



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 233/2019

**Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos**

**Ref.: Indicação nº 2663/2019 – Vereador Fabricio Bizarri – Instituir o projeto “Câmara com Carinho” para destinar o excesso de receita da Câmara Municipal para ações sociais, culturais e esportivas**

### 1. Do Relatório

Trata-se de consulta formulada com vistas a obter um posicionamento jurídico relativo à proposta formulada pelo Nobre Edil.

Para tanto, em suas justificativas à proposição, assevera que:

*“Em 2017, a Assembleia Legislativa do Estado da Bahia criou o Projeto “Assembleia de Carinho”, com o objetivo de posicionar o Poder Legislativo baiano como instrumento de iniciativas sociais voltadas para o bem-estar da sociedade. Coordenada sempre pela primeira-dama da Assembleia, a ação conta ainda com a participação de todas as deputadas mulheres e esposas de parlamentares, além de servidores do Legislativo.*

*A Assembleia de Carinho ganhou força e se consolidou como instrumento importante na promoção de iniciativas sociais do parlamento baiano, firmando convênios, parcerias e realizando ações de solidariedade em diversas instituições filantrópicas do Estado.*

*A ação pioneira no Brasil foi reproduzida por outras assembleias legislativas e câmaras de vereadores em todo o país demonstrando a assertividade da iniciativa que aproxima o Parlamento da população. A consolidação do projeto traz consigo a integração entre o Legislativo a sociedade civil em ações que transformam e inspiram.*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*As ações do projeto são desenvolvidas a partir da arrecadação de recursos junto aos servidores, empresários e instituições públicas, assim como o próprio poder legislativo que poderá destinar parte de seus recursos em nome do interesse público envolvido nas áreas social, cultural e esportiva.*

*Por esse motivo, havendo relevância na instituição deste projeto para a Câmara Municipal de Valinhos, é que se apresenta a presente indicação, solicitando a solidariedade e os préstimos da atual Presidência para promover os caminhos necessários à instituição da "Câmara de Carinho" no Poder Legislativo de Valinhos."*

Advindo-se daí a dúvida quanto à legalidade do atendimento da solicitação na forma pretendida.

## 2. Da Fundamentação

A primeira premissa a ser considerada como fundamento jurídico da questão trata das competências constitucionais atribuídas a cada poder.

Segundo a "Teoria da Divisão de Poderes" ou "Sistema de Freios e Contrapesos" consagrada por Montesquieu em seu livro "O Espírito das Leis", baseado nas obras "Política" de Aristóteles e "Segundo Tratado do Governo Civil" de John Locke sistematiza-se a divisão de poderes, estabelecendo a autonomia e os limites de cada poder. Essa divisão clássica é prevista no artigo 2º da Constituição Federal:

*"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

De tal sorte que as despesas do Poder Legislativo devem dar-se exclusivamente para o desempenho de suas atribuições de se organizar, legislar, administrar, fiscalizar e julgar as contas do Prefeito.

(ACP) X



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

De maneira que quanto à análise do caso concreto devemos considerar principalmente a aplicação dos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, respectivamente transcritos:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”*

*“Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”*

De tal sorte que se faz necessário trazer a conceituação doutrinária dos princípios a fim de elucidar os preceitos constitucionais:

*“O princípio da legalidade trata-se da valorização da lei acima dos interesses privados, ou seja, pessoais. Nesse sentido, a administração pública só pode ser exercida se estiver de acordo com as leis, fazendo com que a atuação do Executivo concretize somente a vontade geral dos cidadãos e cidadãs, ou seja, o princípio da legalidade vai contra a um comportamento personalista, favoritismos, entre outras práticas. A ideia é valorizar a cidadania e o interesse coletivo.*

*Além disso, é importante ressaltar que a atividade de todos os agentes públicos – desde o Presidente da República, até servidores municipais – está submetida à obediência, cumprimento e prática das leis.”*

*“O princípio da impessoalidade busca traduzir a noção de que a administração pública deve tratar todos os cidadãos e cidadãs sem discriminações. Divergências ou convergências políticas/ideológicas, simpatias ou desavenças pessoais não podem interferir na atuação e tratamento por parte dos servidores públicos. Nesse sentido, o próprio texto*

(ACP) X



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*legislativo assegura que o ingresso em cargos e funções administrativas depende primordialmente de concursos públicos, a fim de assegurar a impessoalidade e a igualdade por parte dos concorrentes.*

*O artigo quinto da Constituição Federal (1988) determina que "todos são iguais perante a lei" e o princípio da impessoalidade vem para reforçar essa ideia no âmbito da administração pública."*

*"O princípio da moralidade obriga os agentes públicos a atuarem em conformidade com os princípios éticos. Todo comportamento que vise confundir e/ou prejudicar o exercício dos direitos por parte da sociedade será penalizado pelo descumprimento do princípio em questão.*

*É importante levar em consideração que o princípio da moralidade não se refere exatamente à moral comum, mas sim aos valores morais que estão postos nas normas jurídicas. Ainda assim, toda ofensa à moral social, que esteja associada a alguma determinação jurídica, também será considerada uma ofensa ao princípio da moralidade." (fonte: [www.clp.org.br/limpe-os-5-principios-da-administracao-publica-mlg2/](http://www.clp.org.br/limpe-os-5-principios-da-administracao-publica-mlg2/))*

*"o princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades - administrativas ou legislativas -, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes. (...) deve ser utilizada como parâmetro para se evitarem os tratamentos excessivos (ubermässig), inadequados (unangemessen), buscando-se sempre no caso concreto o tratamento necessariamente exigível (erforderlich, unerlässlich, unbedingt notwendig), como corolário ao princípio da igualdade." (DE MORAES, Alexandre leciona que Direito Constitucional Administrativo, Atlas, 2007)*

*"(...) utilizado, de ordinário, para aferir a legitimidade das restrições de direitos - muito embora possa aplicar-se, também, para dizer do equilíbrio na concessão de poderes, privilégios ou benefícios - o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma*

(ACP) 



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a posituação, inclusive a de nível constitucional; e ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.”*

(MENDES, Gilmar, Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 2008)

