



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2208346 - DF (2022/0288709-9)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORES : DENIZE SATIE OKABAYASHI GARCIA - SP194732
ZENY YUNG KIM - SP185832
REGINALDO SOUZA GUIMARÃES - SP210677
ADRIANA PETRILLI LEME DE CAMPOS - SP167657
RAPHAEL ANDRADE PIRES DE CAMPOS - SP257112

EMENTA

DIREITO FINANCEIRO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DE RECEITA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA GESTÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO. RECEITA CORRENTE PATRIMONIAL.

1. Cuida-se de agravo interposto da decisão que inadmitiu o recurso especial em que a União havia alegado violação aos arts. 11 da Lei 4.320/1964 e 50, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, em razão da classificação contábil de receita oriunda de contratação de instituição financeira, via licitação, para a gestão da folha de pagamento de servidores municipais.

2. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região considerou que a receita em questão não se enquadrava no conceito de Receita Corrente Patrimonial, senão no de receita extraordinária, equiparada à alienação de bens e excluída da Receita Líquida Real (RLR) para fins de cálculo do refinanciamento da dívida pública, objeto de contrato próprio.

3. A receita oriunda da gestão da folha de pagamento de servidores municipais configura Receita Corrente Patrimonial, pois decorre da exploração de ativo público de natureza imaterial, conforme previsto no art. 11, § 1º, da Lei 4.320/1964.

4. A exclusão da receita oriunda da gestão da folha de pagamento da Receita Líquida Real não encontra amparo na Medida Provisória 2.185-35/2001, que prevê exclusões específicas, como operações de crédito e de alienação de bens, não aplicáveis ao presente caso.

5. Agravo de que se conhece para se dar provimento ao recurso especial.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conhecer do agravo para conhecer do recurso especial e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

Brasília, 17 de outubro de 2025.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2208346 - DF (2022/0288709-9)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
AGRAVANTE : **UNIÃO**
AGRAVADO : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROCURADORES : **DENIZE SATIE OKABAYASHI GARCIA - SP194732**
ZENY YUNG KIM - SP185832
REGINALDO SOUZA GUIMARÃES - SP210677
ADRIANA PETRILLI LEME DE CAMPOS - SP167657
RAPHAEL ANDRADE PIRES DE CAMPOS - SP257112

EMENTA

DIREITO FINANCEIRO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DE RECEITA PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA GESTÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO. RECEITA CORRENTE PATRIMONIAL.

1. Cuida-se de agravo interposto da decisão que inadmitiu o recurso especial em que a União havia alegado violação aos arts. 11 da Lei 4.320/1964 e 50, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, em razão da classificação contábil de receita oriunda de contratação de instituição financeira, via licitação, para a gestão da folha de pagamento de servidores municipais.

2. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região considerou que a receita em questão não se enquadrava no conceito de Receita Corrente Patrimonial, senão no de receita extraordinária, equiparada à alienação de bens e excluída da Receita Líquida Real (RLR) para fins de cálculo do refinanciamento da dívida pública, objeto de contrato próprio.

3. A receita oriunda da gestão da folha de pagamento de servidores municipais configura Receita Corrente Patrimonial, pois decorre da exploração de ativo público de natureza imaterial, conforme previsto no art. 11, § 1º, da Lei 4.320/1964.

4. A exclusão da receita oriunda da gestão da folha de pagamento da Receita Líquida Real não encontra amparo na Medida Provisória 2.185-35/2001, que prevê exclusões específicas, como operações de crédito e de alienação de bens, não aplicáveis ao presente caso.

5. Agravo de que se conhece para se dar provimento ao recurso especial.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto da decisão que inadmitiu o recurso especial no qual a UNIÃO se insurgira, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, contra o acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região assim ementado (fls. 680/694):

DIREITO FINANCEIRO. CLASSIFICAÇÃO FINANCEIRA CONTÁBIL DA RECEITA DECORRENTE DA LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA A MOVIMENTAÇÃO, APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS E PAGAMENTO DOS SERVIDORES E FORNECEDORES DO MUNICÍPIO. FIXAÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA REAL – RLR PARA EFEITO DE CÁLCULO DA PRESTAÇÃO DO CONTRATO DE REFINANCIAMENTO DE DÍVIDA DO MUNICÍPIO COM A UNIÃO. EQUIPARAÇÃO ÀS RECEITAS EXCLUÍDAS DA RLR. NATUREZA DE RECEITA EXTRAORDINÁRIA. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DO PARÁGRAFO PRIMEIRO E INCISOS I E II DA CLÁUSULA 3ª DO CONTRATO DE REFINANCIAMENTO, CALCADO NA MEDIDA PROVISÓRIA 2.022-16 /2000.

