

PROCESSO : 8.530-8/2011
PROCEDÊNCIA : CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

VOTO VISTA

Trata o processo de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, Vereador Júlio Pinheiro, nos seguintes termos:

1- Câmara Municipal pode firmar convênio com órgãos do Estado ou da União, para receber recursos financeiros, além daqueles previstos no duodécimo, para aplicá-los em investimentos com tecnologia e capacitação de servidores, diretamente, sem passar pela conta única do Município?

2 – Câmara Municipal pode arrecadar diretamente recurso proveniente de inscrições para concurso público que realizará, sem passar pela conta única do Município? Pode dispor desse recurso financeiro aplicando aquilo que sobrou em investimento interno?

O Conselheiro relator Domingos Neto, votou no sentido de que as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos os duodécimos previstos nas LOA's dos Municípios; que é possível às Câmaras Municipais, considerando-se a autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico; e de que se as Câmaras Municipais celebrarem convênios que envolvam a transferência de recursos financeiros, estes serão apropriados aos cofres do Poder Executivo e incluir-se-ão no computo do duodécimo.

O Conselheiro Antonio Joaquim, diferentemente, votou no sentido de que as Câmaras Municipais podem firmar convênios com o Estado e a União; que os recursos recebidos por conta desses convênios podem suportar despesas que não aquelas previstas art. 29-A da Constituição da República, e que, portanto, os valores recebidos por meio de ajustes dessa natureza não devem ser computados nos limites do duodécimo e da folha de pagamento da Câmara; que para a concretização desse procedimento, devem ser abertas contas específicas para cada Convênio, em instituições financeiras oficiais, e, por fim, que o Legislativo deve apresentar proposta ao Executivo municipal para que

esses recursos sejam incluídos na Lei Orçamentária Anual de forma destacada.

O Conselheiro relator Domingos Neto, convencido pelos argumentos apresentados pelo Conselheiro Antonio Joaquim, acompanhou o voto revisor.

O Conselheiro Waldir Júlio Teis, por sua vez, divergindo de ambos, acolheu os pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, e votou na mesma linha apresentada inicialmente pelo Conselheiro relator Domingos Neto, no sentido de que as Câmaras Municipais têm como única fonte de recursos, os duodécimos; podem firmar convênios com instituições públicas ou privadas, visando a cooperação mútua e apoio logístico; e que os valores recebidos por conta de convênios devem ser apropriados pela conta única do município e computados na definição do duodécimo.

Diante da relevância do assunto e das opiniões divergentes, a fim de contribuir e formar minha convicção, solicitei e obtive vista dos autos.

Esse é o relatório.

Em tese, os questionamentos formulados pelo consulente, compartmentados, são os seguintes: Podem os Poderes Legislativos Municipais firmar convênios? Com quem e com qual objetivo? Podem receber, diretamente, recursos financeiros além do duodécimo, sem passar pela conta única municipal?

Antes de responder esses questionamentos, três outras questões devem ser analisadas e, necessariamente, respondidas. São elas:

1ª) as Câmaras Municipais podem ter outras fontes de receitas, que não o duodécimo?;

2ª) podem as referidas Câmaras receber diretamente **outras receitas**, sem que os recursos tenham que ingressar na conta única do respectivo município?; e,

3ª) outras receitas, que não o duodécimo, interferem nos limites de gastos do Legislativo Municipal?

Com relação ao **primeiro ponto**, entendo que a argumentação de que o art. 168¹ da Constituição da República estabelece que o duodécimo é a única fonte de receita dos Poderes Legislativos Municipais, não se sustenta.

1 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.

Primeiro, porque não há, em toda a legislação vigente, qualquer comando legal dispondo nesse sentido.

Segundo, porque, da interpretação literal do dispositivo mencionado, observa-se que sua função principal não é, em absoluto, limitar fontes de receitas, mas sim, esclarecer a quem, como e quando os recursos respectivos deverão ser repassados pelo Poder Executivo.

E terceiro, porque é unânime o entendimento - *inclusive nos votos e pareceres até aqui explicitados* - que tais Poderes podem, em face da autonomia administrativa, firmar convênios com outras instituições públicas ou privadas, visando à cooperação mútua e apoio logístico, independente do repasse ou não de recursos.

Nessa linha de raciocínio e já respondendo objetivamente ao primeiro ponto, os Poderes Legislativos podem ter outras fontes de receitas, a exemplo de recursos decorrentes de convênios e de taxas de inscrição em concursos públicos levados a efeito pelo Legislativo.

Superada a questão relativa à possibilidade dos Poderes Legislativos possuírem outras fontes de receitas, a segunda questão levantada, busca saber se os recursos decorrentes dessas outras fontes podem ser repassados diretamente ao Legislativo, sem ingressarem na conta única do Município.

Nesse ponto, me alio ao posicionamento do Conselheiro Antonio Joaquim no sentido de que, se ao Poder Legislativo é permitido realizar despesas em nome próprio e celebrar, também em nome próprio, contratos, convênios e congêneres, e se ao titular do órgão é atribuída responsabilidade pessoal pelos atos de gestão, nada impede que essas outras fontes de receitas sejam por ele – Poder Legislativo - recebidas diretamente, observadas, por óbvio, algumas condições legais mínimas para concretização de procedimentos dessa natureza.

Uma dessas condições, é a imprescindível necessidade de o Poder Legislativo, no caso específico de convênios envolvendo repasses financeiros, deixar absolutamente claro, expressa e taxativamente, que o objeto conveniado e os recursos decorrentes, têm relação e aplicação, diretas e exclusivas, no aprimoramento das suas atividades fins (legislar e fiscalizar).

Outras duas condições inafastáveis por determinação legal, impõem que o órgão público conveniente abra contas específicas em instituição financeira oficial, para

cada convênio firmado, e que observe - *como bem lembrou o Conselheiro Antonio Joaquim em seu voto* - a vedação contida no inciso X do art. 167², da CR, que se refere à utilização de recursos oriundos de transferências voluntárias - *aqui incluídos os convênios* - para pagamento de despesas com pessoal.

É importante, também, para evitar questionamentos futuros, que o Legislativo apresente ao Poder Executivo, proposta de inclusão expressa na LOA, dessas outras fontes de receitas, de forma destacada e detalhada.

Respondendo objetivamente ao segundo ponto levantado, estou convicto que os Poderes Legislativos podem receber diretamente *outras receitas*, sem que os recursos tenham que ingressar primeiramente na conta única do respectivo município.

O terceiro e último ponto, e no meu entender, o mais polêmico, refere-se à interferência, ou não, dessas outras receitas, que não o duodécimo, no limite constitucional de despesas totais do Poder Legislativo.

Para responder esse quesito e com fins didáticos, é necessária a transcrição do art. 29-A da Constituição da República, que assim dispõe:

Art. 29-A. 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 art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

2 Art. 167. São vedados: ... X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

...

Da simples leitura do *caput* do dispositivo é possível perceber que a intenção clara do legislador constitucional - ao dispor que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar determinados percentuais -, foi limitar o total de gastos do Legislativo, elegendo como **mera referência**, percentuais calculados sobre parte da receita tributária e das transferências constitucionais do município, considerando a população local.

Tenho como evidente que, muito embora os percentuais estabelecidos nos incisos do dispositivo constitucional tiveram como base de cálculo, por conveniência, a receita tributária municipal e as transferências constitucionais a que tem direito, as despesas limitadas pelo caput do mencionado artigo não se referem, exclusivamente, aos gastos efetuados com os recursos cuja fonte de receita componha a referida base de cálculo.

A redação do dispositivo não deixa qualquer dúvida ao dispor, literalmente, que **o total das despesas do Poder Legislativo** - e não o total das despesas efetuadas com os recursos que compõem a base de cálculo dos percentuais máximos de gastos -, incluídos os subsídios dos parlamentares e excluídos os proventos, não poderão ultrapassar os limites ali estabelecidos, independente da fonte dos recursos efetivamente gastos.

Ressalto, novamente e de forma veemente, que os percentuais fixados nos incisos do art. 29-A da CR, **são meras referências**, que não vinculam os gastos à sua base de cálculo, mas ao valor limite já calculado. Em outras palavras, a composição da base de cálculo dos respectivos percentuais, nesse contexto e para fins de limite de total de despesas do Poder Legislativo, revela-se sem qualquer importância.

Com relação ao limite de **despesas com folha de pagamento**, o § 1º do art. 29-A estabelece que Câmara Municipal não gastará mais de **setenta por cento** de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. Observa-se que neste dispositivo, a base de cálculo do percentual limite é composta por todas as receitas do Poder, e não apenas das receitas tributárias e transferências constitucionais mencionadas no art. 29-A da Constituição da República.

Portanto, o cálculo do percentual limite de gasto total dos Poderes Legislativos tem uma base (receitas tributárias e transferências constitucionais), e o cálculo do percentual limite para despesas com folha de pagamento tem outra (receitas totais do Poder). **As bases de cálculo dos percentuais limites são diferentes**, no entanto, tanto **as despesas totais do Poder como as despesas com folha de pagamento, levam em conta o total de receitas auferidas pelo Poder.**

Dito isso, respondo objetivamente ao terceiro ponto, no sentido de que o Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de TOTAL DE SUAS DESPESAS e de DESPESAS COM FOLHA DE PAGAMENTO.

Feitas essas observações, fica fácil responder, **em tese** e objetivamente, a todos os questionamentos formulados na consulta, no sentido de que **podem os Poderes Legislativos firmar convênios, com outras instituições públicas ou privadas, com objetivo exclusivo de aprimorar suas atividades fins, recebendo diretamente os recursos, sem necessidade do ingresso nas contas únicas do respectivo ente federado.**

Pelos motivos e fundamentos expostos, sugiro a aprovação do seguinte verbete como resposta à consulta formulada:

Resolução de Consulta nº ___/2012. Poder Legislativo. Receitas e despesas. Auferimento de outras receitas. Convênios. Recebimento direto de recursos financeiros pelo Poder Legislativo. Possibilidade. Exclusão de outras receitas dos percentuais que limitam o total de despesas e as despesas com folha de pagamento do Poder Legislativo. Impossibilidade.

1. Os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do art. 167, da Constituição da República. O artigo 168 da Constituição da República, não limita fontes de receitas, apenas esclarece a quem, como e quando os duodécimos deverão ser repassados pelo Poder Executivo;
2. Os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais;
3. Os Poderes Legislativos podem, em função da sua legitimidade para

contratar e conveniar e da previsão legal de responsabilidade pessoal do titular do Poder, receber diretamente outras receitas, sem necessidade dos respectivos recursos ingressarem na conta única dos Poderes Executivos;

4. O percentual limite de despesa total do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, previsto no art. 29-A, da CR/88, tem como base de cálculo a receita tributária e as transferências constitucionais do município. Já o percentual limite de despesas com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, previsto no § 1º do mesmo artigo, é calculado sobre o total de receitas do Poder Legislativo;
5. O Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de total de despesas e de despesas com folha de pagamento do referido Poder.

VOTO-VISTA

Por todo o exposto, **VOTO** acompanhando parcialmente o voto do relator e os dois votos revisores, no sentido de conhecer a consulta, e no mérito responder, em tese, nos seguintes termos:

- Os Poderes Legislativos podem obter outras fontes de receitas, que não o duodécimo, uma vez que não há qualquer impedimento legal, ressalvada a vedação do inciso X, do art. 167, da Constituição da República. O artigo 168 da Constituição da República, não limita fontes de receitas, apenas esclarece a quem, como e quando os duodécimos deverão ser repassados pelo Poder Executivo;
- Os Poderes Legislativos podem, em função de sua autonomia administrativa, firmar convênios, inclusive com repasses de recursos, com outras instituições públicas ou privadas, com fim exclusivo de investir e melhorar suas atividades fins, observadas as demais condicionantes legais;
- Os Poderes Legislativos podem, em função da sua legitimidade para contratar e conveniar e da previsão legal de responsabilidade pessoal do titular do Poder, receber diretamente outras receitas, sem necessidade dos respectivos recursos ingressarem na conta única dos Poderes Executivos;
- O percentual limite de despesas total do Poder Legislativo, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, previsto no art. 29-A, da CR/88, tem como base de cálculo parte da receita tributária e das transferências constitucionais do município. Já o percentual limite de despesas com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores, previsto no § 1º do mesmo artigo, é calculado sobre o total de receitas do Poder Legislativo;
- O Poder Legislativo pode ter várias fontes de receitas, que deverão se somar ao duodécimo para fins de total de despesas e de despesas com folha de pagamento do referido Poder.

É como voto.

Conselheiro Valter Albano da Silva.