*“Esse princípio também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.*

*(...) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.*

*(...) Em consequência, se, ao usar tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará prevalecendo o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista em lei. Daí o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade, que torna o ato ilegal.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 6ª ed, Atlas)*

Nessa senda cabe trazer algumas considerações em relação aos limites constitucionalmente impostos ao ato de repasses dos duodécimos pelo Executivo Municipal:

*“Inicialmente cumpre obtemperar que, como é cediço, a Câmara Municipal não é detentora de personalidade jurídica e não possui patrimônio próprio, mas tão somente tem por competência exercer o direito a ela outorgado de gerir o patrimônio que lhe é colocado à disposição pelo Município, este último, sim, que se reveste de personalidade jurídica, e tem a Câmara Municipal apenas como um dos seus Órgãos, e assim, contabilmente, uma de suas unidades de despesas.*

(ACP) 



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

O I. Jurista Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro"<sup>1</sup>, muito bem diferencia a figura do ente público Município (que é a pessoa jurídica de direito público em si) dos órgãos que o compõem, dentre eles a Câmara Municipal:

*"O Município Brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores - dirige a si próprio, com a triplice autonomia política (auto-organização, composição de seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas). (grifamos)*

*Destarte, não sendo dotada de personalidade jurídica, e assim não possuindo orçamento próprio, para efeito de elaboração e de execução orçamentária, a Câmara Municipal é apenas mais uma dentre as diversas áreas de destinação das dotações do orçamento municipal, a qual, especificamente, recebe recursos transferidos na forma de "duodécimos" para utilização na unidade orçamentária que atende à função legislativa. Tanto é verdade que, uma vez não utilizadas em sua totalidade, os duodécimos transferidos ao Legislativo, devem eles retornar, na forma de devolução, para serem aproveitados em outra unidade orçamentária do Município.*

---

<sup>1</sup> 14ª edição, Editora Malheiros

*Como também é cediço, e novamente em consonância com o magistério do I. Jurista Hely Lopes Meirelles, tendo em vista o próprio pressuposto de um Estado Democrático de Direito, da independência dos poderes, e conseqüentemente de poder de auto-organização e de autoadministração outorgado ao Legislativo, inclusive por meio de expressa previsão na Lei Orgânica Municipal, "O numerário para atender às despesas da Câmara deve ser requisitado pelo presidente da Mesa ao prefeito mensalmente, na base da dotação aprovada e incluída no orçamento geral do Município". Esclarece ainda o referido Mestre que "A administração financeira, a contabilidade e a elaboração e execução do orçamento da Câmara que irá*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*integrar o do Município são de responsabilidade do presidente...”, embora, como amplamente sabido, não possa esse promover à execução de tais elementos com total liberdade, mas sim, muito pelo contrário, apenas e estritamente dentro dos limites impostos pela Lei e pela Constituição, bem como em respeito aos mais modernos preceitos da responsabilidade na gestão fiscal.*

*Nesse contexto, existem limites percentuais taxativamente impostos constitucionalmente, mais especificamente no caput do art. 29-A de nossa Magna Carta, tanto para a efetivação dos gastos/despesas totais do Legislativo dentro do exercício (bem como, dentro desse limite, também para os gastos com pessoal), quanto consequentemente limites impostos em relação aos repasses dos duodécimos à Câmara, por parte do Executivo, cuja observância se revela inflexível e compulsória.*

*Nesse sentido, de modo claro e didático leciona o I. doutrinador Helly Lopes Meirelles, ao consignar que, “... de conformidade com o art. 29-A da CF, acrescido pela EC nº 25, de 14.2.2000, que entrou em vigor em 1.1.2001, o total das despesa do legislativo municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar um percentual definido em conformidade com a população do Município (de 5 a 8%), da soma da receita tributária e das transferências aludidas no arts. 153, § 5º, 158 e 159 da CF”, contemporizando o referido Mestre ainda que: “a Câmara não pode recolher ou movimentar qualquer numerário estranho ao seu orçamento, nem aplicar seus recursos em fins diversos dos que se destinam as dotações, sob pena de quem o fizer incidir no crime funcional de emprego irregular de verbas ou rendas públicas (CP, art. 315)”. Desta forma, a título de exemplo, verifica-se, portanto, que uma vez inserido um determinado Município na faixa populacional disposta no inc. II, do art. 29-A da Constituição Federal, entre 100.000 (cem mil) e 300.00 (trezentos mil) habitantes, a despesa total de sua Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consoante dita a Constituição, encontra-se limitada a 6% do total da receita ampliada municipal (que compreende o total das receitas tributárias,*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*somadas às transferências dispostas nos arts. 153, § 5º, 158 e 159 da Constituição) efetivamente realizada no exercício anterior, não sendo admitido qualquer transposição desse limite, por menor que seja, sob pena de incorrer em grave ilegalidade e contrariar fortemente os preceitos ditados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejando, há muito, consoante dita a majoritária jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, tanto o julgamento de irregularidade das contas do legislativo municipal que porventura o extrapolar.*

*Tanto tal assertiva é verdadeira, que de outro lado, em relação ao Município, no que tange ao dever que lhe é atribuído de efetuar os repasses dos duodécimos à Câmara Municipal, o inc. I, do § 2º<sup>2</sup> do mesmo dispositivo da Magna Carta tipifica taxativamente como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, efetuar repasses ao legislativo que superem esses respectivos limites percentuais, de forma objetiva, e sem trazer qualquer exceção em relação aos gastos com inativos do legislativo.*

---

[1] Art. 29A - (omissis)

(...)

**§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:**

**I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;**

*Destarte, não à toa manifesta-se majoritariamente a jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, reputando como grave e compulsória causa de reprovação das Contas Anuais de Câmaras Municipais, quando constatada a violação do limite constitucional no que tange à realização de suas despesas:*

TC-002010/026/10

Câmara Municipal da Estância Balneária de Iguape.

Exercício: Contas do Exercício de 2010.

Presidente da Câmara: Joaquim Antonio Coutinho Ribeiro. Acompanha: TC-002010/126/10.

(...)