1. A receita decorrente da licitação com os bancos privados não pode ser classificada como receita corrente, pois não guarda relação com aspectos tributários, de contribuições, agropecuários, industriais ou de transferências correntes, de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Também não está relacionada à receita de serviços, pois não decorre da contraprestação por um serviço prestado pelo ente público municipal.

2. A receita, *in casu*, não comporta natureza patrimonial, uma vez que o município detém o controle da folha de pagamento e o direito subjetivo de explorá-la economicamente por tempo indeterminado, e a folha de pagamento propriamente dita sequer é reconhecida no balanço patrimonial do ente público.

3. Equivocada a premissa de que a receita é resultante da fruição de patrimônio do ente concessor, patrimônio este representado pelos recursos financeiros em poder da instituição financeira em um dado momento, pois embora a instituição financeira vencedora do certame obtenha grande proveito indireto, a receita auferida pelo município decorre da negociação do direito de gestão e exploração da folha de pagamento dos servidores e fornecedores da municipalidade.

4. A atividade licitada, exploração da folha de pagamento, não pode ser considerada serviço público, pois não é destinada à satisfação de necessidades essenciais dos munícipes.

5. Não se faz necessário enquadrar a cessão do direito de explorar economicamente a folha de pagamento à instituição financeira privada no conceito *stricto sensu* de alienação de bem móvel, seja para efeito da exclusão da receita dela decorrente da Receita Líquida Real – RLR, seja para embasar sua classificação como receita de capital.

6. A venda da gestão das folhas salariais dos servidores públicos municipais aos bancos, cuja prática ainda não tem regras definidas, embora não possa ser enquadrada como alienação de bem móvel que gera receita de capital, deve ser a ela equiparada para os efeitos da lei.

7. Deve-se buscar a interpretação teleológica da previsão contratual, de forma a assegurar a tutela de interesses para a qual foi criada e se evitar o desvirtuamento do próprio contrato de refinanciamento da dívida do município para com a União.

8. O caput do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento aplica a regra geral do conceito de Receita Líquida Real, trazido pela MP 2.022-16/2000, e o rol dos incisos I e II referem-se às inclusões e exclusões na Receita Líquida Real.

9. A constatada ausência de regras definidas e específicas para a solução da controvérsia atrai a aplicação do art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, para fundamentar a equiparação da receita decorrente da venda da gestão da folha de pagamento do município aos casos de exclusão previstos no inciso I do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento, calcado na MP 2.022-16/2000.

10. A receita gerada com a contratação de instituição financeira para a movimentação, aplicação dos recursos financeiros e pagamentos dos servidores e dos fornecedores do município é evidentemente extraordinária, pois decorre de situação de caráter eventual.

11. A exclusão de receitas extraordinárias da Receita Líquida Real, como a receita oriunda da alienação da folha de pagamento, condiz com a finalidade e a lógica do contrato de refinanciamento.

12. Apelação a que se dá provimento.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 725/731).

Nas razões de seu recurso especial, a parte recorrente alega violação dos arts. 11 da Lei 4.320/1964 e 50, § 2º, da Lei Complementar 101/2000.

Diz que *"a receita advinda do pregão em análise deve ser enquadrada na classificação da categoria econômica Receita Corrente"* (fl. 739), e que cabe *"ao órgão central de contabilidade da União a atribuição de editar normas gerais para consolidação das contas públicas"* (fl. 741). Sucessivamente, na eventualidade de se concluir pela ausência de prequestionamento, afirma ter havido ofensa ao art. 535, II, do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/1973).

A parte adversa apresentou contrarrazões (fls. 746/769).

O recurso não foi admitido, razão por que foi interposto o agravo ora examinado.

É o relatório.

VOTO

Nos termos do que foi decidido pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça (STJ), "*aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*" (Enunciado Administrativo 2).

