

## NOTA TÉCNICA Nº 09/2016

Brasília, 15 de fevereiro de 2016.

---

<b>ÁREA:</b>	Finanças, Jurídico e Contabilidade Municipal.
<b>TÍTULO:</b>	Orientações aos Municípios quanto à devolução de transferência indevida de recursos da Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir), realizadas em 2014.
<b>REFERÊNCIA(S):</b>	Ofício 1/COINT/SURIN/STN/MF-DF. Lei Complementar 87/1996. Cartilha STN – Lei Kandir – julho, 2014.
<b>PALAVRAS-CHAVE:</b>	1. Devolução. 2. Lei Kandir. 3. Municípios.

---

### 1. Introdução

Esta Nota Técnica objetiva orientar os Municípios acerca dos procedimentos a serem adotados em relação aos repasses feitos de forma equivocada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), referente às transferências previstas na Lei Complementar 87/1996, também conhecida como Lei Kandir. Pouco mais de 140 Municípios receberam o recurso, relativo ao exercício de 2014, com erros nos valores. Desses, 75 Municípios deverão devolver o valor indevidamente recebido e 68 Municípios receberão o valor corretamente devido.

A Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir, que dispõe sobre operações relativas ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), determina em seu art. 31 que a União entregue mensalmente os recursos aos Estados e seus Municípios, obedecidos montantes, critérios, prazos e demais condições fixadas no Anexo da Lei.

A partir de 2003, os valores consignados aos Entes federados passaram a obedecer ao disposto na Lei Complementar 115, de 26 de dezembro de 2002 (Lei esta que permanece válida até hoje), que fixou os coeficientes individuais de participação das Unidades Federativas (UF) e o montante para aquele exercício. Para os anos de 2004 a 2006, mantiveram-se os mesmos coeficientes e estabeleceu-se que o montante a ser distribuído seria definido na correspondente Lei Orçamentária Anual da União (LOA). A parcela destinada aos Municípios é de 25%, distribuída segundo os percentuais vigentes de partilha do ICMS, ficando 75% aos Estados.

## 2. Os Repasses aos Municípios e à União

Após aprovação da Lei Orçamentária Anual, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) verifica o montante a ser transferido no ano e, a partir de janeiro, passa a programar a entrega mensal do total estabelecido. Antes do início de cada exercício financeiro, os Estados definem os percentuais de participação no rateio do ICMS e repassam formalmente à STN, que os compila e informa, também oficialmente, ao Banco do Brasil (BB), para vigência no exercício corrente.

## 3. Erro nos valores dos coeficientes de participação dos Municípios na partilha dos recursos da Lei Kandir

Em 2014, a Lei Orçamentária Anual (Lei 12.952, de 20 de janeiro de 2014) destinou a quantia de R\$ 1.950.000.000,00 a essas transferências, que estão sujeitas aos descontos de 20% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e ainda 1% relativo ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que resultou em um saldo líquido de R\$ 1.544.400.000,00, o qual foi distribuído ao longo do exercício. Deste valor, R\$ 382.973.554,94 corresponderam às entregas aos Municípios (24,8%).

Ocorre que, neste mesmo exercício, o banco de dados com os valores dos coeficientes de participação dos Municípios na partilha dos recursos da LC 87/1996 apresentou falhas, ocasionando a troca dos percentuais de alguns deles. Assim, 68 Municípios dos Estados da Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Norte receberam menos recursos do que deveriam, enquanto 75 Municípios receberam valores a maior. O recurso é creditado em 12 parcelas iguais.

Ante essa situação, os Municípios que tiveram crédito a maior relativamente ao repasse da Lei Kandir receberam ofícios, em novembro e dezembro do ano passado, 2015, do Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional, determinando que os valores que foram indevidamente pagos pela União fossem a ela devolvidos, corrigidos monetariamente.

Fundamenta a União seu requerimento no art. 876 do Código Civil, o qual vem com a seguinte redação:

Art. 876. Todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir; obrigação que incumbe àquele que recebe dívida condicional antes de cumprida a condição.

