

## PARECER/CONSULTA TC-016/2014 - PLENÁRIO

DOEL-TCEES 4.2.2015 – Ed. nº 347, p.5.

**PROCESSO** - TC-2494/2013

**INTERESSADO** - CÂMARA MUNICIPAL DE DOMINGOS MARTINS

**ASSUNTO** - CONSULTA

**RESPONSÁVEL** - JULIO MARIA DOS SANTOS

ERRATA DA PUBLICAÇÃO DA EMENDA - DOEL-TCEES  
9.10.2015 – Desconsidera a ERRATA disponibilizada no DOEL-  
TCEES 12.2.2015.

(ERRATA SEM EFEITO)

Errata da Ementa: (onde se lê: POSSIBILIDADE, leia-se:  
IMPOSSIBILIDADE) - DOEL-TCEES 12.2.2015.

### EMENTA

**1) UTILIZAÇÃO DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR DA CÂMARA MUNICIPAL PARA ADQUIRIR E CONSTRUIR SUA SEDE OU PARA ADQUIRIR BENS DE CONSUMO - POSSIBILIDADE – 2) UTILIZAÇÃO DE TERRENO DA CÂMARA MUNICIPAL COMO PARTE DO PAGAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE IMÓVEL PARA SUAS INSTALAÇÕES - POSSIBILIDADE – 3) LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA – 4) REVOGAÇÃO DO PARECER EM CONSULTA TC-011/2002.**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2494/2013, em que o Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins, Sr. Júlio Maria dos Santos, formula consulta a este Tribunal, questionando acerca da utilização de *superávit* financeiro do exercício anterior de certa Câmara Municipal para construção de sua Sede, com abertura de novos créditos adicionais.

Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada na forma estabelecida pelo Regimento Interno, conforme artigo 1º, inciso XXIV, da Lei Complementar Estadual nº 621/12.

**RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia onze de novembro de dois mil e quatorze, à unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, por preliminarmente, conhecer da consulta, e no mérito, responder os questionamentos elaborados pelo Consulente nos termos de seu voto, que acompanhou o voto-vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, exceto quanto ao item relativo à devolução de recurso à Prefeitura Municipal, em que prevaleceu, por maioria, o voto-vista do Conselheiro Presidente Domingos Augusto Taufner, vencidos o Conselheiro Relator e o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, nesse ponto.

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

**1. RELATÓRIO**

Estes autos têm por objeto consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Senhor Julio Maria dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins, recebida e encaminhada ao Relator após atendidas as determinações do Gabinete da Presidência, em cumprimento ao Art. 234, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal.

A consulta trata de dúvida formulada em tese, suscitada na aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, de acordo com o *caput* do Art. 233 c/c o parágrafo 1º, incisos I a IV da Resolução 261/2012, e refere-se à possibilidade de utilização de superávit financeiro do exercício anterior para construção da sede do Legislativo Municipal, por meio de abertura de créditos adicionais, em face do art. 29-A da Constituição Federal.

O expediente foi recebido e, por não estar instruído com parecer jurídico da assessoria jurídica do órgão, recebeu opinamento da 8ª Secretaria de Controle Externo pelo não conhecimento, quando então, já no Ministério Público de Contas sobreveio o mencionado parecer, como se vê às fls. 20/24, de modo que o parecer PPJC 885/2013 concluiu pela reanálise dos requisitos de admissibilidade e pelo consequente exame de mérito, por se considerar saneada a irregularidade processual.

O Conselheiro Relator que me antecedeu neste feito reconheceu a presença dos requisitos legais e admitiu a consulta, encaminhando-a à 8ª Secex que proferiu a Instrução Técnica OT – C 87/2013 (fls. 35/44), seguida do parecer PPJC 2286/2014 do Ministério Público de Contas (fl. 48), acolhendo integralmente o posicionamento da área técnica.

Foram, então, os autos encaminhados a esse Gabinete.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Após análise do feito percebe-se que a consulta trata de dúvida formulada em tese, suscitada na aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, de acordo com o *caput* do Art. 233 c/c o parágrafo 1º, incisos I a V da Resolução TC 261/2012.

Neste sentido, de acordo com as manifestações acostadas aos autos, tornam-se desnecessárias maiores considerações.

Por conseguinte, ratifico o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Nº OT-C 11/2014 (fls.23/28), nos seguintes termos:

### **III – MÉRITO**

O primeiro questionamento apresentado pelo Consulente refere-se à utilização de superávit financeiro do exercício anterior para aquisição de bens e para construção de Sede da Câmara.

É preciso trazer à baila dispositivos constitucionais relativos ao repasse a que a Câmara Municipal faz jus, com o fito do pagamento de despesas. Observe-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.*

*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)*

*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.*

*(...)*

*§ 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 vinte de cada mês;*

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

*(...) 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.”*

Verifica-se, no que toca ao Poder Legislativo, existir o repasse pelo Poder Executivo de valores orçamentariamente pré-estabelecidos.

Assim, o Tesouro Municipal tem a gestão da receita e das disponibilidades financeiras, transferindo recursos para o Legislativo realizar o pagamento de suas despesas.

Os órgãos do Poder Legislativo não são arrecadadores, não havendo “receita” da Câmara Municipal, mas tão somente o repasse constitucionalmente assegurado.

A autonomia do Poder Legislativo permanece assegurada na medida de sua participação na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Acerca das despesas do Poder Legislativo, José Afonso da Silva assim leciona<sup>6</sup>:

*“A administração financeira do Poder Legislativo é de competência de sua Mesa Diretora, conforme a disciplina orçamentária que é prevista em lei federal. Tem ele orçamento autônomo, mas não tem o controle dos meios*

<sup>6</sup> Comentário Contextual à Constituição. Malheiros Editores. P. 307 e 308.

*financeiros correspondentes, que lhe hão de ser passados pelo Poder Executivo. Normas constitucionais definem esses mecanismos, a fim de garantir a autonomia da Câmara Municipal em face dos outros poderes estaduais. Agora, a Constituição, por meio desse art. 29-A, acrescido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, impõe limites a essa despesa por um procedimento constitucional demasiadamente minucioso e casuístico. É claro que isso importa limitações ao Poder Legislativo Municipal, que só poderiam, mesmo, ser impostas por via constitucional.” (grifou-se)*

Desta forma, não sendo as Câmaras Municipais entes arrecadadores de receita pública, tendo em vista o disposto no art. 29-A da Constituição Federal, os valores repassados e não utilizados no exercício, devem ser restituídos ao Tesouro Municipal ao final do exercício financeiro.

Neste sentido, não é possível que a Câmara utilize superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens.

Quanto ao último questionamento apresentado, observa-se a possibilidade de análise por esta Corte de Contas independentemente da ocorrência de superávit financeiro.

Trata-se da utilização de terreno de propriedade da Câmara como parte do pagamento na aquisição de outro imóvel para instalação de suas dependências.

Na realidade pretende a Câmara transferir, como parte do pagamento, imóvel de sua propriedade. Tal transferência, na medida em que retira o bem do patrimônio da Administração, equivale à sua alienação.

É certo que a Constituição Federal, estabelece, como regra, a necessidade de procedimento licitatório para alienação de bens. Observe-se:

“Art. 37 – (...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

A lei nº 8666/93 apresenta em seu art. 17, as exceções admitidas pelo ordenamento jurídico:

“Art. 17 A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificados, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

*I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:*

a) *dação em pagamento;*

*b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;*

*c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;*

*d) investidura;*

*e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;*

*f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;*

*g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976 mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclui-se tal atribuição;*

*h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;*

*i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;" (grifou-se)*

Observe-se, assim, que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa.

A lei nº 8666/94 estabelece algumas exceções nas alíneas a a i do inciso I do art. 17.

Assim, é necessário verificar se a situação descrita pelo consulente subsume-se a alguma dessas hipóteses.

Da simples leitura das alíneas *b*, *d* (vide § 3º), *e*, *f,g,h* e *i*, depreende-se que a situação em análise não se amolda ao descrito pelo legislador.

Resta, portanto, tecer alguns esclarecimentos sobre dação em pagamento (alínea a) e permuta (alínea c).

