ACÓRDÃO - AC00 - 1036/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3074/2018
PROTOCOLO	: 1893420
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE BATAGUASSU
JURISDICIONADO	: MÁRCIO CARLOS DA FONSECA
ADVOGADO	: DENISE CRISTINA ADALA BENFATTI LEITE - OAB/MS 7311
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – LEGALIDADE DOS ATOS NO CONJUNTO DAS CONTAS – IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS – DESPESAS DA CÂMARA ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – REPASSE DO DUODÉCIMO – TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DE RECURSOS HÍDRICOS – ROYALTIES – NÃO INTEGRAÇÃO A BASE DE CÁLCULO DO DUODÉCIMO DA CÂMARA – NATUREZA JURÍDICA DIVERSA DE RECEITA TRIBUTÁRIA – PARECER-C 6/2004 – AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, com a formulação da recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de maio de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **regularidade, com ressalva**, da prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Bataguassu**, referente ao exercício de **2017**, de responsabilidade do **Sr. Márcio Carlos da Fonseca,** vereador presidente, à época, com fundamento no art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela **recomendação** ao atual gestor do órgão para que deixe de realizar despesas superiores ao repasse do duodécimo, excluídas as receitas decorrentes de transferências financeiras de recursos hídricos na base de cálculo (royalties), assim como, realize a devolução do duodécimo repassado a maior, informando ao atual gestor do Executivo, e, ainda, para que observe com maior rigor a legislação aplicável à transparência ativa; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 9 de maio de 2024.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Tratam os autos da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Bataguassu, referente ao exercício de 2017, remetida a esta Corte de Contas, nos termos estabelecidos pela Resolução TCE/MS n. 54/2016 (Manual de Peças Obrigatórias), vigente à época, de responsabilidade do Sr. Márcio Carlos da Fonseca, ex-vereador-presidente.

A equipe técnica emitiu a análise ANA-FTCA-9027/2023, concluindo pela regularidade, com ressalva, da prestação de contas anual de gestão. A Procuradoria lavrou o Parecer PAR-1ªPRC-13757/2023 e opinou pela irregularidade das contas.

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Irregularidades foram detectadas e, por esse motivo, foram realizadas as diligências necessárias, em atenção ao princípio do contraditório e com base no art. 112, II, c/c o art. 113, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018. O responsável veio aos autos prestar os devidos esclarecimentos e apresentar os documentos necessários para a adequação dos pontos controvertidos, de forma a obter a chancela desta Corte de Contas.

Repasse de Duodécimo para a Câmara Municipal

As despesas da Câmara ultrapassaram o limite constitucional e o gestor apresentou justificativa alegando que os auditores desta Corte de Contas, ao elaborarem os cálculos, desconsideraram as Transferências Financeiras dos Recursos Hídricos, no valor de R$ 3.761.703,90, valor que, segundo o gestor, deve ser considerado no cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo, por força de Decisão Judicial anexada aos autos.

A Decisão Judicial citada refere-se à segurança concedida pelo Poder Judiciário, nos autos de Mandado de Segurança com Pedido de Liminar n. 0800858-90.2012.8.12.0026, tendo como autora a Câmara Municipal de Bataguassu em face de ato do Prefeito Municipal daquela comarca.

Após regular tramitação, a segurança foi concedida em 17/8/2012, ou seja, há mais de dez anos.

Entendo que a cota-parte dos *royalties* não integra a receita para repasse do Duodécimo, já que não se trata de receita tributária, nem estaria incluída no rol das transferências expressamente mencionadas no art. 29-A da CF (§5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159). Veja-se o art. 29-A, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

> "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 realizadas no exercício anterior:" (grifo nosso)

Como se vê do dispositivo constitucional acima, a cota-parte dos royalties não faz parte do repasse do duodécimo. Assim, não se trata de receita tributária, pois, no âmbito da Lei Federal n. 9.478/97 (dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo), tem-se que os *royalties* compõem as participações governamentais em razão da exploração de petróleo e gás natural, representando compensação financeira em decorrência da utilização de tais recursos naturais, com a finalidade de ressarcimento.

