



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

PARECER

Ref: Projeto de Lei 028/2019: Dispõe sobre a revogação municipal da Lei Municipal 1.567/18 e dá outras providências.

Pelo presente, atendendo a solicitação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, passo a analisar juridicamente o projeto de lei n 28/2019.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do poder legislativo, que pretende a revogação da Lei Municipal 1.567/19 cujo conteúdo criara o Fundo Especial de Natureza Contábil na Câmara Municipal de Ilha Comprida.

Sobre a iniciativa legislativa, essa se verifica regular, uma vez que o Fundo Contábil fora criado por lei de iniciativa parlamentar, por tratar-se de fundo a ser gerido por essa Edilidade, e da mesma forma só poderia ser revogado por este mesmo poder que o instituiu.

Pelo princípio do paralelismo das formas, a norma revogadora deverá seguir a mesma forma da lei em que se pretende extinguir os efeitos. Neste sentido o referido projeto verifica-se regular, uma vez que o fundo criado por lei ordinária municipal poderá ser revogado por ato normativo da mesma espécie.

Sobre o mérito da proposição, não há óbices legais para a sua propositura. Inclusive, em parecer anexo já exarado por esta procuradoria, foram analisados os aspectos legais sobre o uso do fundo em questão, diante do impasse quanto a aspectos como o limite constitucional dos gastos da Câmara Municipal.

Justifica-se a medida, por cautela do gestor do fundo em questão, diante dos diversos entendimentos divergentes sobre os recursos.

Evidência dessa dissonância de entendimentos está na mencionada consulta realizada ao escritório regional do Tribunal de Contas, assim como



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA
- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
Procuradoria Jurídica

no parecer emitido pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) anexado a este, que apesar de não estar em consonância com o entendimento deste departamento jurídico, comprova a disparidade de entendimentos sobre a criação e utilização de fundos contábeis criados no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Pelas razões supramencionadas, o parecer é no sentido pela constitucionalidade e legalidade do projeto 28/2019.

Este é o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Ilha Comprida em, 04 de abril de 2019

Dra. Camila Naomy Ueti
Procuradora Jurídica
OAB/SP 360.688



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Anexo I

PARECER

Assunto: Utilização dos valores contido no Fundo Especial de Natureza Contábil da Câmara de Vereadores do Município de Ilha Comprida, criado pela Lei nº 1567 de 26 de dezembro de 2018.

Em atendimento à solicitação da Presidência da Câmara, passo a analisar, juridicamente, a utilização do saldo constante no Fundo Especial Contábil criado no ano de 2018, diante dos seguintes questionamentos:

- a. É possível a criação e manutenção de fundo contábil pela Câmara de Vereadores?
- b. Os saldos constantes do ano anterior podem ser mantidos no fundo especial, ou devem ser devolvidos ao Poder Executivo?
- c. A utilização dos valores constantes do fundo contábil deve ser incluído na apuração do limite constitucional de 7% (sete por cento)?

Pois bem, quanto a primeira indagação, em jurisprudência recente, o Supremo Tribunal Federal enfrentou semelhante questionamento, e decidiu no sentido da possibilidade da criação de fundos contábeis pelo Poder Legislativo Municipal, com base da autonomia financeira e administrativa entre os Poderes, conforme ementa a seguir:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO FINANCEIRO. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DE NATUREZA CONTABIL. CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO PRÓPRIO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS. **NÃO INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXECUTIVO.** CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 2º, 29, 29-A E 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. *O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compreensão diversa demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão*



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Pelo exposto, em síntese, concluo o seguinte:

- a. É possível a criação e manutenção de fundo contábil pela Câmara de Vereadores.
- b. Os saldos constantes do ano anterior podem ser mantidos no fundo especial, apenas se houver dotação orçamentária correspondente às finalidades que embasaram a criação do fundo.
- c. A utilização dos valores constantes do fundo contábil deve ser incluído na apuração do limite constitucional de 7% (sete por cento), constante no art.29-A, CF.

É este meu parecer. s.m.j..

Ilha Comprida, 27 de fevereiro de 2019.

Dra. Camila Naomy Ueti
Procuradora Jurídica
OAB/SP 360.688

Anexo II

PARECER

Nº 0284/2019

- PL – Poder Legislativo. Fundo contábil gerido pela Câmara. Ilegalidade.

