



PREJULGADO DE TESE Nº 015, de 26 de junho de 2014.

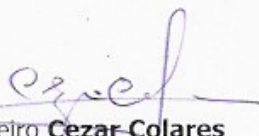
RESOLUÇÃO Nº 11.531

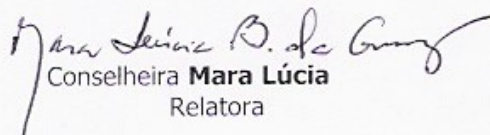
Processo nº 201407459-00

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ. DEFINIÇÃO DE BASE DE CÁLCULO PARA REALIZAÇÃO DO REPASSE DO DUODÉCIMO AO PODER LEGISLATIVO (ART. 29-A, DA CF/88). RETENÇÃO INDEVIDA PELAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DOS IMPOSTOS RETIDOS (IRRF E ISS). OBRIGATORIEDADE DE INTEGRALIZAÇÃO DOS IMPOSTOS RETIDOS NA BASE DE CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO MUNICÍPIO. VERIFICAÇÃO DOS IMPACTOS DAS DESPESAS DE PESSOAL E NAS APLICAÇÕES NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. PONTO DE CONTROLE OBRIGATÓRIO NOS PROCESSOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS. APROVAÇÃO. CONVERSÃO DA RESPOSTA À CONSULTA, EM INSTRUÇÃO NORMATIVA, NOS TERMOS DO REGIMENTO INTERNO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, acordam os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **à unanimidade**, em aprovar a resposta à Consulta, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora às **fls. 05-13**, e nos termos da Resolução prolatada, que passam a integrar esta decisão. Conversão da resposta à Consulta, em Instrução Normativa, para vinculação e orientação ampla, nos termos do Regimento Interno.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **26 de junho de 2014**.


Conselheiro **Cezar Colares**
Presidente da Sessão


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros, Daniel Lavareda, Mara Lúcia, Cezar Colares, Sérgio Leão; Conselheiro substituto Sérgio Dantas e Procuradora Geral Elisabeth Massoud Salame da Silva.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

Processo n.º: 201407459-00

Assunto: Consulta

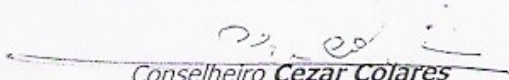
Órgão: Câmara Municipal de Vigia de Nazaré


Interessado: Gabriel Nunes Mariz

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ. DEFINIÇÃO DE BASE DE CÁLCULO PARA REALIZAÇÃO DO REPASSE DO DUODÉCIMO AO PODER LEGISLATIVO (ART. 29-A, DA CF/88). RETENÇÃO INDEVIDA PELAS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS DOS IMPOSTOS RETIDOS (IRRF E ISS). OBRIGATORIEDADE DE INTEGRALIZAÇÃO DOS IMPOSTOS RETIDOS NA BASE DE CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO MUNICÍPIO. VERIFICAÇÃO DOS IMPACTOS DAS DESPESAS DE PESSOAL E NAS APLICAÇÕES NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO. PONTO DE CONTROLE OBRIGATÓRIO NOS PROCESSOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS. APROVAÇÃO. CONVERSÃO DA RESPOSTA À CONSULTA, EM INSTRUÇÃO NORMATIVA, NOS TERMOS DO REGIMENTO INTERNO.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, por autoridade competente, acordam os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora às **fls. 05-13**, que passam a integrar esta decisão. Conversão da resposta à consulta, em Instrução Normativa, para vinculação e orientação ampla, nos termos do Regimento Interno.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **26 de junho de 2014**.


