

Processo: 1084520
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Carlos Elísio de Oliveira
Representada: Prefeitura Municipal de Ferros
Responsável: Raimundo Menezes de Carvalho Filho
Procuradores: David Sena de Aguiar, OAB/MG 89.856; Geidson de Jesus Ramos Cabral, OAB/MG 97.219; Higor César Fernandes, OAB/MG 186.132
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 3/2/2022

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. DUODÉCIMO. BASE DE CÁLCULO. DEDUÇÃO DO FUNDEB. PROCEDÊNCIA. AFASTAMENTO DA MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

A composição da base de cálculo do duodécimo garantido ao Poder Legislativo deve observar as orientações deste Tribunal contidas no parecer da Consulta 837614 e na Decisão Normativa 06/2012, sem deduções relativas à contribuição municipal ao Fundeb.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar procedente a representação, uma vez constatado o repasse a menor de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal de Ferros, em 2020, irregularidade de responsabilidade do Sr. Raimundo Menezes de Carvalho Filho, Prefeito do Município à época;
- II) recomendar ao atual Prefeito Municipal que observe o entendimento consolidado por este Tribunal de Contas no parecer emitido na Consulta 837614 e na Decisão Normativa 06/2012, ambas de caráter normativo, quanto à fixação e à realização de repasses duodecimais ao Poder Legislativo, sem as deduções relativas à contribuição municipal ao Fundeb;
- III) determinar a intimação das partes e o arquivamento dos autos, após promovidas as demais medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de fevereiro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 3/2/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se da representação, com pedido de liminar, apresentada pelo Presidente da Câmara do Município de Ferros, Sr. Carlos Elísio de Oliveira, em face do então Prefeito Municipal, Sr. Raimundo Menezes de Carvalho Filho, que teria deduzido os valores relativos ao Fundeb da base de cálculo do repasse duodecimal ao órgão do Poder Legislativo.

De acordo com o representante, o repasse relativo ao exercício de 2020 deveria corresponder ao montante mensal de R\$ 102.018,06. No entanto, a Prefeitura Municipal teria transferido apenas R\$ 84.315,66, quantia inferior à supostamente devida.

Em 07/02/2020, a documentação foi recebida como representação, autuada e distribuída à relatoria do Conselheiro Substituto Victor Meyer, que, antes de se manifestar acerca do pedido liminar formulado pelo representante, encaminhou os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, para exame inicial.

À peça 3, a unidade técnica se manifestou pela concessão da medida cautelar e pela procedência da representação.

Inobstante, diante da controvérsia inerente à matéria à época, o então relator propôs o indeferimento da medida cautelar, posicionamento que foi confirmado pela Segunda Câmara na sessão de 27/07/20 (peça 10).

Em 15/12/2020, os autos foram distribuídos à minha relatoria.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas opinou pela citação dos responsáveis, não formulando apontamentos complementares (peça 17).

Determinada a citação do Sr. Raimundo Menezes de Carvalho Filho (peça 19), Prefeito Municipal de Ferros, foi apresentada defesa à peça 21.

A unidade técnica, em sede de reexame, concluiu pela procedência da representação (peça 24). No mesmo sentido opinou o *Parquet* de Contas, entendendo, no entanto, pelo afastamento da aplicação de multa ao responsável, em virtude da insegurança jurídica decorrente das divergências de entendimento entre as decisões deste Tribunal e do Poder Judiciário exaradas à época sobre o tema.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A discussão em análise nos autos, apesar de há muito já pacificada neste Tribunal, revolve em torno da inclusão ou não da receita municipal retida para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) na base de cálculo dos duodécimos repassados ao Poder Legislativo Municipal.

No caso concreto, a unidade técnica confirmou, à peça 3, que o repasse duodecimal concedido em 2020 à Câmara de Ferros não atendeu ao valor devido.

O Prefeito Municipal, por sua vez, aduziu que a decisão de não repassar os valores do Fundeb ao legislativo foi pautada em inúmeras decisões judiciais.

O atual entendimento deste Tribunal, já há anos consolidado, é pelo necessário cômputo das contribuições do Fundeb na base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à

Câmara Municipal. Emblema deste posicionamento é a Consulta 837614, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, na sessão plenária de 19/10/2011.

Ainda, a Decisão Normativa 06/2012 consolidou o teor do parecer emitido pelo Tribunal na Consulta supracitada, como se vê:

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.

