

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE JACOBINA

PROCESSO Nº 12666e21

PARECER Nº 01139-21

EMENTA: CONSULTA. CÂMARA DE VEREADORES. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. LIMITAÇÕES.

Não é possível a Câmara de Vereadores de Jacobina realizar gastos referentes à contratação direta, em específico, de serviços de ensino a distância destinado a jovens e adultos em estado de vulnerabilidade, tendo em vista que as despesas relativas a tal contratação não se relacionam às funções da Edilidade (legislativa, de controle e fiscalização, de assessoramento e administrativa) e, por isso mesmo, se realizadas, importariam em violação ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Por outro lado, é possível a contratação direta que visa ao treinamento, aperfeiçoamento, desenvolvimento, capacitação ou ensino dos servidores e agentes políticos desta Casa Legislativa.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Juliano Cruz, Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Jacobina, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 12666e21, questionando acerca da possibilidade do uso de verbas públicas para a “contratação de serviços no qual disponibilizem plataforma EAD de cursos online destinado aos servidores, agentes políticos desta Casa Legislativa, assim como para jovens e adultos em estado de vulnerabilidade do município de Jacobina”.

Logo de plano, verifica-se que a presente consulta se enquadra na regra prevista no artigo 208 da Resolução TCM nº 1392/2019, haja vista tratar-se de autoridade competente (art. 208, I – Prefeito e **Presidente de Câmara de Vereadores**) para formular Consulta a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria que lhe seja legitimamente afeta.

Registre-se que os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, consoante regra disposta no art. 3º, §4º da Resolução TCM nº 1392/2019 (Regimento Interno), razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de qualquer caso concreto que porventura se apresente, competindo a esta Corte apenas a resolução de dúvida de jurisdicionado acerca da aplicação da lei.

Sendo assim, as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada na Câmara Municipal de Jacobina.

Ademais, e antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Inicialmente, cumpre-se tecer algumas considerações acerca do ingresso de receita no âmbito do Poder Legislativo Municipal, a fim de se perquirir acerca da possibilidade, ou não, da Câmara de Vereadores quanto à destinação de recursos.

Importante anotar que, no tocante ao ingresso de receita no âmbito do Poder Legislativo Municipal, até o advento da Emenda Constitucional nº 25/2000, admitia-se a execução das suas despesas pelo Executivo local. Com a entrada em vigor da referida Emenda, que acrescentou o artigo 29-A à Constituição Federal, bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução das despesas do Poder Legislativo, obrigatoriamente, passou a ser efetivada de forma direta.

Lembre-se que o Poder Executivo apenas arrecada receitas públicas e repassa, até o dia 20 de cada mês, os valores necessários à manutenção e funcionamento dos outros Poderes, os quais, **por não terem receita própria, contam apenas com tais recursos**, de acordo com o artigo 168, da CF/88, *in verbis*:

“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.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Percebe-se, pois, que o próprio Legislador Constituinte Derivado não previu a possibilidade de outra fonte de receita para o Poder Legislativo, a não ser a proveniente do repasse do duodécimo.

Urge pontuar que a sistemática introduzida pelo artigo 29-A, da Carta Magna, alterada pela Emenda Constitucional nº 58/2009, trata da limitação do total da despesa do Poder Legislativo, representada por percentuais, variáveis de acordo com a faixa populacional, a serem aplicados sobre o somatório da receita tributária e transferências constitucionais efetivamente arrecadadas pela Municipalidade no exercício anterior, conforme se vê a seguir:

“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;

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 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia 20 (vinte) de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.”

Tem-se, portanto, que, através da nova disciplina constitucional, o estabelecimento da previsão orçamentária das Câmaras de Vereadores deixou de ficar ao arbítrio da vontade Legislativa Municipal, tendo sido limitada por critérios objetivos.

Sendo assim, não mais prevalece o entendimento de que o repasse de recursos do Executivo se fará pela real necessidade da Câmara ou pela simples liberação das verbas consignadas no orçamento do Município para a manutenção do Poder Legislativo.