Conselheiro Cezar Colares
Presidente da Sessão


Conselheira Mara Lúcia
Relatora

Presentes: Conselheiros Daniel Lavareda; Mara Lúcia; Cezar Colares; Sergio Leão; Conselheiro Substituto Sérgio Dantas e Procuradora Elizabeth Massoud Salame da Silva.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

Processo n.º: 201407459-00

Assunto: Consulta

Órgão: Câmara Municipal de Vigia de Nazaré

Interessado: Gabriel Nunes Mariz

RELATÓRIO

GABRIEL NUNES MARIZ, Presidente da Câmara Municipal de Vigia de Nazaré, encaminhou **SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES** (fl. 01), em **30.04.14**, onde suscita questionamentos quanto à efetiva *"base de cálculo para realização do repasse do duodécimo ao Poder Legislativo"*, considerando a previsão do art. 29-A, da CF/88, tendo em vista que *"os fundos municipais retiveram impostos e não recolhem a tesouraria da prefeitura"*, o que vem conduzindo a uma não integralização correta da *"base de cálculo"*, a qual entende que deve levar em consideração os saldos dos impostos não recolhidos até 31 de dezembro para a Prefeitura Municipal.

Ressalta, em seu pedido de informações, que pela má gestão do executivo, junto aos correlatos Fundos Municipais, a Câmara Municipal está sendo prejudicada em seu funcionamento, o que demonstra, por meio de alegados dados coletados no *"Balanço Geral de 2013"*, protocolado neste TCM-PA, onde entende que, os mesmos entes municipais, retiveram o IRRF e o ISS, sem que houvesse o correto repasse à Prefeitura Municipal, da ordem de R\$ 568.873,58 (quinhentos e sessenta e oito mil, oitocentos e setenta e três reais e cinquenta e oito centavos), os quais não foram considerados na base de cálculo do duodécimo (7%), importando, assim, em um repasse a menor da ordem de R\$ 39.821,15 (trinta e nove mil, oitocentos e vinte e um reais e quinze centavos).

Diante dos fatos apontados, requer o posicionamento desta Corte de Contas, quanto à regularidade deste procedimento e, detidamente, da base de cálculo para o repasse do duodécimo.



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

Conforme consta, os autos foram recebidos pela **Presidência**, em **05.05.14** (fl. 03), e distribuídos à minha Relatoria, em **12.05.14**, dado o encaminhamento anterior à **3ª Controladoria** (fl. 04).

Diante do exposto, considerando o permissivo do **art. 298 e seguintes, do RITCM-PA** (Ato n.º 16/2013), recebo o presente Pedido de Informações, sob a forma de **"Consulta"**, no que determino, desde já, a retificação de sua tramitação processual, tal como indicado, onde ressalto, ainda, que dada a relevância da matéria e sua indiscutível repercussão orçamentária-financeira, junto aos demais jurisdicionados desta Corte de Contas, tratarei a matéria sob a forma de tese, no que me resguardo da apreciação das indicadas contas do exercício de 2013, tal como exemplificado pela Câmara Municipal solicitante.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado o atendimento parcial das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 084/2012**¹, tendo sido formulada por autoridade competente e suscitada em dúvida na aplicação de dispositivos legais, de competência fiscalizatória deste **TCM-PA**, bem como se insere na exceção prevista pelo Novo Regimento Interno (Ato n.º 16/2013), em seu **art. 299, §2º**², pelo que passo a análise de mérito da mesma, tal como interposta, destacando-se, desde já, **que a mesma não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.**

¹ XVI - Responder a consulta técnica que lhe seja formulada, em tese, por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno

² Art. 299. As consultas, após protocoladas, serão encaminhadas ao Conselheiro Relator, observada a prevenção, nos termos da distribuição bienal, para exame de admissibilidade e regular processamento. § 2.º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

[Assinatura manuscrita]



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

Inicialmente, importa dividir a matéria em dois aspectos fundamentais, quais sejam, a delimitação dos percentuais para cálculo do repasse/duodécimo e, lado outro, sua base de cálculo, sob os quais esta Corte de Contas já possui sedimentado entendimento, inclusive declinados em Orientações Técnicas e julgados reiterados.