**Existem, porém, irregularidades graves que desautorizam a aprovação das contas. 2.3 O total da despesa da Câmara ultrapassou o limite de 7%**

(ACP) X



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

fixado pelo artigo 29-A, caput, I, da Constituição; correspondeu a 7,08% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. Trata-se de procedimento de tal gravidade que a Constituição o tipifica como crime de responsabilidade. Tratando-se de limite previsto na Constituição, não há como relevar sua extrapolação.

(...)

Diante do exposto, julgo irregulares as contas, nos termos do artigo 33, III, "b" e "c", da Lei Complementar estadual n. 709/93. (grifamos)

No mesmo diapasão, também o posicionamento no sentido de que realmente trata-se de um aspecto de extrema gravidade, verifica-se no julgamento de compulsória reprovação às Contas da Câmara Municipal de Tarabá, e assim conseqüentemente, tal como claramente observado no âmbito desse próprio referido julgado, **TAMBÉM A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL ÀS CONTAS DO EXECUTIVO DAQUELE MUNICÍPIO, RELATIVAS AO MESMO EXERCÍCIO, justamente ante a transposição, desse mesmo limite constitucional, em relação ao ato do repasse dos duodécimos, de competência da Prefeitura:**

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 11/11/2014

Processo: TC-2123/026/10

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de TARABAI

Exercício: 2010

(...)

Primeiro, com relação às despesas gerais da Câmara, o quadro elaborado pela fiscalização indicou que, mesmo diante da devolução das sobras orçamentárias ao Executivo, ainda assim, houve excedente ao limite constitucional, uma vez que fixaram-se em 7,19%.

Aqui a avaliação da Corte é objetiva. Mesmo assim, não há quaisquer situações fáticas ou jurídicas, excepcionais ou intransponíveis, que importassem na relevação da falha – ao contrário, houve críticas à contratação de empresa por preço superior ao praticado em outra praça, bem como excesso na remuneração aos Agentes Políticos. Aliás, há uma

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**preocupação de ordem constitucional para que as Câmaras limitem os seus gastos, inclusive, imputando como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal quando a ocorrência de repasse a maior. Desse modo, devo lembrar que esta E.Corte negou provimento ao Pedido de Reexame interposto nos autos do TC-2767/026/10, da Municipalidade de Tarabai, exercício de 2010, exatamente porque houve excesso no repasse financeiro ao Legislativo local (Tribunal Pleno em Sessão de 31.07.13).**

Ademais, a jurisprudência majoritária desta E. Corte é pela não aceitação de situações da espécie. Portanto, a exemplo do destino dado às contas do Executivo, não vejo como salvaguardar os atos praticados pelo Legislativo. (grifamos)

De outra banda, importantíssimo se faz ainda sopesarmos, que não obstante a exclusão trazida pela Magna Carta em relação ao não cômputo dos gastos com inativos quando se trata do limite concernente à efetivação de sua "despesa total" imposto ao legislativo, é possível verificar, no âmbito da própria jurisprudência do E. TCE/SP, a adoção de uma metodologia de cálculo objetiva, onde muitas vezes são computados, sem exceção, todos os gastos da Câmara independentemente de sua natureza, nomenclatura ou ordem de dotação.

Nesse norte, inclusive, há que se destacar esse entendimento esposado em sede dos Embargos de Declaração opostos pela à época Presidenta da Câmara Municipal de Quadra em relação ao julgamento de irregularidade das Contas de 2010 daquele legislativo municipal, no âmbito do qual fora considerado, inclusive, dentro desse cálculo objetivo, para efeito da análise de observância dos limites constitucionais de sua despesa total, até mesmo gastos porventura efetuados com os pensionistas.

Senão vejamos:

TC-002396/026/10

Embargante: Andrea Aparecida de Oliveira Coelho - Presidente da Câmara à época.

Assunto: Contas anuais da Câmara Municipal de Quadra, relativas ao exercício de 2010.

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Em Julgamento: Embargos de declaração em face da decisão da E. Segunda Câmara, que julgou irregulares as contas, nos termos do artigo 33, III, "b" e "c", da Lei Complementar estadual n. 709/93, bem como impôs à responsável pena de multa no equivalente pecuniário de 500 UFESP's, nos termos dos artigos 36, parágrafo único, e 104, I, da mencionada Lei. Acórdão publicado no DOE-SP de 12-04-12.*

*(...)*

*É de todo desnecessário, igualmente, apontar "quais as despesas que levaram a Câmara a ultrapassar o limite constitucional". **O que o artigo 29-A da Constituição considera é "o total da despesa do Poder Legislativo Municipal" (qn), pouco importando se o excesso decorreu do pagamento de subsídios aos agentes políticos, de gastos com servidores inativos, da remuneração dos servidores, de despesas com papel, com selo, ou com esta ou aquela dotação orçamentária.** Por outras palavras, no caso concreto não foi uma ou outra despesa realizada que culminou com a extrapolação do limite de 7%, mas o total das despesas, como está na Constituição. O cálculo, constante do relatório da Fiscalização e bem indicado no acórdão embargado, é realizado, como prescreve a Constituição, com base no total das despesas executadas, constante do balanço orçamentário (fl. 2 do Anexo), que neste exercício somou R\$ 516.361,36. (grifamos)*

*Destarte, considerando não apenas o remansoso posicionamento da jurisprudência pátria a respeito da importância e severidade dos limites da despesa total e repasses de duodécimos do legislativo, mas uma vez aplicando-se uma interpretação sistemática do texto constitucional, segundo a qual a norma não pode ser analisada de forma isolada, mas sim considerando a ordem jurídica como uma unidade, e onde os dispositivos devem coexistir de tal modo que a análise de significância de um artigo tenha condições de ser extraído, e até mesmo interpretado, levando-se em consideração o conteúdo e em harmonia com o outro de mesmo nível, torna-se temerário inferir qualquer grau de liberdade, principalmente ao Executivo enquanto titular da obrigação de efetivar os repasses de*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*duodécimos ao legislativo, para extrapolar ou transpor, por menor que sejam, os limites impostos pelo art. 29-A da Constituição Federal, mormente considerando a tamanha importância impingida aos preceitos da responsabilidade e boa gestão fiscal, tido como principais pressuposto para possibilitar a concretização do bem comum.*

