



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

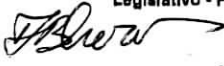
PROJETO DE LEI Nº 96, de 13 de Junho de 2017

CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI-TO



PROTOCOLO GERAL 1520
Data: 13/11/2017 Horário: 11:37
Legislativo - PLO-L 96/2017

Institui o Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi.


João Batista Parente Neres
Coordenador de Protocolo

A CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI, ESTADO DE TOCANTINS, aprovou e eu, Prefeito Municipal, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, que tem por objetivo a realização de despesas correntes e de capital, com recursos das economias recebidas do repasse da interferência financeira e de quaisquer outras receitas que legalmente lhe possam ser incorporadas.

Art. 2º O Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC tem por finalidade assegurar recursos para a expansão e o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas no âmbito do Poder Legislativo Municipal, em especial a utilização dos recursos para elaboração e execução de projetos destinados exclusivamente para construção da sede própria da Câmara Municipal de Gurupi, objetivando a melhoria das condições apropriadas de trabalho aos seus quadros de servidores, vereadores e atendimento à população gurupiense.

§ 1º Não serão admitidos, por conta do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, pagamentos de gratificações e encargos com custeio de pessoal.

§ 2º Os bens adquiridos com recursos do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC serão incorporados ao patrimônio da Câmara Municipal.

§ 3º Os recursos do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC serão recolhidos em conta específica, junto à instituição financeira oficial definida pelo seu Conselho Gestor.

§ 4º Todos os recursos destinados ao Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, deverão ser contabilizados como receita orçamentária municipal, em rubrica específica do Fundo, sendo alocado ao Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, dotações através da Lei Orçamentária ou de créditos especiais, obedecendo na sua aplicação às normas gerais de direito financeiro público.





CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

§ 5º As receitas do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, somente poderão ser utilizadas para a realização de despesas inerentes aos objetivos do fundo, descritas no art. 2º desta Lei.

§ 6º O valor da economia de recursos utilizados na constituição do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi – FEC será considerado para efeito da verificação do limite de gastos estabelecidos para o Poder Legislativo conforme o art. 29-A da Constituição Federal, apenas no exercício do repasse da interferência financeira.

Art. 3º Constituem receitas do Fundo os recursos provenientes da economia das interferências financeiras recebidas do Poder Executivo, dos créditos adicionais que lhe venham ser atribuídos para o custeio das despesas do exercício nos termos contidos na Constituição Federal, assim como sobras financeiras de exercícios pretéritos devolvidos aos cofres do legislativo municipal em decorrência de sentença judicial transitada em julgado.

I - As receitas do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, derivada do valor da economia de recursos utilizados na constituição do fundo especial será considerado para efeito da verificação do limite de gastos estabelecidos para o Poder Legislativo na Constituição Federal, apenas no exercício do repasse da interferência financeira.

II - Receitas resultantes de aplicações financeiras;

III – Doações oriundas dos Governos Federal, Estadual e Municipal efetuadas com a finalidade específica para aquisição de imóvel e construção da sede do Poder Legislativo Municipal.

Art. 4º Aplicam-se à Administração Financeira do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, as normas da legislação que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento e balanço, do Código de Contabilidade Pública, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação pertinente a contratos e licitações.

Art. 5º O Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC terá escrituração contábil própria, sendo seu representante legal e ordenador das despesas, o Presidente da Câmara Municipal de Gurupi.

Parágrafo único. O Presidente da Câmara Municipal de Gurupi poderá delegar competência a servidor efetivo para ordenar despesas, após ouvido o Conselho Gestor.



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

Art. 6º O Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC será administrado por um Conselho Gestor, que será formado por no mínimo 03 (três) funcionários, sendo que seu presidente será obrigatoriamente ser servidor efetivo, mediante anuência dos mesmos, sendo um presidente e os demais membros.

§1º Os membros do Conselho Gestor serão designados pelo Presidente da Câmara Municipal, com mandato máximo de 02 (dois) anos, sempre coincidente com o da Presidência da Câmara Municipal.

§ 2º A atuação dos membros do Conselho Gestor do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, não será remunerada.

§ 3º Cabe ao Conselho Gestor do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, fixar as suas diretrizes operacionais, bem como definir o plano de aplicação e utilização de seus respectivos recursos.

Art. 7º O Conselho Gestor baixará as instruções normativas complementares à operacionalidade do Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC, quanto à organização administrativa, contábil, financeira e orçamentária, submetendo-os à aprovação da presidência da Câmara Municipal de Gurupi.

Art. 8º - A aplicação dos recursos do fundo será efetivada por programa previsto na lei de orçamento ou incluído na forma de créditos especiais adicionais, necessariamente vinculados à despesa de capital que não possam ser absorvidas pelos recursos da programação orçamentária anual.

Art. 9º - O Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi - FEC terá vigência vinculada ao cumprimento do objeto de sua criação, compatível com o Plano Plurianual, sendo que após o cumprimento do objeto de sua criação, a sobra de recurso do fundo será apurada mediante balanço contábil, sendo devolvida ao Poder Executivo.

Art. 10º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Câmara Municipal de Gurupi, aos 13 de setembro de 2017.

Vereador
Ivanilson Marinho
PMDB

Vereador Wendel
Gomides
PDT

Vereador André
Caixeta
PSB

Vereador Eduardo
Fortes
PSDB



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

**Vereadora Marilis
Fernandes
PDT**

**Vereadora Mirian
Lustosa
PMDB**

**Vereador
Sargento Jenilson
PRTB**

**Vereador Jair
Sousa
PMDB**

**Vereador
Valdônio
Rodrigues
PSB**


**Vereador Cláudio
do Trevo
PSB**

**Vereador Zezinho
Lafiche
PROS**

**Vereador Ataíde
Leiteiro
PPS**


**Ver. César da Farmácia
DEM**





CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

JUSTIFICATIVA

Como é do conhecimento de todos dos gurupienses, nossa cidade comemora 59 anos de sua emancipação e a sede do Poder Legislativo Municipal sempre funcionou em prédios alugados, que não oferecem estrutura suficiente para o desempenho das atividades legislativas e não dispões de espaços suficientes para a execução das suas atividades administrativas. Assim, entendemos que a comunidade gurupiense merece a sede própria do Poder Legislativo Municipal.

A previsão legal é encontrada nos arts. 167, IX da Constituição Federal e 71/74 da Lei nº 4.320/64. Doutrinariamente fundos especiais *não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou entidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados ao pagamento de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade e que a contabilidade não tem função evidenciar, como é o seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim.*¹

Como pode ser observado o Fundo Especial da Câmara Municipal de Gurupi, incorporou receitas e despesas. A incorporação de novas fontes de receitas e **despesas adveio do modelo já adotado por outros Poderes: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, através de Resolução e do Poder Legislativo da cidade de São Paulo**, onde é possível a apropriação de diversas receitas e possibilita a liberdade de gastos dos recursos apropriados.

É importante ressaltar que todo encerramento de exercício financeiro, a Câmara Municipal, faz a devolução dos recursos financeiros não utilizados durante o exercício. Esta prática continuará a ser realizada, apenas será destinada, exclusivamente para construção da sede da Câmara Municipal de Gurupi e aquisição de equipamentos e materiais nela investidos.

Por fim, o referido fundo especial, necessariamente vinculado a despesas de capital que não possam ser absorvidas pelos recursos da programação orçamentária anual, tem como propósitos realizar os investimentos com a aquisição ou construção de prédio para futura sede própria da Câmara Municipal de Gurupi.

¹ REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JUNIOR, José Teixeira. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 34 ed. Rio de Janeiro: Lúnen Júris, 2012, p. 135/136.



CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

Estimamos logo após a doação da área pelo Poder Executivo para construção da sede própria, um investimento no valor de aproximadamente R\$ 3.000.000,00 a R\$ 3.500.000,00 para construção da obra destinada a Câmara Municipal de Gurupi.

Estimamos também, que somente no ano de 2017 nossa economia suporta a importância de aproximadamente R\$ 1.000.000,00, ou seja, seguindo nesse ritmo em três anos, em parceria com Poder Executivo e Legislativo, ainda nessa legislatura temos a possibilidade de devolver a população gurupiense, como resposta da confiança dada nas urnas, o compromisso com o zelo dos gastos públicos municipais.

Ressaltamos que a criação do fundo contábil especial não tem qualquer pertinência com a iniciativa de matéria orçamentária e especialmente não altera o percentual de dotação orçamentária do Município de um determinado exercício e destinado ao Legislativo.