A dação em pagamento, na lição de Carlos Roberto Gonçalves<sup>1</sup>, "é um acordo de vontades entre credor e devedor, por meio do qual o primeiro concorda em

<sup>1</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. 4ª ed.. P. 307 a 309

*receber do segundo, para exonerá-lo da dívida, prestação diversa da que lhe é devida.*

Do conceito de dação em pagamento como acordo liberatório, em que predomina a ideia da extinção da obrigação, decorrem seus elementos constitutivos: a) a existência de uma dívida; b) a concordância do credor, verbal ou escrita, tácita ou expressa; c) a diversidade da prestação oferecida, em relação à dívida originária.

A existência de uma dívida é pressuposto básico, pois não há como solver dívida inexistente.

(...)

*Denota-se, pela redação do art. 356 do Código Civil, que a dação em pagamento é considerada forma de pagamento indireto.”*

Desta forma, verifica-se que o instituto dação em pagamento, nos moldes insculpidos na Lei 8666/93, permite que a Administração libere-se de uma dívida através da transferência do domínio de um imóvel.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, “não se admite a dação em pagamento quando a Administração puder obter, através da venda, um resultado mais vantajoso. A hipótese da alínea ‘a’ pressupõe não apenas a facilidade de extinção da dívida, mas é indispensável que a liquidação do imóvel, por via de licitação, não seja apta a produzir receitas mais elevadas.”

Desta forma, observa-se que a licitação é a regra e para utilizar-se do instituto dação em pagamento a Administração precisa demonstrar que é mais vantajoso que o procedimento licitatório.

Na hipótese aventada pelo Consulente, não há sequer que se implementar tal análise já que é impossível a dação em pagamento em razão da inexistência de dívida a ser solvida.

Assim, pelas razões expostas, discordamos do entendimento exarado no Acórdão 1783/06 do Tribunal de Contas de Mato Grosso, assim como na Consulta nº 837.554 do Tribunal de Contas de Minas Gerais, que consideram a possibilidade de dação em pagamento.

No que concerne à permuta (art. 17, I,c), na lição de Carvalho de Mendonça<sup>3</sup>, trata-se “de contrato em que as partes se obrigam a prestar uma coisa por outra, excluindo o dinheiro.

*(...) Quando um dos contraentes faz a reposição parcial em dinheiro, a troca não se transmuda em compra e venda, salvo se representar mais da metade do pagamento.”*

Assim, tratando-se de permuta, é possível ser o dinheiro utilizado na negociação, desde que não represente mais da metade do pagamento.

Além disso, a lei 8666/93 determina que a permuta seja realizada por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 da lei.

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 10ª ed. P. 177

<sup>3</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. 4ª ed.. P. 347/348

Desta forma, o imóvel deve destinar-se ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.

Marçal Justen filho ressalta que a permuta não deve ser realizada se a Administração puder obter, através da venda, um resultado mais vantajoso.<sup>4</sup>

Atendidos os retro mencionados requisitos é possível que a Administração realize a permuta de bens imóveis.

Para que a troca possa ser realizada e conseqüentemente que o procedimento licitatório seja dispensado, é preciso que:

1 – o dinheiro eventualmente utilizado na negociação não represente mais da metade do pagamento.

2 – o imóvel seja destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia (conforme inciso X do art. 24 da lei 8666/94)

3 – através da venda do imóvel a Administração não possa obter resultado mais vantajoso.

Quanto ao questionamento apresentado pelo Consulente (possibilidade de utilização de terreno como parte do pagamento para aquisição de imóvel), vislumbra-se como única exceção à exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para alienação do bem, o contrato de permuta, nos termos do art. 17, I, c, desde que preenchidos os requisitos exigidos pela lei.

#### IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se pelo **conhecimento** da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 122 da Lei Complementar nº 621/2012.

Quanto ao **mérito**, opina-se pela impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública.

Opina-se ainda pela necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa.

Entretanto, pode ser a licitação dispensada no caso de subsunção ao disposto no art. 17, I, c da Lei 8666/94 (contrato de permuta de bens imóveis), observados todos os requisitos legais.

### 3. DISPOSITIVO

---

<sup>4</sup> FILHO. Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 10ª ed. P. 178



Ante o exposto, **VOTO**:

**3.1** pelo **CONHECIMENTO** da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

**3.2 Quanto ao mérito**, em consonância com a área técnica e a Procuradoria Especial de Contas, para que seja respondida nos seguintes termos:

Impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública.

Necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada no caso de subsunção ao disposto no art. 17, I, c da Lei 8666/94 (contrato de permuta de bens imóveis), observados todos os requisitos legais.

Após as comunicações de praxe, e o transito em julgado administrativo, **arquivem-se** os presentes autos.

## **VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO PRESIDENTE DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:**

## **RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre Consulta formulada pelo Sr Júlio Maria dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins, no exercício de 2013, objetivando que seja respondida a seguinte questão:

Os autos foram encaminhados ao meu Gabinete, tendo em vista ser o Relator à época, oportunidade em que o remeti para a manifestação da área Técnica, ao que opinou, preliminarmente ao mérito, pela ausência do parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica, um dos requisitos de admissibilidade, pugnando pelo não conhecimento da presente Consulta.

Após, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, verificando a juntada superveniente do parecer jurídico por parte do consulente, opinou por considerar sanada a irregularidade processual com a conseqüente admissibilidade da Consulta em tela, com o seguinte questionamento:

“Suponhamos que uma determinada Câmara Municipal tenha apurado um superávit financeiro no exercício anterior. Ante a possibilidade de infringir ao disposto no art. 29-A da CF/88, poderia tal Câmara usar esse superávit, abrindo novos créditos adicionais, com o seguinte objetivo:

- 1) Adquirir ou construir um imóvel para instalação de sua Sede?
- 2) Adquirir bens de consumo, tais como: móveis, computadores, veículo, entre outros?
- 3) Caso a Câmara possua um terreno, o mesmo pode ser utilizado como parte do pagamento para aquisição de um imóvel que seria utilizado para suas instalações?”

A Consulta foi admitida e os autos remetidos para a manifestação técnica, que, por meio da OTC 87/2013 adentrou no mérito para responder ao questionamento, no que foi integralmente acompanhada pelo MP de Contas, bem como pelo atual relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, nos seguintes termos:

“Quanto ao mérito, opina-se pela impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública”.

“Opina-se ainda pela necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa. Entretanto, pode ser a licitação dispensada no caso de subsunção ao disposto no art. 17, I, c da Lei 8.666/93 (contrato de permuta de bens imóveis), observados todos os requisitos legais.”

Com a finalidade de me inteirar da matéria, pedi vista dos presentes autos. É o relatório. Segue o Voto.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

Na resposta dada pela Área Técnica e seguida pelo ministério Público de Contas e pelo Conselheiro Relator “(...) pela impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública”, é utilizado como principal fundamento de que a Câmara Municipal não pode auferir receitas.

Realmente, a Câmara Municipal tem como única forma de ser mantido, o repasse do duodécimo por parte do Poder Executivo Municipal, não podendo auferir receitas. Entretanto, a economia anual que uma Câmara faz em seus gastos e que resulta em um superávit ao final de um ano não pode ser considerado como receita.

Nos termos do artigo 43 § 2º da Lei nº 4.320/64 “Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

Assim, tal argumento não é suficiente para obrigar que a Câmara Municipal devolva ao Poder Executivo o valor do superávit financeiro ao final de um exercício. De qualquer maneira, vale ressaltar que a devolução deverá ser feita obrigatoriamente caso haja previsão na Lei Orgânica Municipal.

Importante citar que a matéria foi parcialmente enfrentada por esta Corte de Contas no Parecer em Consulta TC nº 11/2002, em que firmou o entendimento de que ao final do exercício financeiro, se houver saldo remanescente, tal quantia não deverá ser devolvida ao executivo, devendo ser evidenciada na prestação de contas da câmara e nos demonstrativos contábeis, ressalvando-se, no entanto, a possibilidade de disposição contrária em lei orgânica municipal, bem como que a utilização da economia financeira do exercício anterior deverá respeitar o orçamento quanto a previsão legislativa dos gastos, ou seja, providenciado, se necessário, créditos adicionais de acordo com a Lei 4320/64, inclusive com criação de rubrica específica.

É bom acrescentar que com a aplicação financeira dos valores economizados, a Câmara, por não poder ter receita, deverá repassar ao município o resultado dos rendimentos.

Entretanto, o questionamento não se resume a devolução ou não do *superávit*, mas sim a possibilidade do seu uso no exercício seguinte em aquisição de bens, inclusive de imóvel, em exercício seguinte, tendo em vista os limites do art. 29-A da Constituição Federal.

