



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70065365314 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
CANGUÇU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR MARCELO BANDEIRA
PEREIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Canguçu. Lei Municipal n.º 4.199/2015. Criação de fundo especial de natureza contábil com a finalidade de gerir recursos para adquirir ou construir imóvel a ser utilizado pela Câmara de Vereadores. Lei de iniciativa do Legislativo. Utilização de recursos próprios do Parlamento. Ausência de ingerência administrativa ou orçamentária no Poder Executivo. Inexistência de vício formal ou material a macular a norma editada. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Municipal n.º 4.199, de 18 de março de 2015, do Município de Canguçu, que *institui o fundo especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Canguçu*, por afronta ao artigo 82, incisos III e IX, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que, consoante se infere do disposto no artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal, é de competência do Poder Executivo instituir fundos, não cabendo ao Legislativo essa prerrogativa. Asseverou a indiscutível natureza orçamentária da lei fustigada, sendo do Executivo a competência para gerir e executar o orçamento. Aduziu que é de competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que promovam a criação de fundos municipais, o que sobressai, também, do teor do artigo 165 da Carta Federal e da leitura dos artigos 72 e 73 da Lei n.º 4.320/1964. Asseverou, ainda, que o legislativo não produz receitas, não tendo, por isso mesmo, condições de instituir fundos. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido (fls. 02/12 e documentos das fls. 13/20).

O pedido liminar foi indeferido (fls. 23/6v.), sem recurso do interessado (certidão da fl. 33).

A Câmara Municipal de Vereadores, notificada, prestou suas informações, aduzindo que a alegação de usurpação de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

competência e violação a preceitos constitucionais não procede, já que o fundo instituído se destina, exclusivamente, à aquisição e construção da sede do Legislativo. Discorreu sobre a constituição e composição dos fundos, relembrando jurisprudência dessa Corte que consagrou a constitucionalidade da instituição de fundo na forma adotada. Pleiteou, assim, a improcedência do pleito (fls. 37/42).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, apresentou a defesa da norma, sustentando que a lei fustigada não tem natureza orçamentária, não altera o percentual de dotações do Município ou os valores destinados ao Legislativo, não havendo qualquer ingerência nas verbas do Executivo. Afirmou que a norma atacada versa sobre administração interna da Câmara, inexistindo vício de iniciativa ou afronta à separação dos poderes. Salientou, ainda, que eventual saldo orçamentário positivo do fundo verificado em cada ano poderá ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, consoante autorizado pela Lei n.º 4.320/1964, não havendo que se falar em ausência de receita para constituição do fundo. Postulou, por fim, a improcedência integral do pedido (fls. 45/53).

É o breve relatório.

2. Em que pese o respeitável entendimento trazido pelo proponente, não merece guarida a pretensão deduzida na petição inicial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A Lei Federal n.º 4.320/1964, norma recepcionada pela Constituição Federal de 1988, em seu Título VII, trata dos fundos especiais, assim preceituando:

TÍTULO VII

Dos Fundos Especiais

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Nessa linha, os fundos especiais são constituídos por receitas específicas, vinculadas por lei à realização de determinados objetivos ou serviços.

No caso em apreço, a Lei Municipal n.º 4.199, de 18 de março de 2015, instituiu o Fundo Especial da Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, sem personalidade jurídica, destinado à *gestão de recursos financeiros com a finalidade aquisição e/ou construção de imóvel para utilização da Câmara Municipal* (parágrafo 1º do artigo 1º).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Ainda segundo a norma municipal, o fundo será composto pela *economia orçamentária relativa a dotações atribuídas ao Poder Legislativo* e pelos *rendimentos de aplicação financeira dos recursos depositados em conta específica do Fundo* (artigo 2º, incisos I e II), ficando autorizada sua inclusão na Lei Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (artigo 5º), limitada sua existência ao cumprimento do objeto estabelecido no artigo 1º (artigo 4º).

Como se observa, cuida-se de fundo instituído para atender necessidades administrativas e de gestão orçamentária próprias e específicas da Casa Legislativa Municipal, em nada alterando as dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo nas leis orçamentárias municipais, não tendo o ato normativo vergastado o caráter orçamentário pretendido pelo proponente.

Igualmente, a criação do referido fundo não traz qualquer nova obrigação ao Poder Executivo, tampouco interfere em sua gestão financeira ou orçamentária ou mesmo nos percentuais a ele destinados nas leis orçamentárias, não havendo que se falar, pois, em afronta ao princípio da separação e independência entre os Poderes, já que o Fundo será composto, unicamente, com dotações orçamentárias próprias do Legislativo e por aplicações financeiras por ele promovidas, cumprindo-lhe, com exclusividade, a responsabilidade por sua gestão.

Logo, não há dúvida de que a iniciativa da lei para sua instituição só poderia ser do próprio Poder Legislativo, nos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

termos do artigo 53, inciso XXXV, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria, consagrado no artigo 8º, *caput*¹, da Carta da Província:

Art. 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...].

XXXV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, bem como elaborar sua folha de pagamento;

[...].

Não por outra razão, essa Corte de Justiça tem reconhecido ao Legislativo a prerrogativa de instituir fundos em situações como a presente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 2.496/2013. MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DE NATUREZA CONTÁBIL. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PRÓPRIO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS. NÃO INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE VICIO FORMAL OU MATERIAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061974457, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 09/03/2015)

¹ Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
[...].



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL QUE CRIA FUNDO ESPECIAL DE NATUREZA CONTÁBIL. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PRÓPRIO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. O fundamento da demanda é a violação do art. 90 da Lei Orgânica do Município de Terra de Areia e o art. 154, IX da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. O Poder Legislativo possui dotação orçamentária própria, devendo receber do Poder Executivo, os recursos previstos no orçamento até o dia 30 de cada mês, na forma do art. 91 da Lei Orgânica do Município de Terra de Areia e art. 29-A da Constituição Federal. Evidente que quando a Câmara de Vereadores cria fundo, como o ora impugnado, para a construção de prédio que servirá de sua sede, está destinando verba que lhe é própria. Não se vislumbra qualquer ingerência da Câmara sobre verba do Poder Executivo. Ausentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. Agravo desprovido. Unânime. (Agravo Regimental Nº 70056315989, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 14/10/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM AS CARACTERÍSTICAS DA GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. EFEITO CONCRETO. INEXISTÊNCIA. PRELIMINAR REJEITADA. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. MATÉRIA DISCIPLINADA PELA LEI NO. 4.320/1964. VÍCIO DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. NÃO-INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70034015362, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 14/06/2010)

Por fim, importante consignar, ainda, que a norma atacada não cria qualquer despesa sem previsão orçamentária, não se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

vislumbrando, assim, qualquer vício formal ou material que macule a lei impugnada.

3. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja julgada **improcedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Porto Alegre, 14 de agosto de 2015.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

VLS/MPM