*Ademais, além da inflexibilidade da jurisprudência do E. Tribunal de Contas verificada, inclusive, no âmbito da análise dos limites percentuais do total da despesa da Câmara Municipal (onde embora o caput do art. 29-A expressamente excetue as despesa com inativos para efeito desse cálculo, por vezes, justamente em face da interpretação sistemática da norma constitucional com os preceitos da responsabilidade fiscal, tal exceção chega a ser aplicada com reservas), imperioso ressaltarmos que essa exceção em relação à despesas com inativos ou pensionistas NEM SEQUER ENCONTRA-SE PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL QUANDO SE TRATA DO LIMITE IMPOSTO EM RELAÇÃO AO REPASSE DOS DUODÉCIMOS À PREFEITURA.*

*Ao revés, como já acima dito, o inciso I, do § 2º do mesmo art. 29-A expressamente tipifica como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal (enquanto titular do Poder Executivo e assim imbuído do dever de executar o orçamento e conseqüentemente efetuar os repasses das parcelas de duodécimos à Câmara Municipal), objetivamente, e sem qualquer exceção, "efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo".*

*Inclusive, nesse sentido, infundáveis foram os julgados reputando como causa grave e compulsoriamente apta a ensejar a emissão de parecer desfavorável às Contas Municipais<sup>3</sup>, a realização de repasses de duodécimos em valor acima dos respectivos limites percentuais impostos pela Magna Carta, independentemente muitas vezes da boa-fé, e até mesmo não obstante a ocorrência de hipóteses de superestimação das receitas que não se concretizaram por eventos externos, alheios à responsabilidade do gestor, como, por exemplo, o advento de uma crise financeira.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Portanto, como medida de máxima precaução, que acima de tudo consideramos imperiosa tratando-se de um aspecto nevrálgico, determinante no âmbito da análise da legalidade e regularidade das Contas Anuais do Município no âmbito do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e não apenas isso, tendo em vista principalmente a ausência de qualquer exceção, no texto da Constituição, em relação aos limites constitucionalmente impostos quando se trata do ato de repasses dos duodécimos, pelo Executivo, conclui-se, s.m.j., pela impossibilidade de vir a ser extrapolado, no Município tido como exemplo, o limite de 6% da receita tributária ampliada realizada no exercício anterior para os repasses de duodécimos a serem realizados no exercício corrente, não sendo possível, assim, a exclusão dos gastos com inativos da Câmara para efeito do cumprimento do mesmo pela Prefeitura Municipal.*

*[1] A exemplo dos pareceres exarados no âmbito das Contas de 2014 do Município de Iporanga, nos autos do expediente TC 261/026/14; das Contas de 2011 do Município de Elias Fausto, nos autos do expediente TC 923/02611; e das Contas de 2010 do Município de Tarabaí, nos autos do expediente TC 2767/026/10, dentre inúmeros outros.*

---

<sup>3</sup>*A exemplo dos pareceres exarados no âmbito das Contas de 2014 do Município de Iporanga, nos autos do expediente TC 261/026/14; das Contas de 2011 do Município de Elias Fausto, nos autos do expediente TC 923/02611; e das Contas de 2010 do Município de Tarabaí, nos autos do expediente TC 2767/026/10, dentre inúmeros outros. (Considerações sobre os limites da despesa total e repasses de duodécimos ao legislativo municipal, Mariana Bim Sanches Varanda, Publicado em 05/2017. Elaborado em 05/2017, fonte: [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br))*

O entendimento a respeito do assunto tem sido reiterado pelos Tribunais de Contas de diversos Estados conforme se segue:

**- Tribunal de Contas de Santa Catarina:**

***“Câmara de Vereadores. Repasse de recursos financeiros a título de doações.***

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

*É possível a Câmara de Vereadores devolver à Prefeitura, durante o transcorrer do exercício, os recursos financeiros correspondentes às despesas não realizadas, seja dos 70% da receita a que alude o caput do art. 29-A da Constituição Federal, utilizados como limite com folha de pagamento, seja dos demais 30%, a fim de que o Executivo os utilize onde houver mais necessidade de melhorias à população.*

Senhor Consultor,

### **RELATÓRIO**

*Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Sidnei Furlan, Presidente da Câmara de Vereadores de Curitiba, expressa, em síntese, nos seguintes termos:*

*"Cumprimentando-o cordialmente, e a exemplo do que ocorreu na Câmara dos Deputados, que repassou R\$ 80.000,00 do seu orçamento próprio ao Ministério da Educação, solicitamos a gentileza de nos informar da possibilidade da Câmara de Vereadores praticar o mesmo tipo de repasse.*

*Se assim for possível, seria importante saber se há algum limite de percentual da Câmara para tais doações?"*

*Este, o breve relatório.*

### **PRELIMINARES**

*O consulente, na condição de Presidente do Poder Legislativo de Curitiba, possui plena legitimidade para encaminhar Consulta a este Tribunal, consoante o que dispõe o art. 103, II, do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC-06/2001).*

*Analisando a pertinência da matéria envolta no questionamento proposto, a mesma encontra guarida no inciso XII do art. 59 da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como no inciso XV do art. 1º da Lei Complementar nº 202/2000.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Observa-se ainda, que a consulta não veio instruída com parecer da assessoria jurídica da Câmara referenciada, conforme preceitua o art. 104, V, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do TCE/SC), contudo, o Tribunal Pleno poderá conhecer de consulta que não atenda a esta formalidade, conforme autoriza o parágrafo 2º, do artigo 105, Regimental, cabendo esse discernimento ao relator e aos demais julgadores.*

### **MÉRITO**

*Com o advento da Emenda Constitucional nº 25/2000, que acrescentou o artigo 29-A na Constituição da República, estabeleceu-se regras específicas para se apurar o limite de gastos do Poder Legislativo Municipal. A nova sistemática introduzida leva em consideração a faixa populacional do Município e o montante da receita tributária e transferências governamentais efetivamente arrecadadas pela Municipalidade no exercício imediatamente anterior.*

*Com a nova disciplina constitucional, o estabelecimento da previsão orçamentária das Câmaras deixou de ficar ao arbítrio da vontade legislativa Municipal, tendo sido limitada por critérios objetivos.*