Há de se ressaltar que é possível este uso, desde que previsto em orçamento. Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF.

Esse raciocínio responde as perguntas 1 e 2.

No tocante à questão número 3, que se refere a possibilidade de utilização de um terreno de propriedade da Câmara Municipal como parte de pagamento para aquisição de um imóvel destinado às suas instalações, inicialmente, imperativo destacar o que estabelece o inciso XXI do art. 37 da CF/88<sup>5</sup>.

Para enfrentarmos esta questão específica, tomamos por base o ensinamento do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que mui sabiamente escreve sobre Alienação de bens da Administração Pública sem licitação, com as seguintes instruções:

O art. 17 da Lei 8666/93 é dedicado a regulamentar as alienações, assim entendidas as transações que objetivem a transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, de bens da Administração, *lato sensu*, para terceiros.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

<sup>6</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9. ed. ver. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 206.

Nas alíneas do inciso I do art 17 da Lei 8666/93, que tratam da alienação de bens imóveis, estão elencadas as hipóteses pelas quais poderá se dar esta alienação, que são elas:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, (...)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, (...)
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (...)
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7/12/1976, (...)
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> e inserido no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social (...)
- i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal (...)

De acordo com a doutrina citada, e por exclusão, entendo que o único instituto cabível no caso que ora se apresenta a esta Corte seria a Permuta. Pois, a dação em pagamento, pressupõe a existência de uma dívida, o que não seria o caso.

Desta forma, considerando que o instituto da Permuta se amolda ao caso sob análise, é imperativo que atenda aos requisitos para aquisição do imóvel pretendido pela Administração. Vejamos:

Além de ter restringido a possibilidade de licitação dispensada à permuta de imóveis, fixou a alínea “c” do inciso I do art. 17 da lei 8666/93<sup>7</sup> que o imóvel

---

<sup>7</sup> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

pretendido pela Administração deve preencher os requisitos do art. 24, X<sup>8</sup> do mesmo diploma legal. Assim, para que se viabilizasse a permuta com licitação dispensada, era imprescindível a concomitante ocorrência dos seguintes requisitos:

- Que o imóvel, objeto da futura alienação, somente se destaque do patrimônio público em atendimento ao interesse público, sendo precedido de avaliação prévia e, tratando-se de órgão da Administração direta, autarquia ou fundacional, de lei autorizadora;
- Que a Administração esteja pretendendo adquirir outro imóvel;
- Que o imóvel pretendido vise às finalidades precípua da Administração;
- Que as necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha;<sup>9</sup>
- Que o preço, considerado para fins de permuta seja compatível com o praticado no mercado. Esse aspecto deverá ser documentado também com laudo de avaliação de outro instrumento idôneo.<sup>10</sup>

Portanto, respondendo ao questionamento formulado no item 3, sobre a possibilidade de utilização de terreno como parte do pagamento para aquisição de imóvel, entendo que seria possível a utilização do instituto da permuta, por exclusão às hipóteses de alienação de bens imóveis, previstas no inciso I do art. 17 da Lei 8666/93.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto, VOTO no sentido de divergir do entendimento exarado pela equipe técnica e MP de Contas no tocante aos itens 1 e 2. Porém, acompanho o opinamento emitido referentes ao item 3 da Consulta, nos seguintes termos:

- a) Pelo conhecimento da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;
- b) No que tange ao mérito da consulta, para respondê-la divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas no tocante ao item 1 e 2, pela Possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para

---

<sup>8</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: (...) X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

<sup>9</sup> O TCU entendeu, no que concerne à dispensa de licitação para aquisição de imóveis, que o enquadramento no art. 24, inc. X, somente é possível quando a localização do imóvel for condizente para a escolha. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-625,362/95-0. Decisão nº 337/1998 – 1ª Câmara. Relator: Min. Carlos Átila.

<sup>10</sup> Op. Cit., pag. 238/239.

adquirir bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento, Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88.

- c) No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, "c" da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

## **O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

### **1. RELATÓRIO**

Estes autos têm por objeto consulta formulada a este Tribunal de Contas pelo Senhor Júlio Maria dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins, recebida e encaminhada ao Relator após atendidas as determinações do Gabinete da Presidência, em cumprimento ao Art. 234, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal.

A consulta trata de dúvida formulada em tese, suscitada na aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, de acordo com o *caput* do Art. 233 c/c o parágrafo 1º, incisos I a IV da Resolução 261/2012, e refere-se à possibilidade de utilização de superávit financeiro do exercício anterior para construção da sede do Legislativo Municipal, por meio de abertura de créditos adicionais, em face do art. 29-A da Constituição Federal.

O expediente foi recebido e, por não estar instruído com parecer jurídico da assessoria jurídica do órgão, recebeu opinamento da 8ª Secretaria de Controle Externo pelo não conhecimento, quando então, já no Ministério Público de Contas sobreveio o mencionado parecer, como se vê às fls. 20/24, de modo que o parecer PPJC 885/2013 concluiu pela reanálise dos requisitos de admissibilidade e pelo

consequente exame de mérito, por se considerar saneada a irregularidade processual.

O Conselheiro Relator que me antecedeu neste feito reconheceu a presença dos requisitos legais e admitiu a consulta, encaminhando-a à 8ª Secex que proferiu a Instrução Técnica OT – C 87/2013 (fls. 35/44), seguida do parecer PPJC 2286/2014 do Ministério Público de Contas (fl. 48), acolhendo integralmente o posicionamento da área técnica.

Na 30ª sessão plenária deste Tribunal, proferi voto (fl. 52-59) no sentido de acompanhar a instrução técnica da 8ª Secex, pela *impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública, assim como pela necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa.*

O Conselheiro Presidente, Domingos Augusto Taufner, solicitou vistas dos autos e proferiu voto divergente às fls. 61-67.

## **2. Fundamentação**

A argumentação que fundamenta o voto de vista do Conselheiro Presidente demonstra um modo mais acertado, a meu ver, de se interpretar a matéria da consulta, sobretudo porque utiliza como premissa o fato de que superávit financeiro não pode ser considerado receita pública, invocando ainda como precedente o Parecer em Consulta TC 11/2002 sobre a não obrigatoriedade de devolução, pelo Legislativo, de saldo remanescente ao final do exercício, que trata parcialmente da questão.

Assim, modifico meu posicionamento e passo a adotar como motivação de decisão a fundamentação do voto de vista, como se transcreve:

Na resposta dada pela Área Técnica e seguida pelo ministério Público de Contas e pelo Conselheiro Relator "(...) pela impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de



não ser ente arrecadador de receita pública”, é utilizado como principal fundamento de que a Câmara Municipal não pode auferir receitas.

Realmente, a Câmara Municipal tem como única forma de ser mantido, o repasse do duodécimo por parte do Poder Executivo Municipal, não podendo auferir receitas. Entretanto, a economia anual que uma Câmara faz em seus gastos e que resulta em um superávit ao final de um ano não pode ser considerado como receita.

Nos termos do artigo 43 § 2º da Lei nº 4.320/64 “Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro conjugando-se ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas”.

Assim, tal argumento não é suficiente para obrigar que a Câmara Municipal devolva ao Poder Executivo o valor do superávit financeiro ao final de um exercício. De qualquer maneira, vale ressaltar que a devolução deverá ser feita obrigatoriamente caso haja previsão na Lei Orgânica Municipal.

Importante citar que a matéria foi parcialmente enfrentada por esta Corte de Contas no Parecer em Consulta TC nº 11/2002, em que firmou o entendimento de que ao final do exercício financeiro, se houver saldo remanescente, tal quantia não deverá ser devolvida ao executivo, devendo ser evidenciada na prestação de contas da câmara e nos demonstrativos contábeis, ressaltando-se, no entanto, a possibilidade de disposição contrária em lei orgânica municipal, bem como que a utilização da economia financeira do exercício anterior deverá respeitar o orçamento quanto a previsão legislativa dos gastos, ou seja, providenciado, se necessário, créditos adicionais de acordo com a Lei 4320/64, inclusive com criação de rubrica específica.

É bom acrescentar que com a aplicação financeira dos valores economizados, a Câmara, por não poder ter receita, deverá repassar ao município o resultado dos rendimentos.

Entretanto, o questionamento não se resume a devolução ou não do *superávit*, mas sim a possibilidade do seu uso no exercício seguinte em aquisição de bens, inclusive de imóvel, em exercício seguinte, tendo em vista os limites do art. 29-A da Constituição Federal.