Os valores a serem compensados serão acrescidos de correção monetária *pro rata tempore* desde o dia da distribuição até o dia de cobrança ou do pagamento dos valores, com base na Taxa Referencial (TR), o prazo inicial de quitação era até 16 de dezembro de 2015. Após esse prazo, os valores sofrerão atualização pela TR e de juros pela Selic. Caso seja configurada

dívida desses Municípios e a ausência do pagamento da referida devolução, a União poderá bloquear os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

#### 4. Devoluções e Transferências

A União remeteu ofícios e pareceres notificando todos os Municípios que receberam indevidamente os valores e as instruções para preenchimento de Guia de Recolhimento da União (GRU), para pagamento.

Os valores vão de R\$ 29,18 a R\$ 2.862.047,41 líquidos de Fundeb. A estes Municípios é assegurado o direito de ampla defesa e contraditório antes de exigir o pagamento.

Primeiramente, é importante ressaltar que a devolução dos valores reclamados pela União encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro no art. 876 do Código Civil. Dessa maneira, esclarece-se que não há fundamento jurídico que justifique que os Municípios retenham os valores pagos a mais, uma vez que tal conduta poderia ser considerada como uma espécie de enriquecimento ilícito por parte das municipalidades.

Entretanto, entende-se, da mesma forma, **ser absolutamente prejudicial aos Municípios a retenção, por parte da União, da totalidade dos recursos referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, que conforme informações da STN ocorrerá a partir do 2º decêndio de fevereiro de 2016.**

O inc. I do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal não autoriza que a União utilize-se arbitrária e desproporcionalmente da faculdade nela prevista, considerando-se que ela não pretende repassar a totalidade da parcela relativa ao FPM dos Municípios que receberam a menos – dinheiro este que é de imperiosidade significativa na administração pública dos Entes federados.

Outro ponto a ser salientado é a forma pela qual a União determina a devolução dos valores. Isso porque exige ela que a quitação integral seja feita por meio de GRU, o que é economicamente impossível para os Municípios, dada a situação de crise financeira pela qual passa o país.

A CNM alerta que a situação não será revertida na esfera administrativa, nem no conjunto político, apesar de inclusive a Confederação postular um possível parcelamento na devolução desses valores, tendo em vista a atual escassez de recursos e a não fixação dessa despesa nos orçamentos dos Municípios para os exercícios de 2015 e 2016.

Nesse sentido, a Entidade encaminhou ofício à STN e em resposta informou não ser possível a concessão do parcelamento dos débitos em razão da inexistência de previsão legal para tal, com base no Parecer PGFN/CDA 176/2015, que diz (grifo nosso):

8. Quanto ao primeiro ponto da consulta, relativo ao parcelamento de que trata o artigo 10 da Lei nº 10.522/2002, a PGFN possui sólido entendimento no sentido da impossibilidade de aplicação deste dispositivo legal a órgãos públicos diversos da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN. Em síntese, **conforme posicionamento institucional desta Procuradoria-Geral, inexistente autorização legal para o parcelamento de créditos não tributários antes da inscrição em dívida ativa da União, salvo os da RFB.** O artigo 10 da Lei nº 10.522/2002 permite o parcelamento tão somente de créditos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

E por meio do Parecer PGFN/CAF 174/2016, de 4 de fevereiro de 2016, assim se manifestou [grifo nosso]:

4. Nessa linha de raciocínio, no que toca, propriamente, ao pleito da CNM, deve-se salientar **que somente a lei poderia, nas condições por ela estipuladas, autorizar o parcelamento em questão.** É dizer, o seu acatamento dependeria de autorização legal específica.

Importa salientar, ainda, que **o Município poderá questionar judicialmente o valor que a União diz ser devido, caso identifique incorreções no cálculo elaborado pela União.**

**O Município que se sentir prejudicado poderá utilizar-se do instrumento jurídico denominado Mandado de Segurança, a fim de impedir o bloqueio do repasse do FPM.**

## 5. Como contabilizar

Considerando que se configuram como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) as despesas fixadas, no orçamento vigente, decorrentes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento.