A decisão de admissibilidade foi devidamente refutada na petição de agravo e, por isso, passo ao exame do recurso especial.

A parte recorrente opôs embargos de declaração na origem com estes argumentos (fls. 701/703):

Verifica-se que o acórdão ora embargado foi omissivo acerca da aplicação dos art. 11 da Lei 4.320/64 e art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00).

[...]

Com efeito, a apreciação acerca da violação de tais dispositivos afigura-se fundamental para o deslinde do feito, na medida em que a referida norma dispõe acerca da classificação das receitas públicas, e, ainda, no tocante à atribuição do STN de ditar as normas gerais para consolidação das contas públicas.

Ao apreciar o recurso integrativo, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu o seguinte (fl. 728):

O voto condutor do julgado foi explícito ao fundamentar e concluir que o art. 11, § 1º, da Lei 4.320/1964, define: são Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Estabelecido também que a receita em discussão não guarda relação com aspectos tributários, de contribuições, agropecuários, industriais ou de transferências correntes, de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. Também não está relacionada à receita de serviços, pois não decorre da contraprestação por um serviço prestado pelo ente público municipal. No meu entender, não pode ser caracterizada como patrimonial. Neste ponto, importante destacar que o município detém o controle da folha de pagamento e o direito subjetivo de explorá-la economicamente por tempo indeterminado. A folha de pagamento propriamente dita sequer é reconhecida no balanço patrimonial do ente público.

Como se vê, o Tribunal de origem enfrentou expressamente a controvérsia, analisando de forma fundamentada as questões em discussão, e concluiu que a receita

em evidência não se enquadrava em nenhuma das classificações previstas no art. 11 da Lei 4.320/1964, tampouco em hipóteses correlatas de receitas patrimoniais, de serviços ou de transferências correntes.

Vê-se que inexistente a alegada violação do art. 535 do Código de Processo Civil de 1973, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

É importante salientar que julgamento diverso do pretendido, como no presente caso, não implica ofensa ao dispositivo de lei invocado.

No mérito, a controvérsia diz respeito à classificação da receita oriunda de licitação realizada pelo Município de São Paulo para seleção de instituição financeira qualificada para a celebração de contrato de cessão onerosa do direito de efetuar o processamento e a operacionalização da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos e de pensionistas.

O Tribunal de origem afastou a tese de que se trataria de receita corrente, destacando que não decorria de tributos, de serviços ou de receitas patrimoniais, mas da cessão onerosa do direito de explorar a folha de pagamento, negócio jurídico de caráter eventual e extraordinário.

Percebe-se que a Corte regional se fundamentou no art. 11 da Lei 4.320/1964, no art. 83, III, do Código Civil, na Medida Provisória (MP) 2.022-16/2000 (atual MP 2.185-35/2001) e no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), concluindo que a operação devia ser equiparada à alienação de bens, e, por isso, devia ser excluída da Receita Líquida Real (RLR) prevista no contrato de refinanciamento da dívida pública.

Também ficou consignado no acórdão recorrido que a correta classificação contábil da receita municipal decorria diretamente da apuração da Receita Líquida Real, sendo esse um parâmetro contratual previsto na Medida Provisória 2.022-16/2000 (norma que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária).

Segundo o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o contrato de refinanciamento de dívida firmado encontrava respaldo expresso no art. 7º da medida provisória.

Com isso, enfatizou que o conceito de Receita Líquida Real deveria obedecer fielmente as regras previstas nas cláusulas contratuais e estabelecidas pela MP 2.022-16/2000.

A União, em recurso especial, sustenta que houve violação ao art. 11 da Lei 4.320/1964 e ao art. 50, § 2º, da Lei Complementar 101/2000, defendendo que a receita deve ser classificada como Receita Corrente Patrimonial, por se tratar de contraprestação decorrente da exploração temporária de patrimônio público, não configurando alienação de bens ou direitos.

Além disso, afirma o ente federal que, nos termos do art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), compete à Secretaria do Tesouro Nacional a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, e ressalta a necessidade de uniformização da interpretação contábil, sob pena de inviabilizar a consolidação das contas nacionais.

A irresignação merece prosperar.