CONSULTA:

Uma Câmara anexou o texto de Lei Municipal que cria um fundo contábil no âmbito do Legislativo e indaga: O fundo tem competência para promover licitação? A quem compete fazer a solicitação de contratação - o Secretário Geral da Câmara Municipal ou o Secretário do Fundo Municipal? Quem informa o saldo financeiro e orçamentário do fundo - o Presidente da Câmara Municipal ou os componentes do fundo? É necessário um contador específico para realizar a contabilidade do fundo? A sua contratação e consequente pagamento é feito com recursos da Câmara Municipal ou com recursos do fundo?

RESPOSTA:

Em 2017 a mesma consulente submeteu ao IBAM um Projeto de Lei criando um fundo semelhante, se não igual ao da Lei ora trazida à consulta e naquela ocasião o IBAM respondeu aos questionamentos por meio do Parecer 3960/2017, que assim dizia:

"Constituem os fundos uma forma de gestão especial de recursos públicos, conforme prevê os arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64, com as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

De outro lado, a Câmara não administra o Município, logo não pode ser o titular de recursos destinados à realização de objetivos específicos de atendimento às necessidades públicas. Suas despesas são apenas de manutenção das atividades da Câmara, de investimentos em equipamentos e materiais para os serviços da Câmara, além daqueles voltados às suas instalações físicas e ao pagamento de pessoal, inclusive dos vereadores.

Ademais, o orçamento público é uno (Lei nº 4.320/64, art. 2º), no qual todas as receitas são auferidas pelo Executivo, ficando a despesa a cargo das unidades descentralizadas e dos fundos contábeis. Assim, quem é competente para criar fundos é o Executivo, para aquelas atividades ou serviços que merecem uma atenção especial, através de forma diferenciada de administração.

Todas as despesas da Câmara devem estar detalhadas no seu orçamento, parte integrante do orçamento municipal. Não cabe à Câmara reservar recursos para uma aplicação determinada. Não pode, ademais, dar destino a ações não previstas no orçamento e não pode especificar ações a serem conduzidas com verbas não utilizadas. Ao final de cada exercício cabe-lhe devolver ao Executivo os eventuais recursos recebidos e não utilizados.

A alternativa de o superávit financeiro apurado em balanço anual da Câmara ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do fundo desejado, é absolutamente impossível. O saldo deve ser devolvido ao Executivo.

Ademais, a Câmara não pode ter sede própria. O patrimônio público municipal, representado por um conjunto de bens móveis e imóveis, pertence à pessoa jurídica do Município e não a um Poder ou outro. Ainda que determinados bens possam estar a serviço deste ou daquele Poder, pertencem todos ao patrimônio municipal. A propriedade deles não é do Executivo ou do Legislativo, mas do Município, competindo ao Poder Executivo administrar a totalidade dos bens. Como observa Hely Lopes Meirelles, "Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais,

respeitada a competência do Presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade, mas, mesmo no que toca a esses bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao Presidente..." (In Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 231).

Acerca dos recursos financeiros da Câmara, diz o art. 168 da Constituição Republicana que os recursos referentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo lhes sejam entregues até o dia 20 de cada mês.

No que se refere à execução do orçamento, o Título IV da Lei nº 4.320/64 (Capítulo I, arts. 47 a 50), dispõe sobre a programação da despesa, prescrevendo as normas a serem seguidas pelas unidades orçamentárias. Está ali dito que a fixação de cotas trimestrais deve atender ao objetivo de assegurar, a cada unidade, a soma de recursos necessários à execução de suas despesas. Por isso que é de se entender que compete à Câmara encaminhar ao Executivo a sua previsão trimestral de despesas, cujos recursos lhes serão entregues mensalmente.

Ao término do exercício, deverá a Câmara apresentar o balanço de suas contas ao Executivo, de modo a integrar a prestação de contas anual do Município, diante do princípio da unidade do orçamento. Os eventuais saldos de caixa deverão ser devolvidos à Tesouraria da Prefeitura, salvo os valores correspondentes aos restos a pagar, que se referem às despesas empenhadas mas não pagas até 31 de dezembro.

No correr do exercício, os valores que sobejarem do orçamento podem ser devolvidos à Prefeitura ou abatidos das previsões de despesa dos meses seguintes, tudo de modo a que o orçamento seja executado conforme o previsto. Findo o exercício, ocorrerá a prestação de contas e a devolução acima citada. Essa devolução, contudo, pode ser mensal ou em outra periodicidade, se assim entender o Legislativo. Não cabe ao Legislativo, de outra parte, fixar despesas a serem cobertas com o superávit, vez que o seu orçamento terá sido cumprido e o Legislativo não exerce

funções relativas à execução de obras e serviços no Município.