Quanto à delimitação dos percentuais para cálculo do repasse/duodécimo, ressalto o previsto na **ORIENTAÇÃO TÉCNICA 01/2010/DAM/TCM/PA**, onde, com indiscutível clareza, informa que em decorrência da **EC n.º 58/2009**, os limites máximos para o total de despesas do Poder Legislativo e para o repasse à Câmara Municipal, foram reduzidos para os seguintes percentuais:

População (Nº de Habitantes)	Percentual
até 100.000	7% (sete por cento)
entre 100.000 e 300.000	6% (seis por cento)
entre 300.001 e 500.000	5% (cinco por cento)
entre 500.001 e 3.000.000	4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento)
entre 3.000.001 e 8.000.000	4% (quatro por cento)
acima de 8.000.001	3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)

Destaca, ainda, o órgão técnico que no momento do repasse ao Poder Legislativo, deverá ser considerado o valor fixado na LOA e o teto constitucional, nos termos que transcrevo:

a) O valor fixado na LOA apresentar-se inferior ao teto constitucional.

Neste caso, o Chefe do Executivo não está obrigado a elevar o valor do repasse, sob o argumento de que o limite permite sua majoração, pois, o que a Constituição estabelece é um teto máximo.

Entretanto, se houver justificada necessidade por parte da Câmara e disponibilidade financeira do Executivo, poderá, o Prefeito, mediante abertura de crédito adicional, dispor recursos (orçamentários e financeiros) ao legislativo até o limite máximo estabelecido na Constituição.

b) O valor fixado na LOA apresentar-se superior ao teto constitucional.

Nesta hipótese o repasse deverá ser reduzido, sob pena de crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, pois a vedação

proibida



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

para que se efetue repasse menor do que estabelecido na Lei Orçamentária somente é aplicável quando o valor fixado não ultrapassa o limite constitucional.

Destaco, ainda, que relativamente à ampliação do valor de repasse do duodécimo, nominalmente fixado na **LOA**, para que haja a possibilidade de abertura de créditos adicionais, conforme destacado na Orientação Técnica deste TCM-PA, o Executivo Municipal deverá estar atento às previsões orçamentárias, quanto aos limites de abertura previstos na própria Lei, não cabendo sua automática majoração com base exclusivamente no limite percentual fixado pela Magna Carta.

Inequívoco, desta forma, a necessidade de aprofundado estudo e planejamento, por parte dos entes envolvidos, com vistas a afastar eventuais distorções na LOA, que venham prejudicar a condução orçamentária anual, quer seja do legislativo, quanto das demais unidades orçamentárias que compõem a administração pública municipal, uma vez que a base de cálculo de elaboração sofre claro lapso temporal, entre o momento de sua fixação e de sua aprovação, pelo cumprimento constitucional de sua tramitação junto ao Poder Legislativo.

Neste sentido, existe a possibilidade de atualização do orçamento municipal, com vistas à recomposição das perdas inflacionárias, eventualmente apuradas dentro do indicado lapso temporal, conforme entendimento pacífico da doutrina e jurisprudência, inclusive deste TCM-PA.

Tecidas tais considerações preliminares, cumpre-me indicar quais receitas do município que, obrigatoriamente, devem integrar a base de cálculo, para levantamento do montante do repasse/duodécimo, no que permanece inalterada a previsão contida no **art. 29-A, da CF/88**, que enumera³:

I – receita tributária:

a) IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana);

³ Nesse aspecto, permanece inalterada a Orientação Técnica n.º 01/2008/TCM/PA.

[Assinatura manuscrita]



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

- b) IRRF (Imposto de renda retido na fonte);*
- c) ITBI (Imposto sobre a transmissão de bens inter vivos);*
- d) ISS (Imposto sobre serviços);*
- e) Taxas;*
- f) Contribuições de Melhorias;*
- g) Juros e multa das receitas tributárias;*
- h) Receita da Dívida Ativa Tributária;*
- i) Juros e multas da dívida ativa tributária.*

II – transferências da União:

- a) FPM (Fundo de participação dos municípios);*
- b) ITR (Imposto territorial rural);*
- c) IOF OURO (Imposto sobre operações financeiras);*
- d) ICMS DESONERAÇÃO (Lei Complementar 87/96 – Lei Kandir).*
- e) CIDE (Contribuição de Intervenção no domínio econômico)*