O Tribunal de origem assim se manifestou sobre o cerne da questão (fls. 683/689):

A classificação financeira contábil da receita auferida pelo município repercute, no caso dos autos, no cálculo da Receita Líquida Real - RLR, base de cálculo utilizada como parâmetro para os pagamentos mensais da dívida refinanciada com a União, na base de 13%.

O Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento de Dívidas para com a União (fls. 144-145) está amparado na Medida Provisória 2.022-16/2000, atual MP 2.185-35/2001, que, no art. 7º e seus incisos, define a Receita Líquida Real, as exclusões e as inclusões.

No parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato (fls. 124-125), está estabelecido que a RLR, para efeitos do contrato, corresponderá à receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, observado o seguinte:

I - serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital; e

II - serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que por meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder

público, concedidas com base no referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

[...]

Diante dessa constatada ausência de regras definidas e específicas para a solução da presente controvérsia, a equiparação mencionada encontra fundamento no art. 40 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Deve ser aplicada ao presente caso, portanto, a exclusão prevista no inciso I do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento, calcado na MP 2.022-16/2000.

A regra geral das obrigações determina que deve prevalecer o que foi livremente pactuado entre as partes (*pacta sunt servanda*), uma vez que o contrato faz lei entre as partes, como garantia, inclusive, da segurança jurídica das relações.

A avaliação efetuada pela STN provoca o desvirtuamento do próprio contrato de refinanciamento da dívida do município para com a União, ao pretender incluir receita claramente extraordinária na base de cálculo das prestações – RLR.

O *caput* do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento, de fato, aplica a regra geral do conceito de Receita Líquida Real trazido pela MP 2.022-16/2000, mas o rol dos incisos I e II, no que se refere às inclusões e exclusões na Receita Líquida Real, não deve ser considerado apenas como previsões especiais, de inclusão e exclusão.

Deve-se buscar a interpretação teleológica dessa previsão contratual, cuja base está na Medida Provisória 2.022-16/2000 (atual MP 2.185-35/2001), de forma a assegurar a tutela de interesses para a qual foi criada.

É de extrema importância ao caso em tela que se defina a abrangência da Receita Líquida Real em comparação com a Receita Corrente Líquida – desta que é significativamente maior que da primeira, pois engloba as receitas orçamentárias arrecadadas da administração direta, autarquias, fundações e estatais –, enquanto a primeira considera apenas a fonte Tesouro.

Conforme previsto no Manual de Procedimentos da Receita Pública (Portaria STN 340/2006), as receitas públicas ordinárias são aquelas que ocorrem regularmente em cada período financeiro. As extraordinárias são aquelas que decorrem de situações emergenciais ou em função de outras de caráter eventual.

A receita gerada com a contratação de instituição financeira para a movimentação, aplicação dos recursos financeiros e pagamentos dos servidores e dos fornecedores do município é evidentemente extraordinária, pois decorre de situação de caráter eventual.

A mera possibilidade de o Município de São Paulo decidir usufruir novamente da contraprestação ofertada pelas instituições bancárias não confere a essa receita a característica de ordinária, como defendido na sentença.

Da interpretação teleológica do *caput* do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento e dos incisos I e II exsurge a classificação das inclusões e exclusões da Receita Líquida Real.

Assim, as exclusões previstas no inciso I classificam-se justamente como receitas extraordinárias, provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital.

A exclusão de receitas extraordinárias da Receita Líquida Real – no caso, a receita oriunda da alienação da folha de pagamento –, coaduna com a finalidade lógica do contrato de refinanciamento.

Em relação à possibilidade de a administração pública celebrar contrato com instituição financeira para a gestão da folha de pagamentos, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 3.042/2008 – Plenário –, assim firmou seu entendimento (sem destaque no original):

9.1.1. o direito de um ente público, no caso o INSS, de contratar instituições financeiras para prestar serviços financeiros necessários à consecução de suas atividades de auto-administração e implementação de ações governamentais, como a gestão da folha de pagamentos previdenciários, pode ser considerado **um ativo especial intangível** e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação. Este bem ou direito não pode ser, no entanto, objeto de alienação;

Isso porque, como é de sabença geral, há mais de 20 anos vêm sendo publicadas notícias de que os governos buscam novas receitas para reforçar o ajuste fiscal e preparam licitações para a administração de folhas de pagamentos do funcionalismo público.

Noutra oportunidade, o TCU afirmou (sem destaque no original):

Embora, **do ponto de vista contábil e econômico, a folha de pagamentos de servidores possa ser considerada ativo da União, na medida que a sua exploração por terceiros tenha valor econômico e possa gerar receita para o Estado**, ainda assim seria impróprio qualificar tal atividade como "alienação da gestão financeira", pois não se está a transferir o domínio e a titularidade desses ativos a terceiros, uma vez que a Administração não pode transferir o que não é seu. Os valores mensalmente creditados são de pertença dos servidores públicos. A Administração apenas assume o compromisso de promover o depósito em determinada instituição financeira. E é exatamente tal comportamento que tem valor econômico e é avaliável pelo mercado em pecúnia.

A folha de pagamento, por meio da qual se efetiva a remuneração dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, além de outros serviços similares, constitui-se em subproduto da atividade de gestão da Administração Pública, cujo valor pode ser aferível monetariamente e transformado em receita para a Administração.

[...]

A receitas públicas advindas de contraprestação pecuniária ao contrato de prestação, em caráter de exclusivo, dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços similares integram o Orçamento Geral da União, devendo, assim, serem recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e estarem previstas na Lei Orçamentária, em respeito aos princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa, presentes nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.

(Acórdão 1940/2015 – TCU – Plenário)

Ou seja, o Tribunal de Contas da União compreende que a folha de pagamento qualifica-se como um ativo público de natureza intangível, cujo valor econômico pode ser explorado mediante licitação, mas que não se confunde com bem alienável, de modo que as receitas decorrentes da sua exploração devem ser tratadas como receitas públicas integrantes do orçamento público.

Comungo desse entendimento da Corte de Contas da União.

Segundo disposição expressa do art. 11, § 1º, da Lei 4.320/1964 (destaque inovado):

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, **patrimonial**, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

E exatamente nesse tocante é que essa compreensão vai ao encontro da tese da União segundo a qual a prestação de serviços bancários de gestão da folha de pagamento não configura alienação de bem móvel ou de direito subjetivo, mas sim a contratação para exploração de ativo público de natureza imaterial.

No caso concreto foi consignado que tinha havido uma contratação administrativa de determinada instituição com a previsão de retribuição financeira ao contratante (ente público) em razão do próprio objeto contratual – a administração desse ativo.

Partindo dessas premissas, esses ingressos devem realmente ser classificados como Receita Corrente Patrimonial.

Tal como consta nas lições doutrinárias de Direito Financeiro, *in verbis*:

Receitas patrimoniais, como o próprio nome sugere, são aquelas oriundas do patrimônio do ente público, a exemplo das receitas decorrentes da exploração de bens móveis, imóveis, e participações societárias.

Caracterizam-se como receitas não tributárias patrimoniais as quantias, com natureza de preço público, pagas pelo direito de uso ou usufruto de um bem público, como por exemplo, o pagamento pela utilização de espaços para quiosques e zonas azuis. Da mesma forma, a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM, os royalties de petróleo (incluindo participações especiais), e a Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Hídricos - CFURH, todos de mesma natureza jurídica que remonta ao art. 20, § 1.º, da CF/1988. Tais exações, embora observem todos os requisitos do art. 3.º do CTN, **não são tributos, pois decorrem da exploração do próprio patrimônio público, e não do particular.**

[OLIVEIRA, Regis Fernandes de (coord. geral); HORVATH, Estevão (coord.); CONTI, José Mauricio (coord.); SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lições de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016 – sem destaque no original.]

Não por outro motivo que a União sustenta, com razão, que a receita obtida pela contratação dos serviços bancários em questão configura hipótese de utilização de patrimônio do ente público, devendo ser enquadrada na categoria econômica Corrente e na subcategoria Patrimonial, ainda mais por refletir no patrimônio do ente proporcionalmente ao tempo de vigência do contrato (fl. 796).

Seguindo essa lógica, vejamos o que dispõe o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da Secretaria do Tesouro Nacional (destaques inovados):

O §1º e 2º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964, classificam as receitas orçamentárias em “Receitas Correntes” e “Receitas de Capital”. A codificação correspondente seria:

1- Receitas Correntes

Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas.

Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, nem no conceito de receita de capital (Outras Receitas Correntes).

2- Receitas de Capital

Receitas Orçamentárias de Capital são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de

se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.

Receitas de Capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

(Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 11. ed. – Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>)

Dessa forma, não se sustenta, pois, a compreensão esposada no acórdão recorrido segundo a qual "[a] *receita gerada com a contratação de instituição financeira para a movimentação, aplicação dos recursos financeiros e pagamentos dos servidores e dos fornecedores do município é evidentemente extraordinária, pois decorre de situação de caráter eventual*" (fl. 689).

Corroborando essa constatação, preleciona a doutrina especializada:

Sob o aspecto da regularidade, as receitas podem ser classificadas como ordinárias ou extraordinárias. São ordinárias as receitas previstas regularmente previstas na lei de orçamento, para atender às despesas públicas usuais do Estado. **Consideram-se extraordinárias as receitas excepcionalmente geradas para fazer frente a despesas emergenciais, em virtude de comoções internas, guerras ou calamidades públicas.**

[OLIVEIRA, Regis Fernandes de (coord. geral); HORVATH, Estevão (coord.); CONTI, José Mauricio (coord.); SCAFF, Fernando Facury (coord.). *Lições de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016 – destaque inovado.]

Outro ponto levado em consideração nas razões de decidir do Tribunal de origem foi o conceito e a abrangência da Receita Líquida Real tal como previsto na Medida Provisória 2.185-35/2001 (destaques ausentes no original):

Art. 7º Para os fins desta Medida Provisória, **entende-se como RLR a receita realizada nos doze meses anteriores** ao mês imediatamente anterior àquele em que ela estiver sendo apurada, observado o seguinte:

I - **serão excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas a qualquer título, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital; e**

II - serão computadas as receitas oriundas do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação destinado à concessão de quaisquer favores fiscais ou financeiros, inclusive na forma de empréstimos ou financiamentos, ainda que

por meio de fundos, instituições financeiras ou outras entidades controladas pelo poder público, concedidas com base no referido imposto e que resulte em redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus.

Nos exatos termos do acórdão recorrido (fl. 694):

O caput do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento aplica a regra geral do conceito de Receita Líquida Real, trazido pela MP 2.022-16/2000, e o rol dos incisos I e II referem-se às inclusões e exclusões na Receita Líquida Real.

A constatada ausência de regras definidas e específicas para a solução da controvérsia atrai a aplicação do art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, para fundamentar a equiparação da receita decorrente da venda da gestão da folha de pagamento do município aos casos de exclusão previstos no inciso I do parágrafo primeiro da Cláusula 3ª do Contrato de Refinanciamento, calcado na MP 2.022-16/2000.

Ocorre que, em razão de todas as conclusões articuladas até aqui, a receita oriunda da contratação em evidência, de fato, não deve ser excluída da Receita Líquida Real, nos termos da dicção literal do próprio art. 7º da Medida Provisória 2.185-35/2001, que guarda identidade com o mesmo dispositivo da MP 2.022-16/2000 (normativo utilizado pelo acórdão recorrido), pois o caso em análise não configura ou retrata operação de crédito, de anulação de restos a pagar, de alienação de bens, de transferências vinculadas, de transferências voluntárias ou de doação.

Não há como negar que a receita resultante dos serviços bancários abordados nos presentes autos é uma fonte de renda habitual para as instituições financeiras e para o ente público, uma vez considerada a vigência do contrato administrativo que respalda tal relação jurídica, sendo correto afirmar que é uma receita corrente.

Ante o exposto, conheço do agravo para dar provimento ao recurso especial a fim de restabelecer os termos da sentença.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2022/0288709-9

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.208.346 /
DF

Números Origem: 00259979220064013400 200634000267304 259979220064013400

PAUTA: 16/10/2025

JULGADO: 16/10/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. RONALDO MEIRA DE VASCONCELLOS ALBO

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : UNIÃO
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROCURADORA : DENIZE SATIE OKABAYASHI GARCIA - SP194732
PROCURADORES : ZENY YUNG KIM - SP185832
REGINALDO SOUZA GUIMARÃES - SP210677
PROCURADORES : ADRIANA PETRILLI LEME DE CAMPOS - SP167657
RAPHAEL ANDRADE PIRES DE CAMPOS - SP257112

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IRPJ/Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - Demonstrações Financeiras (DCTF)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina (Presidente), Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.