

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo: **859122**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Raposos

Consulente: Nélcio Duarte Neves

Relatora: Conselheira Adriene Andrade

Sessão: 28/11/2012

Decisão unânime

EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – REPASSE DE RECURSOS AO LEGISLATIVO – BASE DE CÁLCULO – INCLUSÃO DA CONTRIBUIÇÃO FEITA AO FUNDEB, CUSTEADA COM RECURSOS PRÓPRIOS – CONSULTA N. 837614 E DECISÃO NORMATIVA N. 006/2012 – NÃO INTEGRAM A BASE DE CÁLCULO OS VALORES DE RENÚNCIA DE RECEITA E OS VALORES DA RECEITA RESTITUÍDOS AO CONTRIBUINTE – RECEITA NÃO CONCRETIZADA.

- 1) O valor da contribuição feita pelo Município ao FUNDEB deve ser computado na base de cálculo prevista no art. 29-A da Constituição da República de 1988, para o fim de repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal, nos termos da Decisão Normativa n. 006/2012.
- 2) Os valores de renúncia de receita não integram a base de cálculo para fins de repasse ao Poder Legislativo, uma vez que não compõem a receita efetivamente arrecadada pelo ente público.
- 3) Os valores da receita restituídos ao contribuinte por terem sido pagos indevidamente não integram a base de cálculo para fins de repasse ao Poder Legislativo, uma vez que a receita não foi concretizada e, portanto, não compõem o montante efetivamente arrecadado pelo ente público, devendo ser tratados como dedução de receita orçamentária.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 28/11/12

Procuradora presente à Sessão: Sara Meinberg

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Nélcio Duarte Neves, Prefeito do Município de Raposos, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos:

CONSIDERANDO que o **EGRÉGIO TRIBUNAL** **SUSPENDEU** a eficácia do Enunciado da Súmula 102, e determinou à Comissão de Jurisprudência e Súmula que promova estudo abrangente sobre a questão;

(...)

- 1) No cálculo do repasse ao legislativo municipal, dever-se-á deduzir os valores retidos para formação do FUNDEB, haja vista efetivamente não ingressarem nos cofres públicos e terem destinação específica?
- 2) No cálculo do repasse ao legislativo municipal, dever-se-á deduzir os valores de renúncia de receita, haja vista que referidas receitas não ingressaram efetivamente nos cofres públicos, e são contabilizadas pelo valor bruto apenas para demonstrar o montante que o órgão tem a competência de arrecadar, conforme orientação da STN?
- 3) No cálculo do repasse ao legislativo municipal, dever-se-á deduzir os valores de dedução de receita, haja vista que foram restituídas ao contribuinte por caracterizarem valores pagos indevidamente?

Recebida a Consulta, o processo foi submetido à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula para cadastramento e emissão de relatório técnico, nos termos do inciso I do art. 213 do RITCMG, com a redação que lhe foi dada pela Resolução n.º 01/2011, tendo sido elaborado o estudo de fls. 11 a 15.

Na sequência, em atendimento ao despacho de fl. 16, a unidade técnica procedeu ao exame da matéria tratada no segundo e terceiro questionamentos, consoante análise acostada às fls. 17 a 19.

É o relatório, em síntese.

PRELIMINAR

Preliminarmente, conheço da presente Consulta, uma vez que o consulente é parte legítima e a matéria é afeta à competência desta Corte, nos termos do art. 212 do Regimento Interno deste Tribunal, e passo a respondê-la em tese.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço da Consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também toma conhecimento.

APROVADA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

MÉRITO

Quanto ao primeiro questionamento do consulente, referente ao cômputo dos recursos destinados ao FUNDEB na composição da base de cálculo a que se refere o art. 29-A da CR/88, para efeito do repasse devido pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, observo que o entendimento desta Corte restou pacificado na sessão plenária do dia

19/10/2011, com o cancelamento do Enunciado de Súmula n.º 102. Naquela assentada foi aprovado o voto proferido pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada, nos seguintes termos:

O entendimento anteriormente adotado por esta Corte de Contas, consubstanciado no Enunciado de Súmula n.º 102 do TCEMG, o qual previa que “a contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal”, foi revisto pelo Tribunal, que em sessão plenária do dia 29/06/2011 aprovou, unanimemente, parecer de minha lavra, restando acordado que a contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Carta Magna.

(...)

Como exposto anteriormente, os percentuais estabelecidos na Lei Maior são calculados sobre a receita do ente federativo nos termos do disposto no caput do art. 29-A e, nesse sentido, a inclusão do valor financeiro repassado pelo município ao FUNDEB que antes era deduzido da base de cálculo, passa a não mais sê-lo.

Na mesma decisão, foi estabelecido o entendimento no sentido de que este Tribunal:

(...) não tem o condão de imiscuir-se nos índices percentuais pactuados institucionalmente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em outras palavras, vale reforçar que na nova decisão o Tribunal não obriga o Executivo a ajustar o percentual acordado no sentido de adequar o repasse financeiro ao novo entendimento desta Casa, até porque não compete a este Tribunal fazê-lo, haja vista tratar-se de relação entre Poderes do mesmo ente federativo infensa, neste caso, à ingerência desta Corte. (grifos originais.)

Registre-se que a contribuição para o FUNDEB pressupõe que houve o anterior ingresso de receita nos cofres públicos, ou seja, a existência de prévia arrecadação por parte dos Municípios, sendo o valor da contribuição retido na fonte pela União e pelos Estados apenas por questão de praticidade. Dessa forma, este Tribunal cancelou o enunciado de Súmula n.º 102 e decidiu que a contribuição feita ao FUNDEF e ao FUNDEB, custeada por recursos municipais, passa a integrar a base de cálculo para o repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal.

Esse entendimento do TCEMG sobre a impossibilidade de dedução do valor relativo à contribuição do Município ao FUNDEB da base de cálculo de que trata o art. 29-a da CR/88, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal, foi consolidado por meio da Decisão Normativa n.º 006/2012, nesses termos:

Art. 1º O valor correspondente à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não deve ser deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Parágrafo único. Não compõem a base de cálculo de que trata o *caput* os recursos transferidos ao Município pela União e pelo Estado em razão do FUNDEB, bem como os recursos advindos da complementação da União, nos termos dos artigos 4º a 7º da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/07.

Art. 2º A composição da base de cálculo fixada no art. 29-A da CR/88, na forma disciplinada pelo art. 1º, deverá ser adotada pelo Poder Executivo Municipal nos repasses de recursos à Câmara Municipal realizados no exercício financeiro de 2012 e nos exercícios seguintes.

Art. 3º As contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais serão examinadas sob a ótica desta Decisão Normativa, inclusive aquelas referentes ao exercício de 2011 e a exercícios anteriores pendentes de emissão de parecer prévio ou em fase de pedido de reexame.

Art. 4º As deliberações definitivas irrecorríveis do Tribunal de Contas não serão revisadas em razão do disposto nesta Decisão Normativa.

No que tange ao segundo questionamento posto pelo consulente, a respeito do abatimento dos valores de renúncia de receita no cálculo do repasse ao legislativo municipal, reporto-me, para melhor esclarecimento da matéria, à regra estampada no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da redução da receita orçamentária, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Também considero oportuno transcrever a lição de Regis Fernandes de Oliveira, *in litteris*:

O normal de qualquer governante é que diligencie o recebimento de todas as receitas. Com elas é que se podem atingir as metas a que se propôs e prestar bons serviços à coletividade a que deve servir. Ocorre que, por razões políticas, até importantes, o governante é levado a abrir mão de parte de sua arrecadação para estimular outras políticas.

(...)

A renúncia de receita, através de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária “deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições (...)” que passa a descrever, é o que estatui o art. 14 da Lei de

Responsabilidade Fiscal. De duas, uma: ou o ente federal efetua uma compensação, de forma a manter o atingimento das metas traçadas na LDO e que irá executar no âmbito da Lei orçamentária anual, ou elabora o estudo de impacto financeiro.

(...)

Os incisos I e II do art. 14 da LC 101/2000 são fortes na resistência a que haja renúncia indiscriminada de receita, de forma a evitar a concorrência predatória, bem como a insuficiência de recursos por parte de Municípios ou Estados, de forma a levá-los à impotência para cumprimento de suas obrigações. (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 463.)

Portanto, a renúncia de receita representa um benefício tributário, um incentivo fiscal concedido por razões políticas, que leva à perda de arrecadação. Contabilmente, para demonstrar aos usuários da informação contábil a existência e o montante dos recursos que o ente tem a competência de arrecadar, mas que não ingressaram nos cofres públicos por renúncia, é utilizada a metodologia da dedução da receita para evidenciar as renúncias. Dessa forma, deve haver um registro contábil da natureza da receita orçamentária objeto da renúncia, em contrapartida com uma dedução da receita, como consta nas orientações estabelecidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF n.º 1, de 20 de junho de 2011, *in verbis*:

(...) para demonstrar aos usuários da informação contábil a existência e o montante dos recursos que o ente tem a competência de arrecadar, mas que não ingressaram nos cofres públicos por renúncia, deve ser feito um levantamento de toda a renúncia de receita existente no ente.

Contabilmente, é utilizada a metodologia da dedução de receita para evidenciar as renúncias. Dessa forma, deve haver um registro contábil na natureza de receita orçamentária objeto da renúncia, em contrapartida com uma dedução de receita (conta redutora de receita). (Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 4. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal, 2011. p. 41-42.)

Note-se que o art. 29-A da Constituição da República de 1988, a que se reporta o consulente, determina que “*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*”. (Grifamos.)

A expressão “efetivamente realizado no exercício anterior”, contida no texto do art. 29-A da CR/88, como já dito, é sinônima de receita concretizada, que ingressou definitivamente nos cofres públicos. Ou seja, as receitas pertencentes aos Municípios são aquelas receitas efetivamente realizadas no ato da arrecadação ou da entrega por parte da União e dos Estados. Assim, os valores de renúncia de receita, por se tratar de receita não arrecadada pelo Município, não integram a base de cálculo para fins de apuração do repasse ao Poder Legislativo.

Para corroborar com esse entendimento, transcrevo parte da resposta à consulta formulada por Presidente de Câmara Municipal ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, acerca da matéria sob apreciação:

Despesa. Limite. Poder Legislativo Municipal. Gasto total. Base de cálculo. Não-inclusão dos créditos tributários a receber.

Os créditos a receber relativos a tributos ainda inscritos não fazem parte da base de cálculo do repasse ao Poder Legislativo.

(...)

São computados na base de cálculo para efeito do repasse financeiro ao Poder Legislativo a receita efetivamente arrecadada, proveniente dos recebimentos dos créditos inscritos em dívida ativa, relativos a tributos. Com relação aos créditos a receber, relativos a tributos ainda inscritos, estes não fazem parte da base de cálculo. A matéria em questão já foi objeto de decisão do Acórdão n.º 1.773/2001. (TCEMT. Processo n.º 6.012-3/2001. Assunto: Consulta. Acórdão n.º 868/2003. Sessão de julgamento 20/5/2003. Rel. Cons. Ary Leite de Campos. DOE 16/6/2003.)

Na mesma linha de raciocínio, pode-se afirmar, relativamente ao terceiro questionamento, que o tributo ou contribuição arrecadado a maior pelo Executivo, mas que será restituído ao contribuinte, não integra a base de cálculo do repasse ao Legislativo, eis que não ingressou efetivamente nos cofres da Prefeitura Municipal.

Como se verifica nas orientações da Secretaria do Tesouro Nacional:

Se houver parcelas a serem restituídas, em regra, esses fatos não devem ser tratados como despesa orçamentária, mas como dedução de receita orçamentária, pois **correspondem a recursos arrecadados que não pertencem à Entidade Pública** e não são aplicáveis em programas e ações governamentais sob a responsabilidade do ente arrecadador, não necessitando, portanto, de autorização orçamentária para a sua execução. (Grifei.) (Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 4. ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal, 2011. p. 36)

CONCLUSÃO

Quanto ao primeiro questionamento do consulente, respondo que o valor da contribuição feita pelo Município ao FUNDEB deve ser computado na base de cálculo prevista no art. 29-A da Constituição da República de 1988, para o fim de repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal, nos termos da Decisão Normativa n.º 006/2012.

No que diz respeito à segunda questão, respondo que os valores de renúncia de receita não integram a base de cálculo para fins de repasse ao Poder Legislativo, uma vez que não compõem a receita efetivamente arrecadada pelo ente público.

Quanto ao terceiro questionamento, observo que os valores da receita restituídos ao contribuinte por terem sido pagos indevidamente não integram a base de cálculo para fins de repasse ao Poder Legislativo, uma vez que a receita não foi concretizada e, portanto, não compõem o montante efetivamente arrecadado pelo ente público, devendo ser tratados como dedução de receita orçamentária.



Considerando que a primeira indagação foi objeto de Consulta respondida por esta Corte, recomendo ao Consulente a leitura do parecer emitido nos autos de n.º 837.614, disponível no portal eletrônico deste Tribunal.

É o parecer que submeto à apreciação do Colegiado.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Voto de acordo com a Conselheira Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também acompanha o voto da Conselheira Relatora.

APROVADO O VOTO DA CONSELHEIRA RELATORA, POR UNANIMIDADE.