*Sendo assim, temos que não mais prevalece o entendimento de que o repasse de recursos do Executivo se fará pela real necessidade da Câmara, ou pela simples liberação das verbas consignadas no Orçamento Programa do Município para a manutenção deste Poder, sem critérios.*

*Estabeleceu-se que os recursos pertencentes ao Poder Legislativo não serão liberados pela simples previsão hipotética da receita Municipal, mas tendo por base a receita efetivamente arrecadada no exercício anterior.*

*Desta forma, como exemplo, para se apurar o limite máximo de gastos para a Câmara de Vereadores de um Município para o exercício de 2010, necessário será verificar o somatório da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, § 5º, 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente arrecadados pela municipalidade no atual exercício, para, diante deste valor apurado, aplicar o percentual preceituado no art. 29-A.*

(ACP) 



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Neste caso, o valor ali encontrado será o montante máximo de gastos que o Poder Legislativo estará autorizado a realizar no exercício, incluindo os gastos com subsídios dos vereadores e gastos com inativos, lembrando, que se o Presidente da Câmara ordenar despesas que superem este valor responderá por crime de responsabilidade, consoante o disposto no § 3º, do mencionado dispositivo constitucional.*

*Para fixação da lei orçamentária da Câmara de Vereadores, torna-se necessário a observância deste limite máximo de gastos conferidos ao Poder Legislativo Municipal, pois o Prefeito não poderá repassar recursos que superem este valor máximo de gastos, sob pena de também incorrer em crime de responsabilidade, nos termos do § 2º, inciso I, do art. 29-A da Constituição.*

*Por seu turno, o art. 168 da CF prescreve que "os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês..."*

*Luís Roberto Barroso, em sua obra "Constituição da República Federativa do Brasil Anotada", observa que:*

*"A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que compromettesse, pela gestão arbitrária do orçamento, ou até mesmo, pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados, a própria independência político-jurídica daquelas instituições." (Saraiva. 1998, p.314).*

*Observadas a forma e a garantia constitucional do Poder Legislativo receber recursos para suprir suas necessidades, importa ressaltar quais as verdadeiras atribuições da Câmara de Vereadores e para isto, trazemos o magistério do Prof. Hely Lopes Meirelles:*

*"Como Poder Legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência suas atribuições institucionais. Desempenha, além da função legislativa e*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*fiscalizadora, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, XI), a de assessoramento ao Executivo local e a de administração de seus serviços.*

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes ao que afeta os interesses locais. A Câmara não administra o Município, estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*

[...]

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.*

[...]

*Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

*Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa." (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores. 15ª ed. pgs. 606/607/608) (grifos do autor).*

*Denota-se, portanto, que o prefeito tem em suas mãos o orçamento do município, tem a máquina administrativa da Prefeitura, é ele quem constrói,*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*quem pavimenta, quem eletrifica, quem reforma, enfim, seu trabalho é bem visível e é possível ao contribuinte fazer uma associação direta entre o cargo e as atribuições. O papel do vereador não é tão evidente assim. Não tem um orçamento para gastar, não tem equipe de secretários e assessores para conduzir projetos públicos e não tem todo um aparato para dar destaque às suas ações.*

*O modelo constitucional brasileiro, que está expresso nas Leis Orgânicas dos Municípios, prevê a existência de dois Poderes independentes e harmônicos entre si: o Executivo e o Legislativo. Representar, legislar, elaborar o orçamento, fiscalizar e equilibrar os Poderes, enfim, são atribuições das Câmaras Municipais.*

*Infere-se, então, que 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.*

*Todavia, salienta-se que o Governo tem como responsabilidade fundamental proporcionar o melhor nível de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado.*

*Assim sendo, o Sistema de Orçamento Público Brasileiro é composto por instrumentos especificados na Constituição da República - plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual - que definem as ações a serem desenvolvidas em determinado período, pelos entes das três esferas de governo.*

*Por outro lado, aqueles percentuais já mencionados anteriormente, previstos no art. 29-A da Carta Federal, representam a possibilidade do limite máximo de despesas do Poder Legislativo e não que as receitas da Câmara, necessariamente, totalizem esse valor.*

*Nesta linha de raciocínio, afirma-se que não há impedimento legal para a devolução mensal de excedentes do duodécimo recebido pela Câmara ao Poder Executivo, ao longo do exercício financeiro, para que o Executivo possa agir em outras ações básicas de melhorias à população.*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Entretanto, a Mesa da Câmara deve verificar a conveniência e razoabilidade da devolução do saldo de caixa e banco à contabilidade central, considerando as obrigações da edilidade assumidas e compromissadas a pagar ao longo do exercício financeiro, bem como, as despesas de caráter continuado e outras provisões de despesas que possam ocorrer, zelando, assim, pelo equilíbrio de sua execução orçamentária, para evitar o indevido procedimento de deixar restos a serem pagos no exercício seguinte, diante da inexistência de disponibilidade financeira para despesas processadas e não pagas durante o exercício.*

*Além disso, se as sobras orçamentárias do duodécimo ocorrerem reiteradamente, é recomendável proceder a adequação orçamentária, ou seja, alterar para menos o orçamento superestimado da Câmara.*

*Noutro viés da questão, embora prevaleça a discricionariedade na escolha do momento adequado para a devolução do excedente devolvido dentro do exercício financeiro, não é possível ao Poder Legislativo a pretensão de que tais recursos sejam destinados a determinada finalidade. Desse modo, uma vez devolvido o numerário não utilizado, este passará a integrar o caixa único do município, cuja gerência é de responsabilidade do Poder Executivo local.*

*Portanto, efetivada a devolução dos recursos não utilizados, a Câmara perde o domínio sobre a aplicação do dinheiro, não lhe sendo possível ditar o seu destino, quer indicando o repasse para certa entidade ou o seu emprego na realização de alguma despesa.*

*Ressalte-se que este é o posicionamento do e. Plenário desta Corte, conforme se verifica nos seguintes Prejulgados:*

### **PREJULGADO 1042**

***"O Prefeito Municipal, em observância ao disposto no art. 29-A, da Constituição Federal, deve repassar o suprimento à Câmara, conforme fixação na Lei Orçamentária, até o dia vinte de cada mês, sem extrapolar os limites estabelecidos no mesmo artigo. 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***

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*aprazado. Efetuada a devolução, afasta-se da Câmara a gerência dos recursos, não lhe incumbindo apontar a sua futura utilização." (Processo nº CON-01/01861400. Parecer nº COG-450/01. Decisão nº 2225/01. Origem: Prefeitura Municipal de Cunhataí. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Data da Sessão: 24/10/2001. Data do Diário Oficial: 04/02/2002.*

### **PREJULGADO 1067**

*"[...]*

*5. 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.*

*"[...] (Processo nº CON-01/01918283. Parecer nº COG-674/01. Decisão nº 2996/2001. Origem: Associação dos Municípios do Entre Rios - AMERIOS. Relator: Conselheiro Luiz Suzin Marini. Data da Sessão: 19/12/2001. Data do Diário Oficial: 19/03/2002).*

### **PREJULGADO 1111**

*"1. É estranha à competência e atribuições da Câmara Municipal a aquisição de ambulância, por conta de saldo de suprimento não-utilizado, e posterior cessão, por meio de comodato, para o Poder Executivo.*

*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.*

*"[...] (Processo nº CON-01/01927193. Parecer nº COG-721/01. Decisão nº 332/2002. Origem: Câmara Municipal de Jaborá. Relator: Conselheiro Antero Nercolini. Data da Sessão: 13/03/2002. Data do Diário Oficial: 03/05/2002).*

### **PREJULGADO 1329**

*"1. Efetivando a devolução dos recursos não utilizados, a Câmara perde o domínio sobre a aplicação do dinheiro, não lhe sendo possível ditar o seu*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*destino, quer indicando o repasse para certa entidade ou o seu emprego na realização de alguma obra ou serviço.*

*[...] (Processo nº CON-02/00394509. Parecer nº COG-115/03. Decisão nº 859/2003. Origem: Prefeitura Municipal de Ponte Alta do Norte. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Data da Sessão: 09/04/2003. Data do Diário Oficial: 17/06/2003).*

*Feitas essas considerações e complementando a resposta ao consulente, afirma-se que, é possível a Câmara de Vereadores devolver à Prefeitura, durante o transcorrer do exercício, os recursos financeiros correspondentes às despesas não realizadas, seja dos 70% da receita a que alude o caput do art. 29-A da Constituição Federal, utilizados como limite com folha de pagamento, seja dos demais 30%, a fim de que o Executivo os utilize onde houver mais necessidade de melhorias à população.*

### **CONCLUSÃO**

*Em consonância com o acima exposto e considerando que:*

*- o consulente, na condição de Presidente do Legislativo de Curitiba, está legitimado a encaminhar consultas de acordo com o disposto no art. 1º, inciso XV da Lei Complementar nº 202/2000 e art. 103, inciso II, do Regimento Interno do TCE/SC;*

*- que a consulta trata de matéria de competência do Tribunal de Contas, conforme determina o inciso XII do art. 59 da Constituição do Estado de Santa Catarina, bem como o inciso XV do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.*

*Sugere-se ao Exmo. Sr. Conselheiro Relator Herneus de Nadal, que submeta voto ao egrégio Colegiado, sobre consulta formulada pelo Sr. Sidnei Furlan, para respondê-la nos termos deste opinativo, que em síntese propõe:*

*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. É possível a Câmara de Vereadores devolver à Prefeitura, durante o transcorrer do exercício, os recursos financeiros correspondentes às*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*despesas não realizadas, seja dos 70% da receita a que alude o caput do art. 29-A da Constituição Federal, utilizados como limite com folha de pagamento, seja dos demais 30%, a fim de que o Executivo os utilize onde houver mais necessidade de melhorias à população.” (CON - 09/00551011)*

**- Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:**

**“NÃO É OBRIGATÓRIA A DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PARA O EXECUTIVO NO CASO DE SUPERÁVIT – A UTILIZAÇÃO DO SUPERÁVIT ADICIONADO DOS VALORES REFERENTES AO DUODÉCIMO DEVE RESPEITAR O LIMITE DO ART. 29-A DA CF/88, NOS TERMOS DO PARECER CONSULTA TC-016/2014 – IMPOSSIBILIDADE DE REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DAS DOTAÇÕES DA CÂMARA A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS.**

*Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2459/2011, em que o presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins, Sr. Eduardo José Ramos, formula consulta a este Tribunal questionando o seguinte:*

**1 – A Câmara Municipal tem a obrigação de devolver os recursos financeiros para o Executivo durante o exercício, se não há previsão na Lei Orçamentária Municipal?**

**2 – A Câmara Municipal pode repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos?**

*Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada na forma estabelecida pelo Regimento Interno, conforme artigo 1º, inciso XXIV, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012:*

**O EXMO. SR. RELATOR, CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL:**

*O presente feito cuida de Consulta formulada pelo Sr. Eduardo José Ramos, então Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins no exercício financeiro de 2011, que apresenta o seguinte questionamento:*

**1 – A Câmara Municipal tem a obrigação de devolver os recursos financeiros para o Executivo durante o exercício, se não há previsão na Lei Orçamentária Municipal?**

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**2 – A Câmara Municipal pode repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos?**

A 8ª Controladoria Técnica, em sua Instrução Técnica nº OT-C 35/2013, de fls. 18/23, manifestou-se pelo conhecimento da presente consulta, tendo em vista que estão presentes os requisitos de admissibilidade listados nos artigos 95 e 96 da Resolução TC nº 182/2002 – RITCEES (revogada pela Resolução TC nº 261/2013).

Quanto ao mérito, responde a área técnica, no que diz respeito ao item 1: sobre a obrigatoriedade de devolução de recursos financeiros pela Câmara ao Executivo durante o exercício, quando não há previsão na respectiva Lei Orçamentária, que a Câmara Municipal não está obrigada a devolver tais recursos ao Poder Executivo, sendo tal conduta uma questão de conveniência e razoabilidade, conforme as colocações que faz e a transcrição do art. 29-A da CR/88, e da Consulta nº 748002 do TCE-MG.

No que se refere ao item 2: sobre a possibilidade da Câmara Municipal repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos, esclarece que tais repasses constituem as chamadas **subvenções**, disciplinadas no art. 16 da Lei 4.320/64:

*Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a êsses objetivos, revelar-se mais econômica. [grifo nosso]*

Entende que esta Corte de Contas, em seu Parecer Consulta nº 72/99, bem se posicionou sobre esse assunto, e assim transcreveu o Parecer, em parte:

[...] Com relação ao segundo questionamento se 'é permitido a Câmara Municipal patrocinar eventos festivos e conceder subvenções a entidades situadas no município?' Não se pode deixar de considerar que a Câmara Municipal, não possui receita própria, sobrevivendo dos duodécimos que são repassados pelo Município, que destinam-se à manutenção da atividade legislativa e ao pagamento dos servidores, de forma que não pode a mesma pretender patrocinar qualquer que seja o evento festivo, uma vez que

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*patrocínio de eventos não se inclui entre as funções típicas, tampouco nas funções atípicas do poder legislativo. O entendimento do Plenário deste Tribunal de Contas ao apreciar e decidiu o processo TC.1035/99, por unanimidade acolheu o voto do Relator Conselheiro Djalma Monteiro da Silva, originando o parecer/consulta 018/99, cuja ementa possui o seguinte teor: 'Impossibilidade jurídica de patrocínio, por parte do legislativo municipal, de eventos de qualquer natureza.' No que se refere a concessão de subvenções sociais a entidades municipais pela Câmara, utilizaremos do Art. 16 da Lei nº 4.320/64, pelo fato de que uma simples interpretação do mesmo, servirá de base para solucionar a inquirição proposta. 'Art. 16. Fundamentalmente, e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos revelar-se mais econômica.' Depreende-se do dispositivo acima mencionado que as subvenções sociais visam suplementar os recursos de origem privada, com o fim de prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, e como estes serviços essenciais enumerados no Art. 16, não são da competência do poder legislativo, uma vez que não fazem parte das atividades incluídas como funções típicas ou atípicas do legislativo, não pode a Câmara Municipal conceder subvenções sociais, sob pena de afrontar o princípio da legalidade. [...]*

*Conclui, então, diante do exposto, pelo CONHECIMENTO da Consulta formulada, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, e quanto ao mérito, seja a primeira indagação respondida no sentido de que a Câmara Municipal não está obrigada a devolver os recursos financeiros para o Executivo durante o exercício, sendo tal conduta uma questão de conveniência e razoabilidade; e o seguinte questionamento seja respondido de forma negativa à Câmara Municipal na possibilidade de repassar recursos financeiros de suas dotações orçamentárias a entidades sem fins lucrativos, conforme Parecer Consulta TC nº 72/99.*

(ACP) ✕



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*O Ministério Público Especial de Contas, às fls. 27, manifestou-se através da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhando in totum o entendimento da 8ª Controladoria Técnica, constante da Instrução Técnica OT-C 35/2013, pugnando pelo CONHECIMENTO da Consulta para que seja respondida nos termos da conclusão da referida orientação técnica.*

*É o relatório.*

### **FUNDAMENTAÇÃO**

*Inicialmente, importante ressaltar que a consulta em tela foi formulada através de dois itens, os quais foram devidamente analisados e respondidos pelo setor técnico competente, através da Instrução Técnica OT-C 35/2013, fls. 18/23.*

*Ocorre que, com relação ao primeiro questionamento, entre a elaboração da manifestação técnica e o presente julgamento, sobreveio entendimento desta Casa, consubstanciado no Parecer Consulta 016/2014, que disciplinou a matéria nos seguintes termos:*

### **EMENTA**

**1) UTILIZAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR DA CÂMARA MUNICIPAL PARA ADQUIRIR E CONSTRUIR SUA SEDE OU PARA ADQUIRIR BENS DE CONSUMO - POSSIBILIDADE – 2) UTILIZAÇÃO DE TERRENO DA CÂMARA MUNICIPAL COMO PARTE DO PAGAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL PARA SUAS INSTALAÇÕES - POSSIBILIDADE – 3) LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA – 4) REVOGAÇÃO DO PARECER EM CONSULTA TC-011/2002.**

*O voto condutor do julgamento foi da autoria do Ilmo. Conselheiro Domingos Augusto Taufner, no seguinte sentido:*

*“ (...) Realmente, a Câmara Municipal tem como única forma de ser mantido, o repasse do duodécimo por parte do Poder Executivo Municipal, não podendo auferir receitas. Entretanto, a economia anual que uma Câmara faz em seus gastos e que resulta em um superávit ao final de um ano não pode ser considerado como receita.*

(ACP)

X



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Nos termos do artigo 43 § 2º da Lei nº 4.320/64 "Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas".*

*Assim, tal argumento não é suficiente para obrigar que a Câmara Municipal devolva ao Poder Executivo o valor do superávit financeiro ao final de um exercício. De qualquer maneira, vale ressaltar que a devolução deverá ser feita obrigatoriamente caso haja previsão na Lei Orgânica Municipal.*

*Importante citar que a matéria foi parcialmente enfrentada por esta Corte de Contas no Parecer em Consulta TC nº 11/2002, em que firmou o entendimento de que ao final do exercício financeiro, se houver saldo remanescente, tal quantia não deverá ser devolvida ao executivo, devendo ser evidenciada na prestação de contas da câmara e nos demonstrativos contábeis, ressalvando-se, no entanto, a possibilidade de disposição contrária em lei orgânica municipal, bem como que a utilização da economia financeira do exercício anterior deverá respeitar o orçamento quanto a previsão legislativa dos gastos, ou seja, providenciado, se necessário, créditos adicionais de acordo com a Lei 4320/64, inclusive com criação de rubrica específica.*

*É bom acrescentar que com a aplicação financeira dos valores economizados, a Câmara, por não poder ter receita, deverá repassar ao município o resultado dos rendimentos.*

*Entretanto, o questionamento não se resume a devolução ou não do superávit, mas sim a possibilidade do seu uso no exercício seguinte em aquisição de bens, inclusive de imóvel, em exercício seguinte, tendo em vista os limites do art. 29-A da Constituição Federal.*

*Há de se ressaltar que é possível este uso, desde que previsto em orçamento.*

*Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF."*

(ACP) 



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Entendo, portanto, que o primeiro questionamento deve ser respondido na forma do Parecer Consulta 016/2014, que deverá ser encaminhado ao Município consulente. Entendo, portanto, que o primeiro questionamento deve ser respondido na forma do Parecer Consulta 016/2014, que deverá ser encaminhado ao Município consulente.*

*Quanto ao segundo item da presente consulta, a indagação paira sobre a possibilidade da Câmara de repassar recursos financeiros de suas dotações para entidades sem fins lucrativos.*

*Esclarece o subscritor da OT-C 35/2013, que tais repasses constituem as chamadas subvenções, disciplinadas no art. 16 da Lei 4.320/64. Explica, ainda, que subvenção social é uma forma de transferência de recursos financeiros públicos para organizações governamentais e não governamentais, de caráter assistencial e sem fins lucrativos, com o objetivo de cobrir despesas de custeio.*

*Entretanto, a resposta é no sentido negativo, que a Câmara Municipal não pode repassar recursos financeiros de suas dotações orçamentárias a entidades sem fins lucrativos, tendo em vista que tais repasses, que se constituem em subvenções sociais, não são da competência do Poder Legislativo, não podendo a Câmara concedê-los sob pena de afrontar o princípio da legalidade, conforme Parecer Consulta TC nº 72/99.*

*Considerando que o Ministério Público Especial de Contas, às fls. 27, através do entendimento subscrito pelo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, manifesta-se de acordo com a proposição da 8ª Controladoria Técnica;*

**VOTO**, acompanhando entendimento do corpo técnico e Ministerial, pelo **CONHECIMENTO da presente Consulta**, e, no **MÉRITO**, que seja respondida:

*1 – quanto ao questionamento 1, pela não obrigatoriedade de devolução dos recursos financeiros para o Executivo no caso de superávit, ressaltando que a utilização do superávit, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88, nos termos do Parecer Consulta 016/2014, que deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo do Município consulente;*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

2 – quanto ao segundo questionamento, pela impossibilidade de repasse de recursos financeiros de suas dotações a entidades sem fins lucrativos, nos termos da Instrução Técnica nº OT-C 35/2013.

### **PARECER CONSULTA**

**RESOLVEM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e oito de março de dois mil e dezessete, à unanimidade, responder a presente consulta nos termos do voto do relator, conselheiro José Antônio Almeida Pimentel:

1 – quanto ao questionamento 1, pela não obrigatoriedade de devolução dos recursos financeiros para o Executivo no caso de superávit, ressaltando que a utilização do superávit, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88, nos termos do Parecer Consulta 016/2014, que deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo do Município consulente;

2 – quanto ao segundo questionamento, pela impossibilidade de repasse de recursos financeiros de suas dotações a entidades sem fins lucrativos, nos termos da Instrução Técnica nº OT-C 35/2013.” (TC-2459/2011)

- Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso:

**“Resolução de Consulta nº 06/2012 (DOE, 31/05/2012). Câmara Municipal. Receita. Convênios. Possibilidade. Observância aos limites de gasto total e das despesas com folha de pagamento do Poder Legislativo. [Altera as Resoluções de Consulta nº 28 e 61/2010]**

1. Os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do artigo 167, da Constituição da República. O artigo 168, da Constituição da República, não limita fontes de receitas, apenas esclarece a quem, como e quando os duodécimos deverão ser repassados pelo Poder Executivo.

2. Os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais.*

*3. Para a concretização desse procedimento, os presidentes das Câmaras deverão abrir contas específicas em instituições financeiras oficiais (art. 164, § 3º da CF) e, em respeito ao Princípio da Universalidade do Orçamento (art. 165, § 5º, inciso I, da CF), encaminhar proposta ao Executivo a fim de incluir esse recurso na Lei Orçamentária Anual, mencionando claramente na peça orçamentária que os recursos são advindos de convênios, e, ainda, qual a entidade repassadora.”*

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Manual “O Tribunal e a Gestão Financeira das Câmaras dos Vereadores”, da mesma maneira alerta os Presidentes:

### ***“5.7. As Despesas Impróprias***

*As despesas impróprias ressentem-se de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudessem, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços.*

*Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (art. 37 e 70, I da CF), ensejando, por isso, juízo de irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (art. 33, III, “c” da Lei Orgânica). De mais a mais, deve o Responsável devolver, ao erário local, o correspondente valor, devidamente corrigido.*

*Já, no balanço sujeito a Parecer Prévio: o do Prefeito, as despesas impróprias resultam abertura de processos apartados. Assim se dá porque as contas dos Chefes do Executivo têm prazo certo de apreciação.*

*Em regra, tem esta Corte avaliado impróprias as seguintes despesas:*

- Falta de modicidade nos gastos em viagem oficial (número despropositado de participantes; gasto exagerado com refeições e hospedagem).*

- Subvenção a entidades sociais, ajuda a pessoas carentes, locomoção de pacientes, visto que tais gastos são da exclusiva competência do Executivo.*

(ACP) 



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

- *Promoção pessoal de autoridades e servidores públicos, em afronta ao art. 37, § 1º da Constituição.*
- *Pagamento de multas pessoais de trânsito, ou seja, as que não se referem à má conservação do veículo oficial.*
- *Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.*
- *Gastos excessivos com telefonia celular.*
- *Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes.*
- *Festas de confraternização dos funcionários públicos.*
- *Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.” (grifei)*

Em virtude do que foi mencionado verifica-se que o Poder Legislativo deve dispendir gastos com suas atividades precípuas, restando ao Poder Executivo uma gama maior de possibilidade de aplicação das verbas orçamentárias.

### 3. Da Conclusão

Diante da fundamentação exposta não haveria a possibilidade legal do atendimento da indicação.

CMV, aos 31 de outubro de 2019.

  
**ALINE CRISTINE PADILHA**  
**PROCURADORA - CMV**  
**OAB/SP nº 167.795**

(ACP)