III – transferências dos Estados:

- a) ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços);*
- b) IPVA (Imposto sobre a propriedade de veículos automotores).*
- c) IPI EXPORTAÇÃO (Imposto sobre produtos industrializados);*

Esclareço, por oportuno, que atualmente, por força de acalorados debates técnicos e doutrinários, tramitam processos judiciais, onde as Câmaras Municipais buscam a ampliação desta mesma base de cálculo, inclusive junto ao **C. STF**, sem que haja, até a presente data, qualquer decisão definitiva que venha ampliar o rol de receitas base, fixada pela Constituição Federal, tal como restou consignada na **Orientação Técnica** deste **TCM-PA**, acima referenciada.

Fixada a base de cálculo para composição do repasse/duodécimo devido à Câmara Municipal, inequívoco que as receitas decorrentes de retenções de **IRRF** e **ISS**, deverão ser consideradas para apuração das receitas anuais da municipalidade, independente desta retenção ser realizada pela própria Prefeitura Municipal, quanto pelas demais unidades orçamentárias do município, que estejam dotadas de autonomia administrativa e/ou financeira.

Após preliminar levantamento, observo que cabe especial cautela e atenção quanto à matéria, quando as retenções realizadas pelas unidades orçamentárias

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

municipais, diversas da Prefeitura Municipal, no que se incluem as próprias Câmaras Municipais, poderão não estar sendo efetivamente recolhidas e rigorosamente contabilizadas nas contas das Prefeituras Municipais, destacadamente quanto aos valores apurados e retidos a quando do pagamento de folhas de pessoal e prestadores de serviço, a exemplo do informado pelo Consulente.

As retenções do **IRRF** e **ISS** pelas unidades orçamentárias, quando não devolvidas para as contas das Prefeituras Municipais, conduzem, em tese, à ocorrência de diversas falhas de natureza jurídico-contábil, que enumero:

- a) Impacto na base de cálculo do repasse/duodécimo, com claro prejuízo às Câmaras Municipais, a teor do **art. 29-A, da CF/88**;
- b) Impacto na base de cálculo para aplicação obrigatória, na área da saúde, a teor da **Emenda Constitucional n.º 29/2000**, bem como na área de educação, tendo em vista seu impacto na apuração consolidada das receitas próprias do município;
- c) Apropriação e utilização, pelas unidades orçamentárias, de recursos de terceiros, em despesas orçamentárias.

Ademais, indiscutível a vedação da utilização automática destes nominados *recursos próprios*, diretamente pela unidade orçamentária responsável por sua retenção, a teor do prescrito no **art. 167, VIII, da CF/88**, a qual reforça o entendimento ora exposto:

Art. 167. São vedados:

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º.

Cabe ressaltar que, os recursos em questão, correspondem a receitas próprias, o que autoriza a municipalidade, após a sua devida contabilização, aplicá-los diretamente

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

ou através das citadas unidades orçamentárias, em suas políticas públicas, de acordo com as diretrizes e prioridades de cada Município, observadas as autorizações legais (**LOA**) e os princípios que regem a administração pública.

Observe, ainda, que a incorreta contabilização destes impostos retidos (**IRRF e ISS**) acaba por se refletir negativamente no cálculo percentual para apuração dos limites máximos das despesas com pessoal pelo Município, visto que as receitas próprias integram a definição de receita corrente líquida contida na Lei de Responsabilidade Fiscal, importando destacar que, aumentada a arrecadação própria do Executivo Municipal, fica ampliada sua base de cálculo para os gastos com a folha de pagamento.

Ademais, uma vez respeitado o limite fixado em cada **LOA**, quanto ao valor de repasse do duodécimo no exercício, não há que se falar em prejuízo à Câmara Municipal ou eventual restituição de valores, uma vez que, conforme já desposado, os percentuais estabelecidos pela Constituição Federal fixam os tetos máximos/limites de repasse, não podendo ser entendidos como percentuais vinculatórios ou impositivos.