Logo, a referida compensação financeira possui natureza indenizatória, o que é confirmado pelo art. 8º da Lei Federal n. 7.990/89 (que instituiu para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva):

> "Art. 8º - O pagamento das compensações financeiras previstas nesta lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, será efetuado mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal".

Ainda, de acordo com a doutrina dominante e o STF, são 5 (cinco) as espécies tributárias, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições especiais ou parafiscais (classificação quinquipartite ou pentapartide das espécies tributárias).

Logo, não possui natureza jurídica de receita tributária a compensação financeira a que alude o art. 20, §1º, da CF/88. E o próprio TJ/MS se posicionou de maneira diversa em decisão recente, veja-se:

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

27 de março de 2019

3ª Câmara Cível

Apelação - Nº XXXXX-40.2017.8.12.0022 - Anaurilândia

Relator – Exmo. Sr. Des. Paulo Alberto de Oliveira

E M E N T A – APELAÇÃO – MANDADO DE SEGURANÇA – DUODÉCIMO DA CÂMARA DE VEREADORES – BASE DE CÁLCULO – SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL – EXCLUSÃO DA RECEITA PROVENIENTE DE ROYALTIES (COMPENSAÇÃO FINANCEIRA) DE EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS POR SE TRATAR DE MERA RECEITA PATRIMONIAL.

1 . Discute-se no presente recurso se os royalties (compensação financeira) de exploração de recursos hídricos, recebidos por Município com base do **art** . **20** , **§ 1º** , da **CF/88** , devem ser considerados/incluídos na base de cálculo do duodécimo da respectiva Câmara de Vereadores.

2 . O **artigo 29-A** , da **CF/88** prevê que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais elencados nos incisos do artigo, os quais são relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no **§ 5** ,do artt . **153** e nos **artigos 158** e **159** , efetivamente realizado no exercício anterior.

3 . Em suma, a **CF/88** prevê expressamente que integra a base de cálculo do duodécimo, que deverá ser repassado pelo Município à Câmara Municipal, apenas a receita proveniente da arrecadação dos tributos.

4 . Assim, a compensação financeira (royalties) recebida pelo Município, em razão da exploração de energia elétrica/recursos hídricos (**art** . **20** , **§ 1º** , **CF/88**), não deve integrar a base de cálculo do duodécimo da Câmara de Vereadores, por possuir natureza de mera receita patrimonial. Precedente do STF.

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Nesse sentido, no âmbito do TCE/MS, vale colacionar o voto vencedor do Exmo. Conselheiro Jerson Domingos, nos autos do TC/2096/2007:

> “Assim entendo, por me filiar na espécie à corrente que defende o posicionamento de que os royalties não fazem parte do elenco de recursos investidos de natureza tributária, razão pela qual os mesmos não podem ser computados na base de cálculo do repasse financeiro destinado ao Poder Legislativo Municipal.
>
> E nessa linha de pensamento, tem-se que a base de cálculo do duodécimo a ser feito pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, é composta apenas pelas rendas oriundas do somatório de tributos; transferências constitucionais previstas nos Artigos 153, § 5º, 158 e 159 da Carta Magna; e pelo produto da cobrança de dívida tributária, acrescida de multa, juros e correção monetária.

> Por conseguinte, a receita de royalties ou a compensação financeira pela exploração de recursos minerais instituída pela Lei nº 7.990/1989, configura recursos de natureza patrimonial, destinados a reparar os danos causados pela ocupação do solo, ou da perda irreversível motivada na sua inundação". (TCE/MS, Processo TC/2096/2007, Relator Conselheiro JERSON DOMINGOS, julgado em 19/8/2015).