Considerando que o direito a receber a ser reconhecido deve corresponder à melhor estimativa, que poderá ser obtida mediante informação direta do Ente transferidor, estimativa histórica ou qualquer outro método que se mostre mais confiável, a depender da natureza do crédito em questão, esclarece-se:

### I – Municípios que devem efetuar a devolução de recursos junto à STN

- a) Como já havia uma obrigação presente, mas a administração somente reconheceu a ocorrência do fato gerador em exercício posterior, deve-se registrar o valor em conta de Superávit ou Déficit Acumulado no patrimônio líquido, uma vez que o fato gerador ocorreu em exercício diverso.
- *Exemplo: registro de notificação da STN relativa à devolução de transferência indevida de recursos da Lei Kandir referente ao exercício de 2014, no valor de R\$ 225.889,06, no mês de janeiro de 2016:*

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reconhecimento do fato gerador da devolução da transferência.</i>	D – Patrimônio Líquido – Ajustes de Exercícios Anteriores	Patrimonial	225.889,06
	C – Passivo Circulante – Crédito Tributário a Pagar (P)		225.889,06

- b) Na sequência, os gestores municipais devem verificar se a Lei Orçamentária Municipal do exercício de 2016 prevê o montante necessário de recursos para fins de contabilização à conta de exercícios anteriores (Elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores), e que se esse não for o caso a Lei Municipal deve ser alterada contemplando a referida rubrica de despesa.
- c) Com relação à correção monetária *pro rata tempore*, que deve ser calculada desde o dia da distribuição até o dia do pagamento dos valores (TR+Selic), os seguintes lançamentos devem ser realizados.
- *Exemplo: considerando que registro de atualização da devolução de transferência indevida de recursos da Lei Kandir, relativa ao exercício de 2014, totalize no dia do pagamento em 2016 o valor de R\$ 10.220,00:*

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro da atualização dos valores a serem devolvidos referentes à Lei Kandir</i>	D – VPD – Atualização Monetária	Patrimonial	10.220,00
	C – Passivo Circulante – Crédito Tributário a Pagar (P)		10.220,00

- d) Com a existência da dotação orçamentária própria para a cobertura de DEA, deve ser efetuado o registro das etapas da despesa orçamentária correspondente, e realizado o pagamento do total da dívida atualizada (R\$ 225.889,06 + R\$ 10.220,00 = R\$ 236.109,06):

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Empenho da DEA</i>	D – Crédito Disponível	Orçamentária	236.109,06
	C – Crédito Empenhado a Liquidar		236.109,06

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle de disponibilidade pelo empenho da DEA</i>	D – Disponibilidade por Destinação de Recursos (DDR)	Controle	236.109,06
	C – DDR Comprometida por Empenho		236.109,06



Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Liquidação da DEA</i>	D – Crédito Empenhado a Liquidar	Orçamentária	236.109,06
	C – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar		236.109,06

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle de disponibilidade pela liquidação da DEA</i>	D – DDR Comprometida por Empenho	Controle	236.109,06
	C – DDR Comprometida por Liquidação e Entradas Compensatórias		236.109,06

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reclassificação do atributo Permanente (P) para Financeiro (F), em razão da execução orçamentária da DEA</i>	D – Passivo Circulante – Crédito Tributário a Pagar (P)	Patrimonial	236.109,06
	C – Passivo Circulante – Crédito Tributário a Pagar (F)		236.109,06

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Devolução do Crédito Tributário recebido indevidamente</i>	D – Passivo Circulante – Crédito Tributário a Pagar (F)	Patrimonial	236.109,06
	C – Caixa e Equivalente de Caixa		236.109,06

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle do pagamento da despesa orçamentária</i>	D – Crédito Empenhado Liquidado a Pagar	Orçamentária	236.109,06
	C – Crédito Empenhado Liquidado Pago		236.109,06

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle de disponibilidade pelo pagamento da DEA</i>	D – DDR Comprometida por Liquidação e Entradas Compensatórias	Controle	236.109,06
	C – DDR Utilizada		236.109,06

## II – Municípios que vão receber complementação das transferências cujos depósitos serão realizados pela STN

e) Como já havia um direito presente, mas a administração somente reconheceu a ocorrência do fato gerador em exercício posterior, deve-se registrar o valor em conta de Superávit ou Déficit Acumulado no patrimônio líquido, uma vez que o fato gerador ocorreu em exercício diverso.

- *Exemplo: registro de notificação da STN relativa à complementação de transferência a ser recebida relativa à Lei Kandir correspondente ao exercício de 2014, no valor de R\$ 42.694,62, no mês de janeiro de 2016:*

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reconhecimento do fato gerador de complementação de transferência a ser recebida.</i>	D – Ativo Circulante – Crédito Tributário a Receber (P)	Patrimonial	42.694,62
	C – Patrimônio Líquido – Ajustes de Exercícios Anteriores		42.694,62

f) Com relação à correção monetária *pro rata tempore*, que deve ser calculada desde o dia da distribuição até o dia de cobrança (TR+Selic), os seguintes lançamentos devem ser realizados.

- *Exemplo: considerando que registro de atualização monetária do recebimento da complementação da transferência de recursos da Lei Kandir, relativa ao exercício de 2014, totalize no dia do recebimento em 2016 o valor de R\$ 4.330,00:*

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro da atualização dos valores a serem recebidos referentes à Lei Kandir</i>	D – Ativo Circulante – Crédito Tributário a Receber (P)	Patrimonial	4.330,00
	C – VPA – Atualização Monetária		4.330,00

g) A partir do efetivo ingresso da complementação da Lei Kandir repassada pela STN, deve ser efetuado o registro das etapas da receita orçamentária correspondente e realizado o recebimento do total da complementação atualizada (R\$ 42.694,62 + R\$ 4.330,00 = R\$ 47.024,62):

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Realização da receita orçamentária pelo ingresso de recurso</i>	D – Receita a Realizar	Orçamentária	47.024,62
	C – Receita Realizada		47.024,62

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Reclassificação do atributo Permanente (P) para Financeiro (F), em razão da execução da receita orçamentária</i>	D – Ativo Circulante – Crédito Tributário a Receber (F)	Patrimonial	47.024,62
	C – Ativo Circulante – Crédito Tributário a Receber (P)		47.024,62

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Registro do recebimento do recurso</i>	D – Caixa e Equivalente de Caixa	Patrimonial	47.024,62
	C – Ativo Circulante – Crédito Tributário a Receber (F)		47.024,62

Evento	Título da Conta	Natureza da Informação	Valor
<i>Controle de Disponibilidade pelo ingresso do recurso</i>	D – Controle de Disponibilidade de Recursos	Controle	47.024,62
	C – Disponibilidade por Destinação de Recursos		47.024,62

## 6. Conclusão

A CNM entende que a situação econômica atípica do exercício de 2015, com retração da atividade econômica e seus reflexos na redução da arrecadação das principais receitas, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), precisa ser levada em consideração na definição de como se dará a devolução da transferência recebida indevidamente, de forma a ser compatível com as finanças dos Municípios notificados, a fim de não intensificar, ainda mais, a situação dramática em que se encontram.

Área Técnica de Contabilidade Municipal/CNM

[contabilidade.municipal@cnm.org.br](mailto:contabilidade.municipal@cnm.org.br)

(61) 2101-6070

Área Técnica de Finanças/CNM

[financas@cnm.org.br](mailto:financas@cnm.org.br)

(61) 2101-6021/6009



Área Jurídica/CNM

[juridico@cnm.org.br](mailto:juridico@cnm.org.br)

(61) 2101-6050