A divergência, contudo, emana, dentre outras decisões, do entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), quando do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança 44.795, interposto pelo Município de Belo Horizonte. Na oportunidade, entendeu-se que os recursos do Fundeb **não deveriam integrar a base de cálculo do repasse à Câmara Municipal, sob argumento de que não se tratam de receitas tributárias do município.**

Ocorre que tal decisão tornou-se objeto do **Recurso Extraordinário 985.499**, no âmbito do **Supremo Tribunal Federal (STF)**, que decidiu pela **necessária inclusão dos recursos do FUNDEB na base de cálculo dos repasses ao Poder Legislativo**, em consonância com o entendimento predominante deste Tribunal de Contas, conforme excerto também mencionado pelo *Parquet* de Contas (peça 26):

O ingresso definitivo de recursos no Erário constitui as denominadas receitas públicas, estejam na forma de receitas tributárias ou transferências. Conceito, ademais, adotado no artigo 6º da Lei 4.320/1964.

A partir desta perspectiva, o artigo 29-A, da Constituição Federal estabelece que a composição da base de cálculo para delimitação do duodécimo referente ao total de despesas do Poder Legislativo municipal é o somatório das receitas tributárias municipais, provenientes de IPTU, ISSM ITBI, contribuições de melhoria, taxas, IR sobre ganhos de servidores municipais, e das receitas oriundas das transferências constitucionais das cotas partes municipais do IOF-ouro, ITR, IPVA, ICMS, IPI-exp e FPM (arts. 153, § 5º, 158 e 159, da Constituição Federal). Destaque-se que se tratam de recursos próprios que ingressaram no tesouro municipal, seja diretamente, ou por meio de transferências constitucionalmente estabelecidas.

[...]

Os municípios devem transferir receitas próprias ao FUNDEB, proporcionalmente, no percentual de 20% dos recursos originados dos impostos previstos nos artigos 158, II, III e IV, e 159, I, a e b, e II, da Constituição Federal, em observância ao comando do artigo 60, II, do ADCT.

O ponto proposto na demanda diz com a possibilidade de uma leitura ampliada da disposição estabelecida no art. 29-A da Constituição. A pretensão do Município de Belo Horizonte é afastar os valores já vinculados ao FUNDEB no cálculo do teto de gastos do legislativo municipal.

Para delimitação do alcance do Texto Constitucional, mister que se investigue o contexto em que a redação objeto de debate foi forjada.

A Emenda Constitucional 25, que incluiu o art. 29-A na Constituição, foi publicada aos 15 de fevereiro de 2000. Naquele momento estava em elaboração a Lei Complementar

101, de 4 de maio de 2000, norma fundamental da gestão dos recursos públicos no país, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A lei em referência incorporou a seu texto primados básicos de uma gestão responsável prevendo severas penalidades ao administrador público que se distanciasse de seus preceitos.

[...]

Ainda que despicienda a positividade, os princípios postos na Lei de Responsabilidade Fiscal são de gradiente extremamente relevante. Destaque especial merecem os do equilíbrio orçamentário e do controle do gasto público.

Com olhos voltados para o caso em julgamento, pode-se apreender que a interpretação que o Município de Belo Horizonte pretende atribuir ao dispositivo constitucional se afasta dos primados adrede mencionados. Inegavelmente o pedido busca a leitura do Texto Constitucional que permita um limite de gastos deveras mais substancial do que aquele extraível de uma interpretação mais restritiva.

Aqui, mutatis mutandis, o que deve imperar é o primado da prudência, válido tanto para a contabilidade privada quanto para a pública. Ou seja, o limite de gasto deve ser fixado pelo menor valor. A exegese rigorosa neste caso se impõe ante todo o contexto em que inserida a disposição.

[...]

Assim, há que se concluir que as parcelas previstas no artigo 60, II, do ADCT não foram, em momento algum, excluídas do montante definido no artigo 29-A, da Constituição Federal, como base de cálculo do teto de gastos do legislativo municipal.

Assim sendo, diante o exposto e sob o pálio do entendimento desta Corte de Contas e do Supremo Tribunal Federal, entendo que o pleito do representante merece acolhimento. Inobstante, apesar de aferir infração à norma legal, deixo de propor a aplicação de multa ao responsável, ante a manifesta insegurança jurídica decorrente das divergências de entendimento entre as decisões desse Tribunal e do Poder Judiciário exaradas à época, fato que, inclusive, levou a Segunda Câmara deste Tribunal indeferir o pedido de medida cautelar feito pelo representante.

Faço, contudo, recomendação.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que seja julgada procedente a representação, uma vez constatado o repasse a menor de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal de Ferros, em 2020, irregularidade de responsabilidade do Sr. Raimundo Menezes de Carvalho Filho, Prefeito do Município à época.

Proponho, ainda, que seja recomendado ao atual Prefeito Municipal que observe o entendimento consolidado por este Tribunal de Contas no parecer emitido na Consulta 837614 e na Decisão Normativa 06/2012, ambas de caráter normativo, quanto à fixação e à realização de repasses duodecimais ao Poder Legislativo, sem as deduções relativas à contribuição municipal ao Fundeb.

Intimadas as partes e promovidas as demais medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *