

PROCESSO: :8530-8/2011
PROCEDÊNCIA :CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
ASSUNTO :CONSULTA

VOTO VISTA

**Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros e,
Senhor Procurador,**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Júlio Pinheiro, na condição de presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, cujo teor indaga acerca da possibilidade do referido Poder Legislativo receber diretamente recursos financeiros, distintos daqueles oriundos dos duodécimos constitucionais, tais como os advindos de convênios ou receitas de inscrições de concurso público e aplicá-los em investimento com tecnologia e capacitação de servidores.

Após a apresentação do voto elaborado pelo conselheiro Relator Domingos Neto, pedi e obtive vista dos autos para exame mais atento da matéria.

Pois bem, antes de mais nada é preciso deixar claro que quanto às receitas decorrentes das inscrições de concurso público, assim como o relator dos autos, entendo que, com base na Resolução de Consulta 22/2011 que já regulou esse tema, não há possibilidade da Câmara Municipal arrecadar diretamente tais recursos, pois esse tipo de receita pertence ao Município e, portanto, deve ser contabilizada pelo Poder Executivo.

Em contrapartida, não coaduno com o posicionamento do nobre colega que, acompanhando as manifestações da Consultoria Técnica deste Tribunal e do Ministério Público de Contas, votou pela total impossibilidade das Câmaras Municipais firmarem convênios que envolvam repasses financeiros.

Desse modo, registro que, a princípio, as indagações que me vieram à mente e que indicaram a necessidade de realizar um estudo aprofundado sobre o tema, a fim de ter a certeza de que este Tribunal não estaria cometendo nenhuma injustiça com as Câmaras Municipais, foram as seguintes:

– Se ao Poder Legislativo é permitido realizar despesas em nome próprio, celebrando também em nome próprio os necessários contratos, e, se ao Poder Legislativo é atribuída responsabilidade pessoal pelos atos de gestão, por que ele não pode receber diretamente recursos financeiros de convênios firmados com órgãos do Estado ou da União, com o objetivo de aprimorar e tornar mais eficientes as suas atribuições finalísticas (legislativa e fiscalizadora)? Por que o Tribunal de Contas, a Assembleia Legislativa e o Poder Judiciário celebram convênios dessa natureza recebendo diretamente tais recursos? Qual o critério plausível que justifica o tratamento desigual daqueles que estão nas mesmas condições, uma vez que todos se enquadram no art. 168 da Constituição Federal (“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”)? Por que esse rigor excessivo em relação às Câmaras Municipais?

Nessa linha de raciocínio, assinalo que busquei os argumentos que são utilizados, sobretudo neste Tribunal (Resoluções de Consultas 28 e 61/2010), para embasar a afirmação de que o Poder Legislativo somente pode receber repasse de duodécimo e, mesmo assim, conforme se verá adiante, não concordei com essa restrição. **Seguem abaixo as principais justificativas:**

– as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOAs dos Municípios, conforme disposições previstas nos artigos 29-A e 168 da CF e,

– o fato de não haver lei que impeça o Poder Legislativo de receber esse tipo de receita retrata que essa conduta é vedada, porque em direito público o princípio da legalidade somente permite que se faça o que a lei determina.

Contra-argumentando os fundamentos acima consignados, tenho a dizer que:

Ao contrário do que é sustentado, os artigos 29-A e 168 da CF em nenhum momento ordenam que o Poder Legislativo deve auferir receita unicamente do repasse do duodécimo, ou seja, tais dispositivos constitucionais não impedem que o legislativo receba diretamente recursos de convênios de outros entes para investimentos nas suas atividades finalísticas.

Na verdade, a única proibição expressa que possui correlação com o tema e abrange todos os Poderes está prevista no inciso X do art. 167 da CF, o qual dispõe que é vedada a transferência voluntária de recursos, e aqui se inclui o convênio, **para pagamento de despesas com pessoal.**

No que se refere ao fato de não haver lei autorizando essa conduta, precisamos ter em mente que, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, em algumas situações, como é a do caso narrado nesta consulta, o Princípio da Legalidade Administrativa deve ser mitigado.

Tanto isso é verdade que este Egrégio Tribunal de Contas já flexibilizou esse princípio quando, mediante a Resolução de Consulta 61/2010, declarou que a receita de indenização paga por seguradora em razão de sinistro deverá ser repassada diretamente à Câmara Municipal e, que tal valor não será computado no limite de repasse de duodécimo realizado pelo Poder Executivo ao Legislativo. **Vejam: apesar de não existir nenhuma lei que autorize expressamente tal medida, é fato incontroverso que esta Casa, realizando uma interpretação sistemática da Lei Maior, corretamente se posicionou da forma discriminada acima.**

As ponderações que foram feitas a meu ver são suficientes para derrubar as alegações daqueles que suscitam o Princípio da Legalidade Administrativa como impedimento para a autorização do procedimento ora consultado.

No que tange às outras justificativas existentes que são também invocadas para defender que o Poder Legislativo só pode receber repasse de duodécimo dentro dos limites constitucionais, com intuito de esgotar qualquer celeuma sobre o assunto, faço questão de efetuar mais algumas pontuações, a saber:

Sob outra perspectiva, ou seja, com supedâneo no Princípio da Separação dos Poderes, contido no art. 2º da CF, que resguarda a harmonia e independência entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, vale repetir que é possível, sim, que as Câmaras Municipais recebam recursos de convênios de outros entes (Estado ou União), sem que esses sejam incluídos nos cálculos dos duodécimos, para o fim específico de investir e melhorar as suas atividades típicas, quais sejam: elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo.

Convenhamos, o permissivo na forma descrita no parágrafo

anterior é suficiente para afirmar que o Poder Legislativo não está transformando a sua função atípica em regra, mas, sim, exercendo-a para melhorar a sua atividade finalística, até porque os convênios só poderão ser celebrados para esse objetivo.

Como se nota, efetuando a ressalva de que convênios com outros entes só poderão ser firmados com as Câmaras Municipais se for para serem empregados em questões que efetivamente melhorem a função primordial do Poder Legislativo, não há motivos para se ter nenhuma preocupação de que a Câmara Municipal passará a executar políticas públicas, que não é da sua competência.

Aliás, não merece prosperar qualquer exteriorização utilizada para insinuar que a autorização para celebrar esse tipo de convênio fomentaria a prática de algum ato ilícito pelo presidente da Câmara.

Ora, devemos partir da premissa de que todo o gestor que gerencia recursos públicos tem o pleno conhecimento do seu dever e por isso agirá sempre de acordo com os princípios e normas que regem a administração pública. E mais, ao gerenciar recursos que pertencem a toda a coletividade, detém a obrigação de prestar contas a este Tribunal. Dessa feita, caso seja constatada qualquer ilegalidade, assim como todos os outros gestores públicos, ele responderá pelos seus atos, nos termos da legislação pertinente.

Pelas exposições feitas, visualiza-se que definitivamente não podemos impedir nenhum gestor de praticar um ato que é legítimo, simplesmente por supor que as suas intenções não estão acobertadas de boa-fé.

Ultrapassando a fase da possibilidade de firmar convênio, merece ser salientado que, por não se tratar das despesas que são suportadas com os recursos que se referem o art. 29-A da CF, cuja arrecadação é mesmo própria da Fazenda Municipal, os valores recebidos desses convênios não devem ser computados nos limites de repasse de duodécimo realizado pelo Poder Executivo e nem no cálculo previsto no § 1º do art. 29-A da CF. Outrossim e por lógica, infere-se que o montante recebido desses tipos de convênios não é valorado quando da verificação da suposta ocorrência de crime de responsabilidade (art. 29-A, § 2ª da CF).

Além disso, mesmo estando cristalino que esses tipos de recursos não correspondem aos descritos no art. 29-A da CF, saliento que pensar na hipótese de incluí-los nos limites constitucionais mencionados seria na prática

obstar o presidente da Câmara de aplicar o recurso para as finalidades que foram traçadas, pois utilizando essa verba ele sempre estaria descumprindo os percentuais constitucionais.

Prosseguindo, é elementar dizer que, igualmente como procede este Tribunal de Contas e certamente o Poder Judiciário e a Assembleia Legislativa, os presidentes das Câmaras Municipais deverão abrir contas específicas em instituições financeiras oficiais (art. 164, § 3º da CF) e, em respeito ao Princípio da Universalidade do Orçamento (art. 165, § 5º, inciso I, da CF), encaminhar proposta ao Executivo a fim de incluir esse recurso na Lei Orçamentária Anual. Deverá ser mencionado, de forma clara na peça orçamentária, que os recursos são advindos de convênios celebrados com o Estado ou a União e, portanto, não se confundem com os recursos que discorrem o art. 29-A da CF.

Executando os procedimentos acima, resta notório que estamos assegurando o controle dos gastos e a organização das finanças públicas, razões essas suficientes para asseverar que inexistente violação ao princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4320/64), mormente porque praticando tudo que foi discriminado neste voto, não está sendo retirado o pleno conhecimento de todas as disponibilidades financeiras das unidades gestoras do respectivo ente.

Ainda nessa seara, realço que o fato do Legislativo e do Judiciário encaminharem ao Poder Executivo as suas propostas orçamentárias (arts 2º e 99, § 1º da CF) não retira a eficácia da norma que atribui ao referido Poder a iniciativa de elaboração da LOA, uma vez que a esse competirá consolidar tais proposições e reajustá-las se estiverem em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO.

Posto isso, na certeza de que precisamos ter ousadia para discutir questões dessa natureza com coerência, uma vez que não seria plausível utilizar regras diferentes para aqueles que se encontram na mesma situação, e buscando mostrar que a minha conclusão neste voto está amparada pela legislação, e que ela não representa nenhuma novidade, vou encerrar as minhas explicações lembrando a todos os colegas a título de exemplo o seguinte:

Sem nenhuma diferenciação de tudo o que estou propondo, este Tribunal de Contas, que não possui personalidade jurídica, com base no convênio celebrado com a União, por meio de conta específica, recebeu recursos do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados,

Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), que não foram computados no duodécimo previsto no art. 168 da CF, porém foram devidamente inseridos na Lei Orçamentária. O propósito desse convênio foi exatamente tornar mais eficiente uma das nossas atividades primordiais, que consiste no fortalecimento do controle externo como instrumento do cidadão e da efetiva, transparente e regular gestão dos recursos públicos.

A par das razões articuladas e na certeza de que não podemos criar uma interpretação restritiva da Lei Maior a ponto de inviabilizar a eficiência nas atividades das Câmaras Municipais, amparado pelo art. 237 do Regimento Interno, torna-se indispensável que as Resoluções de Consultas 28/2010 (item 2) e 61/2010 sejam revogadas parcialmente para exclusão dos itens e dos fundamentos que afirmam que o poder legislativo somente pode receber recursos referentes ao duodécimo constitucional.

Diante de tudo o que foi exposto, vou divergir parcialmente do voto proferido pelo conselheiro Domingos Neto, pois com referência à primeira indagação estou convicto de que as Câmaras Municipais, com a exceção do disposto no inciso X do art. 167 da CF, podem firmar convênios com outros entes (Estado ou União), para receberem recursos destinados estritamente para investimento nas suas atividades finalísticas (elaboração de leis e fiscalização dos atos do Poder Executivo), sem que esses sejam incluídos nos cálculos dos duodécimos.

Com efeito, no tocante unicamente ao questionamento nº 1 feito pelo consulente, VOTO de maneira diferente do nobre relator e, nos termos do parágrafo único do art. 236 do Regimento Interno, proponho a respeito desse tópico a aprovação do verbete detalhado abaixo:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA nº ____/2012. CÂMARA MUNICIPAL. AUFERIMENTO DIRETO DE RECURSOS FINANCEIROS. CONVÊNIOS FIRMADOS COM O ESTADO OU A UNIÃO PARA O FIM ESPECÍFICO DE INVESTIR E TORNAR MAIS EFICIENTE AS SUAS ATIVIDADES TÍPICAS. POSSIBILIDADE. NÃO INCLUSÃO NO LIMITE DE REPASSE DE DUODÉCIMO E NEM NO CÁLCULO PARA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL CONTIDO NO § 1º DO ART.29-A DA CF. REVOGAÇÃO PARCIAL DAS RESOLUÇÕES DE CONSULTAS 28 E 61/2010. EXCLUSÃO DOS ITENS OU DOS FUNDAMENTOS UTILIZADOS NO SENTIDO DE QUE O PODER LEGISLATIVO

SOMENTE PODE RECEBER RECURSOS REFERENTES AO DUODÉCIMO CONSTITUCIONAL.

1- Com a exceção da proibição expressa contida no inciso X do art. 167 da CF, as Câmaras Municipais, em razão principalmente dos Princípios Constitucionais da Separação dos Poderes e da Igualdade, podem receber diretamente recursos de convênios de outros entes (Estado ou União) para o fim específico de investir e melhorar as suas atividades finalísticas, quais sejam: elaborar leis e fiscalizar os atos do Poder Executivo. 2- Por não se tratar das despesas que são suportadas com os recursos que se referem o art. 29-A da CF, cuja arrecadação é mesmo própria da Fazenda Municipal, os valores recebidos desses convênios não devem ser computados nos limites de repasse de duodécimo realizado pelo Poder Executivo e nem no cálculo previsto no § 1º do art. 29-A da CF. 3- Para a concretização desse procedimento, os presidentes das Câmaras deverão abrir contas específicas em instituições financeiras oficiais (art. 164, § 3º da CF) e, em respeito ao Princípio da Universalidade do Orçamento (art. 165, § 5º, inciso I, da CF) encaminhar proposta ao Executivo a fim de incluir esse recurso na Lei Orçamentária Anual, mencionando claramente na peça orçamentária que os recursos são advindos de convênios celebrados com a União ou o Estado.

Gabinete do Conselheiro, em 7 de maio de 2012.

Conselheiro ANTONIO JOAQUIM
Relator