

CÁLCULO DE REPASSE AO LEGISLATIVO MUNICIPAL EXIGE UMA INTERPRETAÇÃO CONTÁBIL

Prof. Milton Mendes Botelho



Voltamos à discussão da súmula 102 do TCEMG, que dispõe sobre a base de cálculo de gastos com as Câmaras Municipais. A Corte de Contas Mineira depois de muita discussão decidiu por cancelar em 19 de outubro de 2011 a Súmula 102 e consolidando o entendimento que a contribuição feita ao FUNDEB (*antigo FUNDEF*) passa a integrar a base de cálculo para o repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, nos termos do art. 168 da Constituição Federal¹.

A matéria é tratada pelo art. 29-A da Constituição Federal, que determina: “o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os 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”. Para a finalidade de registro contábil, a súmula 102 previa que a contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB não deveria integrar esta base de cálculo de gastos com o Legislativo, in verbis:

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.

O texto da súmula suspensa era roscofe e desprovido de qualquer interpretação de natureza contábil. Ao afirmar que os valores contribuídos ao FUNDEB não poderia ser considerado na base de cálculo de gastos com o Legislativo Municipal, a Corte de Contas Mineira, afronta de imediato à tese das partidas dobradas (*Luca Pacioli - 1494*)², que é “o registro de qualquer operação implica que um débito em uma ou mais contas deve corresponder um crédito equivalente, em uma ou mais contas, de forma que a soma dos valores debitados seja sempre igual a soma dos valores creditados, ou simplificando: não há débito sem crédito correspondente”. Embora o TCEMG adote entendimentos contábeis em suas análises, não mencionou essa tese em seus autos.

O método das partidas dobradas é a base para solucionar o entendimento do cálculo de gastos com as Câmaras Municipais. Para ilustrar nosso entendimento vamos simular que um determinado Município obteve no exercício anterior uma receita de Fundo de Participação dos Municípios – FPM, no valor bruto de R\$: 1.000.000,00 (*um milhão de reais*), desse valor são deduzidos para a formação do FUNDEB a quantia de R\$: 200.000,00 (*duzentos mil reais*) equivalentes a 20% (*vinte inteiros por cento*) (art. 3º da

¹ Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

² Luca Bartolomeo de Pacioli, nascido em 1445, foi um monge franciscano e célebre matemático italiano. Ele é considerado o pai da contabilidade moderna. Em 10 de novembro de 1494, foi descrito por ele, pela primeira vez, no livro “Summa de Arithmetica, Geometria, Proportioni et Proportionalità” (Conhecimentos de Aritmética, Geometria, Proporção e proporcionalidade), no capítulo “Tractatus de Computis et Scripturis” (Contabilidade por Partidas Dobradas), o famoso Método das Partidas Dobradas. Ele enfatiza que a teoria contábil do débito e do crédito corresponde à teoria dos números positivos e negativos. Pacioli morreu a 19 de Junho de 1517 no mosteiro de Sansepolcro

Lei Federal nº. 11.494/2007) restando um saldo líquido na conta do Município de R\$: 800.000,00 (*oitocentos mil reais*), dessa quantia serão destinados 5% (*cinco inteiros por cento*) para completar o mínimo exigido na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

O registro contábil da receita no Município se dá pelo valor total (R\$: 1.000.000,00) considerando o disposto no art. 6º da Lei Federal nº. 4.320/64, in verbis:

Art. 6º. Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Independente de previsão orçamentária o valor contabilizado da receita é pelo valor global, registrando as contas redutoras daqueles valores correspondentes a contribuição ao fundo. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público menciona que *“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. A contabilidade utiliza conta redutora de receita orçamentária para evidenciar o fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida, em função de suas operações econômicas e sociais”*.

Nesse caso o manual trata das situações de *“recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a lei vigente (se não houver a previsão como despesa); e restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente”*. No caso em tela, não se enquadra nessas regras, pois se trata de um fundo de natureza contábil e os valores compostos nesse fundo se aplicam em programas do Município.

O Corte de Contas de Minas Gerais, na época da análise, também não destacou a interpretação dada pelo MCASP, considerou o disposto no texto do art. 29-A da Constituição Federal, especialmente a parte da redação que menciona *“receita... efetivamente realizada no exercício anterior”* in verbis:

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.

