

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
SERAFINA CORRÊA-RS

Protocolo nº. 492/2018

Data: 26/12/2018

Ass. AS 16:37

Of. Gab. nº 633/2018

Serafina Corrêa, RS, 26 de dezembro de 2018.

Sua Excelência

Vereador Sérgio Antônio Massolini

Presidente do Poder Legislativo Municipal

Serafina Corrêa – RS

Assunto: Encaminha razões de veto

Projeto de Lei nº 123/2018

O Prefeito em exercício, Valdir Bianchet, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo artigo 49, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, vem, por intermédio deste, comunicar o **veto total** ao Projeto de Lei nº 123/2018, de autoria dos vereadores da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Serafina Corrêa, que **“Institui o Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Vereadores de Serafina Corrêa”**, na linha do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pelos motivos expostos no processo nº 10.287-02.00/11-1 – Informação nº 005/2012 e razões de veto anexas ao presente.

Sendo o que tínhamos para o momento, aproveitamos a oportunidade para elevar nossos votos de estima e consideração.

Respeitosamente,



Valdir Bianchet

Prefeito em exercício

GABINETE DA PREFEITA

26 de dezembro de 2018.

Veto Total ao PL - nº 123/2018
Protocolo nº 2919/2018
Autoria: Vereadores da Mesa Diretora

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Vereadores da Câmara Municipal de Serafina Corrêa,

Com suporte nas prerrogativas a mim conferidas, por força do § 1º, do art. 49, da Lei Orgânica Municipal, e ouvida a Procuradoria-Geral do Município, devolvo a essa Casa Legislativa, tempestivamente, vetado totalmente o Projeto de Lei nº 123/2018, de 18 de dezembro de 2018, que “*Institui o Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Vereadores de Serafina Corrêa*”, pelos motivos a seguir expostos:

RAZÕES DO VETO

Pretende a Mesa Diretora do Poder Legislativo Municipal a criação de lei para instituir Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Vereadores de Serafina Corrêa, a ser destinado para reforma e ampliação da sede do Poder Legislativo.

A Lei Federal nº 4.320/1964, que trata dos fundos especiais, regula minimamente o tema em liça nos seguintes termos:



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.

Veja-se que os fundos especiais são constituídos por receitas específicas, vinculadas por lei à realização de determinados objetivos ou serviços.

À época da Lei nº 4.320/64, não se cogitava um fundo especial no Legislativo, daí a ausência de previsão expressa na Lei para fundos especiais contábeis no referido Poder. Entretanto, as decisões atuais sobre o tema ressaltam a possibilidade de criação, mediante lei em sentido formal.

No caso em análise, o Projeto de Lei nº 123/2018 institui Fundo Especial da Câmara de Vereadores de Serafina Corrêa, sem personalidade jurídica, destinado à “reforma e ampliação da sede da Câmara Municipal de Vereadores”.

Segundo o projeto de lei, o fundo será composto pela “economia orçamentária relativa a dotações atribuídas ao Poder Legislativo” (art. 2º, inciso I).

No entanto, em consonância com entendimento do TCE/RS, entende-se que a sobra financeira não utilizada pelo Poder Legislativo no decorrer do ano integra o orçamento do Município, motivo pelo qual deve retornar ao Poder Executivo, excepcionados os restos a pagar e depósitos.



É consabido que a Câmara de Vereadores deve devolver¹, ao final de cada exercício, os recursos financeiros correspondentes às despesas que não sejam realizadas, seja dos 70% da receita a que alude o *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, utilizado como limite da folha de pagamento, seja dos demais 30%, a fim de que o Poder Executivo utilize a “sobra” onde houver necessidade, devolução esta que é obrigatória ao final de cada exercício, ressalvados os valores relativos a restos a pagar e depósitos.

In casu, da análise do Projeto de Lei nº 123/2018, observa-se que há clara afronta a entendimento do Tribunal de Contas Gaúcho, tendo em vista a posição do referido Tribunal no sentido de que não podem compor os recursos de Fundo Especial aqueles relativos ao saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo durante o exercício.

Valho-me da decisão do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, ao responder à consulta técnica similar da Câmara Municipal de Tramandaí (Processo nº 10287-02.00/11-1-0), entendeu que, dentre os recursos admissíveis que compõem o Fundo Especial, não podem estar aqueles relativos ao saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo durante o exercício, porque, entre outras exigências, “...ao término do exercício financeiro, caso a Câmara Municipal não tenha executado todas as despesas fixadas e, partindo-se do pressuposto que tenha recebido os repasses devidos, correspondentes às respectivas dotações orçamentárias, observados a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso de que trata o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), haverá uma sobra financeira, a qual integra o orçamento do Município, devendo retornar ao Poder Executivo, excepcionando-se o montante que configure restos a pagar ou depósitos”.

Assim, as sobras financeiras do Poder Legislativo não podem formar um fundo contábil destinado à reforma do prédio da Câmara, nos termos da posição já adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no processo nº 10.287-02.00/11-1 – Informação nº 005/2012, que peço vênias para adotar como razões de decidir. *In verbis*:

2.2. Em decorrência do exposto no **subitem 2.1**, seria possível, a nosso ver, que lei municipal instituísse um fundo especial a ser administrado

¹ TCE/RS – Parecer 21/2005



pela Câmara de Vereadores, eis que qualquer Poder ou Órgão Autônomo pode ter fundo especial ao mesmo vinculado. Como exemplo, citamos o Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário e o Fundo de Reaparelhamento desta Corte.

Desta forma, caberia à lei instituidora do fundo ligado à Câmara definir quais recursos financeiros seriam ao mesmo destinados.

2.3. Todavia, dentre esses recursos referidos no subitem 2.2 não poderiam estar aqueles relativos ao saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo durante o exercício. Vejamos o porquê.

2.3.1. A Informação nº 19/2005 (7) traz em suas conclusões que, “*nos termos do explicitado na Informação nº 200/2001, a Câmara, embora não obrigada a devolver à Prefeitura, durante o transcurso do exercício, os recursos financeiros que estivessem ‘sobrando’, poderia fazê-lo livremente. Ao final do exercício, contudo, tal devolução seria compulsória, à exceção dos recursos concernentes aos restos a pagar e aos depósitos, segundo o consignado nas Informações nºs 038/98 e 054/2000*”. Ou seja, ao término do exercício financeiro, caso a Câmara Municipal não tenha executado todas as despesas fixadas e, partindo-se do pressuposto que tenha recebido os repasses devidos, correspondentes às respectivas dotações orçamentárias, observados a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso de que trata o art. 8º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), haverá uma *sobra financeira*, a qual integra o orçamento do Município, devendo retornar ao Poder Executivo, excepcionando-se o montante que configure restos a pagar ou depósitos.

2.3.2. A “*Emenda Constitucional nº 25/2000, ao acrescentar o art. 29-A à Carta da República, definiu, nos incisos II e III do § 2º do citado dispositivo, que o Prefeito deverá enviar à Câmara o repasse dos*

recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias desta até o dia vinte de cada mês, repasse esse que não poderá ser efetuado a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, constituindo crime de responsabilidade do Chefe do Executivo o descumprimento destas normas” (8).

2.3.3. Aliemos a isso as colocações contidas na citada Informação nº 054/2000, no sentido de que, *“ao final de um determinado exercício, o eventual saldo financeiro que a Câmara apresentasse deveria ser devolvido ao Executivo, eis que haveria findado a execução do orçamento respectivo, iniciando-se, a partir de 1º de janeiro, a execução de um novo orçamento, determinando que a Prefeitura repassasse ao Poder Legislativo os recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias que a este coubessem, nos termos postos na Lei Orgânica”.*

2.4. A Lei nº 4.320/1964, por meio de seu art. 73, regra que, *“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”.*

Em assim sendo, a referida devolução ao Poder Executivo de saldos financeiros não utilizados não abarcaria aqueles que tivessem sido legalmente destinados ao aludido fundo vinculado à Câmara Municipal e não empregados, a não ser que a lei instituidora disciplinasse de forma contrária.

2.5. Cabe-nos ressaltar que a utilização dos valores concernentes ao fundo especial administrado pelo Poder Legislativo subordinar-se-á, igualmente, às dotações correspondentes determinadas na LOA, a qual, como já dito, deverá observar o contido na LDO e no PPA.

Além disso, como o emprego de tais importâncias, respaldadas em dotações orçamentárias, será efetuado para atender as necessidades da

Câmara Municipal, as despesas correspondentes, obrigatoriamente, deverão ser computadas para efeitos de todos os limites a que se subordina aquele Poder, dentre os quais, o mencionado limite de despesas totais.

(...) **4.** Frente a todo o exposto, concluímos que:

a) as obras que o Poder Legislativo objective realizar deverão ter as respectivas despesas computadas no limite anual de despesas totais de que trata o *caput* do art. 29-A da Carta Federal, e deverão ser precedidas de previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

As despesas a serem executadas dentro de um exercício financeiro deverão ser empenhadas naquele mesmo exercício, em atendimento ao regime de competência e ao princípio orçamentário da anualidade (**item 1 e subitens 1.1 a 1.5**);

b) nos termos do disposto no art. 71 da Lei nº 4.320/1964, lei local pode criar fundo especial, o qual não possui personalidade jurídica, não se constituindo em órgão, sendo utilizado como reserva de determinados valores, definidos na lei, a qual dar-lhe-á a respectiva destinação (**subitem 2.1 e 2.1.1 a 2.1.5**);

c) é possível lei municipal criar um fundo especial vinculado à Câmara de Vereadores, competindo àquela definir quais recursos financeiros serão ao mesmo destinados (**subitem 2.2**);

d) os recursos legalmente destinados ao fundo não podem abranger os concernentes ao saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo durante o exercício, o qual deverá ser obrigatoriamente devolvido à Prefeitura, deduzidas, tão-somente, as importâncias relativas aos restos a pagar e aos depósitos.

Isto deve-se ao fato de que, findo o exercício, conclui-se a “*execução do orçamento respectivo, iniciando-se, a partir de 1º de janeiro, a execução*”

de um novo orçamento”, cujas dotações correspondem a novos recursos financeiros que o Chefe do Poder Executivo deve repassar mensalmente à Câmara (**subitens 2.3 e 2.3.1 a 2.3.3**);

e) desde que a lei instituidora do fundo especial nada estabeleça em contrário, o saldo financeiro do fundo, em 31 de dezembro será transferido para o exercício seguinte, “a crédito do mesmo fundo” (LF nº 4.320/1964, art. 73). Destarte, a devolução referida na letra “d” destas conclusões não abrange o mencionado saldo financeiro (**subitem 2.4**);

f) o emprego dos recursos do fundo especial vinculado à Câmara subordinar-se-á, igualmente, às dotações correspondentes estabelecidas na LOA, a qual deverá observar o contido na LDO e no PPA.

Aduzimos que a utilização desses recursos do fundo, a cada exercício financeiro, respaldados em dotações orçamentárias, será procedida com vistas a atender as necessidades do Poder Legislativo, cujas despesas correspondentes, obrigatoriamente, deverão ser computadas para efeitos de todos os limites a que se subordina aquele Poder, dentre os quais, o mencionado limite anual de despesas totais (**subitem 2.5**).

g) a realização de obra de construção do prédio da Câmara Municipal, seria possível conjugando-se a regra posta no *caput* do art. 29-A da CF (limite de despesas totais) com o contido, em especial, nos artigos 7º e 8º da Lei Federal nº 8.666/1993: efetivação da mesma em etapas, tantas quantas o limite em questão exigisse, observada a parte técnica que envolveria cada etapa (**item 3**).

No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047469820, julgada em 29/04/2013. Veja-se:

(...) A primeira indagação necessária diz respeito à exigência de lei e à existência do dever de restituição do saldo financeiro da Câmara ao Executivo (...) Para tanto, valho-me de decisão do Tribunal Pleno do



Tribunal de Contas do Estado, ao responder à consulta técnica e similar da Câmara Municipal de Tramandaí, conforme o Processo nº 10287-02.00/11-1-0, da qual se extrai: a) obra de construção da sede da Câmara admite criação de fundo especial por lei; b) **dentre os recursos admissíveis, não podem estar aqueles relativos ao saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo durante o exercício (...)**

A Lei n. 4.320/64, no seu artigo 74, menciona expressamente que é a lei que institui o fundo especial, lei esta que foi recepcionada pela Constituição da República. E isto se deve ao sistema de freios e contrapesos, pois, da mesma forma que o Poder Executivo se submete ao crivo do Poder Legislativo ao criar um fundo especial por lei, o Poder Legislativo também deve se submeter ao crivo do Poder Executivo.

Há razões de ordem prática.

A criação de fundos possui, por efeito colateral, a elevação dos custos operacionais da administração pública, ao impor a realização de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial, em duplicidade com atos de regulação de registro no sistema geral de contabilidade, desvantagens na elaboração orçamentária, dentre outras que retiram a vantagem da descentralização de recursos, causando prejuízo à gestão racional e eficiente da máquina pública.

Por fim, igualmente justifica o deferimento ou a manutenção da medida liminar a não subordinação à unidade tesourária, fazendo com que os recursos possam ser mantidos fora do orçamento geral governo a que se integram, e isso de uma hora para outra, propiciando, com a não restituição, a pulverização de recursos.

Uma das características da lei orçamentária é a sua elaboração anual, para vigor anualmente, e não se indicia que se possa, legitimamente, ao fim do exercício, sem previsão em lei, abruptamente, alterar-se o que já estava definido, mediante a destinação das sobras à criação de um fundo

especial, segundo o qual se retenham recursos e se excluam do orçamento geral, ao qual estão vinculados. (...)

Mostra-se imprópria e contrária aos princípios constitucionais a não subordinação à unidade tesourária, fazendo com que os recursos possam ser mantidos fora do orçamento geral governo a que se integram, e isso de uma hora para outra, propiciando, com a não restituição, nova destinação de recursos sem previsão orçamentária.

Do ponto de vista contábil, onera as operações, impõe registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial, em duplicidade com atos de regulação de registro no sistema geral da contabilidade, desvantagem na elaboração orçamentária, dentre outras situações possíveis, que retiram vantagem na descentralização de recursos e ocasionam prejuízo à gestão racional e eficiente. (...)

Há, ainda, que se considerar como reforço ao entendimento de que tais “sobras” não podem ser destinadas à constituição de qualquer fundo especial, a constatação de que os recursos destinados a atender as despesas da Câmara são constituídos de parcela da receita tributária efetivamente realizada no exercício anterior, nos termos do art. 29-A da Constituição da República, o que significa que essa sobra financeira, liberada de sua destinação de atender despesas da Câmara pelo encerramento do exercício, passa a se constituir em recurso livre de origem tributária, em expressiva parte constituída de impostos municipais, o que faz sobre ela incidir a vedação do art. 167, inciso IV, da CF, de que seja vinculada “a órgão, fundo ou despesa”. De fato, diz esse texto constitucional:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como

determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

É de lembrar, ainda, que o Poder Legislativo Municipal, pelo artigo 29-A da Constituição Federal, tem limitado o total de suas despesas para cada exercício.

Assim, e por essa razão legal, tornar-se-ia sem grande efeito a constituição do pretendido fundo já que sua aplicação, em cada exercício, estaria inserida nesse limite. É o que deixa clara a Informação do TCE/RS em parte antes transcrita, ao afirmar:

2.5. Cabe-nos ressaltar que a utilização dos valores concernentes ao fundo especial administrado pelo Poder Legislativo subordinar-se-á, igualmente, às dotações correspondentes determinadas na LOA, a qual, como já dito, deverá observar o contido na LDO e no PPA.

Além disso, como o emprego de tais importâncias, respaldadas em dotações orçamentárias, será efetuado para atender as necessidades da Câmara Municipal, as despesas correspondentes, obrigatoriamente, deverão ser computadas para efeitos de todos os limites a que se subordina aquele Poder, dentre os quais, o mencionado limite de despesas totais.

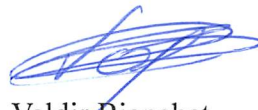
Ademais, é de se registrar que o Projeto de Lei em apreciação não observou o disposto no mencionado art. 72 da Lei 4320/64.

Por fim, destaca-se que o próprio parecer do órgão de consultoria do Poder Legislativo manifestou, na Orientação Técnica IGAM nº 33.037/2018, a possibilidade de apontamento pela equipe de auditoria do TCE/RS da matéria em questão. *In verbis*:


“Todavia, mesmo considerando todas as situações acima, não se tem como garantir que a matéria em questão não seja tema de apontamento pela equipe de auditoria do TCE/RS, principalmente no que diz respeito a (sic) operacionalização desse fundo. Fato que precisará ser encarado pelo gestor, pois é dele a decisão de cria-lo, ou não.”

Por todo o exposto, seguindo entendimento do TCE/RS no processo nº 10.287-02.00/11-1 – Informação nº 005/2012, que entendeu que, dentre os recursos admissíveis que compõem o Fundo Especial, não podem estar aqueles relativos ao saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo durante o exercício, veto Totalmente o Projeto de Lei nº 123/2018, e encaminhado à Casa Legislativa para apreciação, nos termos do artigo 49, § 4º, da Lei Orgânica Municipal, oportunidade em que *solicito que o veto seja mantido* com base nos fundamentos acima explanados.

Gabinete da Prefeita, 26 de dezembro de 2018.



Valdir Bianchet,
Prefeito em exercício

ESTE DOCUMENTO SE ENCONTRA
EXAMINADO E APROVADO POR
ESTA ASSESSORIA JURÍDICA.
EM 26/12/18 
Assessor Jurídico - OAB/RS 106858