

PROCESSO Nº:	@CON 20/00042630
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Bom Jardim da Serra
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Bom Jardim da Serra
ASSUNTO:	Devolução do saldo das transferências financeiras repassadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo ao final do exercício.
RELATOR:	Luiz Eduardo Chereim
UNIDADE TÉCNICA:	Coordenadoria 04 - DGE/COORD4
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/LEC - 538/2020

I. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Sr. Serginho Rodrigues Oliveira, Prefeito Municipal de Bom Jardim da Serra, questionando acerca da possibilidade de a Câmara Municipal de Vereadores reter as sobras financeiras de um exercício com a finalidade de custear despesas futuras (no caso da consulta, a construção da sede do Legislativo).

A Coordenadoria de Jurisprudência prestou a Informação 522/2019, na qual apresentou os Prejulgados existentes acerca da matéria.

A Diretoria de Contas de Gestão – DGE - emitiu o Parecer DGE 25/2020, no qual sugere responder à Consulta nos seguintes termos:

3.2 Revogar o prejulgado 1750 por carecer de fundamentação após a revogação da Resolução nº TC 16/1994.

3.3 Incluir o item 3 no prejulgado 2028 com a seguinte redação: “3. A Câmara Municipal só poderá reter recursos recebidos em um exercício para o exercício seguinte no montante necessário ao pagamento dos restos a pagar regularmente inscritos no exercício do repasse ou por destinação a fundo especial constituído nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64. O uso de recursos do referido fundo para custeio das despesas da Câmara será

considerado para verificação do atendimento ao art. 29-A da Constituição Federal no exercício em que for gasto.”

3.4 Responder a consulta nos seguintes termos:

3.4.1 Havendo sobra financeira ao final do exercício, não poderá a Câmara Municipal reter esses valores para criação de reserva financeira para construção de sede própria. A única forma cabível de formação de reserva pela Câmara Municipal é a criação de um fundo especial por lei, instrumento que não se aplica ao custeio de obras públicas, conforme item 1 do prejulgado 2197.

3.4.2 Não é possível aplicar o entendimento do art. 35 da Resolução nº TC 16/94 para criar reserva financeira utilizando sobras do duodécimo ao final do exercício, uma vez que a referida Resolução foi revogada parcialmente em 2012 e totalmente em 2015.

3.4.3 Toda e qualquer retenção de recursos pela Câmara de um exercício para outro deve se dar por meio de fundo criado por lei nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64. A única exceção é a retenção de recursos para pagamento dos restos a pagar do Legislativo regulamente constituídos, podendo tais recursos ficarem no caixa geral da Câmara.

3.4.4 A criação de fundo para manter os recursos excedentes do exercício no Poder Legislativo pode ser feita por lei de iniciativa da Mesa da Câmara de Vereadores sem configurar vício de iniciativa. Deve o fundo, contudo, atender as disposições do prejulgado 2197, em especial o item 1, e o fundo deve ser vinculado e gerido pela Câmara. O valor a ser destinado será definido anualmente na LDO e LOA que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

O Ministério Público de Contas, em Parecer MPC 624/2020, concordou com o entendimento da área técnica.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A competência desta Corte de Contas para analisar Consultas decorre diretamente do art. 59, XII, da Constituição Estadual, que assim prescreve:

Art. 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

XII - responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas a matéria sujeita a sua fiscalização.

Semelhante norma é reproduzida no art. 1º, XV da Lei Complementar Estadual nº 202/00¹, que estabelece, adicionalmente, a necessidade de autoridade consulente ser competente, isto é, possuir legitimidade ativa. Já o procedimento é regulamentado pelos arts. 103 a 106 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Resolução nº TC-06/2001).

Os requisitos constitucionais e legais, para o conhecimento da Consulta, foram traduzidos no art. 104 da Resolução nº TC-06/2001:

Art. 104. A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I - referir-se à matéria de competência do Tribunal;

II – versar sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese;

III - ser subscrita por autoridade competente;

IV - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

V - ser instruída com parecer da assessoria jurídica do órgão ou entidade consulente, se existente.

Com relação à admissibilidade, entendo deva a consulta ser conhecida. A autoridade consulente possui legitimidade ativa, pois é Prefeito Municipal de Bom Jardim da Serra. Nesse sentido, encontra-se no rol do art. 103, II da Resolução nº TC-06/2001², que lista as autoridades competentes.

1Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei:

XV — responder consultas **de autoridades competentes** sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização; e

2Art. 103. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal, formuladas:

II – no âmbito municipal, pelos Prefeitos, Presidentes de Câmaras Municipais, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações instituídas e mantidas pelo Município. (grifou-se)

Houve também a indicação precisa da dúvida na presente Consulta e, embora não venha acompanhada de parecer da assessoria jurídica, deve ser conhecida, pois referida exigência não é indispensável, e, no caso, sua ausência não traz dificuldade à compreensão do questionamento, sendo facultado ao Relator o conhecimento, conforme esclarece o art. 105, § 2º, da Resolução nº TC-06/2001.

No tocante ao mérito da consulta, o questionamento formulado pelo Consultante foi o seguinte:

1. Ocorrendo saldo de transferências financeiras repassadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo ao final do exercício, poderá a Câmara Municipal reter esses valores a título de intenção de criação de reserva financeira para construção de sede própria?
2. Poderia o Poder Legislativo aplicar o entendimento da Resolução TC 16/94, que determinava em seu art. 35 que “Os recursos de adiantamentos ou os saldos destes, não aplicados até 31 de dezembro, ou decorrido o prazo de aplicação, serão incontinenti recolhidos à Tesouraria, salvo disposição em contrário, prevista em lei ou regulamento”, para fundamentar a criação de lei de iniciativa do Poder Legislativo com o objetivo de criar reserva financeira utilizando o saldo de transferências financeiras repassadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo ao final do exercício, para construção de sua sede própria? Ressalta-se que a Resolução TC 16/94 foi revoga na íntegra pela Instrução Normativa TC-0020/2015, que no seu novo texto não trouxe nenhum instrumento semelhante ao existente no art. 35 da TC 16/94;
3. A criação de reserva financeira de fato não caracterizaria a criação de fundo para Guarda dos Recursos Excedentes ao Final do Exercício com intuito único e exclusivo de construção de sede própria (bem imóvel), evitando com isso a devolução desses excedentes ao Poder Executivo Municipal?
4. A criação de reserva, fundo ou qualquer outra denominação que seja dada em lei para evitar a devolução pelo Poder Legislativo dos recursos excedentes do exercício ao Poder Executivo, não acarretaria os seguintes vícios:
 - 4.1. Vício de iniciativa, pois, tratando-se de questão orçamentária, a competência para deflagrar o processo legislativo seria do Poder Executivo local, violando a independência entre os Poderes;
 - 4.2. Impossibilidade de criação do fundo, na medida em que deve haver, anualmente, o retorno ao erário do Executivo das verbas não utilizadas pelo Legislativo, sendo ilegal e abusiva,

portanto, a retenção de recursos para aplicação posterior sem prévia consulta e aprovação orçamentária; e

4.3. Ofensa aos arts. 71 e 72 da Lei 4.320/1964.

5. O caso em tese, possibilidade de destinação de sobras do duodécimo da Câmara de Vereadores para construção de um fundo para custear aquisição ou construção de sua sede, não se enquadra no mesmo objeto de análise pelo TCE/SC no processo @CON 18/00245820, ocasião na qual o Relator utilizou-se dos prejulgados 1042, 1111, 1329, 2028 e 2197 para concluir pela impossibilidade da prática pleiteada? Nessa situação, o entendimento foi pela impossibilidade de criação de fundo para custeio de obras públicas com fundamento, em especial, no item 1 do prejulgado 2197.

A Consulta tem por objeto, portanto, o esclarecimento sobre a possibilidade de retenção pela Câmara das sobras financeiras de um exercício com a finalidade de custear despesas futuras (no caso da consulta, a construção da sede do Legislativo).

Segundo explicou a área técnica, antigamente, com fundamento no artigo 35 da Resolução TC 16/1994, foi editado o Prejulgado 1750 que disciplinava ser possível que *“lei ou regulamento disponham sobre o destino dos saldos financeiros existentes até 31 de dezembro nos Poderes e Órgãos dos Municípios”*.

Ocorre que o artigo 35 da Resolução nº TC 16/1994 foi revogado pela Instrução Normativa nº TC 14/2012, que passou a reger os repasses financeiros em regime de adiantamento sem estabelecer expressamente novas disposições sobre o regime de suprimento.

Atualmente, existe o Prejulgado 2028 que responde à questão. Vejamos o seu teor:

Prejulgado:2028

1. Em observância aos princípios constitucionais da unidade e da universalidade do orçamento - art. 165 da Constituição Federal, cabe ao Poder Executivo repassar recursos financeiros (duodécimo) ao Poder Legislativo Municipal, contabilizados segundo o Plano de Contas Único instituído pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, de adoção obrigatória com vistas à consolidação das contas nacionais, sob a forma de transferências financeiras, de natureza extraorçamentária, **competindo ao Legislativo proceder à devolução ao Tesouro Municipal até o final do exercício, mediante**

registro contábil de transferência financeira concedida, dos valores monetários não utilizados, apurados em caixa no encerramento do exercício, bem como inventariar os bens e outros valores que se encontrem em sua posse.

2. A modificação da forma de registro contábil dos recursos repassados pelo Executivo, de suprimentos para transferência financeira, não equipara o Poder Legislativo Municipal a fundo especial, este, criado para os fins previstos no art. 71 da Lei (federal) n. 4.320/1964.

Acerca da matéria, também dispõe o item 1 do prejulgado 2197:

Os fundos especiais, por representarem segregação de parcela da receita orçamentária do ente, devem ser constituídos para a realização de determinados objetivos ou serviços, **com o fim de atender políticas públicas ou áreas de atuação estatal que requerem detida atenção, como infância e juventude, educação, saúde, segurança pública e idosos, de modo que as demais atividades com menor impacto e repercussão social, como a construção de prédio público, devem ser tratadas em dotações próprias no orçamento geral do ente.**

Segundo a área técnica, portanto, é possível a criação de fundos especiais geridos pelo Poder Legislativo desde que tenham por característica o custeio de políticas públicas ou áreas de atuação estatal específica, não incluindo nesse caso a construção de um prédio público, como questiona o Consultente.

A criação de fundo para manter os recursos excedentes do exercício no Poder Legislativo pode ser feita por lei de iniciativa da Mesa da Câmara de Vereadores sem configurar vício de iniciativa. Deve o fundo, contudo, atender as disposições do prejulgado 2197, em especial o item 1, e o fundo deve ser vinculado e gerido pela Câmara. O valor a ser destinado será definido anualmente na LDO e LOA que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

III. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1 Conhecer da presente Consulta por preencher os requisitos e formalidades preconizados nos arts. 103 e 104 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

3.2 Revogar o Prejulgado 1750 por carecer de fundamentação após a revogação da Resolução nº TC 16/1994.

3.3 Incluir o item 3 no prejulgado 2028 com a seguinte redação:

“3. A Câmara Municipal só poderá reter recursos recebidos em um exercício para o exercício seguinte no montante necessário ao pagamento dos restos a pagar regularmente inscritos no exercício do repasse ou por destinação a fundo especial constituído nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/64. O uso de recursos do referido fundo para custeio das despesas da Câmara será considerado para verificação do atendimento ao art. 29-A da Constituição Federal no exercício em que for gasto.”

3.4 Responder a consulta nos seguintes termos:

3.4.1 Havendo sobra financeira ao final do exercício, não poderá a Câmara Municipal reter esses valores para criação de reserva financeira para construção de sede própria. A única forma cabível de formação de reserva pela Câmara Municipal é a criação de um fundo especial por lei, instrumento que não se aplica ao custeio de obras públicas, conforme item 1 do prejulgado 2197.

3.4.2 Não é possível aplicar o entendimento do art. 35 da Resolução nº TC 16/94 para criar reserva financeira utilizando sobras do duodécimo ao final do exercício, uma vez que a referida Resolução foi revogada parcialmente em 2012 e totalmente em 2015.

3.4.3 Toda e qualquer retenção de recursos pela Câmara de um exercício para outro deve se dar por meio de fundo criado por lei nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64. A única exceção é a retenção de recursos para pagamento dos restos a pagar do Legislativo regulamente constituídos, podendo tais recursos ficarem no caixa geral da Câmara.

3.4.4 A criação de fundo para manter os recursos excedentes do exercício no Poder Legislativo pode ser feita por lei de iniciativa da Mesa da Câmara de Vereadores sem configurar vício de iniciativa. Deve o fundo, contudo, atender as disposições do prejulgado 2197, em especial o item 1, e o fundo deve ser vinculado e gerido pela Câmara. O valor a ser destinado será definido anualmente na LDO e LOA que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

3.5 Encaminhar ao Consulente o Prejulgado 2028, com os acréscimos dessa Decisão, o Prejulgado 2197, bem como o Parecer DGE 25/2020.

3.6 Dar ciência desta Decisão ao Sr. Serginho Rodrigues Oliveira, Prefeito Municipal de Bom Jardim da Serra.

Florianópolis, 12 de junho de 2020.

Luiz Eduardo Cherem
Conselheiro Relator