Na época o TCEMG entendeu que o fato da dedução em favor do FUNDEB não estar disponível na conta do Município, não poderia ser considerada receita efetivamente realizada. No entanto, demonstrando desconhecimento e ignorância das regras contábeis, considera o valor da dedução como despesa aplicada nos gastos com a manutenção do ensino. Ora, como se pode considerar uma despesa efetivamente realizada no ensino, se antes não considera uma receita efetivamente arrecadada? A tese do método das partidas dobradas é que para cada débito haverá um crédito correspondente, ignorado na interpretação dada pela análise da Corte de Contas.

Diante do exemplo acima demonstrado, o Município teria no seu demonstrativo de aplicação de ensino (*despesa com ensino*) e saúde o seguinte resultado:

Total da Receita R\$: 1.000.000,00
(-) Contribuição para o FUNDEB R\$: 200.000,00
(-) Transferência para fonte 1.01 – ensino R\$: 50.000,00
(-) Transferência para fonte 1.02 – saúde R\$: 150.000,00
(=) Recursos disponíveis na fonte 1.00 – ordinários..... R\$: 600.000,00

Os valores mínimos a serem aplicados no ensino e na saúde levam em consideração o valor total da receita registrada contabilmente. Afastando qualquer entendimento de receita não efetivada. Na regra contábil, só poderá haver uma despesa se houver antes uma receita efetivada e devidamente registrada (*débito e crédito*). Percebendo esse equívoco a Corte de Contas Mineira, suspendeu a eficácia da Sumula 102 e posteriormente declarando sua nulidade. No entanto, a dúvida para os leigos da interpretação contábil continua, levando alguns Municípios (*Poder Executivo*) representarem junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, buscando reduzir o repasse à Câmara de Vereadores, baseando em interpretações desprovidas de conhecimento contábil.

O Tribunal de Justiça, por sua vez, recorre à interpretação dada pela Corte de Contas, que é competente para análise técnica da matéria. Verificando que o tratamento dado pelo TCEMG (*sumula 102*) era pela dedução da parcela de contribuição ao FUNDEB da base de cálculo de gastos com o Legislativo Municipal, deu provimento ao pedido excluindo-se a dedução do FUNDEB, como visto no julgamento realizado pelo Superior Tribunal de Justiça no RMS 44.795/MG de Relatoria do Ministro Humberto Martins, julgado em 03/11/2015 e publicado em 12/02/2016.

O julgamento realizado pelo STJ (*RMS 44.795/MG*) tem como partes o Município de Belo Horizonte, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Estado de Minas Gerais e a Câmara Municipal de Belo Horizonte. Por isso, não tem aplicação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo de outros Municípios, em nenhum momento do acordão foi atribuído efeitos erga omnes, o que o torna sem efeito a terceiros que não participaram do processo. Somente o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade e de ações declaratórias de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, que produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, conforme § 2º do art. 102 da Constituição Federal.

O TCEMG em análise das contas municipais a partir da inaplicabilidade da sumula 102, vem considerando para efeito de cálculo de gastos com o Legislativo Municipal, o valor total da receita registrada no exercício anterior, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal. Embora, isso esteja evidente no Sistema Informatizado de Contas Municipais – SICOM, o Prefeito do Município de São Félix de Minas, notificou a Câmara em 18 de outubro de 2017, que adotará para efeito de repasse o cálculo pelo valor líquido da arrecadação, excluindo-se a dedução em favor do FUNDEB, de acordo com entendimento do STJ RMS 44.795/MG. O repasse de R\$: 60.000,00 cairá para R\$: 48.000,00 mensais.

O que pretende o Chefe do Executivo é apostar na inoperância do Judiciário em dar soluções eficazes e eficientes a matérias contábeis. Até que seja julgada ou deferida liminar, o abuso de autoridade prevalece e o descaso com a norma é evidente em atos

de gestão pública e Presidente da Câmara deixará de cumprir com as suas obrigações, incluindo o pagamento de vencimentos de servidores.

A Constituição Federal nos remete ao entendimento que os Poderes são independentes e harmônicos entre si, o que na prática é descabido e improvável. O respeito ao processo formal e a norma contábil é desconhecido pelos órgãos que deveriam ser exemplos na aplicação da Ciência Contábil. São nesses momentos que órgãos como o Conselho Federal de Contabilidade por intermédio do Conselho Regional de Contabilidade, deveriam mostrar sua função social e científica, posicionando conforme a sociedade exige. O estudo de uma matéria como essa não poderia deixar de manifestar um profissional da Contabilidade, respaldado pelo seu conselho de classe. Embora, aqui, eu esteja posicionando, não é o suficiente para gerar efeitos concretos.

Autor, Palestrante, Professor especialista em Direito Público, Controladoria Interna, Processo e Técnicas Legislativas e Membro da Academia Mineira de Ciências Contábeis.