Veja-se o Parecer-C 6/2004, proferido no TC/MS/2002/2003, em que este Tribunal de Contas ofertou a seguinte resposta a um dos quesitos formulados:

> "1º Quesito - A receita dos royalties recebidos pelo município deve compor a base de cálculo do valor do duodécimo a ser repassado para a Câmara Municipal? Resposta: "Não. A receita dos royalties ou a compensação financeira pela exploração de recursos minerais instituída pela Lei 7.990 de 28 de dezembro de 1989 não é imposto, daí não se inserir na base de cálculo do valor do duodécimo a ser repassado para Câmaras Municipais, enquanto a Integra, por expressa disposição constitucional somente a receita tributária." (Grifo nosso)." (TCE-MS - CONSULTA: 20025/2003 MS 781725. D.O. TCE-MS, de 28/05/2004)

Além disso, a mencionada decisão judicial fundamentou-se na disposição constante no art. 28, VII, da Lei Municipal n. 1.854/2011, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias do Município de Bataguassu, para o exercício do ano de 2012 (LDO/2012), que incluiu no rol de receitas do Município aquelas provenientes "das demais receitas auferidas pelo Tesouro Municipal" – entendendo que os royalties estariam incluídos nesse conceito jurídico indeterminado.

Sendo a decisão judicial um ato jurídico restaurador de suposta contrariedade ao ordenamento jurídico, tendo como parâmetro as leis orçamentárias do Município de Bataguassu/MS para o exercício de 2018, a LDO e a LOA, a alteração dessa base normativa faz com que desapareça, sobre os fatos ainda não consolidados, a irregularidade que, com o provimento, se buscou reparar. De fato, por se tratar de obrigação de trato sucessivo, que se renova a cada exercício financeiro, os efeitos vinculantes da decisão judicial dependem da manutenção do embasamento jurídico em que se posicionou para ditar aquilo que impôs como providência exigível.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que:

a) A base normativa sobre a qual se fundou a decisão judicial possui natureza essencialmente transitória, cuja perda de eficácia concretizou-se com o exaurimento dos comandos jurídicos encerrados na LDO/2012 e na LOA/2012;

b) O Parecer-C 6/2004, desconsiderado pela decisão judicial, possui caráter normativo, nos termos do art. 79 da Lei Complementar n. 160/2012, identificando-se, portanto, como alteração do "estado de direito" capaz de afastar a coisa julgada;

c) os efeitos vinculantes da decisão judicial se restringiram ao exercício de 2012, ante a transitoriedade da legislação invocada.

Entendo que a cota-parte dos r*oyalties*, que tem por origem o § 1º do art. 20 da CF/88, não integra a base de cálculo, para efeito do limite da despesa, previsto no art. 29-A da CF/88. Portanto, resta configurada a infração prevista no art. 42, inciso VI, da LCE n. 160/2012.

Assim, neste ponto, recomendo que o atual gestor se abstenha de realizar despesas superiores ao repasse do duodécimo, excluindo as receitas decorrentes de transferências financeiras de recursos hídricos na base de cálculo (*royalties*), assim como, que nos próximos exercícios, caso haja repasse a maior, que o valor seja devolvido, informando o Chefe do Executivo.

Quanto à ausência de publicidade dos demonstrativos contábeis referentes ao exercício de 2017 no site do Portal da Transparência da Câmara Municipal de Bataguassu, recomendo que observe, com maior rigor, a legislação aplicável à transparência ativa;

Entretanto, diante da legalidade dos demais atos em exame, entendo que tal irregularidade deve ser relevada, aplicando como medida suficiente ao caso concreto a recomendação ao gestor do órgão para que observe, com maior rigor, as normas aplicáveis à gestão pública.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 4º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, **VOTO**:

1. pela **regularidade, com ressalva,** da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Bataguassu, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Márcio Carlos da Fonseca, vereador-presidente, à época, com fundamento no art. 59, II, c/c o art. 60, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. pela **recomendação** ao atual gestor do órgão para que deixe de realizar despesas superiores ao repasse do duodécimo, excluídas as receitas decorrentes de transferências financeiras de recursos hídricos na base de cálculo (*royalties*), assim como, realize a devolução do duodécimo repassado a maior, informando ao atual gestor do Executivo, e, ainda, para que observe com maior rigor a legislação aplicável à transparência ativa;

3. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 9 de maio de 2024.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

GLX / MRMAM