Indiscutível, ainda, que a finalidade e natureza do repasse destes recursos, dada sua aplicação específica e vinculada para custeio das despesas de cada Câmara Municipal, **no próprio exercício**, ratifica qualquer possibilidade de cobrança ou repasse retroativo.

Assim, dentro do poder-dever de orientação e prevenção deste Tribunal de Contas, observo a premente necessidade de providências junto aos nossos jurisdicionados, para regularização dos procedimentos de contabilização destes recursos e consolidação nas contas municipais, visto que a matéria está assentada como indiscutível ponto de controle.

Tecidas tais considerações, com vistas à formulação de uma resposta mais didática ao jurisdicionado, concluo a resposta desta consulta, nos seguintes termos:

Handwritten signature



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

*01 – O valor percentual para cálculo do repasse/duodécimo transferido às Câmaras Municipais, deverá obedecer ao limite nominal fixado pela **LOA** e, lado outro, pela **Constituição Federal**, como percentual máximo de repasse;*

*02 – Uma vez respeitado o limite fixado pela **LOA**, quanto ao valor do repasse/duodécimo no exercício, não há que se falar em automático prejuízo à Câmara Municipal ou eventual restituição de valores, uma vez que os percentuais estabelecidos pela Constituição Federal fixam parâmetros máximos de repasse (v.g. até 7% para municípios com até 100.000 habitantes);*

03 – Havendo justificada necessidade por parte da Câmara Municipal, expressa autorização na LOA e disponibilidade financeira do Executivo, o Prefeito Municipal poderá, mediante abertura de crédito adicional, dispor recursos (orçamentários e financeiros) ao Poder Legislativo, até o limite máximo estabelecido na Constituição Federal;

*04 – As parcelas retidas a título de **IRRF** e **ISS**, pelas diversas unidades orçamentárias do município, incluindo-se a própria Câmara Municipal, deverão ser depositadas/transferidas à conta da Prefeitura Municipal, para integralização da receita própria, a teor do **art. 29-A, da CF/88**;*

*05 – As parcelas retidas pelas unidades orçamentárias, por força da incidência de **IRRF** e **ISS**, deverão ser consideradas para composição da base de cálculo do duodécimo e da aplicação obrigatória nas áreas de saúde e educação, repercutindo, ainda, na aplicação dos limites de gastos com pessoal, do Executivo Municipal.*

06 – Após as devidas contabilizações de receita, junto à Prefeitura Municipal, não existe vedação expressa para a utilização destes mesmos recursos,

Assinado



ESTADO DO PARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

RESOLUÇÃO Nº 11.531

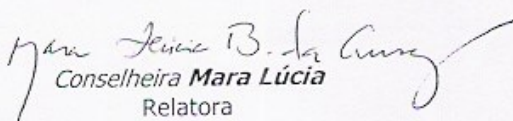
através das unidades orçamentárias, cabendo, tão somente, que sejam observados os limites e diretrizes de despesas (LOA) e as previsões orçamentárias estabelecidas em cada município.

*07 – Constitui falha de natureza grave, a apropriação das parcelas retidas a título de **IRRF e ISS**, quando não recolhidas e contabilizadas junto às contas da Prefeitura Municipal, pelas demais unidades orçamentárias, cabendo dupla responsabilização, tanto por parte do Chefe do Executivo municipal, quanto das correlatas unidades orçamentárias.*

Por fim, considerando a possibilidade de idêntica situação, em outros municípios sob a jurisdição deste **TCM-PA**, tal como vivenciado pela **Câmara Municipal de Vigia de Nazaré**, recomendo a elaboração de **Orientação Técnica**, por esta Corte de Contas, com ampla divulgação entre os demais jurisdicionados, bem como junto aos setores técnicos desta Corte de Contas, para detida verificação como ponto de controle, junto às prestações de contas.

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em 26 de junho de 2014.


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora