

Processo: 1047798
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representantes: Câmara Municipal de Catuji, Silvano Pires da Silva
Representada: Prefeitura Municipal de Catuji
Responsável: Fúvio Luziano Serafim
Procuradores: Luisangelo Gonçalves Sena, OAB/MG 92.755
MPTC: Procuradora Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 8/10/2024

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. REPASSES DUODECIMAIS À CÂMARA MUNICIPAL. BASE DE CÁLCULO. CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB. EXCLUSÃO. INCLUSÃO DA CONTRIBUIÇÃO NA BASE DE CÁLCULO. NECESSIDADE. CONSULTA N. 837614. ART. 160 DO RITCEMG. FORÇA NORMATIVA E PREJULGAMENTO DE TESE. DECISÃO NORMATIVA N. 6/2012. CONFIRMAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TUTELA CAUTELAR CONFIRMADA. REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. ART. 28 DA LINDB. APLICAÇÃO DE MULTA. DESNECESSIDADE. DETERMINAÇÃO. ADEQUAÇÃO NO VALOR DO REPASSE. REPASSES REALIZADOS A MENOR. RETROATIVA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A Consulta n. 837614 deste Tribunal, que possui força normativa e constitui prejulgamento de tese, nos termos do art. 210-A, *caput*, do RITCEMG, firmou o entendimento de que é necessária a inclusão da contribuição ao Fundeb na base de cálculo dos repasses duodecimais.
2. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente se manifestado no sentido de que a contribuição do Município ao Fundeb deve compor a base de cálculo dos repasses duodecimais à Câmara Municipal.
3. A jurisprudência contemporânea do Tribunal de Contas mineiro é pela inclusão da contribuição ao Fundeb na base de cálculo dos duodécimos, calcada na Decisão Normativa n. 6/2012 desta Corte, que determina referida inclusão em seu art. 1º.
4. O art. 28 da Lindb é no sentido de que o agente público responde por suas decisões quando detectado dolo ou erro grosseiro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) deixar de reconhecer, na prejudicial de mérito, qualquer prescrição de pretensão punitiva, tendo em vista que os autos foram sobrestados em sessão de 02/12/2021 e assim permaneceram até o despacho de peça n. 31, proferido em 21/03/2024, quando, então, voltou a correr o prazo de consumação da prescrição. A prescrição foi paralisada,

portanto, durante aproximadamente 2 (dois) anos e 4 (quatro) meses, razão pela qual a consumação da prescrição apenas ocorreria no mês de julho de 2026, data essa ainda não alcançada atualmente;

- II) julgar procedente a representação, no mérito, uma vez que a contribuição municipal ao Fundeb não deve ser excluída da base de cálculo dos repasses duodecimais realizados em favor da Câmara Municipal, na exata dicção do art. 29-A, *caput*, da Constituição Federal;
- III) deixar de aplicar qualquer sanção ao responsável, por força de aplicação do art. 28 da Lindb, excluindo-se o dolo ou erro grosseiro em função da divergência de entendimentos à época da ocorrência dos fatos;
- IV) determinar ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Catuji, sob pena de aplicação de multa, com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008:
 - a) que se abstenha de excluir da base de cálculo dos repasses duodecimais à Câmara a contribuição do Município ao Fundeb;
 - b) que regularize os repasses atrasados à Câmara Municipal nos exercícios de 2018 até o presente exercício;
 - c) que, para o atendimento das determinações supra, mantenha observância à decisão proferida na Consulta n. 896488, julgada pelo Tribunal Pleno em 11/12/2013, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão;
- V) recomendar, ainda, à gestão municipal que atenda às determinações e entendimentos desta Corte firmados em consultas, que possuem caráter normativo, nos termos do art. 160 da Resolução n. 24/2023 desta Corte e que tenha em conta os efeitos das decisões dos tribunais e sua vinculação em relação a este Tribunal especificamente;
- VI) determinar a intimação das partes, na forma do art. 245, § 1º, I, do RITCEMG do inteiro teor desta decisão;
- VII) determinar, após as medidas cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de outubro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 8/10/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação movida pelo Sr. Silvano Pires da Silva, então presidente da Câmara Municipal de Catuji, noticiando irregularidades praticadas pelo Prefeito, Sr. Fúvio Luziano Serafim, relativamente aos repasses duodecimais devidos à Câmara Municipal no exercício de 2018.

O processo físico foi digitalizado e consta da Peça nº 20, do Sistema de Gestão e Administração de Processos (SGAP), razão pela qual, no presente voto, referir-me-ei às páginas do processo físico digitalizado, conforme numeração atribuída pelo Tribunal.

Às fls. 1/7 consta a peça de representação, na qual o representante pedia, além da procedência da representação, a concessão de medida cautelar a fim de resguardar os duodécimos devidos à Câmara, acompanhada a inicial dos documentos vistos às fls. 8/27.

Feita a triagem (fls. 28/29), foi ordenada a autuação dos documentos como representação em 20/07/2018, conforme despacho de fl. 30.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 20/07/2018, conforme certidão de fl. 31.

Encaminhei os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise da documentação enviada (fl. 32), pelo que a Unidade Técnica realizou o estudo constante das fls. 33/37, acompanhado dos documentos de fls. 38/48.

Às fls. 49/56, referendado pela Segunda Câmara, deferi a tutela cautelar pretendida pelo representante, ordenando que o representado comprovasse a regularização dos repasses retroativamente, além daqueles subsequentes, incluindo-se a contribuição do Município ao Fundeb na base de cálculo dos repasses devidos.

Foi o representado intimado da decisão (fls. 57/58), interpondo, em seguida o Agravo nº 1054064, nos termos da certidão de fl. 59.

Foi recebida a documentação de fls. 61/63 na qual requeria o representante o cadastramento da Câmara Municipal como terceira interessada, providência que deferi no despacho de fl. 60/60-v.

Das fls. 71/77 consta o acórdão do agravo interposto, no qual o Tribunal Pleno nega provimento ao recurso, mantendo a decisão por mim proferida.

À fl. 79 o representante noticia que a decisão liminarmente proferida não havia sido cumprida pelo Executivo Municipal.

No acórdão constante das fls. 82/85-v., determinei a formação de autos apartados a fim de promover a cobrança da multa cominada na cautelar.

Encaminhei o feito ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fl. 89) para parecer preliminar, ao que respondeu o Parquet à fl. 90/90-v, corroborando a análise da Unidade Técnica e não realizando qualquer apontamento complementar.

Da fl. 91 consta o despacho que ordenou a citação do Prefeito Municipal, citação esta regularmente realizada, conforme fls. 92/93, não tendo, todavia, se manifestado o representado no prazo, conforme certidão de fl. 94.

Manifestou-se, todavia, o representado às fls. 97/101, elencando a documentação vista às fls. 102/146, pedindo a suspensão do processo em função do trâmite de mandado de segurança

interposto pela Prefeitura, além do que tramitariam processos nas instâncias superiores destinados a pacificar o entendimento sobre a matéria, justificando, ainda, que o Estado de Minas Gerais não estava repassando regularmente ao Município as verbas do Fundeb, razão pela qual a municipalidade estaria desprovida de recursos para o atendimento das ordens proferidas pela decisão cautelar deste Tribunal.

Encaminhei os autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para manifestação acerca da documentação enviada pelo Prefeito, manifestando-se o Órgão Técnico às fls. 148/149, pelo sobrestamento dos autos em função da impetração do mandado de segurança pela Prefeitura.

Encaminhei os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer conclusivo (fl. 154), tendo o *Parquet* opinado pelo sobrestamento dos autos em função da coincidência objetiva entre a presente Representação e o mandado de segurança impetrado pelo Município.

Por equívoco, em despacho de Peça nº 22 determinei o retorno dos autos ao Ministério Público para manifestação conclusiva, ao que respondeu o Órgão Ministerial na Peça nº 23, opinando, novamente, pelo sobrestamento.

Conforme relatório e acórdão de Peças nº 25/27, foi determinado o sobrestamento do feito em sessão de 02/12/2021.

A causa do sobrestamento, por sua vez, cessou em 20/02/2024, conforme documento elencado pela Secretaria da Segunda Câmara à Peça nº 29. Conforme Peça nº 30, os autos foram encaminhados a este Relator para análise, pelo que encaminhei os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para exame da defesa apresentada.

O exame técnico constou da Peça nº 32 do SGAP e, nele, a Unidade Técnica concluiu que a Prefeitura de Catuji repassou a menor os valores devidos a título de repasses duodecimais à Câmara Municipal, em função da dedução indevida da contribuição municipal ao Fundeb.

O *Parquet*, por sua vez, em parecer conclusivo opinou pela procedência da representação, sem que se aplique multa ao responsável, em função da divergência jurisprudencial outrora instaurada sobre o tema.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Prejudicial de mérito. Prescrição

Primeiramente, em função da probabilidade de indagações acerca de consumação da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória nestes autos, uma vez que o processo foi autuado em 2018, verso brevemente acerca da matéria.

Cediço que, passados 5 (cinco) anos desde o despacho que determina a autuação do processo de denúncia ou representação, prescreve a pretensão punitiva e ressarcitória deste Tribunal, nos termos do art. 290 da Resolução nº 24/2023. O mesmo diploma aduz, em seu art. 289, III, que o prazo de prescrição não corre enquanto estiver sobrestado o processo.

Assim sendo, considerando que o despacho que determinou a autuação da representação, constante da fl. 30 da peça nº 19 do SGAP, data de 20/07/2018, em 20/07/2023 consumir-se-ia a prescrição.

No presente caso, porém, conforme relatado, os autos foram sobrestados em sessão de 02/12/2021 e assim permaneceram até o despacho de peça nº 31, proferido em 21/03/2024,

quando, então, voltou a correr o prazo de consumação da prescrição. A prescrição foi paralisada, portanto, durante aproximadamente 2 (dois) anos e 4 (quatro) meses, razão pela qual a consumação da prescrição apenas ocorreria no mês de julho de 2026, data essa ainda não alcançada atualmente, quando profiro o presente julgamento.

Dessa feita, não há prescrição a ser reconhecida neste processo.

II.2 Mérito

O representante argui que, desde 2017, o Executivo Municipal vinha reduzindo o valor dos repasses duodecimais devidos à Câmara Municipal, em função de retirar de sua base de cálculo o valor do repasse do Município devido ao Fundeb, o que estaria a impedir o Legislativo de exercer adequadamente seu múnus público. O representante expõe que o Executivo argumenta, para legitimar sua conduta, que o Superior Tribunal de Justiça decidiu, em sede do Recurso em Mandado de Segurança nº 44975, julgado em 03/11/2015, que não haveria de se incluir o Fundeb na base de cálculo dos repasses duodecimais.

Declinou que, tendo sido a receita arrecadada no Município em 2017 a de R\$ 11.637.637,50 (onze milhões, seiscentos e trinta e sete mil, seiscentos e trinta e sete reais e cinquenta centavos), o valor a ser repassado ao Legislativo Municipal em 2018, aplicando-se a alíquota de 7% (sete por cento) seria o de R\$ 814.634,63 (oitocentos e quatorze mil, seiscentos e trinta e quatro reais e sessenta e três centavos), correspondentes a 12 (doze) parcelas de R\$ 67.886,22 (sessenta e sete mil, oitocentos e oitenta e seis reais e vinte e dois centavos) mensais.

Com a dedução do Fundeb da base de cálculo, todavia, houve uma redução no valor mensal de R\$ 12.179,82 (doze mil, cento e setenta e nove reais e oitenta e dois centavos), porquanto o cálculo do valor total a ser repassado à Câmara em 2018 ter-se-ia convertido em R\$ 55.706,40 (cinquenta e cinco mil, setecentos e seis reais e quarenta centavos).

Repisou que, até junho de 2018, já havia sido repassada a menor a quantia de R\$ 73.078,92 (setenta e três mil e setenta e oito reais e noventa e dois centavos).

Aduziu que deveria ser seguido o entendimento proferido na Consulta nº 837614 deste Tribunal, segundo a qual a contribuição municipal ao Fundeb deveria compor a base de cálculo dos repasses duodecimais devidos à Câmara Municipal. Mencionou idêntico entendimento veiculado no parecer emitido em resposta à Consulta nº 859122 e, ademais, a Decisão Normativa nº 6/2012, que expede orientação formal aos jurisdicionados no sentido da inclusão do Fundeb na base de cálculo. Elencou precedente do STJ também nesse sentido e argumentou no sentido de que a decisão por tal diminuição dos repasses teria cunho político.

Requeru a determinação liminar ao Executivo para a regularização dos repasses e, ao final, a procedência da representação.

Conforme narrado, forte no poder geral de cautela de que gozam os Tribunais de Contas, deferi a liminar requerida, a qual foi confirmada no Tribunal Pleno quando do julgamento do Agravo nº 1054064.

Em sua análise de fls. 33/35 da peça nº 19 do SGAP, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal expôs, primeiramente, que o entendimento do STJ em que se baseava o Executivo Municipal era objeto do Recurso Extraordinário nº 985499, em tramitação e concluso ao relator desde 24/01/2017, à época.

Prosseguiu concordando com os cálculos apresentados pelo representante e, entendendo correta a posição “unânime dos Conselheiros do Tribunal de Contas, ao responderem a Consulta nº 837.614, de 19/11/2011”, manifestou-se pela procedência da representação e necessidade de

determinação ao Executivo no sentido de que incluísse o Fundeb na base de cálculo dos duodécimos.

Salientou, por fim, que a decisão do STJ divergente da deste Tribunal poderia ser revertida no STF e, ademais, não vincularia a decisão desta Corte, por ser instância distinta.

O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se, preliminarmente, acorde às conclusões da Unidade Técnica.

Citado, o Prefeito Municipal esclareceu seu entendimento no sentido de que o art. 29-A da Constituição Federal define que a base de cálculo do duodécimo devido ao Legislativo será composta pela receita tributária e transferências previstas no art. 153, § 5º, e art. 158 e 159 da Carta Magna. Frisou que a contribuição municipal ao Fundeb não se encontra entre essas rubricas, razão pela qual não poderia integrar a base de cálculo do duodécimo devido à Câmara.

Também mencionou o entendimento do STJ e, ademais, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) que albergavam sua posição.

Retornados do sobrestamento os autos, manifestou-se a Unidade Técnica no seguinte sentido:

Compulsando a decisão do Recurso Extraordinário, de Relatoria do Ministro Edson Fachin, nota-se que assim se decidiu, *in verbis*:

Da detida análise dos fundamentos do recurso extraordinário, bem como à luz da jurisprudência firmada no âmbito desta Suprema Corte, concluo assistir razão ao recorrente. O entendimento adotado no acórdão recorrido diverge da jurisprudência firmada neste Supremo Tribunal federal, no sentido de que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) compõe a base de cálculo do duodécimo devido ao Poder Legislativo municipal, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal. (...)

Ante o exposto, forte no art. 21, § 2º, do RISTF, dou provimento ao recurso extraordinário para denegar a segurança.

Quanto à legislação atinente ao assunto, a Constituição da República - CR dispõe que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, para municípios que possuam população de até 100.000 hab. (caso do Município de Catuji) não poderá ultrapassar o percentual de até 7% (sete por cento), incidente sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153. Observado o índice percentual obrigatório, o Poder Executivo está constitucionalmente obrigado a repassar ao Legislativo municipal verba orçamentária destinada a lhe assegurar o livre exercício de suas ações institucionais.

Já o art. 29-A, § 2º, da CRFB, prevê a fixação de uma sanção política ao gestor que incide em três condutas determinadas: efetuar repasse de verba orçamentária que supere o percentual de 7% da receita tributária ao Poder Legislativo; não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês e/ou, enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Observado o índice percentual máximo (7%), o Poder Executivo pode realizar o repasse definido em patamar inferior, conforme orçamento, mas jamais superior ao limite constitucional. Nesse sentido, lição do doutrinador Harrison Leite:

(...) De lembrar que a norma do art. 29-A, da CF, por se tratar apenas de um limite, não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimo, o valor nele mencionado. Ou seja, o repasse feito ao Legislativo não é necessariamente aquele decorrente da aplicação dos percentuais positivados nos incisos I a VI, do art. 29-A, sobre somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153, e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. **O art. 29-A estabelece o limite máximo. O valor mínimo deve estar previsto na Lei**

Orçamentária Anual que, obrigatoriamente, também não ultrapassará o limite determinado pelo art. 29-A, da CF. (g. n.)

No presente caso, conforme relatório extraído do SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios, no exercício de 2018, a Arrecadação Municipal do Exercício Anterior (receita base de cálculo para o Repasse de Recursos à Câmara Municipal) era de R\$11.637.637,502. Dessa forma, aplicando o limite constitucional de 7%, as despesas anuais da Câmara Municipal de Catujá seriam limitadas ao montante de R\$814.634,62, resultando em duodécimos de R\$ 67.886,21 em valores arredondados.

Entretanto, conforme estudo técnico inicial e Demonstrativo das Transferências Financeiras extraído do Sistema SICOM, verificou-se que o Poder Executivo de Catujá repassou os duodécimos de janeiro a dezembro de 2018 em montantes inferiores aos R\$67.886,21 mensais devidos, perfazendo uma diferença de (R\$12.664,15) em janeiro e (R\$12.179,81) nos demais meses do ano:

Mês	Valor do Repasse (R\$) ³	Valor devido (R\$)	Diferença (R\$)
Janeiro	55.222,06	67.886,21	12.664,15
Fevereiro	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Março	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Abril	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Maiο	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Junho	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Julho	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Agosto	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Setembro	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Outubro	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Novembro	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Dezembro	55.706,40	67.886,21	12.179,81
Devolução	(722,49)		(722,49)
Total	667.269,96	814.634,52	145.919,57

Deste modo, esta Unidade Técnica constatou que a Prefeitura Municipal de Catujá repassou os duodécimos em proporção inferior ao definido na Lei Orçamentária Municipal de 2018, ratificando os argumentos do Representante.

Salienta-se que não foi encontrada nenhuma Lei Municipal que readequasse o valor do repasse destinado à Câmara Municipal conforme realizado.

Por fim, considerando que a decisão judicial que originou o sobrestamento dos autos em nada alterou o entendimento firmado, ratifica-se a análise técnica inicial, às p. 33 a 39 da peça 19 do SGAP.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela procedência da representação, sem aplicação de multa, em função da complexidade da matéria e da divergência de entendimentos havidos à época de deflagração da representação, de forma que a “irregularidade apurada nos autos ocorreu em um cenário de insegurança jurídica que deve ser sopesado e impede a cominação de sanções”.

Mencionou precedentes desta Casa no sentido de que, em casos análogos, não se aplicariam sanções aos responsáveis, por força do art. 28 da Lindb. Entendeu, finalmente, pela “emissão de alerta acerca da necessidade de observância à Consulta nº 837.631”.

Pois bem.

Toda a controvérsia orbita em torno da composição da base de cálculo dos repasses realizados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. O âmago da discussão se refere à contribuição do Município ao Fundeb, porquanto se trata de contribuição obrigatória e que, portanto, para o Poder Executivo não deveria integrar a base de cálculo dos repasses, por supostamente não compor o caixa dos municípios, mas tratar-se de receita com destinação já vinculada.

Para o deslinde da questão, inicio com menção à promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou definitivo o Fundeb e, por consequência, as contribuições municipais ao fundo.

Engendrou-se o art. 212-A da Constituição Federal, que prevê a destinação de parte dos recursos previstos no art. 212 da Carta Política ao Fundeb. Este último dispositivo, por sua vez, preleciona:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da **receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências**, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(Grifou-se)

Ou seja, parte da receita resultante de impostos, inclusive as transferências previstas entre os entes das receitas tributárias arrecadadas, compõe a contribuição dos municípios ao Fundeb. Trata-se, então, necessariamente de receita tributária a que compõe o Fundeb.

Veja-se, agora, o teor do art. 29-A da Constituição:

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: [...]

(Grifou-se)

Ora, sendo o Fundeb composto exclusivamente por receitas derivadas de tributos e, por outro lado, ordenando o art. 29-A da Carta Magna que os repasses duodecimais sejam realizados, às razões determinadas nos incisos do dispositivo, sobre o somatório da receita tributária do ente municipal, é inescapável a conclusão de que a contribuição do Município ao Fundeb compõe a base de cálculo dos repasses do Executivo ao Legislativo.

Remeto-me ao teor da Consulta nº 837614, respondida em 29/06/2011 e cuja votação se encerrara em 19/10/2011 pelo Tribunal Pleno, na qual o relator, Conselheiro Antônio Carlos Andrada, assim se manifestou:

Ademais, analisando a terminologia adotada no caput do art. 29-A da Constituição Federal, constata-se que a base de cálculo para fins de repasse à Câmara Municipal tem como parcela, dentre outras, a receita tributária do município.

Receita tributária, a qual compõe a receita pública, é toda fonte de renda que deriva da arrecadação de tributos.

Destaca-se que seu conceito é distinto da receita corrente líquida, instituto da contabilidade pública, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua como sendo o “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais,

agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”. Por evidente que, tratando-se de receita líquida, existem parcelas que dela serão deduzidas. Ainda à luz da LRF, da receita corrente líquida são deduzidas as transferências constitucionais e legais, inclusive relativas ao FUNDEB, em que se incluem as parcelas de responsabilidade do Município.

Ora, a Constituição não faz uso de termos inúteis e estabelece exatamente a orientação que quer disciplinar. Se quisesse que fosse feita alguma dedução para fins de repasse à Câmara Municipal, teria usado a terminologia “receita corrente líquida” e não “receita tributária”. Neste ponto, gostaria de ressaltar a importância de se atentar para os termos técnicos adotados pelo legislador.

(Grifou-se)

Essa consulta consolidou o entendimento do Tribunal de Contas no sentido de que a receita tributária deve ser considerada integralmente para a apuração do valor do repasse às Câmaras Municipais, sem quaisquer deduções, inclusive do Fundeb. Filio-me sem ressalvas ao posicionamento do então relator: a Constituição Federal não faz uso de termos inúteis.

Se o constituinte derivado elencou no dispositivo que a receita componente da base de cálculo dos repasses duodecimais é a receita tributária, não se há que presumir que qualquer de seus componentes, inclusive a contribuição municipal ao Fundeb, deva ser excluída, sob pena de permitir extensão hermenêutica que não deriva do texto literal da Constituição Federal.

Ademais, a decisão proferida em consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, nos termos do art. 161 da Resolução nº 24/2023 deste Tribunal, de maneira que é vinculativa a posição adotada pelo Tribunal quando da apreciação de consulta formulada pelo jurisdicionado.

Há que se observar, também, que a Emenda Constitucional nº 25/2000, que alterou o texto do art. 29-A da Carta Magna para a redação atual, foi publicada em 14/02/2000. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) foi publicada em 04/05/2000, ou seja, são diplomas contemporâneos. Como observado no trecho do voto transcrito acima, o conceito de receita corrente líquida constante do art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal permite uma série de deduções, enquanto o art. 29-A da Constituição Federal se restringe a ordenar que a base de cálculo dos repasses é a receita tributária.

Se os dois diplomas possuem uma diferença temporal de publicação de menos de 6 (seis) meses, não é possível presumir que o legislador, em sua função constituinte derivada, foi menos atencioso e minucioso à técnica contábil do que em seu exercício ordinário, na edição de lei complementar.

Ademais, observe-se que as decisões judiciais mencionadas pelo responsável não influenciam este julgado, porquanto o RE nº 985499 foi julgado pelo STF e transitou em julgado, como já salientado, confirmando a tese desta Corte no sentido de inclusão do Fundeb na base de cálculo dos repasses.

Leia-se a ementa e trecho do julgamento do recurso extraordinário em questão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. DUODÉCIMO. BASE DE CÁLCULO. FUNDEB. RECURSOS MUNICIPAIS PRÓPRIOS. TRANSFERÊNCIAS. ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA, REFORMANDO O ACÓRDÃO RECORRIDO, DENEGAR A SEGURANÇA.

[...]

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. A exegese rigorosa neste caso se impõe ante todo o contexto em que inserida a disposição.

Sendo essa a posição do STF, reforça-se o posicionamento antigo e consolidado do Tribunal em relação à matéria, formando, assim, mais uma razão para que se mantenha firme o posicionamento deste Tribunal no sentido de que o Fundeb deve compor a base de cálculo dos repasses ao Legislativo.

Por fim, a jurisprudência desta Corte já se firmou no sentido da inclusão do Fundeb à base de cálculo, como se vê no julgamento do Recurso Ordinário nº 1072595 pelo Tribunal Pleno, em sessão de 19/08/2020, sob a relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, firme na vigência da Decisão Normativa nº 6/2012 deste Tribunal, que em seu art. 1º preleciona que da base de cálculo dos repasses duodecimais não deve ser deduzida a contribuição do Município ao Fundeb.

Com essas considerações, entendo que a tutela cautelar outrora concedida deve, no mérito, ser confirmada e julgada procedente a representação.

Assim, os repasses à Câmara Municipal devem ser regularizados pelo Executivo, incluindo na base de cálculo a contribuição do Município ao Fundeb. Outrossim, os efeitos desta decisão são *ex tunc*, devendo, então, o responsável, ou quem quer que lhe tenha sucedido, retroativamente quitar os valores repassados a menor e comprovar ambas as regularizações.

No caso, conforme salientado na análise técnica constante da Peça nº 32, o repasse total dos duodécimos à Câmara deveria perfazer R\$ 814.634,52 (oitocentos e quatorze mil, seiscentos e trinta e quatro reais e cinquenta e dois centavos) no exercício de 2018, sem a dedução do Fundeb da base de cálculo. Todavia, pelos dados do Sicom, tais repasses somaram R\$ 667.269,96 (seiscentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e setenta e seis reais e oitenta centavos), ou seja, R\$ 145.919,57 (cento e quarenta e cinco mil, novecentos e dezenove reais e cinquenta e sete centavos) a menor do que o devido sem a exclusão do Fundeb.

Por não constar dos autos, deve a Câmara Legislativa do Município apurar os valores eventualmente repassados a menor nos exercícios subsequentes pelo Executivo, a fim de, judicial ou extrajudicialmente, obter o ressarcimento dos valores devidos.

Devem, contudo, em relação à retroação chancelada pela presente decisão, estar atentos à orientação perfilhada na Consulta nº 896488, julgada pelo Tribunal Pleno em 11/12/2013, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão:

CONSULTA – REPASSE FINANCEIRO PELO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO – DUODÉCIMO REPASSADO A MENOR E INJUSTIFICADAMENTE – REQUERIMENTO PELA CÂMARA, MEDIANTE ACORDO OU VIA JUDICIAL, DO REPASSE DA DIFERENÇA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE SE OBSERVE O LIMITE DA DESPESA EMPENHADA E ESTA SE ENCONTRE REGISTRADA EM RESTOS A PAGAR – NÃO DEVOLUÇÃO AO EXECUTIVO DA SOBRA DE CAIXA – O PREFEITO PODERÁ EFETUAR A COMPENSAÇÃO ENTRE O VALOR DA SOBRA DE CAIXA E O VALOR DO DUODÉCIMO QUE DEVERIA TER SIDO REPASSADO NO EXERCÍCIO ANTERIOR – CONTABILIZAÇÃO DOS REPASSES DO DUODÉCIMO – OBSERVÂNCIA DOS NORMATIVOS DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL E DA LEI N. 4.320/64 – REVOGAÇÃO DAS CONSULTAS N. 811240 E 125844 E ALTERAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 08/03 – UNIFORMIZAÇÃO DA FORMA DE CONTABILIZAÇÃO DO REPASSE.

- 1) É possível ao Legislativo Municipal, por meio de acordo entabulado com o Chefe do Executivo, ou pela via judicial, requerer a liquidação de eventual passivo da Câmara que decorra do repasse a menor e injustificado de duodécimos, liquidação esta que observará o limite das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, devidamente registradas em restos a pagar.
- 2) Na hipótese de a Câmara Municipal não utilizar a integralidade dos recursos que lhe foram repassados pelo Poder Executivo e não os devolver ao final do exercício, poderá o Prefeito pelo Legislativo e o valor que deveria ter sido repassado pelo Poder Executivo, a título de duodécimo, no exercício anterior.
- 3) Caso haja lançamento em restos a pagar pela Câmara Municipal, em virtude de repasse a menor do duodécimo que lhe era devido no exercício, o Presidente do Legislativo deverá providenciar sua regularização, seja mediante acordo com o Chefe do Executivo, seja pela via judicial.
- 4) Para fins de contabilização do acerto no exercício seguinte ao dos repasses irregulares, a identificação do ano-origem dos repasses e do direito de receber eventuais diferenças pode ser efetuada mediante os controles internos pré-estabelecidos pela contabilidade da Prefeitura e da Câmara Municipal, por meio de detalhamento variável das contas “Transferências Financeiras” (Concedidas e Recebidas), em nível individualizado (razão – conta corrente), e no histórico do documento de transferência, destacando o ano origem do documento de transferência, a unidade orçamentária beneficiada, enfim, todos os detalhes que auxiliem a identificação da transação. É possível, ainda, que essa identificação seja implementada por meio de tabela auxiliar incluída no plano de contas. Todavia, a definição do método a ser utilizado cabe a cada órgão/entidade, que observará a adequação necessária ao sistema contábil em uso no município, observados a Lei n. 4.320/64 e os normativos da Secretaria do Tesouro Nacional.
- 5) Revogam-se as Consultas n. 811240 e 125844.
- 6) Determina-se a remessa de cópia das notas taquigráficas à Secretaria Executiva do Tribunal, para alteração da Instrução Normativa n. 08/03, nos termos do art. 48, inciso I, da Resolução n. 05/13 da Corte, a fim de uniformizar a forma de contabilização do repasse às Câmaras, de acordo com a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional.

Deixo de, neste momento, aplicar qualquer penalidade ao responsável, em razão de que o gestor, em certa medida, amparou sua decisão em julgamento do Poder Judiciário, uma vez que o STJ, à época, entendia pela possibilidade de dedução do Fundeb da base de cálculo dos duodécimos. Outrossim, o julgamento proferido pelo STF pacificando a matéria, até então, não havia sido proferido e, dessa feita, não estava, ainda, estabilizada a matéria juridicamente, de forma que não entendo configurado o erro grosseiro ou dolo previstos pelo art. 28 da Lindb como requisitos para a responsabilização dos agentes públicos.

Todavia, tenho que deve ser o gestor atual do Município intimado no sentido de que o descumprimento da presente decisão a partir de sua publicação poderá ensejar nova ação de controle ou procedimento incidental neste mesmo processo, que poderá resultar em aplicação de multa.

Este é meu voto.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, julgo **procedente** a representação, uma vez que a contribuição municipal ao Fundeb não deve ser excluída da base de cálculo dos repasses duodecimais realizados em favor da Câmara Municipal, na exata dicção do art. 29-A, *caput*, da Constituição Federal.

Deixo de aplicar qualquer sanção ao responsável, por força de aplicação do art. 28 da Lindb, excluindo-se o dolo ou erro grosseiro em função da divergência de entendimentos à época da ocorrência dos fatos.

Determino ao atual chefe do Poder Executivo do Município de Catuji, sob pena de aplicação de multa, com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008:

I – que se abstenha de excluir da base de cálculo dos repasses duodecimais à Câmara a contribuição do Município ao Fundeb;

II – que regularize os repasses atrasados à Câmara Municipal nos exercícios de 2018 até o presente exercício;

III – que, para o atendimento das determinações supra, mantenha observância à decisão proferida na Consulta nº 896488, julgada pelo Tribunal Pleno em 11/12/2013, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão.

Recomendo, ainda, à gestão municipal que atenda às determinações e entendimentos desta Corte firmados em consultas, que possuem caráter normativo, nos termos do art. 160 da Resolução nº 24/2023 desta Corte e que tenha em conta os efeitos das decisões dos tribunais e sua vinculação em relação a este Tribunal especificamente.

Intime-se as partes, na forma do art. 245, § 1º, I, do RITCEMG do inteiro teor desta decisão.

Após, arquivem-se os autos.

jc/rb