Importa ainda esclarecer, ademais, que a legislação não prevê a realização de despesas sem previsão orçamentária. O referido Fundo Especial recepciona os recursos destinados pelo Município, para fins de construção da sede própria, destinado, pois, verba que lhe é própria, resumindo, **não afronta ao princípio da separação dos poderes e a independência dos Poderes, visto que não se trata de aumento de despesas sem a devida previsão orçamentária.**

É a justificativa.

Câmara Municipal de Gurupi, aos 13 de setembro de 2017.


Vereador
Ivanilson Marinho
PMDB

Vereador Wendel
Gomides
PDT

Vereador André
Caixeta
PSB

Vereador Eduardo
Fortes
PSDB

Vereadora Marilis
Fernandes
PDT

Vereadora Mirian
Lustosa
PMDB

Vereador
Sargento Jenilson
PRTB

Vereador Jair
Sousa
PMDB





CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI

**Vereador Cláudio
do Trevo**

PSB

**Vereador Zezinho
Lafiche**

PROS

**Vereador Ataíde
Leiteiro**

PPS

**Vereador
Valdônio
Rodrigues
PSB**

Ver. César da Farmácia

DEM

CONSULTA Nº 056/2013

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº MPPR- 0135.13.000026-2

INTERESSADA: 1ª Promotoria de São José dos Pinhais

ASSUNTO: Apurar a legalidade do Fundo Especial para Construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas do Sul e a constitucionalidade da Lei Municipal nº 282/2011.

1. Relatório

Trata-se do Procedimento Administrativo nº 0135.13.000026-2 que possui como objeto a investigação do repasse de verbas do Poder Executivo do Município de Tijucas do Sul à respectiva Câmara Municipal.

Em 10.01.2013, o Presidente da Câmara de Vereadores de Tijucas do Sul, Sr. Claudemir Pereira da Rocha, comunicou ao Ministério Público (Notificação 01/2013) que a Prefeitura não estaria fazendo os repasses das verbas da Câmara Municipal adequadamente, o que caracterizaria crime de responsabilidade do Prefeito, conforme dispõe o art. 29-A, § 2º, incisos II e III da Constituição Federal¹.

A notificação foi instruída com os seguintes documentos: (i) Lei Municipal nº 282/2011, que estima a receita e fixa a despesa municipal para o

¹ É a redação do § 2º do art. 29-A da CF: "§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo; II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária".

exercício financeiro de 2012 (fls. 04-06); (ii) Ofício nº 015/2012, remetido pelo contador Sr. Marcos Valério Cruz ao Prefeito, o qual apresenta o Relatório de Receitas por Categorias Econômicas para fins de apuração dos valores mensais a serem repassados para a Câmara Municipal (fls. 07-12); (iii) Ofícios solicitando a realização do repasse das verbas da Câmara Municipal ²; (iv) Certidão na qual consta o número dos ofícios que requereram as transferências de verbas do Executivo para o Legislativo, a data das solicitações e os valores solicitados (fl. 25); (v) Demonstrativo de Interferências Financeiras da Câmara Municipal de Tijucas do Sul (fl. 26) e; (vi) comprovantes dos valores transferidos à conta da Câmara Municipal nos meses de janeiro a agosto (fls. 27-39).

Após, em 06.03.2013, o Prefeito de Tijucas do Sul foi oficiado (Ofício nº 20/2013) a se manifestar sobre as informações de fls. 02 e 03. Em resposta, informou, pelo Ofício nº 135/2013 (fls. 43-44), que no exercício de 2012 foram repassados pelo Poder Executivo Municipal à Câmara Legislativa o montante de R\$ 773.394,91 (setecentos e setenta e três mil, trezentos e noventa e quatro reais e noventa e um centavos), sendo que deste montante apenas foram gastos R\$ 667.247,12 (seiscentos e sessenta e sete mil, duzentos e quarenta e sete reais e doze centavos) não retornando ao tesouro municipal a importância não utilizada de R\$ 106.147,79 (cento e seis mil, cento e quarenta e sete reais e setenta e nove centavos). Comunicou, também, que no exercício de 2011 o montante não utilizado pela Câmara foi de R\$ 159.761,06 (cento e cinquenta e nove mil setecentos e sessenta e um reais e seis centavos).

Ademais, o Prefeito solicitou que o Ministério Público requisitasse informações ao Presidente da Câmara Municipal sobre a constituição de um Fundo, sem denominação específica e nem justificativa, supostamente destinado

² Foram enviados os seguintes ofícios solicitando o repasse das verbas: (i) Ofício nº 001/2012 – (fl. 13); (ii) Ofício nº 10/2012 (fl. 14); (iii) Ofício nº 15/2012 (fl. 15); (iv) Ofício nº 31/2012 (fl. 16); (v) Ofício nº 45/2012 (fl. 17); (vi) Ofício nº 55/2012 (fl. 18); (vii) Ofício nº 63/2012 (fl. 19); (viii) Ofício nº 78/2012 (fl. 20); (ix) Ofício nº 94/2012 (fl. 21); (x) Ofício nº 108/2012 (fl. 22); (xi) Ofício nº 119/2012 (fl. 23) e; (xii) Ofício nº 135/2012 (fl. 24), sendo cada ofício referente, respectivamente, a cada mês do ano (de janeiro a dezembro).

à construção da sede própria do Poder Legislativo, que teria saldo aproximado de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o que configuraria ocultação indevida de receita.

Foram juntados documentos relativos às despesas com a Câmara Municipal (fls. 45-47).

Diante de tais informações prestadas pelo Prefeito, o Ministério Público oficiou o Presidente da Câmara para que esclarecesse sobre a destinação dos recursos não utilizados nos exercícios de 2011 e 2012 e sobre os fundamentos legais do Fundo referido (Ofício nº 084/2013 – fl. 50 e Ofício nº 158/2013 – fl. 51).

Em atendimento à determinação ministerial, em 23.03.2013 o Presidente da Câmara informou, pelo Ofício nº 076/2013 (fls. 52-53), que os recursos não utilizados nos exercícios 2011 e 2012 foram aplicados na conta específica do Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas do Sul.

Informou que o Fundo foi criado pela Lei Municipal nº 250/2011 e que a Lei nº 290/2012 autorizou o executivo a efetuar a doação de um imóvel à Câmara Municipal de Vereadores.

Foram juntadas as cópias dos seguintes documentos: (i) Ata da 1ª Sessão Legislativa de 2011 (fls. 55-57); (ii) Ata da 2ª Sessão Legislativa (fls. 58 - 59); (iii) Ata da 3ª Sessão Legislativa (fl. 60-61); (iv) Lei Municipal nº 250/2011 – que constituiu o Fundo Especial para Construção da Câmara Municipal de Tijucas do Sul (fl. 62-65); (v) Lei Municipal nº 290/2012 – que autorizou o Executivo a efetuar a doação de imóvel à Câmara Municipal de Tijucas do Sul (fl. 66) e; (vi) Extrato da Conta do Fundo – emitido em 10.01.2013 (fls. 67-68).

Vieram os autos a este CAOP para que se manifeste quanto à legalidade do Fundo Especial para a construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas do Sul e sobre a constitucionalidade da Lei Municipal nº 282/2011.

Antecedeu à manifestação deste CAOP a análise pelo Núcleo de

Auditoria, o qual verificou que os repasses dos valores pelo Poder Executivo, apresentados na planilha juntada pela Câmara do Município (fl. 26), não guardam consistência com os valores da planilha da Prefeitura (fl. 46).

É, em síntese, o que consta. Passa-se à manifestação.

2. Das considerações do CAOP/Patrimônio Público

A presente consulta possui como objeto a averiguação da legalidade do Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas do Sul e da constitucionalidade da Lei Municipal nº 282/2011 (fls. 04-06), que estima a receita e fixa a despesa municipal para o exercício financeiro de 2012.

2.1 Do Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal

Os fundos especiais estão previstos nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/1964, a qual estatui as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Acerca da conceituação dos fundos especiais, destaca-se a seguinte definição doutrinária³:

Assim, chega-se a um conceito que deve estar sempre presente: o fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou entidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados ao pagamento de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade e que a Contabilidade tem por função evidenciar,

³ REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JUNIOR, José Teixeira. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 34ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012, p. 135-136.

como é o seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim. (grifo nosso)

A definição legal dos fundos especiais é atribuída pela redação do art. 71 da Lei 4.320/1964:

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. (destacou-se)

Destaca-se que, necessariamente, a criação dos fundos especiais deverá se realizada mediante lei⁴, conforme se depreende do dispositivo acima transcrito, assim como da redação do inc. IX, do art. 167 da Constituição Federal⁵, o qual veda a instituição de fundos de qualquer natureza, na ausência de autorização legislativa.

⁴ No que condiz a relativização da necessidade de criação por lei dos fundos especiais, a ADIN 1726 do STF, entendeu: "EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/64; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combatido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove meses antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar. (ADI 1726 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1998).

⁵ Artigo 167, inciso IX da CF: "Art. 167. São vedados: (...) IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa".

Especificamente em relação à necessidade de criação, por lei, de fundos especiais pelo Poder Legislativo Municipal, é a redação do art. 34 da Instrução Normativa 58/2011, do art. 49 da Instrução Normativa 11/2007 e do art. 47 da Instrução Normativa 20/2008, todas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Art. 34 da Instrução Normativa 58/2011 TCE-PR. O Poder Legislativo Municipal poderá constituir, mediante lei específica, **fundo especial**, de natureza contábil-financeira e duração indeterminada, com receitas não restritas às economias orçamentárias de repasses definidos no art. 29-A da Constituição Federal. (grifo nosso)

Art. 49 da Instrução Normativa 11/2009 TCE-PR. O Poder Legislativo Municipal poderá constituir, mediante lei específica, **fundo especial** com as economias de recursos recebidos para o custeio das despesas do exercício, nos termos do previsto nos arts. 167, IX da Constituição Federal e 71 da Lei nº 4.320/64. (grifo nosso)

Art. 47 da Instrução Normativa 20/2008 TCE-PR. O Poder Legislativo Municipal poderá constituir, mediante lei específica, **fundo especial** com as economias de recursos recebidos para o custeio das despesas do exercício, nos termos do previsto nos arts. 167, IX da Constituição Federal e 71 da Lei nº 4.320/64. (grifo nosso)

Nesse sentido, é o entendimento jurisprudencial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE RESOLUÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES CRIANDO FUNDO ESPECIAL PARA CONSTRUÇÃO DA SEDE PRÓPRIA. QUESTÕES PRELIMINARES DE NÃO CABIMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO E POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, SUPERADAS EM AGRAVO REGIMENTAL. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE DA CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL POR RESOLUÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES. EXIGÊNCIA DE LEI. 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

excluem do orçamento geral, ao qual estão vinculados. **É a lei que institui fundo especial.** A necessidade de disciplina da matéria por meio de lei específica, integrada pelo Executivo e pelo Legislativo, constitui medida necessária e fundamental ao equilíbrio político e institucional na destinação ou aplicação dos recursos orçamentários. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME (TJRS, Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70047469820, Tribunal Pleno, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 29/04/2013)(grifo nosso).**

Acerca da importância da criação dos fundos especiais pelo Poder Legislativo Municipal, consta no acórdão nº 1489/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, de relatoria do Conselheiro Sr. Heinz Georg Herwig, que:

A DCM (Diretoria de Contas Municipais) não nega a competência e legitimidade do Poder Legislativo para propor a criação e operação de fundos especiais em seu âmbito, pois considera que, **diante do limite de créditos anuais, o instrumento é estratégico para viabilizar investimentos de que o Legislativo precisa dispor para seu adequado funcionamento e atuação.** (grifo nosso) (TCE-PR, acórdão nº 1489/2011, Processo nº 346640/2010, Relator Conselheiro Sr. Heinz Georg Herwig, publicado em 11.11.2011).

Quanto à forma de aplicação das receitas dos fundos especiais, o art. 72 da Lei 4.320/1964 estabelece que:

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

Desta forma, a dotação das receitas destinadas aos fundos especiais⁶ pode ser realizada de duas formas: i) consignação na Lei Orçamentária

⁶ Em relação as finalidades dos fundos, Flávio da Cruz afirma que "As finalidades dos fundos são as mais variadas possíveis e abrangem diversos setores da Administração pública federal, estadual e municipal, providos de recursos das mais variadas origens: receitas próprias, receitas vinculadas, incentivos fiscais, doações, empréstimos internos e externos, dotações orçamentárias, créditos especiais, etc." (CRUZ, Flávio da (Coord.). Comentários à Lei nº 4.320. São Paulo: Atlas, 2003, p. 108).

ou; ii) por créditos adicionais⁷.

Ademais, salienta-se 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”, conforme estabelece a redação do art. 73 da Lei 4.320/1964.

Especificamente em relação ao Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas do Sul, a sua criação ocorreu no ano de 2011, por meio da Lei Municipal nº 250/2011 (fl. 62).

Conforme estabelece seu art. 1º, este fundo possui como objetivo específico a *“construção da Sede da Câmara Municipal, além da aquisição de mobiliário e equipamentos necessários ao perfeito funcionamento dos trabalhos legislativos, bem como se necessário, regulamentação ou aquisição de terreno para esta finalidade”*.

Em relação às receitas do Fundo, o art. 4º da Lei Municipal estabelece que *“o Poder Legislativo Municipal constituiu fundo especial, com as economias de recursos recebidos para o custeio das despesas do exercício, nos termos do previsto nos arts. 167 IX da Constituição Federal e 71 da Lei nº 4.320/64”*.

Ou seja, os recursos do Fundo são advindos de parte da receita destinada ao Poder Legislativo Municipal, a qual está prevista na Lei Orçamentária do Município, conforme se observa à fl. 05, estando em conformidade com o art. 72 da Lei 4.320/1964.

Importante salientar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná

⁷ Os créditos adicionais estão dispostos nos artigos 44 a 46 da Lei nº 4.320/1964. Conforme esclarece o Tribunal de Contas da União: *“O crédito especial ocorre quando não há previsão de dotação para a realização de determinada despesa. Este instrumento viabiliza a criação de novo item de despesa, sendo autorizado por lei específica e aberto por decreto do Poder Executivo. Caso a lei de autorização seja promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente”* (TCU. Crédito Suplementar – por lei. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_orcamentaria/programacao_orcamentaria/Cr%C3%A9dito%20Suplementar%20por%20Lei.doc, acesso em 23.09.2013).

prevê no art. 31 da Instrução Normativa 58/2011 que:

O saldo de interferências financeiras repassadas e não utilizadas, já descontado o numerário suficiente para a cobertura de compromissos existentes no passivo financeiro do Poder Legislativo e de Entidades descentralizadas mantidas com recursos do tesouro, deve ser devolvido ao Poder Executivo no encerramento do exercício.

Da redação do dispositivo acima, verifica-se que, a princípio, as verbas repassadas pelo Município que não fossem utilizadas, necessariamente, teriam de ser devolvidas ao Poder Executivo no encerramento do exercício.

Esta regra não é absoluta, pois apresenta exceções, como é o caso do art. 47 da Instrução Normativa do TCE/PR nº 20/2008, o qual dispõe que:

O Poder Legislativo Municipal poderá constituir, mediante lei específica, fundo especial com as economias de recursos recebidos para o custeio das despesas do exercício, nos termos do previsto nos arts. 167, IX da Constituição Federal e 71 da Lei nº 4.320/64.

Ademais, pode-se considerar até mesmo que o art. 47 da IN 20/2008 – TCE-PR não é uma exceção ao disposto no art. 31 da IN 58/2011 – TCE/PR, uma vez que esta verba não é considerada “não utilizada”. Muito pelo contrário, está sendo utilizada pelo Poder Legislativo, pela aplicação no Fundo, para a construção da Sede da Câmara Municipal.

No que condiz a esta possibilidade, é o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁸:

⁸ Importante destacar que o Tribunal de Contas de Minas Gerais entende que é “obrigatória a devolução, ao final do exercício, do montante não utilizado dos recursos repassados pelo Executivo à Câmara Municipal, não sendo possível a utilização direta de tal valor para a realização de despesa de capital com a compra de terreno para a construção de prédio destinado à sede do Poder Legislativo. Ponderou, entretanto, que a compra de terreno e a construção de sede própria para a Câmara Municipal, pelo Poder Legislativo, em virtude da autonomia administrativa e financeira dos Poderes, pode ser realizada desde que (1) tal despesa esteja vinculada a programa governamental inserto no Plano Plurianual e esteja prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (2) exista dotação orçamentária própria na Lei Orçamentária Anual; (3) sejam cumpridas as exigências da Lei de Licitações e (4) seja observado o limite das despesas totais do Poder Legislativo

Consulta. Câmara Municipal de Campo Largo. Matéria Orçamentária e legal - **Possibilidade de o Poder Legislativo manter saldo financeiro apurado no final do exercício financeiro, para aplicação em obra no exercício seguinte**, e que as despesas não sejam computadas no índice estabelecido no art. 29- A, da Constituição Federal. Possibilidade, preenchidos os requisitos enumerados no art. 47 da Instrução Normativa TCE-PR nº 20/2008” (TCE/PR, Acórdão nº 293/2008, Processo nº 603173/2007, Relator Cons. Hermas Eurides Brandão, julgado em 04.04.2008) (grifo nosso).

