

<b>Processo n.º</b>	8530-8/2011
<b>Interessado</b>	Câmara Municipal de Cuiabá
<b>Assunto</b>	Voto-vista em Consulta
<b>Revisor</b>	Conselheiro Waldir Júlio Teis

## **VOTO-VISTA**

### **RELATÓRIO**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador:

Após o voto-vista do e. Conselheiro Antonio Joaquim, proferido após o voto do relator deste processo, e. Conselheiro Domingos Neto, pedi e obtive vistas destes autos digitais, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução nº 14/2007, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este voto-vista.

Diante dos pareceres expedidos pela Consultoria Técnica e pelo Ministério Público de Contas nestes autos, em contraponto com as fundamentações e as propostas de verbete formuladas pelo Excelentíssimo Conselheiro relator e pelo voto-vista já apresentado, vislumbro que surgiram vertentes distintas de interpretação com relação à solução desta consulta.

Dessa forma, a minha posição, em linhas gerais, segue por uma linha de entendimento similar aos entendimentos da Consultoria Técnica e do parecer escrito do Ministério Público de Contas de nº 3.113/2011, constante dos autos, e em divergência com as posições trazidas pelos eminentes Conselheiros, em seus respectivos votos.

Como o assunto é complexo, e demanda algumas variáveis que necessitam de análise individualizada, será dividido e tratado em tópicos para melhor dissecar as polêmicas que o envolvem, na forma seguinte:

### **1. Delimitação do objeto da consulta.**

Os questionamentos feitos pelo consulente, Júlio Pinheiro, Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, foram no sentido da possibilidade desse órgão auferir outros recursos financeiros, além daqueles previstos no duodécimo, originários da seguinte forma:

1º) por meio de convênios com órgãos do Estado ou da União, sem levar em conta o duodécimo, para aplicação em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, diretamente sem passar pela conta única do município; (grifo meu).

2º) arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público a ser realizado, sem passar pela conta única do município, e;

3º) Podendo dispor desse recurso financeiro, aplicando aquilo que sobrou em investimento interno. Esta terceira questão se comunica com a segunda.

O que importa neste momento é a definição do objeto desta consulta, para que se possa enfrentar o cerne das questões postas.

Faço essa ressalva de antemão, para que não surjam questões paralelas ao foco dessa consulta, como se a resposta a ser dada neste processo pudesse servir para outros Poderes ou órgãos equiparados, o que é obviamente impossível.

Isso se coaduna com o contido no art. 238, do Regimento Interno deste Tribunal, o qual estabelece que a deliberação sobre processos de consulta constitui prejulgado de tese e terá força normativa e

vinculante do exame dos feitos sobre o mesmo tema, com vinculação específica às câmaras municipais (Poder legislativo), sem se confundir com outros órgãos independentes, que façam parte da estrutura pública como um todo.

Ou seja, os órgãos ou as situações contidas nas respostas de consultas, somente servirão para outros órgãos ou situações afins, não podendo ocorrer a ampliação genérica e descontextualizada das respostas, para atender conveniências momentâneas de gestores e órgãos que entendam estar eventualmente abrangidos pelas respostas dadas às consultas.

Em idêntico sentido é a posição de **Jorge Ulisse Jacoby Fernandes**, para quem deve haver cautela na formulação da resposta das consultas, pois o intérprete delas pode não ter o mesmo cuidado. Nas palavras dele:

(...) pode o consulente, fato não raro, *interpretando* a resposta da consulta, atribuir-lhe elastério ou concepção diversa da que seria normalmente considerada. Daí a cautela jurídica que resguarda o instituto da consulta<sup>1</sup>.

Por outro lado, o princípio da primazia da realidade obriga que, na análise deste processo, seja enfocada somente a situação das câmaras municipais do Estado de Mato Grosso.

Então, se a Constituição diferencia determinadas situações dentro de um mesmo Poder, a depender da unidade federada, é impossível pretender equiparar outros órgãos diversos às câmaras municipais deste estado federado, para efeitos de eventual utilização da resposta dada, por se tratarem de situações diversas, que devem ser analisadas pontualmente, em face da realidade de cada qual.

---

1 FERNDANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 340/341.

## **2. O montante a ser repassado ao Poder Legislativo tem que ser necessariamente previsto nas leis orçamentárias.**

Entendo que não há maiores dificuldades em afirmar que todas as verbas repassadas ao Poder Legislativo devem ser necessariamente contabilizadas pelo Poder Executivo, com a devida previsão nas leis orçamentárias municipais.

A resposta não poderia ser outra senão a de que **esses recursos devem indeclinavelmente ser previstos nas leis orçamentárias municipais, com base em comandos constitucionais explícitos e nos princípios de direito financeiro, como da unidade e da universalidade do orçamento.**

O princípio da universalidade exige que nenhuma receita deixe de ser prevista no orçamento, com o fim de que não haja confusão entre gastos e recursos, como ensina **Founrouge**, citado por **Regis Fernandes de Oliveira**<sup>2</sup>.

Essa posição é compartilhada pelo Supremo Tribunal Federal, de acordo com o julgado selecionado pelo próprio STF na compilação denominada de "A Constituição e o Supremo", constante no setor de legislação anotada disponibilizada por aquele Tribunal em sua página na *web*, cujo trecho segue abaixo transcrito, referente ao art. 165, § 5º, da CF:

*Art. 165. (...)*

*§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:*

....o princípio da universalidade em matéria orçamentária exige que todas as receitas sejam previstas na lei orçamentária, sem possibilidade de qualquer exclusão." ([ADI 3.949-MC](#), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-8-2008, Plenário, *DJE* de 7-8-2009.) - sem destaque no original.

---

2 FOUNROUGE, Carlos M. Giuliano. *Apud* OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 335.

Por outro lado, mesmo considerando os princípios referidos, os valores consignados em peças de orçamento, como advêm de uma previsão de arrecadação, podem se mostrar insuficientes no momento de sua efetiva execução ou podem sofrer acréscimos por situações não previstas, como a celebração de convênio. Nesse caso, mesmo assim, todos os recursos que forem acrescidos, devem provocar o devido ajuste nas peças orçamentárias, como muito bem explanou a Consultoria Técnica no parecer constante nestes autos.

Porém, caso isso ocorra na prática, as respectivas peças orçamentárias devem ser alteradas, mas obviamente respeitando os limites constitucionais de gastos.

Consigna-se que esses limites de gastos não são obrigatórios para fixar o valor do repasse de antemão, como se vinculassem previamente tais repasses, mas somente servem realmente como parâmetro máximo de gastos dos legislativos.

Portanto, não há direito adquirido para o Poder Legislativo quanto ao recebimento do duodécimo nos valores máximos (considerados os percentuais limitadores de gastos estabelecidos na CF), porque cabe ao Poder Executivo elaborar a lei orçamentária (de acordo com o art. 165 e 166, § 6º, da CF), logicamente respeitando a participação dos demais Poderes e órgãos quanto ao atendimento de suas necessidades, na fase preliminar de iniciativa, mediante estudos prévios de planejamento, conforme ensina **Sergio Jund**<sup>3</sup>.

Caso o Poder Legislativo entenda que possui necessidade de mais recursos, além daqueles previstos no orçamento, deve negociar politicamente com o Poder Executivo um repasse maior, desde que respeite os limites constitucionais.

---

3 JUND, Sergio. **AFO, administração financeira e orçamentária: teoria e 750 questões**. 3. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 116.

A posição do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco sobre o tema, de acordo com recentíssimo julgado que respondeu também a uma consulta, a qual, dentre outros assuntos abordou a seguinte questão:

**Alteração de dotação orçamentária do Poder Legislativo – Possibilidade de negociação com o Poder Executivo.**

PROCESSO T.C. Nº 1101209-2 - SESSÃO ORDINÁRIA  
REALIZADA EM 1/2/2012

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

**ACÓRDÃO T.C. Nº 154/12**

(...) 9. **Por se tratar apenas de um limite, o comando constitucional expresso no artigo 29-A não gera direito de o Poder Legislativo receber, a título de duodécimo, o valor nele mencionado. Ou seja, o repasse feito ao Legislativo não é necessariamente aquele decorrente da aplicação dos percentuais positivados nos incisos I a IV do artigo 29-A, sobre somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: ele (o repasse) está tão somente limitado a esse valor.**

**10. Se o valor orçado para o Poder Legislativo for inferior ao limite estabelecido no artigo 29-A da Carta Magna, o repasse será efetuado com base no que for fixado no orçamento. Neste caso, por não ter atingido o limite constitucional, é possível à edilidade negociar com o Poder Executivo a alteração de sua dotação orçamentária, via crédito adicional, respeitada a iniciativa deste Poder, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal. (sem destaques no original)**

Desse modo, o tema especificamente abordado neste item resta claro, de que indubitavelmente devem ser fixados os duodécimos nas leis orçamentárias, assim como as alterações posteriores, respeitados os

limites constitucionais de gastos, tanto é assim, que a Carta Magna em seu artigo 29-A, estabelece limites para isso.

Assim sendo, procurarei responder aos questionamentos em resposta única, sem tantas delongas, e para isso trago a interpretação do artigo 29-A, da Carta Magna.

Vejamos:

1º questionamento, possibilidade de auferir recursos além do duodécimo, entendo que deve haver uma análise mais acurada, pois várias questões controvertidas são perceptíveis quanto ao tema, podendo gerar enorme impacto nas contas públicas e até mesmo na atuação dos órgãos legislativos municipais.

O art. 29-A da CR estabelece o seguinte: O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: (grifo meu)

Nos incisos I a VI, do referido dispositivo, constam os percentuais, de acordo com os critérios mencionados.

Ora, não é em vão que a Carta Constitucional limita o total da despesa a percentuais de determinadas receitas. Por que essa limitação? O Poder Constituinte estabeleceu o critério de limitação a percentuais da receita, justamente para coibir os abusos eventuais, que no passado não eram tão eventuais assim.

Tanto é verdade, que sequer o Legislador Pátrio se preocupou em falar de receitas para o Poder Legislativo, mas se preocupou em limitar a despesa.

Portanto, vou um pouco além disso. A Lei nº 4.320/64 que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em seu artigo 11, traz a classificação das receitas, por espécie, sem sequer mencionar as receitas provenientes de duodécimos. Dá-se esse nome de “duodécimo” em razão de se tratar de repasses mensais, porém o termo constitucional menciona “repasses”.

A pergunta é sutil e específica na primeira parte, quando expõe o seguinte: para aplicação em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores. Ora, essa despesa deve obrigatoriamente ser suportada pela diferença de recursos entre o que se gasta com pessoal e o que se recebe de repasses. Se trata de uma despesa de custeio comum. Não há nada de extraordinário nisso.

Questiono o seguinte: para que servem os recursos que excedem o limite das despesas de pessoal? São destinados justamente para fazer frente às despesas de custeio, inclusive para aplicação em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, dentre outras.

A segunda e terceira partes do questionamento, penso respondê-las de forma singela, e estão assim postas:

2º) arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público a ser realizado, sem passar pela conta única do município.

Não há como ingressarem recursos sem que passem pela conta única do município, em razão da universalidade do orçamento geral do município, da unidade de caixa e da supremacia da gestão orçamentária do Poder Executivo.

3º) Pode o Poder Legislativo, então, dispor desse recurso financeiro, aplicando aquilo que sobrou em investimento interno? Ora, aquilo que sobrou do quê? Do valor que seria pago para a elaboração do concurso ou de outras despesas? Mesmo que se queira interpretar que

seja a diferença entre o custo do concurso e a receita dele proveniente, em resumo, afirmo que: toda e qualquer despesa deve ser suportada pelos recursos recebidos dos repasses do Poder Executivo. Caso fosse admitido o contrário, isso seria referendar a ilimitação de gastos.

De outra forma, o Poder Constituinte tipifica como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, quando infringir qualquer situação inserida nos incisos I a III do parágrafo 2º, do já citado artigo 29-A, da CF.

Penso que permitir ao Poder Legislativo o ingresso de receitas que não sejam provenientes dos repasses vinculados nos termos do artigo 29-A, da CF, com todo o respeito, configuraria que nenhum outro limite se sustenta na Carta Magna. É apequenar a Carta que rege os destinos deste País. Assim, todo o recurso que ingressar na contabilidade das câmaras municipais deverá estar limitado ao total das despesas, segundo os preceitos do dispositivo mencionado (art. 29-A – CR).

### **3. A atividade finalística do Poder Legislativo**

Consta em voto deste processo do qual faço “vistas” o seguinte questionamento do nobre Relator: .... “se ao Poder Legislativo é permitido realizar despesas em nome próprio, celebrar contratos (...) etc, (...) por que não pode receber diretamente recursos financeiros de convênios firmados com outros órgãos do Estado ou da União, com o objetivo de aprimorar e tornar mais eficiente as suas atribuições finalísticas (legislativa e fiscalizadora)?”

Ora, se a atividade fim da câmara de vereadores é justamente a exposta, para que servem os repasses do artigo 29-A da Carta Constitucional? Não é para isso? Se aqueles limites fixados não fossem suficientes para a prestação da atividade fim, certamente o Constituinte já teria feito diferente. Tanto que, após a Emenda Constitucional nº 25/2000, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 58/2009, reduzindo os percentuais fixados nos incisos I a VI, do artigo 29-A, CR. Isso não foi por acaso. Com certeza é porque os percentuais anteriores permitiam gastos abusivos.

Penso que concluir diversamente, é legislar também diferentemente.

#### **4 -DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

O fato de não haver lei que impeça o Poder Legislativo de receber esse tipo de receita, e retrate que essa conduta é vedada, levando-se em consideração que em direito público o princípio da legalidade somente permite que se faça o que a lei determina, não se pode entender que a edição de uma lei específica nesse sentido resolveria o problema. Nem todo poder é absoluto e nem toda lei é constitucional. A Constituição impõe freios justamente para coibir os abusos. Nesse caso, o poder já não é mais absoluto.

Por exemplo: a Constituição da República não preceitua que é proibido matar. Apenas diz o seguinte, no art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida (...) - grifo meu.

A Constituição não diz que é proibido matar, mas diz que garante a inviolabilidade do direito à vida... Ora, quem mata se submete ao ordenamento jurídico do direito penal, e no artigo 121, do CP, não diz que é proibido matar. Apenas preceitua que: matar alguém: Pena – etc... Isso impõe o autor do crime a uma pena pelo delito cometido.

No caso sob análise, a Constituição é até mais clara, naquilo que estabelece o parágrafo 2º do artigo 29-A. Portanto, não basta fazer a lei, para dar direito ao recebimento dos convênios ou outras receitas. Precisa ter autorização constitucional. Caso contrário o gestor submeter-se-á aos crimes de improbidade administrativa.

#### **5 - DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**

Quanto ao fato do Poder Legislativo Municipal estar impedido de não poder receber recursos de outras fontes, não afronta o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CR), nem a harmonia entre si. O que cada um deve fazer é respeitar os limites que a Carta Régia impõe dentro da sua competência. Nada mais. Já afirmei acima – nem todo poder é absoluto. Se pensarmos diferente, a receita deveria estar vinculada às despesas para que, na medida da sua realização, o valor correspondente deveria ser depositado em conta específica de cada um.

Outro fato trazido no voto-vista é de este Tribunal de Contas ter recebido recursos da União decorrentes do PROMOEX, sem qualquer vinculação com o seu duodécimo. Nada impede isso, pois se trata de um programa nacional. Se no futuro o Governo Federal ou mesmo Estadual resolver criar um programa específico para as câmaras municipais, penso que nada obsta isso, pois tratar-se-á de recurso com finalidade específica, colocado à disposição de todas elas (Câmaras) para fazer frente a uma demanda geral.

Ademais, pelo que me consta, não há limite de repasses para o Tribunal de Contas. A LRF (art. 20) apenas estabelece limites para as despesas de pessoal. Não há nenhum dispositivo constitucional ou de Lei Complementar fixando limite máximo de despesas para os demais Poderes e órgãos estaduais e/ou federais.

## **6 - DA INDENIZAÇÃO DE SINISTRO**

Outro fato que não se comunica com o duodécimo é o valor de indenização de seguro, pois se trata de uma reposição de bem do ativo permanente daquele Poder. Exatamente como já foi respondido por este Tribunal Pleno, por meio da Resolução de Consulta nº 61/2010, que foi elaborada a partir de provocação da Câmara Municipal de Itanhangá. Portanto, sem questionamentos adicionais quanto ao assunto.

Dessa forma, fica evidente a seguinte conclusão: se o percentual do repasse pré-fixado constitucionalmente, já tem por finalidade prover os gastos de custeio das câmaras de vereadores, e diga-se de

passagem que, o que excede dos 70% do limite de gastos de pessoal é um valor significativo, é muito difícil encontrar justificativa plausível para permitir outras receitas com a finalidade de custeio ou investimento em tecnologia, capacitação de pessoal, ou quaisquer outras, as quais somente podem ser executadas nos estritos limites da Constituição e da LRF.

Todas as indagações expostas, assim como os posicionamentos ventilados, envolvem a discussão acerca das funções finalísticas do Poder Legislativo. Conforme se infere do exposto, de certa forma a doutrina vislumbra que os gastos do Legislativo são eminentemente de pessoal, dadas as atividades exercidas por aquele Poder.

O incremento de receitas para tais funções, não se justifica, portanto, ainda que por vias transversas como essa, em decorrência de que não há atividades finalísticas que justifiquem despesas compatíveis com esses ingressos.

Complemento ainda: o incremento de receitas pretendido, a meu ver, além de configurar desrespeito à Constituição Federal e violação aos princípios norteadores tanto da contabilidade pública como do Direito Financeiro, da moralidade e da economicidade, pode vir a caracterizar a possibilidade de desvio de finalidade mediante o gasto de recursos públicos com atividades típicas de outros Poderes, ou ainda gastos desnecessários de recursos que poderiam ser melhor empregados em outras áreas mais prioritárias. Para isso questiono:

Por acaso no órgão consulente faltam recursos para seu intento? A resposta está nos sucessivos abusos de desvios de recursos apurados por este e. Tribunal. E ainda: se constata em outras câmaras municipais o que já se constatou na consulente? As respostas estão nos fatos.

Vou um pouco além em duas questões pontuais. Nas câmaras de vereadores de Cuiabá e Várzea Grande, já foram registrados projetos de leis ou ao menos tentativas de projetos, para o pagamento de salários

aos líderes de bairros. Será que faltam recursos então para o atendimento de suas finalidades essenciais?

Por fim, consigna-se que não cabe ao Poder Legislativo qualquer implementação de políticas públicas assistenciais ou de qualquer serviço, que não seja o de elaboração de leis e a fiscalização do Poder Executivo. Fora disso estará invadindo competências.

Na análise da despesa pública, há que se observar o interesse público no gasto, que somente pode ocorrer na consecução de um ganho para a sociedade.

Para **Aliomar Baleeiro**, os aspectos políticos e jurídicos da despesa pública, devem observar o **critério da máxima vantagem social**, pois “a observação dos fatos mostra que o Estado obedece a critérios políticos quando institui o processo de serviço público para satisfação de determinadas necessidades coletivas”<sup>4</sup>.

Ainda segundo **Baleeiro**, isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública, que deve ser encarada sob esse duplo aspecto<sup>5</sup>. Desse modo, continua seu raciocínio, com os seguintes dizeres:

À luz do primeiro, o político delibera o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar, cumpre investigar o **aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício pecuniário correspondente, ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada?** (sem destaques no original)

4 BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 77.

5 BALEEIRO, Aliomar. *Op. cit.*, p. 78.

Quanto ao critério político, devem os políticos gestores, traduzir os anseios das populações locais em políticas públicas e gastos que supram as suas necessidades.

Este Tribunal possui a condição constitucional de órgão técnico de controle externo, cuja **missão** é: **“garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, mediante orientação, fiscalização e avaliação de resultados, visando à qualidade dos serviços, em benefício da sociedade”**. (grifei)

Desse modo, o TCE-MT tem o inafastável dever de examinar o aspecto técnico da despesa pública e verificar se ela se amolda aos princípios constitucionais da administração pública, e também aos critérios legais para sua configuração, ou seja: se a despesa atende a necessidade pública ou atende anseios subjetivos do gestor.

Portanto, **na condição de técnico** (sem descurar das consequências políticas que toda ação humana produz em sociedade, mormente na condição de agente público em atuação em um órgão de controle externo, mas que neste caso são secundárias), **não consigo vislumbrar uma possibilidade de rendimento melhor para o emprego dos recursos públicos** - que são arrecadados com tanto sacrifício do setor privado - **mediante os gastos que se possibilitarão, se a consulta vier a ser respondida nos moldes propostos pelos votos dos eminentes Conselheiros que me antecederam**.

Ainda que se admitisse como possível o ingresso dos recursos pretendidos, independentemente do duodécimo, em se admitindo que prevaleça posição contrária à que defendo, mesmo assim não me convenço da necessidade e da utilidade de que os recursos públicos sejam empregados de tal maneira, pois entendo que eles não seriam bem empregados, em razão de que a realidade demonstra, que onde prospera a fartura, há em contrapartida o desperdício.

Tanto isso é verdade que a justificativa adotada para a edição da norma que limitou os gastos do legislativos municipais, a Emenda

Constitucional nº 25/2000, que introduziu o art. 29-A, na Constituição Federal, seguida da EC 58/2009, que reduziu os percentuais de repasses, foi justamente para conter o gasto excessivo e abusivo por parte das Câmaras de Vereadores.

Essa afirmação é útil, na medida em que uma das vertentes da hermenêutica ensina que, dentre as espécies de exegese clássicas, uma delas é a interpretação histórica, que busca investigar a origem das normas, em seu aspecto histórico. Investiga-se qual foi a motivação em dado momento para que a norma surgisse. Nesse passo, é notório que a razão do surgimento do art. 29-A, da CF, foi esse gasto abusivo dos legislativos municipais, de maneira generalizada.

A interpretação histórica desemboca neste caso em outra vertente: a interpretação teleológica ou finalística dessa norma. A EC 25/2000 tem como clara finalidade, a limitação de despesas por parte dos legislativos municipais. Não fosse assim, não insistiria tanto na utilização do termo “despesa”, em contraponto à ausência de menção ao termo “receita”, fato esse que igualmente se repete nas normas infraconstitucionais, principalmente na LRF (Lei Complementar nº 101/2000), o que significa um padrão nítido do legislador quanto ao tema.

Em outras palavras, a preocupação do legislador, tanto no aspecto histórico quanto no finalístico, resultou em textos normativos que somente tratam da limitação de despesas do Poder Legislativo, e nunca das receitas, o que deixa claro que tal poder não pode auferir outras receitas que não os repasses do duodécimo, em que pese não haver proibição expressa do recebimento de outros recursos que não esses, pois tenho a convicção do limite do termo “despesa” utilizado no artigo 29-A.

Quanto à interpretação sistemática, igualmente leva à conclusão no mesmo sentido, em decorrência das atividades típicas e atípicas do Legislativo, que não demandam maiores gastos além dos repasses constitucionais e não justificam o incremento de receitas, pois receitas naquele órgão não existem.

Por isso, não compactuo com a possibilidade de outros ingressos de recursos, a não ser os repasses constitucionais já previstos.

## 7 – FLEXIBILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Assim, no âmbito da administração pública, evoluiu o conhecido brocardo de **Seabra Fagundes** de que “administrar é aplicar a lei de ofício”, bem como o repisado lema de que “ao contrário do particular que pode fazer tudo o que lei não veda, na administração pública somente pode ser feito aquilo expressamente previsto na lei”.

O aplicador da norma deve buscar o fundamento de validade em primeiro lugar na Constituição, para somente depois valorar as normas inferiores, para concluir se há validade nos comandos ali contidos.

Ao se ler uma norma infraconstitucional, ela não deve ser vista em sua literalidade, com positivismo estrito, mas sim diante de uma comparação com o texto constitucional, para que se encontre seu fundamento de validade, em fundamento clássico da tradicional teoria de **Kelsen** quanto à hierarquia das normas. Caso se perceba algum conflito entre tais normas, obviamente deve prevalecer a norma constitucional.

Trago somente um exemplo na jurisprudência do STF dos últimos anos nesse sentido: do princípio da moralidade (e da impessoalidade). O Tribunal extraiu a regra da vedação do nepotismo<sup>6</sup>, a qual deveria ser aplicada em todas as esferas e poderes governamentais, ainda quando não houvesse lei específica explicitando isso.

Assim, não há mais necessidade de que existam normas infraconstitucionais regulando cada detalhe da vida social, e até das instituições, para que se faça ou se deixe de fazer algo, tendo em vista que a Constituição por si só tem força normativa e seus comandos devem ser observados independentemente de complementação minudenciada.

---

6 ADC nº 12, Rel. Min. Carlos Ayres Britto; RE nº 579.951-RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. V., tb., Súmula Vinculante nº 13.

Outra coisa é dizer que se pode realizar uma conduta (no caso do poder público), com base nessas novas premissas interpretativas, mesmo na ausência de norma constitucional. Não se pode pretender distorcer (ou mesmo ignorar) a aplicação de um princípio constitucional, sob a premissa de que a razoabilidade impõe a ampliação da possibilidade de gastos que a própria Constituição veda. Ou seja, está na verdade se ferindo a legalidade, pois a Lei Maior impõe regras claras quanto a limite de gastos.

Quanto a este caso em debate, especificamente, dizer que o princípio da legalidade pode ser flexibilizado, além de ser algo vedado (pois explícito como norteador da conduta do administrador público), é temerário, pois se admitiria a completa subjetivização nas condutas dos administradores públicos.

Isso porque se relativizaria um princípio nuclear da administração pública, o que levaria à possibilidade de se relativizar os demais princípios previstos no *caput* do art. 37 da CF. Admitir isso seria relativizar também a moralidade, a publicidade, a impessoalidade e a eficiência no âmbito da administração pública, o que reputo incabível.

Conforme propalado pelo TCE-MT, segundo o valor da ética<sup>7</sup>, deve este Tribunal agir conforme os princípios da moralidade, legalidade e impessoalidade. Portanto, não há como se mitigar a aplicação desse valor.

Em suma, o princípio da razoabilidade não pode ser invocado neste caso para flexibilizar a aplicação do princípio da legalidade, pois na situação específica, não há choque com outros princípios de igual estatura que pudesse justificar sua mitigação. Ao assim agir, estaria sendo na verdade suprimido o referido princípio, para se fazer algo que nem a Constituição, e muito menos normas infraconstitucionais autorizam, o que redundaria em uma autêntica subversão da legalidade, mas acima de tudo, da constitucionalidade.

---

<sup>7</sup> Conforme informação que consta no portal *web* do TCE-MT, na *internet*. Disponível no endereço: [www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/10](http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/sid/10). Acesso em 14 de maio de 2012.

## 8. A RESPOSTAS SUGERIDA

Assim, por todos os motivos expostos, entendo que deve prevalecer integralmente a posição sugerida pela área técnica deste Tribunal, no caso, a Consultoria Técnica, que foi acompanhada sem reparo pelo Ministério Público de Contas em seu parecer original contido nestes autos digitais, e sugiro a aprovação do seguinte verbete como resposta à consulta:

**Resolução de Consulta nº\_\_\_/2011. Câmara Municipal. Receitas. Celebração de convênios para recebimento direto de recursos financeiros pelo Poder Legislativo. Ingresso aos cofres do Poder Executivo. Cômputo no cálculo do duodécimo.**

- 1) as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOAs dos Municípios, conforme disposições previstas nos artigos nºs. 29-A e 168, da CF/88, ressalvada a hipótese contida na Resolução de Consulta nº 61/2011 - TCE/MT;
- 2) é possível às Câmara Municipais, considerando-se a autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico.
- 3) caso as Câmaras Municipais celebrem convênios que envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no cômputo do duodécimo, quando repassados ao Poder Legislativo.

Desse modo, está sendo atendida a dúvida do consulente nos termos acima, que é dotada de normatividade a partir de sua publicação.

## DISPOSITIVO DO VOTO-VISTA

Posto isso, acompanho o entendimento da Consultoria Técnica exposto no Parecer nº 43/2011, bem como acolho o Parecer nº 3.113/2011, do Ministério Público de Contas, representado pelo Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. William de Almeida Brito Júnior, e em divergência ao entendimento exarado verbalmente pelo Exmo. Procurador Geral de Contas Dr. Alisson Carvalho de Alencar e pelos Excelentíssimos Conselheiros relator e Primeiro Revisor do voto-vista, **voto no sentido de conhecer esta consulta, e no mérito responder ao consulente** no sentido de que: 1) as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOAs dos Municípios, conforme disposições previstas nos artigos nºs 29-A e 168, da CF/88, ressalvada a hipótese contida na Resolução de Consulta nº 61/2011 - TCE/MT; 2) é possível às Câmara Municipais, considerando-se a autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico; 3) caso as Câmaras Municipais celebrem convênios que envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no computo do duodécimo, quando repassados ao Poder Legislativo.

É como voto.

Cuiabá-MT, 11 de maio de 2012.

**WALDIR JÚLIO TEIS**  
Conselheiro