É possível à Câmara Municipal realizar aplicações financeiras dos saldos duodecimais disponíveis em sua conta corrente, desde que não comprometa o pagamento das despesas previamente fixadas. Os rendimentos auferidos deverão ser contabilizados como receitas patrimoniais do Município, não podendo a Câmara dispor destes valores como se fossem recursos próprios.

Assim vem decidindo o Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgados - 1274

1. O lançamento contábil para a Câmara Municipal de Vereadores devolver o numerário correspondente ao duodécimo não utilizado durante o exercício é aquele que credita a conta Bancos e debita a conta Suprimentos. Em relação ao montante utilizado na realização de despesa, deverá compor a prestação de contas do Poder Legislativo ao Poder Executivo.

2. Consoante as normas da Lei Complementar nº 101/2000, o valor do suprimento não utilizado pelo Poder Legislativo e devolvido ao Tesouro Municipal, administrado pelo Poder Executivo, não integra a Receita Corrente Líquida, pois representaria duplicidade, situação vedada pelo art. 19, IV, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...).

6. Os percentuais previstos no art. 29-A, caput, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, representam apenas o limite máximo de despesas do Poder Legislativo, não significando que a Câmara de Vereadores tenha direito a receitas correspondentes ao respectivo percentual.

7. A forma mais adequada de estabelecimento dos recursos destinados ao Poder Legislativo é a fixação de dotação no Orçamento Anual, observadas as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e atendidos a todos os limites constitucionais ou determinados pela legislação aplicável, não podendo suplantar os percentuais previstos no art. 29-A, caput, da

Constituição Federal`.

Prejulgados - 2018

1. É defeso à Câmara de Vereadores efetuar repasses financeiros de seu orçamento a título de doações, por não se enquadrar dentro de suas atribuições constitucionais, não se cogitando, portanto, de algum limite de percentual de seu orçamento para tal procedimento.

2. A restituição pela Câmara do saldo do suprimento não utilizado deve ocorrer até o dia 31 de dezembro, não havendo impedimento para que se processe antes do termo aprazado. Efetuada a devolução, afasta-se da Câmara a gerência dos recursos, não lhe incumbindo apontar a sua futura utilização`.

Sobre a eventual construção de nova sede da Câmara, decidiu, com propriedade, o Tribunal de Contas de Minas Gerais:

"Aquisição e formalização de terreno para construção de sede da Câmara Municipal: a) Não há vedação para a compra de terreno e a construção de sede própria tanto pelo Poder Executivo municipal quanto pela Câmara Municipal, desde que tal despesa esteja vinculada a programa governamental inserto no plano plurianual e esteja também prevista na lei de diretrizes orçamentárias, devendo ainda existir dotação orçamentária própria na lei orçamentária anual e serem cumpridas as exigências da Lei de Licitações, além de se observar o limite constitucional estabelecido no art. 29-A da Constituição da República. b) O registro de propriedade de um bem público, seja ele móvel ou imóvel, não poderá ser feito em nome de órgãos despersonalizados, como são a Prefeitura Municipal e a Câmara Municipal, mas tão somente em nome da pessoa jurídica de direito público correspondente, isto é, do município; c) A aquisição de bem imóvel deve ser formalizada por escritura pública, realizando-se, posteriormente, a devida transcrição no Cartório de Registro de Imóveis (art. 531, Código Civil). d) Em regra, verifica-se que a aquisição de imóvel pela Câmara Municipal e pelo Poder Executivo municipal opera-se, por meio de desapropriação. Todavia, caso a Câmara Municipal e a Prefeitura optem pelo contrato de compra e

venda, o administrador deverá atentar para os requisitos da lei civil (bem, preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica de iniciativa do Poder Executivo, demonstração do interesse público, observância do devido procedimento licitatório, ressalvado esse último a hipótese do inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93" (Consulta n. 837547. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 24/11/2010 in <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1421.pdf>).

É de se entender, por fim, que o Fundo de que trata a consulta não pode ser criado, por flagrante ilegalidade".

Ficam mantidas as considerações acima, sendo certo que a Câmara não pode manter um fundo contábil e nem administrar recursos financeiros nos termos da lei anexada, que afronta as normas legais.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de fevereiro de 2019.