



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 04/09/2013

ITEM: 011

TC-002848/026/10

Município: Itobi.

Prefeito(s): Alexandre Toríbio.

Exercício: 2010.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Itobi.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 09-10-12, publicado no D.O.E. de 24-10-12.

Advogado(s): Oswaldo Bertogna Júnior, Ricardo Antonio Remédio e outros.

Acompanha(m): TC-002848/126/10 e Expediente(s): TC-000415/010/10, TC-019057/026/11 e TC-024419/026/11.

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

Cuida-se de análise do **Pedido de Reexame** interposto pela Municipalidade de ITOBI, representada pelo Prefeito Alexandre Toríbio, através de seu *i.* Procurador, contra a r. decisão da E. Primeira Câmara que, em sessão de 09.10.12¹, apreciando as contas relativas ao exercício de 2010 e, diante do verificado nos autos, emitiu-lhe **parecer desfavorável** à sua aprovação.

O motivo que ensejou a negativa sobre as contas diz respeito ao excesso na transferência financeira à Câmara, fixado em 7,15%².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de dia 09.10.12, estava formada pelos ee. Conselheiros Cristiana de Castro Moraes – Presidente em exercício e Relatora, Dimas Eduardo Ramalho e pelo Substituto de Conselheiro Auditor Samy Wurman..

² Trecho de interesse do r. voto proferido

IV) Agora, do exame das contas, passo à análise da mácula suficiente para sua rejeição.

Refiro-me ao excesso no repasse financeiro ao Poder Legislativo.

No caso, conforme quadro demonstrativo elaborado pela inspeção, a Municipalidade endereçou montante equivalente a 7,15% da receita tributária arrecadada no exercício anterior, quando estava limitada a 7%.

A respeito das justificativas complementares apresentadas, em que pese o esforço da Origem, o fato é que a jurisprudência desta E.Corte é majoritária no sentido de que o excesso no repasse ao Legislativo é pressuposto de rejeição de contas.

Nesse sentido encontram-se, a exemplo, os processos TC-2319/026/04, TC-2309/026/04, TC-2831/026/05, TC-2157/026/04, TC-1036/026/05, TC-3283/026/06, TC-3458/026/06 e TC-2418/026/07 entre outros.

Para efeitos de ilustração, transcrevo trecho parcial do r. voto proferido nos autos do TC-3283/026/06, contas da Municipalidade de Caragatatuba, Relatadas por S.Exa. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi no E. Tribunal Pleno de 29.04.09:

Anoto, a respeito dos argumentos apresentados pela Defesa, que esta E.Corte não tem considerado válida a apropriação das receitas da dívida ativa e das multas e juros incidentes, bem como, da Lei Kandir, para efeitos do cálculo da transferência de recursos ao Legislativo, consoante jurisprudência dominante² e orientações contidas na Nota Técnica SDG nº 13² e na Nota Interativa SDG nº 06².

*Isto porque, a norma incidente (art. 29-A, inc. I, da CF/88), **tem leitura restritiva, de tal modo que não possibilita a inclusão de valores que excedam à previsão do § 5º do art. 153 e dos arts. 158 e 159 da CF/88**; e, além disso, quanto à dívida tributária e seus encargos, na verdade, se referem a receita não realizada de exercícios anteriores, e não propriamente daquele em referência para verificação do limite destacado. (realcei)*

Destaco daquela decisão que a leitura do art.29-A da CF/88 é restritiva, de modo que somente comporta a inclusão da receita tributária.

E, no caso, embora direcionada à aplicação do ensino e da saúde, observa-se que há firme conteúdo didático contido na motivação da Deliberação TC-A 019885/026/09, publicada em 17.09.09, indicando que a natureza jurídica o Apoio Financeiro aos Municípios é diversa das demais receitas tributárias.

*"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 – FPM, estão 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 a transferência 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A r. decisão recorrida foi publicada no Diário Oficial do Estado de 24.10.12 (fls. 177/178) e o apelo foi protocolado neste Tribunal em 23.11.12 (fls. 179/202 e documentos que acompanham).

Em síntese das razões apresentadas, lembrou que o único óbice à aprovação das contas é verificado na questão dos repasses dos duodécimos, feitos a maior em razão da inclusão do Apoio Financeiro aos Municípios, criado pela MP nº 462/09, convertida na Lei 12.059/09, na base de cálculo das receitas ampliadas previstas no art. 29-A da CF/88.

Alegou que a impropriedade destacada não pode, isoladamente, comprometer todo o exercício em análise, especialmente porque a Prefeitura agiu de boa fé, repassando o valor correto à Câmara.

