

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE MALHADA**

**PROCESSO Nº 14091e19**

**PARECER Nº 01698-19**

**T.P.B. Nº 58/2019**

CÂMARA DE VEREADORES. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MAPEAMENTO TERRITORIAL PARA FINS DE ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI. POSSIBILIDADE.

Malgrado a Câmara Municipal não detenha personalidade jurídica e não possua patrimônio próprio, pode realizar contratação de serviços de mapeamento territorial para fins de elaboração de Projeto de Lei para a criação de novos distritos, bem como a organização dos já existentes, desde que existam recursos orçamentários e financeiros para tanto e sejam observadas as disposições contidas na Constituição Federal e demais normas aplicáveis, devendo os gastos serem efetuados de forma moderada, esta traduzida no uso racional do dinheiro público.

O Presidente da Câmara de Vereadores do **MUNICÍPIO DE MALHADA**, Sr. Manoel Messias Leal, por intermédio de expediente endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 14091e19, questiona-nos:

**“É permitida a Câmara Municipal de Malhada proceder à contratação de empresa especializada, para elaboração de mapeamento territorial com as divisas de todos os povoados, comunidades e distritos, com a finalidade de elaborar Projeto de Lei que visa a criação de novos distritos, bem como a legalização dos que já existem?”** (destaques no original)

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante de caso concreto apresentado.**

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

Dito isso, a princípio, cumpre tecer algumas considerações acerca do ingresso de receita no âmbito do Poder Legislativo Municipal, a fim de se perquirir acerca da possibilidade, ou não, de contratação pela Câmara de Vereadores de serviços de mapeamento territorial, com a finalidade de elaboração de Projeto de Lei para a criação de novos distritos e legalização dos já existentes.

Nesse sentido, insta anotar que, até o advento da Emenda Constitucional nº 25/2000, admitia-se a execução das despesas do Poder Legislativo Municipal pelo Executivo local.

Após a referida Emenda, que acrescentou o artigo 29-A à Constituição Federal, bem como a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução das despesas do Poder Legislativo, obrigatoriamente, passou a ser efetivada de forma direta.

O Poder Executivo apenas arrecada receitas públicas e, de acordo com o artigo 168 da CF, repassa, até o dia 20 de cada mês, valores necessários à manutenção e funcionamento dos outros Poderes, que, por não terem receita própria, contam apenas com tais recursos. Eis o teor do citado artigo 168 da CF:

“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.”

Vê-se 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.

Importante 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. Confira-se:

“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, pois, que, com a 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, pois, 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 artigo 29-A, § 2º, I, da CF.

O Prefeito deverá transferir para a Câmara o valor dos duodécimos mensais, conforme vaticina o artigo 168 da CF, 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 estende-se 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.” (destaques no original e adotados)

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 para tanto e observar, quanto ao dispêndio de recursos públicos, os ditames da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei nº 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. (...)” (destaques no original)

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.

É o caso, por exemplo, da contratação pela Câmara de Vereadores de serviços de mapeamento territorial, com a finalidade de elaboração de Projeto de Lei para a criação de novos distritos e legalização dos já existentes, despesa inerente ao pleno exercício da função legislativa pela Edilidade.

No particular, o artigo 30, IV, da Constituição Federal preceitua que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

(...)” (grifos aditados)

Do mesmo modo, a Constituição do Estado da Bahia, em seu artigo 59, IV, estatui que:

“Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

(...)

IV - criar, organizar e suprimir distrito, observada a legislação estadual;

(...)” (grifos aditados)

Por sua vez, aqui na Bahia, os artigos 11, 12 e 13 da Lei Complementar nº 002/1990 prescrevem que:

“Art. 11 - A criação, a organização e a supressão de Distritos dar-se-á por Lei Municipal aprovada pela maioria absoluta da Câmara Municipal.

Parágrafo único - São condições para que um território se constitua em Distrito:

I - população, eleitorado e arrecadação não inferior à quinta parte do exigido para a criação de Município ou do verificado em unidade já existente;

II - existência, na Sede, de população não inferior a um vinte mil avos da estimativa para o Estado;

III - delimitação da área com descrição das respectivas divisas.

Art. 12 - A apuração das condições para criação de Distritos dar-se-á da seguinte forma:

- I - os dados populacionais pelo IBGE;
- II - o eleitorado pelo cartório eleitoral da respectiva Comarca;
- III - a arrecadação pelo órgão Fazendário Estadual.

Art. 13 - Na fixação dos limites municipais e das divisas distritais, serão observadas as seguintes normas:

- I - o Município e o Distrito deverão ter configuração regular, evitando-se quando possível, formas anômalas, estrangulamentos e alongamentos exagerados;
- II - dar-se-á preferência para delimitação às linhas naturais, facilmente reconhecíveis;
- III - na inexistência de linhas naturais, utilizar-se-ão linhas retas cujos extremos sejam pontos naturais ou facilmente reconhecíveis e dotados de condições de fixidez.

Parágrafo único - A descrição dos limites municipais e divisas distritais, obedecerá ao seguinte:

- I - os limites de cada Município serão descritos integralmente no sentido da marcha dos ponteiros do relógio e a partir do ponto mais ocidental da confrontação ao norte;
- II - as divisas distritais de cada Município serão descritas trecho a trecho, distrito a distrito, salvo, para evitar duplicidade, nos trechos que coincidem com os limites municipais;
- III - na descrição dos limites municipais e das divisas distritais, será usada linguagem apropriada, simples, clara e precisa.” (grifos aditados)

Como se vê, aqui na Bahia, a criação de novos distritos, bem como a organização dos já existentes, depende de Lei Municipal aprovada pela maioria absoluta da Câmara, desde que, dentre outros, seja devidamente delimitada a área com descrição das respectivas divisas. Esta condição, de fato, exige trabalho técnico especializado capaz de auxiliar os Vereadores no desempenho da função legislativa, a fim de que a Lei seja elaborada com o máximo aprimoramento no conteúdo, justificando-se, pois, a contratação de serviços de mapeamento territorial para atender a tal finalidade.

Diante do exposto, conclui-se que, **malgrado a Câmara Municipal não detenha personalidade jurídica e não possua patrimônio próprio, pode realizar contratação de serviços de mapeamento territorial para fins de elaboração de Projeto de Lei para a criação de novos distritos, bem como a organização dos já existentes, desde que existam recursos orçamentários e financeiros para tanto e sejam observadas**





Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

**as disposições contidas na Constituição Federal e demais normas aplicáveis, devendo os gastos serem efetuados de forma moderada, esta traduzida no uso racional do dinheiro público.**

É o parecer.

Salvador, 11 de setembro de 2019.

**Thayana Pires Bonfim  
Assistente Jurídico**