Destaca-se o seguinte trecho do voto do processo acima:

Pela resposta da presente Consulta no sentido de ser possível a utilização de saldo financeiro apurado ao final do exercício para aplicação em construção de sede própria no exercício subsequente, desde que criado fundo especial para tal finalidade - ou que exista legislação local permitindo a manutenção do numerário no órgão - bem como haja prévia existência de projetos arquitetônicos e executivos do empreendimento devidamente aprovados (grifo nosso).

Assim sendo, verifica-se que o Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas do Sul possui a devida fundamentação legal. No entanto, a regularidade no seu gerenciamento estaria condicionada à observância do quanto estabelecido nas Instruções Normativas 11/2007, 20/2008 e 58/2011, todas do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Ademais, é prudente verificar se a criação do Fundo observou ao disposto no art. 6º da Lei Municipal nº 250/2011:

Municipal, fixado no art. 29-A da CR/88. O Relator destacou trechos da Consulta nº 716.010, de relatoria do Cons. Antônio Carlos Andrada, os quais ratificam a obrigatoriedade de devolução ao Poder Executivo, ao final de cada exercício financeiro, do montante não utilizado dos recursos repassados à Câmara Municipal, a fim de ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do município. Acrescentou que, ocorrendo com frequência “sobra” de recursos, a Câmara deverá revisar seu orçamento, pois esse pode estar superestimado. Salientou, outrossim, a necessidade de se fazer a conciliação bancária anteriormente à devolução dos recursos não utilizados, uma vez que esses podem estar comprometidos com despesas ou obrigações já realizadas, mas pendentes de pagamento. O Relator fez menção, ainda, à Consulta nº 726.250, de relatoria do Cons. Wanderley Ávila, e à Consulta nº 676.763, respondida pelo Cons. Eduardo Carone Costa, nas quais a Corte estabeleceu ser possível a construção, pelo Poder Legislativo, de sede própria, em vista de sua autonomia administrativa e financeira, se respeitadas determinadas condições já relacionadas inicialmente. O parecer foi aprovado à unanimidade. (Tribunal de Contas de Minas Gerais. Consulta nº 800.718, Rel. Cons. Licurgo Mourão, 02.09.09)

A criação do fundo especial deverá estar amparada em processo devidamente formalizado com elementos de motivação inicial; plano de investimento compatível com as Leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias; demonstração da viabilidade e projetos técnicos e jurídicos.

Acerca dos requisitos para a constituição dos Fundos Especiais, cita-se Flávio da Cruz⁹:

É obrigatória a elaboração de planos de aplicação para os recursos dos fundos especiais, em que se demonstram a origem e o destino dos recursos, mas isso nem sempre é obedecido, principalmente no âmbito da Administração Pública Municipal. Com o plano de aplicação, evita-se, principalmente no âmbito da administração municipal, a aplicação indiscriminada de recursos financeiros destinados aos fundos, provenientes de receitas a ele vinculados por lei, obrigando que tais aplicações se façam, sempre, por meio de dotação consignada na lei de orçamento ou em créditos adicionais. A existência de um orçamento próprio para o fundo de um plano de aplicação é importante não só para a administração pública, como também para a população em geral, pois é por meio dele que a população toma conhecimento do que pretende realizar e dos objetivos a alcançar, assim como podem e devem os cidadãos exercer as atividades de acompanhamento, controle e avaliação da execução. (grifo nosso)

Diante do exposto, verifica-se que a criação do Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal foi criado pela Lei Municipal nº 250/2011, estando em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

2.2 Da averiguação de (in)constitucionalidade da Lei Municipal nº 282/2011

A Lei Municipal nº 282/2011 estima a receita e fixa a despesa do Município de Tijucas do Sul, para o exercício de 2012, conforme se depreende das fls. 04-06. Da análise da referida lei verifica-se que, a princípio, inexistente qualquer

⁹ CRUZ, Flávio da (Coord.). **Comentários à Lei nº 4.320**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2003, p. 111.

violação às normas constitucionais em sua redação, estando esta em conformidade com a Constituição Federal.

3. Conclusão

Diante de todo o exposto, conclui-se pela legalidade do Fundo Especial para a Construção da Sede da Câmara Municipal de Tijucas, tendo em vista que a sua criação se deu por lei, em conformidade com o art. 71 da Lei 4.320/1964 e em respeito ao disposto no inc. IX do art. 167 da Constituição Federal.

Em relação à Lei nº 282/2011, esta não apresenta, a princípio, qualquer indício de inconstitucionalidade.

Na expectativa de que as considerações tecidas tenham contribuído para o esclarecimento das questões suscitadas, este Centro de Apoio reitera estar à disposição para quaisquer esclarecimentos e/ou debates que se fizerem necessários.

Curitiba, 07 de outubro de 2013.

Arion Rolim Pereira
Procurador de Justiça
Coordenador do CAOP

Cláudio Smirne Diniz
Promotor de Justiça

Renata Carvalho Kobus
Assessora Jurídica



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

PROCESSO N.º 70056291495 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ROQUE GONZALES

REQUERIDO: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ROQUE GONZALES

INTERESSADA: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATORA: DESEMBARGADORA ISABEL DIAS ALMEIDA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.496/2013, do Município de Roque Gonzales. Instituição do Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Vereadores. Inépcia da inicial. Falta de causa de pedir e impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, constitucionalidade da criação do Fundo Especial para recepcionar os recursos financeiros destinados pelo Município por determinação da Constituição Federal. Ausência de realização de despesas sem previsão orçamentária. Inexistência de ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes, previstos nos artigos 8º e 10, ambos da Constituição Estadual. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO NO QUE TANGE À AFRONTA À LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL, BEM COMO PELA



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

*EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO,
FRENTE À INÉPCIA DA INICIAL. NO MÉRITO, PELA
IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Roque Gonzales**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 2.496, de 16 de julho de 2013**, que *Institui o Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Roque Gonzales*, por afronta ao disposto no artigo 29-A da Constituição Federal.

Segundo o proponente, a Lei Municipal n.º 2.496/2013, vetada pelo Poder Executivo Municipal, extrapola as atribuições do Poder Legislativo, pois, tratando-se de matéria orçamentária, é de iniciativa reservada do Poder Executivo, constituindo-se em violação à independência entre os Poderes. Aduziu, em síntese, que não pode o legislador municipal criar Fundo Especial de natureza contábil na Câmara de Vereadores, uma vez que o Poder Legislativo não gera e nem possui receita própria, sendo que os recursos a lhe serem repassados devem ater-se ao princípio da anualidade do orçamento, nos moldes do artigo 29-A da Constituição Federal. Sustentou que, encerrado o exercício, os recursos financeiros disponíveis no Legislativo, se não estiverem destinados a atender despesas já empenhadas, devem retornar ao erário do Executivo, sendo ilegal e abusivo o Poder Legislativo reter tais recursos para futura aplicação sem prévia consulta e aprovação orçamentária. Postulou a concessão de liminar para suspender a



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

eficácia da lei impugnada e, a final, a procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.496/2013 (fls. 02/11). Juntou documentos (fls. 12/20).

A liminar pleiteada foi deferida, ao argumento de que, tratando-se de lei municipal cuja matéria é tipicamente administrativa e orçamentária, não poderia ter sido originada no âmbito do Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Executivo, configurando-se a inconstitucionalidade formal (fls. 23/24 v.). Da decisão não foi interposto recurso (fl. 50).

O Procurador-Geral do Estado, citado (fl. 30 v.), ofereceu a defesa da norma, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnando pela manutenção da legislação questionada no ordenamento jurídico pátrio, face à presunção de sua constitucionalidade (fl. 34).

A Câmara Municipal de Vereadores de Roque Gonzales, notificada (fl. 26), prestou informações às fls. 37/44. Referiu estar pacificado tanto no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul quanto no Supremo Tribunal Federal a possibilidade de a Câmara Municipal instituir fundo contábil para fazer frente a determinadas despesas de capital, que não possam ser executadas em um só exercício financeiro, como as elencadas na Lei Municipal nº 2.496/2013. Sustentou, ainda, que a criação do Fundo Especial não interfere em matéria orçamentária, pois em nada altera as dotações já previamente destinadas à Câmara Municipal nas Leis



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

Orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo. Juntou documentos (fls. 45/49).

É o breve relatório.

2. Antes da análise do mérito, cabe ressaltar que a cópia da lei ora impugnada se encontra na contracapa, devendo ser juntada aos autos.

3. Preliminarmente, de plano, entende-se presente a inépcia da inicial, porquanto ausente a indicação de dispositivo da Constituição Estadual violado, tornando-se impossível a análise da constitucionalidade da Lei n.º 2.496/2013, do Município de Roque Gonzales, por afronta à Constituição Federal e à Lei 4.320/64.

Com efeito, após o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 409, retirando do artigo 95, inciso XII, alínea “d”, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul a expressão *e a Constituição Federal*, a competência do Tribunal de Justiça do Estado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ficou restrita às hipóteses de antinomia entre lei e atos normativos estaduais ou municipais frente à Constituição Estadual, impondo-se que a petição inicial indique os dispositivos da Carta da Província que forem violados.

Assim sendo, um dos requisitos da peça vestibular, nessa espécie de ação, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei n.º



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

9.868/1999¹ é, exatamente, que ela indique o dispositivo da lei ou ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações.

Cumpre ao proponente, nessa linha, especificar, de forma clara, os dispositivos da Constituição Estadual que restaram feridos pela norma objurgada, individualizando, assim, a causa de pedir, o que não ocorreu na hipótese em comento, em que o autor da presente ação direta de inconstitucionalidade apenas fez breve menção abstrata e superficial de suposta violação ao princípio da harmonia e da separação dos poderes.

Sobre este tema, citando acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, preleciona Vasco Della Giustina:

[...] a simples menção ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, com alusão passageira ao art. 5º da Constituição Estadual, não constitui base suficiente para viabilizar a ação. Também aqui cumpria ao autor demonstrar de forma concreta e objetiva de que forma o princípio constitucional estaria sendo violado, de nada valendo a transcrição feita de preceitos da Lei Orgânica do Município. [...].

Pedido que vem desprovido de fundamentação, não apontando em que a norma impugnada estaria conflitando com os princípios constitucionais ou qualquer das normas da Constituição Estadual. Art. 267 do CPC. Extinção do processo sem julgamento do mérito. É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham postos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não

¹ Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.



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

sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável².

Compartilhando do mesmo entendimento, esse Egrégio Tribunal de Justiça do Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE CAUSA DE PEDIR EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE TERIAM SIDO VIOLADOS. É inepta a inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade onde não há causa de pedir em relação à infringência aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido violados. [...] Indeferimento da inicial. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado e STF. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70055039556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 04/07/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. AUSENTE REFERENCIA À NORMA VIOLADA EM RELAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO DA LEI 9.868/99 QUE DISCIPLINA A PROPOSITURA DA AÇÃO COM A INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS DO PEDIDO E ESPECIFICAÇÕES. Precedentes desta Corte. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70052579497, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em 11/06/2013)

Sinale-se, ademais, que, afora a inépcia da inicial, em virtude da falta de causa de pedir, a ação direta de inconstitucionalidade encontra óbice na impossibilidade jurídica do pedido, na medida em que pretende o controle abstrato da lei

² *In* Controle de Constitucionalidade das Leis. Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2006, p. 98.



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

impugnada em confronto com normas infraconstitucionais, qual seja, a Lei n.º 4.320/64.

Nessa trilha, apontam-se os seguintes julgados desse Tribunal de Justiça do Estado, no sentido da impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada frente a normas infraconstitucionais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.546/2008 DE DOM PEDRITO/RS. PERDA DO OBJETO EM RELAÇÃO AO ART. 2º. PARÁGRAFO SEGUNDO DO ART. 21. CONFRONTO COM NORMA FEDERAL (RESOLUÇÃO Nº 237). MATÉRIA QUE NÃO DESAFIA CONTROLE CONCENTRADO DA CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. Tendo o art. 2º da lei impugnada sido alterado nos termos requeridos pelo Proponente, resta prejudicada a análise de tal questão. O parágrafo 2º do art. 21 da Lei Municipal nº 1.546/2008 confronta diretamente com norma infraconstitucional, circunstância que não desafia Ação Direta de Inconstitucionalidade, uma vez que lei federal não pode ser utilizada como parâmetro no controle concentrado da constitucionalidade. [...] Ação prejudicada quanto ao art. 2º da Lei 1.546/2008. Unânime. Improcedente no tocante ao § 2º do art. 21 e inc. VI do art. 6º. Por maioria. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041685413, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 04/03/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO. INÉPCIA DA INICIAL. FALTA DE CAUSA DE PEDIR EM RELAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE TERIAM SIDO VIOLADOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE ABSTRATO DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA EM CONFRONTO COM NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. INDEFERIMENTO DA INICIAL. É inepta a inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade onde não há causa de pedir em relação



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

à infringência aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido violados. Impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade da legislação impugnada frente às normas infraconstitucionais Indeferimento da inicial. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046556924, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 18/04/2012)

Destarte, pugna-se pelo reconhecimento das preliminares de inépcia da inicial, quer em face da falta de causa de pedir, quer devido à impossibilidade jurídica do pedido, extinguindo-se o feito sem resolução do mérito, com fulcro no artigo 267, incisos I e VI, combinado com o artigo 295, inciso I, e parágrafo único, incisos I e III, ambos do Código de Processo Civil.

4. A Lei Municipal n.º 2.496, de 16 de julho de 2013, assim está redigida:

LEI N.º 2.496, DE 16 DE JULHO DE 2013.

Institui o Fundo Especial de natureza contábil na Câmara Municipal de Roque Gonzales.

O Vice Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Roque Gonzales, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo art. 34, § 6º, da Lei Orgânica Municipal.

FAÇO SABER que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - *Fica instituído o Fundo Especial da Câmara Municipal de Vereadores de Roque Gonzales, destinado à aquisição de bens imóveis e construção de sua sede própria.*



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

Art. 2º - O Fundo Especial da Câmara Municipal de Vereadores de Roque Gonzales tem por finalidade específica a aquisição de imóvel próprio e construção de sua sede, objetivando a melhoria das condições de funcionamento e atendimento aos munícipes, proporcionando condições apropriadas de trabalho aos seus quadros e Vereadores.

Art. 3º - Os recursos financeiros do Fundo Especial ora criado serão depositados e movimentados em conta corrente bancária e fontes específicas.

§ 1º - Os bens adquiridos com os recursos do Fundo Especial serão incorporados ao patrimônio da Câmara Municipal de Roque Gonzales.

§ 2º - Não serão admitidos, por conta do Fundo Especial ora criado, pagamentos de gratificações e encargos com custeio de pessoal e despesas correntes.

Art. 4º - Constituem recursos do Fundo Especial:

I - Recursos provenientes das economias resultantes dos repasses constitucionais do exercício corrente e de outros devidos à Câmara;

II - Receitas resultantes de aplicações financeiras; e

III - Doações oriundas dos Governos Federal, Estadual e Municipal efetuadas com finalidade específica para aquisição de imóvel e construção da sede do Poder Legislativo Municipal.

Parágrafo único - Os valores do Fundo Especial derivados da economia de recursos utilizados na constituição do mesmo serão considerados, para efeito de verificação do limite de gastos estabelecidos para o Poder Legislativo, apenas nos exercícios do repasse de interferência financeira.

Art. 5º - Os recursos do Fundo Especial somente poderão ser utilizados para a realização de despesas inerentes aos objetivos do Fundo.

Art. 6º - A aplicação dos recursos do fundo será efetivada por programa previsto na Lei de Orçamento ou incluído na forma de créditos especiais adicionais, necessariamente vinculados à despesa de capital que não possam ser absorvidas pelos recursos da programação orçamentária anual.

Art. 7º - O Fundo Especial terá vigência vinculada ao cumprimento do objeto de sua criação, compatível com o Plano Plurianual, sendo que após o cumprimento do objeto de sua criação, a sobra de recurso do fundo será apurada mediante balanço contábil, sendo devolvida ao Poder Executivo.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



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

CÂMARA MUNICIPAL DE ROQUE GONZALES, 16 DE JULHO DE 2013.

Da leitura da legislação objurgada, percebe-se que não vinga o argumento esgrimido pelo proponente, de que a norma padece de vício formal, por vício de iniciativa, uma vez que a matéria orçamentária é de iniciativa reservada do Poder Executivo, constituindo-se em violação à independência entre os Poderes.

A criação de fundo contábil especial não tem qualquer pertinência com a iniciativa de matéria orçamentária, porquanto a Lei Municipal n.º 2.496/2013 não altera o percentual da dotação orçamentária do Município de um determinado exercício e destinado ao Legislativo.

Importa esclarecer, ademais, que a legislação não prevê a realização de despesas sem previsão orçamentária. Ao contrário, dispõe sobre a instituição do Fundo Especial da Câmara Municipal de Vereadores de Roque Gonzales para recepcionar os recursos destinados pelo Município, para fins de aquisição de imóvel próprio e construção de sua sede, destinando, pois, verba que lhe é própria.

Não se trata, assim, de ingerência da Câmara Municipal de Vereadores sobre verba do Poder Executivo, inexistindo afronta ao princípio da separação e independência dos Poderes, previstos nos artigos 8º e 10 da Constituição Estadual, em face de não se tratar de aumento de despesas públicas sem a devida previsão orçamentária.



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

Ressalta-se, outrossim, que os recursos que alimentam o fundo contábil especial, ali permanecem, havendo, ou não, o uso total, ou parcial, pela Casa Legislativa, sem qualquer devolução de sobras, como estabelecem os artigos 72 e 73 da Lei n.º 4.320/1964³.

Em conclusão, é constitucional a criação de fundo contábil especial pelo Poder Legislativo, alimentado por recursos orçamentários próprios.

Nesse sentido, decisões assim ementadas desse Egrégio Tribunal de Justiça do Estado:

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

³ Art. 72 – A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei 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.



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

70056315989, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS,
Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 14/10/2013)

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

5. Do exposto, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pelo não conhecimento da ação no que tange à afronta à legislação infraconstitucional, bem como pela extinção do feito sem resolução do mérito, frente à inépcia da inicial. No mérito, pela improcedência da ação.

Porto Alegre, 22 de outubro de 2013.

IVORY COELHO NETO,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

ESTADO DE SANTA CATARINA
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL

Processo nº: CON - 09/00357479
Origem: Câmara Municipal de Maravilha
Interessado: César Frandoloso
Assunto: Consulta
Parecer nº COG-505/09

Fundo especial. Obra pública.

Os fundos especiais, por representarem a segregação de parcela da receita orçamentária para a realização de determinados objetivos ou serviços, devem ser constituídos para atender áreas que requerem detida atenção por parte do Estado, como infância, educação, saúde e segurança, escolha essa que marca a política pública do ente estatal. As demais atividades com menor impacto e repercussão social, como a construção de prédio público, devem ser tratadas nas dotações ordinárias do ente.

Superávit financeiro. Crédito suplementar.

O superávit financeiro apurado no exercício anterior poderá ser inserido na lei Orçamentária por meio da abertura de crédito suplementar, caso a dotação conste no orçamento. Para tanto faz-se necessário que haja prévia autorização legal e que a abertura se dê por decreto, com a indicação da fonte de recursos financeiros e o seu valor, dada a vedação de abertura de crédito ilimitado.

Fundo especial. Criação.

Os fundos especiais devem ser constituído mediante lei, observado o disposto no artigo 167, IX, da CF e 74 da lei nº 4.320/64.

Senhora Consultora,

1. RELATÓRIO

Por meio de expediente recepcionado nesta Corte de Contas em 19 de junho do corrente ano, o Presidente da Câmara de Vereadores de Maravilha, o Vereador César Frandaloso, formula consulta vazada nos seguintes termos:

Esta Câmara Municipal de Vereadores lançará nos próximos dias, Edital Licitatório com vistas a Construção de sua sede própria e, tendo em vista que a obra demandará uma soma considerável de recursos e nosso orçamento é limitado, não será possível a conclusão dentro de apenas um exercício financeiro. Desta forma planejamos a execução da obra ser executada em três anos.

Neste contexto, solicitamos parecer sobre a possibilidade de, ao final do exercício financeiro e enquanto a obra estiver em andamento, a Câmara possa constituir fundo com os recursos financeiros que porventura possam estar disponíveis na conta bancária, com vistas à continuidade da obra.

Se esta possibilidade for afirmativa, a Câmara deverá abrir crédito adicional no exercício seguinte. Esta suplementação poderá ser efetivada tendo como fonte de recurso o superávit financeiro apurado no balanço

patrimonial do exercício anterior?

Também caso afirmativo, esta constituição de fundo deve ser prevista na forma de Projeto de Resolução ou Projeto de Lei? (Em anexo Lei Ordinária nº 13.087 de 16/01/2009 de Curitiba/PR, que trata sobre este assunto).

A consulta se faz acompanhada exclusivamente de cópia da legislação referenciada, Lei Ordinária nº 13.087 de 16/01/2009 de Curitiba/PR, a qual instituiu o Fundo Especial da Câmara Municipal de Curitiba.

2. PRELIMINARES DE ADMISSIBILIDADE

2.1 Da legitimidade do Consulente

A consulta em apreço tem por subscritor o Senhor César Frandaloso, Presidente da Câmara Municipal de Maravilha.

Assim, na qualidade de Presidente de Poder Legislativo Municipal, o Consulente, à luz do disposto no artigo 103, II, da Res. nº 06/01 - Regimento Interno, tem legitimidade para a subscrição da peça indagativa, vencendo, destarte, ao requisito constante no inciso III do artigo 104 do mesmo diploma regimental.

2.2 Da competência em razão da matéria

A matéria versada na consulta trata da criação de fundo especial e é regulada pela Lei nº 4.320/64, afeta, portanto, à área de competência desta Corte de Contas, posta que reflete diretamente na gestão orçamentária, contábil e financeira do Município, o que legitima este Tribunal a manifestar-se sobre o indagado, superando, assim, a condicionante posta no inciso I do artigo 104 da Res. nº TC-06/01.

2.3 Do objeto

As questões, na forma que se apresentam, traduzem dúvidas a serem superadas pela Câmara Municipal de Maravilha, decorrentes da pretensão de construir sua nova sede e reter ao final de cada exercício os recursos financeiros disponíveis, vinculando-os à construção do prédio.

O artigo 104 da Res. TC nº 06/01, em seu inciso II, estabelece que as consultas endereçadas ao Tribunal de contas devem versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, o que se verifica na peça em apreço, sendo por este motivo, devido o seu conhecimento.

2.4 Indicação precisa da dúvida

As questões apresentadas na consulta, considerando as dúvidas que o caso exposto geram ao Consulente, se fazem de forma clara, atendendo o disposto no inciso IV do artigo 104 da Res. nº TC-06/01.

2.5 Parecer da Assessoria Jurídica

A consulta não se faz acompanhada de parecer jurídico do ente Consulente, desatendendo o pressuposto estabelecido no inciso V do artigo 104 da Res. nº 06/01.

2.6 Do cumprimento dos requisitos de admissibilidade

Do exame de admissibilidade resta evidenciado apenas o não atendimento do inciso V do artigo 104 da Res. nº TC-06/01. Considerando que o requisito não satisfeito trata-se de um impeditivo relativo, ausência de parecer jurídico, cabe ao Exmo. Conselheiro Relator ponderar a superação ou não desse óbice para o conhecimento da consulta.

3 DISCUSSÃO

Conforme arrolado pelo consulente, a Câmara Municipal de Maravilha pretende construir uma nova sede. Em síntese, a realização de uma obra pública está sendo tomada como mote para a constituição de um fundo especial.

Daí cabe indagar se esse motivo é relevante para se criar um fundo especial ou, de outra parte, o trato ordinário dos recursos orçamentários destinados à Câmara Municipal permitem dar consecução a uma obra pública.

Antes de responder a tais questionamentos cabe realçar, ainda que rapidamente, os traços característicos dos fundos especiais.

Iniciando pela Constituição Federal tem-se em seu artigo 167, IV, a vedação de vinculação de receita de impostos para o fundo e a exigência posta pelo inciso IX do mesmo dispositivo de que a instituição de fundo, seja qual for a sua natureza, se dê mediante prévia autorização legislativa.

Como antes referido, os fundos especiais são tratados pela Lei nº 4.320/64, artigos 71 a 74, cuja redação é esta:

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 turnos 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.

No Dicionário de Orçamento e Áreas afins tem-se a seguinte definição de fundos especiais:

FUNDOS ESPECIAIS - Segundo a caracterização dada pelo Decreto nº 93.872/86, entende-se como tal a atribuição de uma forma especial de gestão a uma parcela determinada de recursos do Tesouro, vinculados por lei à realização de determinados objetivos do Governo. Em outras palavras, uma parcela de recursos do Tesouro que é colocada sob a administração de um gestor, sob normas especiais de aplicação, obrigatoriamente incluídos na Lei Orçamentária Anual sob a forma de unidade orçamentária. Entendidos, de um lado, como mecanismos de flexibilização da execução orçamentária (descentralização e facilidade de programação) e, de outro, como elemento perturbador da execução financeira do Tesouro (vinculação de recursos para programações adiáveis em prejuízo de ações prioritárias) os fundos receberam um tratamento rigoroso na Constituição de 1988. No art. 36 do ADCT foi prevista a extinção de todos os fundos - "excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar o patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional" - que não fossem ratificados dentro de dois anos, e, no art. 167, além de proibir a vinculação de impostos a fundos (a vinculação de taxas, contribuições e outras receitas é permitida) vedou "a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa". Não obstante o propósito saneador da norma constitucional, poucos desses entes foram objeto da competente ratificação, tendo sido os demais contemplados com um período de sobrevida, através de norma exógena incluída no texto das Leis dos Planos Plurianuais relativos a 1991/95 e 1996/1999, restritas apenas ao período de vigência dessas Leis.¹

Segundo Machado Jr. e Costa Reis *"O fundo especial é uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria, sobre o que dispõe o art. 56 desta lei. Em realidade o fundo especial caracteriza-se pelas restrições determinadas por regulamentos internos da entidade sobre certos Ativos Financeiros. Na administração pública essas restrições são determinadas por lei específica."*²

*Veja-se que um dos traços marcantes dos fundos especiais é o alijamento de parcela da receita que se desvincula do bolo comum e passa a ter um locus apropriado e distinto do caixa único. Além disso, há a vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços. Conforme Machado Jr., "ao ser instituído, o fundo especial deverá vincular-se à realização de programas de interesse da Administração, cujo controle é feito através dos planos de aplicação e contabilidade próprios. A lei que instituir o fundo especial deverá dispor sobre as obrigações que serão pagas com o produto formado pelas receitas especificadas."*³

Essa segregação apresenta algumas vantagens como maior visibilidade dos recursos por parte do gestor, facilidade na implementação de controles, haja vista a contabilização apartada, e segurança da aplicação dos recursos afetados ao fundo no fim específico de sua criação, bem como, a garantia de que as disponibilidades ao final do exercício permanecem em poder do fundo especial.

Como se vê, o trato constitucional e legal remete a situações especiais que reclamam uma atenção detida dentre as políticas públicas de modo a permitir uma gestão diferenciada de recursos públicos, a exemplo dos Fundos de Saúde - FNS, Fundo da Criança e do Adolescente, Fundos Previdenciários, entre outros.

No caso consultado a criação do fundo especial se prende à construção de prédio público que sediará o Poder Legislativo Municipal. Um investimento público municipal a conformar projeto esgotável quando da conclusão da obra.

Sem desmerecer o propósito a impulsionar a criação do fundo especial, sabedor de que as condições físicas de um prédio público em muito podem interferir no resultado dos trabalhos nele desenvolvidos, a restrição que se opõe reside na banalização da criação dos fundos especiais.

Propugna-se que a criação de fundos especiais se dê para a implementação de programas ou projetos especialíssimos, pontualmente eleitos e voltados ao atendimento de áreas deficitárias, que reclamam atenção diferenciada e não ações do dia a dia da administração pública.

Ao se trilhar na senda ventilada na consulta sem critério algum, permitir-se-á a constituição de fundos especiais para cada nova obra pública iniciada; para a renovação de frota de veículos; para re-equipamento da área de informática; enfim a inventividade humana será o limite.

A preocupação maior da Câmara Municipal de Maravilha é ter assegurado que os valores residuais de um exercício retornarão para ela no exercício seguinte para dar continuidade à construção do prédio, constituindo uma espécie de reserva.

Deve-se ter por premissa que os bens da Câmara Municipal, assim como os afetados aos demais órgãos integrantes da Administração Direta pertencem ao Município e que os recursos destinados à conformação desse patrimônio são igualmente do ente Municipal.

Portanto, se for interesse do Município a construção de um prédio para sediar o Poder Legislativo, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual deverão prever e assegurar recursos orçamentários para tanto e os repasses em atenção ao planejamento orçamentário se efetivarão.

Nessa senda, a própria construção poderá ser gerida por unidade distinta da Câmara Municipal, como, por exemplo, a Secretaria de Obras, que dispõe inclusive de melhor aparato para acompanhar a elaboração do projeto, a sua execução e aferir a perfeita conclusão da obra.

Enfim é a vontade política e o propósito administrativo que garantem a execução de um serviço público ou a realização de uma obra com recursos públicos e não a criação de fundo especial, sobretudo se este se inserir no âmbito de uma Câmara Municipal cuja receita é composta exclusivamente de repasses financeiros, previstos na Lei Orçamentária Anual.

O exemplo trazido na consulta, ilustrado pela Lei nº 13.087/09, a qual institui o Fundo Especial da Câmara Municipal de Curitiba, explicita o repasse ao Fundo de atribuições e a assunção de despesas ordinárias da Câmara Municipal, esvaziando seus serviços administrativos, na medida em que exclui praticamente os gastos inerentes a pessoal. Elenca, ainda, como receitas do Fundo uma variedade de fontes que não se alinham se quer a realidade de grande parte dos Municípios Catarinenses, não se prestando, destarte, como modelo a ser seguido pelos Poderes Legislativos Municipais de nosso Estado.

Feitas estas considerações acerca da criação de fundo especial para a construção de prédio a sediar a Câmara Municipal, passe-se ao exame das demais questões.

Indaga o consulente, ainda, acerca da necessidade de abertura de crédito suplementar para comportar o saldo decorrente do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, bem como a modalidade normativa adequada para a constituição de um fundo especial.

É princípio basilar que todas as receitas e despesas devem constar da Lei de Orçamento, assim estabelece o artigo 6º da Lei nº 4.320/64. Novos créditos como os que advêm de superávit financeiro devem ser então inscritos como créditos adicionais. Caso o crédito se refira a dotação já existente, haverá a suplementação, se esta não existir, abre-se crédito especial, conforme dispõe o artigo 41 da Lei nº 4.320/64.

A abertura de crédito suplementar deve estar previamente autorizada em lei e deve indicar a fonte de recursos correspondente, é o que exige a Constituição Federal em seu artigo 167, V, devendo, também, expressar o seu valor, haja vista a vedação de abertura de crédito ilimitado, inciso VII do mesmo dispositivo constitucional.

Cabe arrematar, em relação aos créditos suplementares, que estes devem ser autorizados em lei e abertos por decreto executivo - art. 42 da Lei nº 4.320/64, como expressa o prejulgado 555, nestes termos:

555- A abertura de crédito suplementar sem decreto do Poder Executivo constitui irregularidade de natureza orçamentária, por contrariar o artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64. A edição posterior de decreto, não regulariza a abertura de crédito, mesmo que exista lei autorizativa.

Atento aos termos do inciso IX do artigo 167 da CF e do artigo 74 da Lei nº 4.320/64, retrotranscrito, a criação de fundo especial deve se dar por lei, o que responde ao último questionamento do consulente.

4. CONCLUSÃO

Em conformidade com o acima exposto e considerando:

1. Que o Consulente está legitimado à subscrição de consultas para este Tribunal de Contas, nos termos do inciso II do art. 103 do Regimento Interno desta Corte de Contas, o que atende ao requisito do inciso III do art. 104 da Resolução nº TC-06/2001;

2. Que os questionamentos formulados na presente consulta demandam a interpretação de lei, 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 202/2000;

3. Que a ausência do parecer da assessoria jurídica do órgão Consulente, em cumprimento ao preceituado no art. 104, inciso V, da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno do TCE/SC), pode ser superada pelo colendo Plenário;

Sugere-se ao Exmo. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall que submeta voto ao Egrégio Plenário sobre a consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Videira, Sr. Wilmar Carelli, nos termos deste parecer, que em síntese propõe:

1. Responder a consulta nos seguintes termos:

1.1 Os fundos especiais, por representarem a segregação de parcela da receita orçamentária para a realização de determinados objetivos ou serviços, devem ser constituídos para atender áreas que requerem detida atenção por parte do Estado, como infância, educação, saúde e segurança, escolha essa que marca a política pública do ente estatal. As demais atividades com menor impacto e repercussão social, como a construção de prédio público, devem ser tratadas nas dotações orçamentárias do ente.

1.2 O superávit financeiro apurado no exercício anterior poderá ser inserido na Lei Orçamentária por meio da abertura de crédito suplementar, caso a dotação conste no orçamento. Para tanto, faz-se necessário que haja prévia autorização legal e que a abertura se dê por decreto, com a indicação da fonte de recursos financeiros e o seu valor, dada a vedação de abertura de crédito ilimitado.

1.3 Os fundos especiais devem ser constituídos mediante lei, observado o disposto no artigo 167, IX, da CF e 74 da lei nº 4.320/64.

Florianópolis, 13 de agosto de 2009

Marcelo Brognoli da Costa

Coordenador de Consultas

À consideração do Exmo. Sr. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

COG, em de de 2009

Elóia Rosa da Silva

Consultora Geral

¹ SACHES. Osvaldo Maldotado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. Brasília, Prisma, 1997. Pág. 119.

² MACHADO RJ, José Teixeira. *A lei 4.320 comentada*. J. Teixeira Machado Jr. E Heráld. da Costa Reis. 30 ed. Rev. Atual. Rio de Janeiro, IAM, 2000/2001. Pág. 154.

³ *Idem, idem, pág. 155.*



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

estabelecidos para o Poder Legislativo no art. 29-A da Constituição Federal, apenas no exercício da utilização.

Art. 32. Desde que expressamente previsto na legislação local, o Regime Próprio de Previdência Social poderá constituir reserva com as sobras da Taxa de Administração recebida para o custeio das despesas do exercício, cujos valores serão aplicados em despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do órgão gestor do regime próprio, conforme faculta o art. 15, III, da Portaria nº 402/08, do Ministério de Estado da Previdência Social.

Parágrafo único. Os recursos financeiros de que trata este artigo serão depositados e movimentados em conta corrente bancária específica, sendo controlados por código de fonte cujo dígito indicará o grupo de receitas 3, arrecadação do exercício anterior, da estrutura da tabela de fontes.

CAPÍTULO IX DOS FUNDOS ESPECIAIS E FINANCEIROS DO PODER LEGISLATIVO

Art. 33. O Poder Legislativo Municipal poderá constituir, mediante lei específica, fundo financeiro com as economias de recursos recebidos para o custeio das despesas do exercício, nos termos do previsto nos arts. 167, IX da Constituição Federal e 71 da Lei nº 4.320/64.

§ 1º O dinheiro do fundo constituído na forma do *caput* deste artigo não poderá ser utilizado em despesas de custeio ou extra-orçamentárias, e nem em despesas intra-orçamentárias de qualquer categoria econômica.

§ 2º As receitas do fundo constituído na forma do *caput* deste artigo somente poderão ser utilizadas em despesas de capital cuja realização não possa ser absorvida no limite anual de gastos fixado no art. 29-A da Constituição Federal e nem o limite assegurado comporta o gasto num único exercício orçamentário, não havendo justificação para a retenção da sobra fora destas premissas.

§ 3º A criação do fundo com recursos de saldos do exercício deverá estar fundamentada em processo devidamente formalizado com elementos mínimos de motivação:

I – plano de investimento compatível com as Leis do Plano Plurianual e de Diretrizes Orçamentárias;

II – demonstração da viabilidade;

III – projetos técnicos;

IV – pareceres técnicos e jurídicos.

§ 4º A aplicação das receitas do fundo será efetivada mediante programa previsto na Lei de Orçamento ou incluído na forma de créditos adicionais especiais.

§ 5º O fundo referido neste artigo não terá natureza executora nem personalidade contábil independente, sendo representado por conta bancária no



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

ativo circulante da Câmara Municipal, ficando a vigência limitada ao cumprimento do objeto de sua criação.

§ 6º Os recursos financeiros do fundo serão controlados por código de fonte cujo dígito indicará o grupo de receitas 3, arrecadação do exercício anterior, da estrutura da tabela de fontes.

§ 7º O valor da economia de recursos utilizado na constituição do fundo financeiro será considerado para efeito da verificação do limite de gastos estabelecidos para o Poder Legislativo no art. 29-A da Constituição Federal, apenas no exercício do repasse financeiro.

§ 8º O fundo financeiro não terá prazo de duração indeterminado, sendo extinto depois de concluído o objeto justificador de sua criação, mediante devolução da sobra ao Poder Executivo do Município.

Art. 34. O Poder Legislativo Municipal poderá constituir, mediante lei específica, fundo especial, de natureza contábil-financeira e duração indeterminada, com receitas não restritas às economias orçamentárias de repasses definidos no art. 29-A da Constituição Federal.

I – o fundo especial referido neste parágrafo deverá obrigatoriamente efetuar inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), conforme a Instrução Normativa RFB nº 1.143, de 1º de abril de 2011;

II – a arrecadação de receitas próprias, necessariamente previstas na lei de criação do fundo especial, deverá ser controlada e aplicada por código específico de fonte (Destinação de Recurso), não se misturando com a originária de superávit financeiro do exercício, que será apurada e transferida apenas após encerramento do balanço patrimonial;

III – a parcela de receita da economia de recursos do orçamento do exercício será considerada para efeito da verificação do limite de gastos estabelecidos para o Poder Legislativo no art. 29-A da Constituição Federal, apenas no exercício do repasse financeiro.

Art. 35. Os fundos especiais referidos neste capítulo serão cadastrados pelas Câmaras Municipais respectivas, para atribuição do código de identificação da natureza jurídica e determinação do vínculo.

I – os ordenadores responsáveis pelos fundos referidos neste parágrafo serão cadastrados pelas Câmaras Municipais respectivas, para fins de identificação dos atos praticados na sua gestão;

II – os fundos especiais terão contabilidade descentralizada e ficam obrigados ao encaminhamento do SIM-AM.

Art. 36. Os recursos do fundo financeiro ou especial dispostos neste capítulo não poderão ser utilizados no custeio de despesas de pessoal e acessórias, de quaisquer naturezas, incluindo a proibição o pagamento de remuneração de agentes políticos.



Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Art. 37. O fundo financeiro ou especial referido neste capítulo não se reveste de personalidade juridicamente competente para efetuar contratações de pessoal, a qualquer título, as quais são impossibilitadas.

CAPÍTULO X DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Art. 38. Todo recurso destinado às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pelo Estado e União para a mesma finalidade serão aplicados por meio do Fundo Municipal de Saúde, com acompanhamento e fiscalização do Conselho Municipal de Saúde.

§ 1º O Fundo Municipal de Saúde terá natureza executora, podendo sua contabilidade ser centralizada no Poder Executivo ou poderá adotar figura da administração indireta, com contabilidade própria.

§ 2º Em quaisquer dos casos, há a obrigatoriedade de inscrição do Fundo Municipal de Saúde no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), por força da Instrução Normativa RFB nº 1.005, de 8 de fevereiro de 2010.

§ 3º As contas correntes bancárias destinadas à movimentação dos recursos de que tratam este artigo serão abertas em nome do Fundo Municipal de Saúde, observado na contabilidade financeira da fonte o procedimento disposto no art. 9º, XX, desta Instrução Normativa.

§ 4º Os Fundos Municipais de Saúde com contabilidade centralizada na Secretaria respectiva do Município ficam dispensados do encaminhamento do SIM-AM.

§ 5º Ocorrendo alteração no regime de execução contábil no transcorrer do exercício, a opção inicial quanto à forma de remessa deverá ser mantida até o encerramento deste.

§ 6º O planejamento das ações e serviços públicos de saúde do Município deverá ser estruturado segundo o Plano de Saúde aprovado nos termos do art. 36 da Lei Orgânica da Saúde – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

§ 7º O Plano de Saúde do Município contemplará os objetivos, metas e prioridades da ação do Município, devendo apresentar compatibilidade com os resultados físicos e financeiros contidos na programação anual de saúde.

§ 8º A programação anual de saúde e sua execução deverão observar as diretrizes estabelecidas na Portaria nº 2.047/02, do Ministério da Saúde, que dispõe sobre as Diretrizes Operacionais para aplicação da Emenda Constitucional nº 29/00.

§ 9º O Fundo Municipal de Saúde elaborará Relatório de Gestão anual que deverá consolidar os relatórios apresentados nas audiências trimestrais referidas nos arts. 7º, XXXIV, e 40 desta Instrução.