Prossegue, dizendo que não restou considerado no montante das despesas o valor de R\$ 184.423,15 referente à AFM.

Desse modo, expôs quadro pelo qual entende ter sido feito corretamente a transferência de valores.

Total Geral da Receita Tributária Ampliada do exercício anterior: 2009 considerando o AFM	R\$ 7.656.776,86
Repassse correto 7%	R\$ 535.974,38
Repassse feito pela Prefeitura	R\$ 533.926,91

Esclareceu que a Deliberação TC-A-19885/026/09, que embasou a tese da inspeção, não costa sequer do site do Tribunal, sendo publicada uma única vez no DOE, não se mostrando suficiente para determinar uma instrução normativa de tamanha importância.

Entende, assim, que aquela orientação deveria ter, à época, maior destaque – especialmente junto à página eletrônica, a fim de evitar que o ente municipal não interpretasse a norma em desacordo com o entendimento da Corte.

Diz que, não bastasse isso, a instrução constante da deliberação não trata dos repasses de duodécimos, referindo-se tão somente à aplicação mínima em ensino e educação.

Enfrentando os argumentos oferecidos, primeiro no que se refere à deficiência na divulgação do entendimento desta E.Corte, a SDG bem afastou a pretensão da Defesa, porque a alegação de desconhecimento não exonera o agente/entidade da obrigação imposta (art. 3º da LICC); depois, porque houve publicidade da mencionada Deliberação junto ao Diário Oficial do Estado em 17.09.09, em data muito anterior ao fechamento das contas e em cumprimento ao art. 90 da LC 709/93.

Ainda quanto as questões relacionadas ao Comunicado SDG 23/12, obviamente foram decorrentes da mudança na aferição das receitas e despesas entregues exclusivamente à saúde, exatamente em razão da edição da Lei Complementar nº 141/12, de 13.01.12.

Sendo assim, não favorece à Origem a divulgação daquele ato, porque calcado em norma específica, editada em razão da saúde e, mais ainda, em momento ulterior ao período da gestão orçamentária e financeira em apreço.

E, finalmente, no que se refere à devolução dos valores ao erário, penso que não pode ser aceito, sob pena de invalidação do princípio da anualidade, bem como, porque o erário foi onerado com recursos que não pertenciam ao exercício sob exame, conforme anotado por SDG.

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

*Assim, diante do verificado nos autos, voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de ITOBI, exercício de 2010, excetuando-se ainda, os atos, porventura, pendentes de julgamento neste E. Tribunal.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Afirmou que, desse modo, não há um mínimo de razoabilidade na interpretação dos Órgãos Técnicos da Corte, que levaram a rejeição das contas em apreço.

Anotou que, por outro lado, a Lei Complementar Federal nº 141, que disciplina o financiamento das ações e serviços de saúde, em alinhamento com a CF/88, estabeleceu que é vedado aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde; e, por assim dizer, considera que a norma determina a inclusão do AFM nessa base de cálculo.

Alegou que o entendimento consolidado do E.Tribunal de Contas de Pernambuco, através da Deliberação lançada no processo TC-11031293, determina a inclusão das receitas do Apoio Financeiro aos Municípios para efeito de cálculo do limite de repasses à Câmara.

Reforçou, mais, que independentemente do entendimento desta E.Corte, o fato é que não houve má fé, dolo, ou qualquer conduta praticada no intuito de violar a CF/88 – resumindo-se, quando muito, a um mero erro na interpretação de norma legal, passível de correção, como são os atos administrativos assim praticados.

Sendo assim, seguindo precedente no Processo TC-1309/026/05, que admitiu a possibilidade de devolução ao Legislativo dos valores recebidos a maior, o Município encaminhou Projeto de Lei, aprovado pela Câmara, possibilitando a devolução dos valores excedentes, devidamente atualizados, como forma de correção dos atos.

Lembrou que, da r. decisão recorrida, houve determinação para abertura de autos apartados para apuração de possível inadequação da modalidade e do tipo de licitação escolhida, o que se mostra absolutamente desnecessário, na medida em que não houve nenhuma prática de ato ilícito.

Nesse sentido, fez considerações sobre a regularidade daquele procedimento.

E, no mais, fez considerações a respeito das recomendações proferidas no r. voto, pleiteando a reforma da r. decisão, para que seja emitido parecer favorável às contas.

O apelo foi avaliado pela Assessoria Técnica, especificamente pelo Setor de Cálculos, onde foi consignado que as razões recursais tratando das transferências efetuadas à Câmara são reproduções fieis das alegações defensórias já encartadas aos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Mais, que todas as questões suscitadas já foram devidamente analisadas e refutadas em primeira instância – conforme reproduz o r. voto proferido.

