Biritiba Mirim/2010, cujos pareceres desfavoráveis foram mantidos, em virtude de repasses a maior ao Legislativo.

¹⁵ “**COMUNICADO SDG Nº 31/2009** O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que em razão da promulgação da Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro último, cumpre tanto às Prefeituras e em especial às Câmaras Municipais observância à redução dos novos percentuais de gastos dessas Câmaras, de tal modo que na apreciação das propostas orçamentárias operem-se as necessárias adequações em função da vigência a contar de 1º de janeiro de 2010 SDG, 29 de setembro de 2009 Sérgio Ciquera Rossi Secretário-Diretor Geral Publicado no DOE de 6 de outubro de 2009”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Diante do exposto, voto pelo **improvemento** do pedido de reexame de fls. 257/261, em face da inobservância do artigo 29-A, da Constituição Federal, mantendo-se o parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura de Riversul, relativas ao exercício de 2010 (fl. 254).

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO