



Veto Municipal nº. 002/2021

Projeto de Lei nº 094/2021

Mensagem do voto

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

É o presente para dirigir a **Vossa Excelência** para comunicar o recebimento do projeto de lei com a seguinte ementa:

“Institui o Fundo Especial da Câmara Municipal de São Francisco do Guaporé.”

A autoria do projeto é do Ilustre Senhor Vereador **Edison Crispim Dias** cuja segunda via restitui-lhe com o seguinte pronunciamento:

Con quanto nobre e louvável o escopo do projeto apresentado por essa egrégia Casa de Leis, o mesmo não poderá lograr êxito, em razão de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade que o acometem.

Apesar da bela iniciativa dos ilustres parlamentares o mesmo padece de **vício de ilegalidade e inconstitucionalidade**, pois fere de morte o pacto federativo e a separação dos poderes.

Segundo preceitua o art. 2º da CF/88, são poderes da União, o Executivo, Legislativo e o Judiciário. Nessa referida regra constitucional, os poderes exercem funções típicas, ou seja, o Executivo executa as leis produzidas pelo Legislativo, já este produz as normas e o Judiciário se encarrega do controle posterior da constitucionalidade legalidade.

É bem verdade que em algum momento um ou outro poder irá exercer funções atípicas. Mais, Cultores Vereadores, o caso posto a baila e submetido a plenário, o exercício atípico compromete a própria República.

O que o projeto pretende é justamente evitar a devolução de recursos repassados do Executivo ao Legislativo como sendo oriundos de *superávit*.

Em obediência aos **princípios da unidade e da universalidade** insculpidos no art. 165 da Constituição Federal, ao Poder Executivo incumbe repassar recursos financeiros para a Câmara de Vereadores sob a forma de transferências financeiras caracterizadas como de natureza extra-orçamentária, devendo o Legislativo proceder a devolução à contabilidade geral da Prefeitura dos valores monetários apurados em caixa



no encerramento do exercício, bem como inventariar os bens e outros valores que se encontrem sob a sua posse.

No sistema jurídico pátrio, o princípio da separação dos Poderes foi posto no patamar mais elevado, sendo ainda adjetivado pela cláusula de serem "independentes e harmônicos *entre si*", a teor das disposições do art. 2º, da vigente Constituição da República.

Por simetria, esse princípio deve ser observado tanto na esfera estadual quanto na municipal, conforme está disposto no *caput* dos arts. 25 e 29, também da Carta Política Federal.

No âmbito dos Municípios, como se sabe, o Governo Municipal é constituído somente de Poder Executivo, exercido pelo Prefeito, e de Poder Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores. O Poder Judiciário que atua nos Municípios é o do respectivo Estado-Membro.

Em se tratando de direito financeiro e orçamentário, a Constituição Federal em seu art. 165, em homenagem aos princípios da **unidade e da universalidade**, prescreve que a lei orçamentária anual conterá o orçamento fiscal referente aos Poderes do ente público, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, até mesmo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Alfredo Nasser, ao discorrer sobre o princípio da unidade, sustenta que:

*"Unidade orçamentária não significa que a lei orçamentária não se subdivida em muitos orçamentos que nela se entrosem, e, sim, que dois orçamentos diferentes não podem coexistir em relação a um idêntico programa de trabalho."* ("O Planejamento na Teoria Administrativa de Fayol, in Taylor e Fayol, por Benedicto Silva, Caderno nº 44, EBAP, FGV, p. 199).

Verifica-se que a doutrina tem dado novo conceito ao princípio da unidade de forma a abranger novas situações, seguindo assim, o chamado princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos que devem sofrer consolidação, de forma que o governo tenha uma visão geral do conjunto das finanças públicas.

O Orçamento Fiscal é uma peça única, não existindo orçamento da Prefeitura e orçamento da Câmara, ou seja, é o orçamento do município, onde se representam os seus diversos poderes, as suas diversas entidades, os seus órgãos e fundos. Esta é a definição do Orçamento Fiscal da Carta Magna, coerentemente com os princípios de Unidade e Universalidade, adotados pela sistemática orçamentária no Brasil.



Isso equivale a dizer, numa interpretação conforme a Constituição da República, que o orçamento do ente político é aprovado por uma só lei orçamentária anual. No âmbito municipal, isso afasta a ideia da existência de uma lei orçamentária exclusiva da Câmara e outra do município, pois a peça formal é uma só: a lei orçamentária anual do Município.

A seu turno, pelo princípio da universalidade, o orçamento deve abranger as receitas e despesas, evidenciando, assim, a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. Por este princípio, a expressão *programa de trabalho do Governo* abrange o que é executado pela Administração direta, pelo Legislativo e pelas entidades da Administração indireta.

O que a Câmara tem é autonomia administrativa, financeira e funcional. Significa que ela tem plenos poderes para regulamentar os serviços internos e gerir as suas finanças. Ressalte-se, por oportuno, que a edilidade, usualmente, não faz previsão de receitas anuais em seu "orçamento", pois é sustentada exclusivamente com os recursos financeiros arrecadados pelo Executivo Municipal.

Em verdade, a Câmara fixa tão-somente as suas despesas de capital, como também as de custeio necessárias ao desempenho de suas atividades, tais como subsídios de Vereadores, remuneração de servidores, material de expediente, energia elétrica, água, telefone, etc., obedecidos, por imperativo, os limites de gastos fixados sobretudo no art. 29-A da Lei Maior e nos termos do art. 168 da mesma Carta, os recursos financeiros destinados à Câmara de Vereadores, para fazer face às suas despesas mensais previstas no orçamento municipal, devem ser liberados até o dia vinte de cada mês.

No contexto orçamentário, em realidade, embora o Poder Legislativo detenha autonomia e possa gerir os recursos financeiros que lhe são garantidos e repassados mensalmente, está representado no Orçamento Fiscal do município como unidade orçamentária da Administração direta. Durante a execução do orçamento, não há operações de lançamentos de receitas orçamentárias na Câmara, o que não existe legalmente. Ao Poder Executivo compete repassar recursos para a Câmara sob a forma de movimento de fundos, ou seja, de transferências financeiras, operações caracterizadas como de natureza extra-orçamentária.

Nesse passo, e segundo a melhor doutrina, no regime de distribuição de créditos orçamentários e de repasses financeiros, é necessária a incorporação orçamentária e financeira a cargo da Câmara à contabilidade central da Prefeitura. Para tanto, a Câmara deverá enviar, mensalmente, os seus balancetes orçamentário e financeiro à contabilidade central da Prefeitura, e, ainda, os planos de contas devem ser uniformes e detalhados, para que os saldos dos balancetes mensais se incorporem às contas sintéticas.



---

É que, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64:

"Art. 83 - A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados."

Na dicção do dispositivo transcrito, considerando que a liberação de recursos ao Legislativo municipal é representada pelo repasse de valor em espécie, a responsabilidade da Câmara de Vereadores deverá ficar evidenciada na contabilidade geral da Prefeitura, até que as referidas demonstrações sejam remetidas para fins de baixa.

Essa remessa de informações à contabilidade central da Prefeitura não retira a independência e a autonomia da edilidade de gerir os recursos financeiros que lhe são repassados, e não deve, em hipótese alguma, ser entendida como prestação de contas, tampouco como fiscalização do Executivo sobre o Legislativo Municipal. Trata-se apenas de rotinas para a consolidação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara de Vereadores é unidade orçamentária ou unidade gestora do orçamento municipal, como demonstrado.

Saliente-se ainda que, nesse regime, o encerramento do exercício financeiro e a apuração de resultados ocorrerão na unidade centralizadora da contabilidade municipal. Nesse particular, o intérprete, ao examinar a relação entre a Câmara e a Prefeitura, não deve se ater apenas ao enfoque orçamentário e financeiro, deve também examiná-la sob a ótica patrimonial.

A propósito, é valiosa a doutrina de Heraldo da Costa Reis, segundo a qual:

*"O patrimônio deve ser visto e analisado sob o ângulo de sua unicidade em razão de sua vinculação à entidade governamental, no caso o Município, a quem realmente se dá a personalidade jurídica. Este patrimônio é constituído de valores monetários, valores tangíveis (móveis, imóveis e outros), direitos e obrigações, não importando a que Poder esteja servindo, mas que se encontre no âmbito do controle interno, portanto, da responsabilidade do Executivo ou do Legislativo."* (Relações Financeiras Câmara - Prefeitura. 4ª ed., RJ: IBAM/CDM, p. 54).

Portanto, é inafastável a conclusão do aludido autor no sentido de que:

*"Os valores monetários apurados em caixa, no encerramento do exercício, na Câmara Municipal, identificados como saldo financeiro da execução do programa de trabalho no âmbito desse órgão, devem ser entregues ao Executivo Municipal, a fim de integrar o saldo final da Tesouraria na Prefeitura. Para complementar, a Câmara deve inventariar os bens (móveis e imóveis) e outros valores que se encontrem sob a sua*



*posse e encaminhar para o Executivo, a fim de integrar os respectivos valores já escriturados." (op. cit. p. 54).*

Acresça-se, ainda, que, no final do exercício financeiro, além do inventário de bens sob a sua responsabilidade, a Câmara Municipal também deverá enviar à contabilidade central da Prefeitura a relação de Restos a Pagar processados e não-processados, para fins de incorporação ao balanço patrimonial do Município.

Por derradeiro, em obediência **aos princípios da unidade e da universalidade** insculpidos no art. 165 da Constituição Federal, ao Poder Executivo incumbe repassar recursos financeiros para a Câmara de Vereadores sob a forma de transferências financeiras caracterizadas como de natureza extra-orçamentária, devendo o Legislativo proceder a devolução à contabilidade geral da Prefeitura dos valores monetários apurados em caixa no encerramento do exercício, bem como inventariar os bens e outros valores que se encontrem sob a sua posse.

**Pelo exposto**, vejo-me compelido a vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 094/2021, por motivos de **flagrante constitucionalidade material e de ilegalidade, por colidir frontalmente o art. 165, da Constituição Federal**.

Aproveito o ensejo para reiterar a **Vossa Excelência** meus protestos de alta estima e distinta consideração.

São Francisco do Guaporé, RO., 16 de Novembro de 2021.

  
Alcino Bilac Machado  
Prefeito Municipal