Estabeleceu-se, desta forma, que os recursos pertencentes ao Poder Legislativo não serão liberados apenas com base na simples previsão hipotética da receita municipal mas, sim, levando em consideração a receita efetivamente realizada no exercício anterior.

Ou seja, para fixação do orçamento da Câmara de Vereadores, deve ser observado o limite máximo de gastos conferidos ao Poder Legislativo Municipal, pois, o Prefeito não poderá efetuar repasses que superem este valor máximo de gastos, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, nos termos do §2º, inciso I, do artigo 29-A, da CF/88.

Desta feita, o Prefeito deverá transferir para a Câmara o valor dos duodécimos mensais, conforme vaticina o artigo 168, da CF/88, acima transcrito.

A Constituição do Estado da Bahia, de igual forma, em seu artigo 163, disciplina que:

“Art. 163 - Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, serão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da Lei Complementar a que se refere o art. 159, § 9º.”

Extrai-se, pois, que, conquanto o Poder Legislativo não detenha competência para arrecadar receitas públicas, a Constituição Federal garante recursos necessários para o seu devido funcionamento, estabelecendo data para repasse do seu duodécimo, que representa o recurso para cobertura das suas respectivas despesas.

Acrescente-se, por oportuno, que a elaboração do orçamento a ser executado pela Câmara Municipal é de competência do próprio Legislativo, devendo ser encaminhado ao Poder Executivo para ser inserido na Proposta Orçamentária do Município.

Isso porque, em obediência ao Princípio da Unidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Tal princípio é mencionado no caput do artigo 2º da Lei nº 4.320/1964 e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo – a Lei Orçamentária Anual.

Registre-se, ainda, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município poderão fixar percentuais inferiores aos previstos nos incisos do artigo 29-A da CF, desde que seja suficiente para o custeio de todos os gastos concernentes à manutenção e funcionamento da Câmara Municipal.

Os limites estabelecidos pelo legislador no artigo 29-A da Carta Magna constituem um marco a não ser transposto, não sendo, portanto, parâmetro ou autorização para gastos totais do Legislativo Municipal. Com efeito, o aludido dispositivo constitucional não cuida de repasse de duodécimo para as Câmaras Municipais. Fixa limites, isso sim, para as despesas totais do Poder Legislativo Municipal.

Quando o orçamento da Câmara Municipal for suficiente para o custeio de todos os gastos concernentes à manutenção e funcionamento do Poder, não se faz necessário qualquer alteração orçamentária.

Nesse diapasão, imperioso acrescentar que Hely Lopes Meirelles, em “Direito Municipal Brasileiro”, 13ª edição, Malheiros Editores, páginas 586/591, elucida que são funções da Câmara de Vereadores: a legislativa, a de controle e fiscalização, a de assessoramento e a administrativa. Assevera, ainda, que:

“A **função legislativa**, que é a principal, resume-se na votação de leis e estendese a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24-25).

(...)

A **função de controle e fiscalização** da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resoluções do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal o controle político-administrativo da Câmara compreende a

fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato.

(...)

Exerce, ainda, a Câmara o controle legislativo de determinados atos ou contratos do Executivo, através de autorização prévia ou aprovação posterior, mas somente nos casos e limites expressos na lei orgânica do Município.

(...)

A **função de assessoramento** da Câmara ao prefeito expressa-se através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do prefeito. Não obriga o Executivo, nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro.

(...)

A **função administrativa** da Câmara é restrita à sua organização interna, ou seja, à composição da Mesa e de suas comissões, à regulamentação de seu funcionamento e à estruturação e direção de seus serviços auxiliares. Quando atua nesses setores a Câmara pratica atos de mera administração, equiparados, para todos os efeitos, aos do Executivo. Tais atos, embora emanados da corporação legislativa, não são leis; são atos administrativos, sem efeito normativo, sem a generalidade e abstração da lei. Como atos administrativos, devem revestir a forma adequada de decreto legislativo, resolução, portaria, instrução ou qualquer outra modalidade executiva. Ficam, por isso mesmo, sujeitos ao controle judicial de sua legalidade e ao exame do Tribunal de Contas, como se emanassem de qualquer órgão ou agente executivo.” (grifos nossos)

Feitas tais considerações, insta anotar, também, que qualquer tipo de despesa a ser realizada pelo Poder Legislativo Municipal deve ser precedida de Lei autorizativa, ter previsão nos instrumentos de planejamento orçamentário, dispor de dotação orçamentária específica e disponibilidade financeira para tanto e observar, quanto ao dispêndio de recursos públicos, os ditames da Constituição Federal, da Lei n ° 4.320/1964, da Lei Complementar n ° 101/2000 e da Lei n ° 8.666/1993.

Veja-se que Hely Lopes Meirelles, na sua Obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 32ª edição, Malheiros Editores, página 87, ao debruçar-se sobre os preceitos que devem nortear a Administração Pública, ensina que:

“Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. (...)

Como salientado, por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais. (...).”

Assim, a legitimidade das despesas custeadas pela Administração Pública, além de relacionar-se com a existência de dotação orçamentária específica e disponibilidade financeira, deve também guardar correspondência com as atividades finalísticas do órgão ou entidade realizadora.

Conclui-se, então, que **não é possível a Câmara de Vereadores realizar gastos referentes a contratação de bens, insumos, e, em específico, de serviços de ensino serviços de ensino a distância para jovens e adultos em estado de vulnerabilidade,** tendo em vista que as despesas relativas à tal contratação não se relacionam às funções da Edilidade (legislativa, de controle e fiscalização, de assessoramento e administrativa) e, por isso mesmo, se realizadas, importariam em violação ao princípio da legalidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Acrescente-se, a título elucidativo, que no mesmo sentido caminhou a orientação emitida pela Diretoria de Assistência dos Municípios dessa Corte de Contas:

“Além disso, a legitimidade das despesas custeadas pela Câmara de Vereadores deve também guardar correspondência com as suas funções (legislativa, de controle e fiscalização, de assessoramento e administrativa), **não sendo possível, pois, a realização de gastos referentes à aquisição de cestas básicas para fins de distribuição às famílias carentes do Município (em situação de emergência). Isso porque, independente da ação beneficente realizada em prol da comunidade, o gasto público efetuado com atividades estranhas às funções da Edilidade não encontra guarida legal.**” (grifos nossos)

Por fim, é bom que se destaque que não seria razoável interpretação restritiva para considerar que a contratação direta não possa ser realizada visando ao treinamento, aperfeiçoamento, desenvolvimento, capacitação ou ensino dos servidores e agentes políticos desta Casa Legislativa. Qualquer que seja o nome que se dê para o serviço, ele estará alcançado pelo inciso VI, do art. 13, da ainda vigente Lei 8.666/93, a seguir transcrito:

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:
(...)
VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
(...)”

Não resta dúvida, portanto, de que, para esse serviço, o primeiro requisito para enquadramento na hipótese de inexigibilidade encontra-se atendido, porquanto descrito no referido inciso VI, do art. 13. O próximo passo será determinar se tais serviços assumem as características de singularidade e de notória especialização, requisitos para o enquadramento da hipótese de inexigibilidade de licitação, considerando a profusão de cursos a distância existentes no mercado, devendo-se ter em vista que os gastos devem ser efetuados de forma moderada, esta traduzida no uso racional do dinheiro público.

Assim sendo, extrai-se de tudo quanto exposto, o entendimento de que a Câmara Municipal não é um agente arrecadador, sendo que a sua fonte de receitas decorre do repasse do duodécimo pelo Executivo, calculado nos termos do artigo 29-A, da CF/88, e que, na hipótese de ao final do exercício financeiro remanescer saldo, esse deve ser devolvido à conta do Tesouro, inexistindo óbice legal para realização de devolução mensal pelo Legislativo.

Esta é a orientação da Assessoria Jurídica do TCM/BA, de caráter opinativo e orientativo, elaborada de acordo com os subsídios fornecidos pelo Consulente, salvo melhor juízo, o qual encaminhado para análise da autoridade superior.

Salvador, 08 de agosto de 2021.

Gustavo Moreira Ramiro
Assessor Jurídico