Sendo assim, o setor especializado de ATJ, considerando que as razões recursais não trouxeram argumento novo sobre o tema, manteve o apontamento no sentido de que os duodécimos transferidos ao Legislativo, em 2010, não obedeceram ao limite de 7% fixado no art. 29-A, da CF/88, atingindo efetivamente 7,15% da receita tributária ampliada do exercício anterior (fls. 206/209).

As opiniões que se seguiram na ATJ, incluindo sua i. Chefia, foram pelo não provimento do apelo (fls. 210/212).

O d. MPC anotou que a analogia bem empregada por ATJ e SDG, com vistas a fortalecer os fundamentos pela reprovação das contas, não pode ser aproveitada pelo Recorrente, pretendendo fazer crer que seu desconhecimento acerca do teor da Deliberação TCA- 19885/026/09 pudesse, de alguma forma, ter obstado à correta interpretação do dispositivo constitucional.

Afirmou o d. MPC que o Apoio Financeiro aos Municípios – AFM não se insere na base de cálculo considerada pelo art. 29-A, da CF/88; e, desse modo, sendo incontroverso que a transferência correspondeu a 7,15% da receita, entendeu que há de ser mantido, integralmente o parecer desfavorável em relação as contas do Município (fls. 214/215).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

Sessão de: 04/09/2013 **Item nº: 011**

Processo: TC-2848/026/10

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITOBI

Responsável: Alexandre Toríbio – Prefeito Municipal à época

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2010

EM EXAME: PEDIDOS DE REEXAME

Procuradores: Oswaldo Bertogna Júnior – OAB/SP 121.129; Ricardo Antonio Remédio – OAB/SP 141.456; Paulo Sérgio Herculano – OAB/SP 178.918

Acompanham: TC-2848/126/10, TC-415/010/10, TC-19057/026/11 e TC-24419/026/11

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

Conheço o Pedido de Reexame, porque foi formulado por meio de instrumento adequado, através de parte legítima, sob interesse de agir e de forma tempestiva (*r. parecer publicado em 24.10.12 e apelo protocolado em 23.11.12*).

No mérito,

Conforme se observa, o motivo determinante à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos diz respeito ao repasse financeiro à Câmara Municipal, excedente ao limite imposto pelo art. 29-A da CF/88, uma vez que fixou-se em 7,15% das receitas tributárias do exercício anterior.

Pretende o Recorrente o ingresso do chamado Apoio Financeiro aos Municípios no cálculo da base de receita, de tal sorte que o repasse efetuado se situaria dentro do limite estabelecido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A instrução da matéria foi contrária ao pleito do Recorrente, posição à qual me alinho.

Aqui é preciso dizer que o Poder Legislativo Municipal vem, após a edição da Constituição Federal de 1988, sofrendo uma série de alterações nas regras que estabelecem a remuneração dos Agentes Políticos, a sua composição e, também, na limitação dos gastos necessários à sua função institucional.

Basta relembrar a edição da **EC nº 01/94** (que criou a regra da legislatura anterior para fixação da remuneração dos Vereadores e limitou essa despesa em 5% da receita do Município), **EC nº 19/98** (que limitou a remuneração dos Vereadores em 75% do subsídio pago aos Deputados Estaduais), **EC nº 25/00** (que estratificou o limite da remuneração dos Vereadores, **estabeleceu o limite para as despesas gerais**, tudo em proporção ao número de habitantes, além de limitar o gasto com a folha de pagamento e tipificar crimes de responsabilidade), **EC nº 41/03** (que limitou a remuneração geral dos servidores municipais ao subsídio do Prefeito, atingindo, de forma indireta, os Vereadores e os funcionários da Câmara), **EC nº 50/06** (que proibiu o pagamento de sessões extraordinárias) e **EC nº 58/09** (que definiu a proporção do número de Vereadores e reduziu o percentual antes estabelecido para o limite de despesas gerais da Câmara).

Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00, estabelecendo o princípio do planejamento – pelo qual somente podem ser gastos recursos públicos disponíveis, em favor do interesse público e institucional, também produziu limites aos gastos com pessoal da Câmara (6% da Receita Corrente Líquida).

Ou seja, é perceptível que, em uma interpretação histórico-cultural, sistêmica e literal das questões que envolvem o tema, pode-se entender que a orientação do Legislador – constitucional e infraconstitucional, traduzindo a vontade popular, caminhou no sentido da limitação das despesas do Legislativo, mercê de um esforço para a padronização e moralização dos gastos.

Aceitar que o chamado Apoio Financeiro aos Municípios, o qual se baliza na compensação pela efetiva perda de recursos do FPM³ - ou seja, não possuindo

³ **Deliberação TCA-19885/026/09 – DOE**

Dispõe sobre a não-inclusão na base de cálculo da receita, dos recursos oriundos do Apoio Financeiro da União decorrentes da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, para fins de aplicação mínima em Saúde e Educação.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e na conformidade do art. 109, II, "c" do Regimento Interno, tendo em vista os estudos promovidos no TC-A 19.885/026/09, e, Considerando que, nos termos da Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, ajuda financeira da União está sendo distribuída a unidades locais de governo que, em relação ao exercício de 2008, registraram perdas nominais junto ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

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 – FPM, estão 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 a transferência 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.**

Considerando que o Apoio Financeiro da União, criado pela Medida Provisória nº 462, de 14 de maio de 2009, faz parte de medidas anticíclicas para alavancar a economia nacional, pretendendo recuperar emprego e renda perdidos frente à recente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



natureza jurídica de tributo, possa repercutir, ainda que indiretamente, na possibilidade de aumento das despesas do Legislativo Municipal, seria navegar de encontro ao controle histórico que vem sendo imposto ao custo operacional dessa Instituição.

Portanto, em matéria de análise da legislação que cerca os gastos empreendidos pelo Legislativo, sua interpretação deve ser, absolutamente, restritiva.

Essa foi a orientação descrita no r. voto recorrido, ao fazer menção à decisão proferida nos autos do TC-3283/026/06, de Relatoria do e. Conselheiro Fulvio Julião Biazzi, E. Plenário de 29.04.09, a qual reproduzo:

“Anoto, a respeito dos argumentos apresentados pela Defesa, que esta E.Corte não tem considerado válida a apropriação das receitas da dívida ativa e das multas e juros incidentes, bem como, da Lei Kandir, para efeitos do cálculo da transferência de recursos ao Legislativo, consoante jurisprudência dominante e orientações contidas na Nota Técnica SDG nº 13 e na Nota Interativa SDG nº 06.

*Isto porque, a norma incidente (art. 29-A, inc. I, da CF/88), **tem leitura restritiva, de tal modo que não possibilita a inclusão de valores que excedam à previsão do § 5º do art. 153 e dos arts. 158 e 159 da CF/88;** e, além disso, quanto à dívida tributária e seus encargos, na verdade, se referem a receita não realizada de exercícios anteriores, e não propriamente daquele em referência para verificação do limite destacado. (realcei)*

Assim não há como admitir a inclusão dessa receita para cômputo da base de cálculo das despesas do Legislativo, uma vez que não há expressa indicação permissiva estabelecida no “caput”, do artigo 29-A da Constituição Federal.

Além disso, publicada a orientação desta E.Corte junto ao DOE de 17.09.09, não há como admitir a argumentação do Recorrente, a respeito da falta de sua publicidade.

Também considero que a recomposição dos valores ao Erário, no caso, não corrige a situação destacada, uma vez que ocorrido em exercício orçamentário-financeiro diverso daquele em que se examinam os atos neste processo.

crise financeira mundial e, bem por esse motivo, deve aquela receita financiar, em predominância, o investimento municipal e, não, o custeio da máquina pública.

RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, do seguinte teor:

Art. 1º - O Apoio Financeiro da União não se insere no conjunto de impostos de que tratam os seguintes dispositivos da Constituição: art. 212 e art. 198, § 2º, III.

Art. 2º - Em decorrência, os recursos oriundos do referido Apoio Financeiro não deverão compor a base de cálculo da receita para fins de aplicação mínima em Saúde e Educação.

Art. 3º - Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.

Publicado no DOE de 17.09.09 – p. 37



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



E, por fim, considerando que não há efetivo prejuízo nas recomendações e determinações para abertura de apartado – até porque, a abertura de autos próprios tem o condão de ampliar a discussão da matéria, conquanto nas recomendações a Origem tem uma oportunidade para correção das práticas antes examinadas - não havendo interesse processual do Recorrente em obstar as medidas adicionais inseridas na r. decisão combatida.

Desse modo, não encontro motivos para reformar a r. decisão proferida.

Nessa conformidade, **voto pelo não provimento** do Pedido de Reexame interposto, a fim de manter a r. decisão proferida pela E. Primeira Câmara, desfavorável à aprovação das contas.

Ficam mantidas as demais recomendações e determinações constantes naquela r. decisão.

GCCCM/25