Há de se ressaltar que é possível este uso, desde que previsto em orçamento. Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF.

Esse raciocínio responde as perguntas 1 e 2.

No tocante à questão número 3, que se refere a possibilidade de utilização de um terreno de propriedade da Câmara Municipal como parte de pagamento para aquisição de um imóvel destinado às suas instalações, inicialmente, imperativo destacar o que estabelece o inciso XXI do art. 37 da CF/88<sup>11</sup>.

Para enfrentarmos esta questão específica, tomamos por base o ensinamento do Prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que mui sabiamente escreve sobre Alienação de bens da Administração Pública sem licitação, com as seguintes instruções:

---

<sup>11</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

*O art. 17 da Lei 8666/93 é dedicado a regulamentar as alienações, assim entendidas as transações que objetivem a transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, de bens da Administração, lato sensu, para terceiros.<sup>12</sup>*

Nas alíneas do inciso I do art 17 da Lei 8666/93, que tratam da alienação de bens imóveis, estão elencadas as hipóteses pelas quais poderá se dar esta alienação, que são elas:

- a) dação em pagamento;
- b) doação, (...)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, (...)
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (...)
- g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei no 6.383, de 7/12/1976, (...)
- h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> e inserido no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social (...)
- i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal (...)

De acordo com a doutrina citada, e por exclusão, entendo que o único instituto cabível no caso que ora se apresenta a esta Corte seria a Permuta. Pois, a dação em pagamento, pressupõe a existência de uma dívida, o que não seria o caso.

Desta forma, considerando que o instituto da Permuta se amolda ao caso sob análise, é imperativo que atenda aos requisitos para aquisição do imóvel pretendido pela Administração. Vejamos:

Além de ter restringido a possibilidade de licitação dispensada à permuta de imóveis, fixou a alínea “c” do inciso I do art. 17 da lei 8666/93<sup>13</sup> que o imóvel pretendido pela

---

<sup>12</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9. ed. ver. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 206.

<sup>13</sup> Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

Administração deve preencher os requisitos do art. 24, X<sup>14</sup> do mesmo diploma legal. Assim, para que se viabilizasse a permuta com licitação dispensada, era imprescindível a concomitante ocorrência dos seguintes requisitos:

- Que o imóvel, objeto da futura alienação, somente se destaque do patrimônio público em atendimento ao interesse público, sendo precedido de avaliação prévia e, tratando-se de órgão da Administração direta, autarquia ou fundacional, de lei autorizadora;
- Que a Administração esteja pretendendo adquirir outro imóvel;
- Que o imóvel pretendido vise às finalidades precípuas da Administração;
- Que as necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha;<sup>15</sup>
- Que o preço, considerado para fins de permuta seja compatível com o praticado no mercado. Esse aspecto deverá ser documentado também com laudo de avaliação de outro instrumento idôneo.<sup>16</sup>

Portanto, respondendo ao questionamento formulado no item 3, sobre a possibilidade de utilização de terreno como parte do pagamento para aquisição de imóvel, entendo que seria possível a utilização do instituto da permuta, por exclusão às hipóteses de alienação de bens imóveis, previstas no inciso I do art. 17 da Lei 8666/93.

### 3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO**:

**3.1 pelo CONHECIMENTO** da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

**3.2 Quanto ao mérito**, encampando o voto de vista do Conselheiro Presidente Domingos Augusto Taufner e divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, para que seja respondida nos seguintes termos:

- a) pela Possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para adquirir bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento, Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A

---

<sup>14</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: (...) X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

<sup>15</sup> O TCU entendeu, no que concerne à dispensa de licitação para aquisição de imóveis, que o enquadramento no art. 24, inc. X, somente é possível quando a localização do imóvel for condizente para a escolha. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-625,362/95-0. Decisão nº 337/1998 – 1ª Câmara. Relator: Min. Carlos Átila.

<sup>16</sup> Op. Cit., pag. 238/239.

da CF/88.

- b) No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, “c” da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

Após as comunicações de praxe e o trânsito em julgado administrativo, **arquivem-se** os presentes autos.

## **VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Sr Júlio Maria dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins, no exercício de 2013, com o objetivo de resposta a seguinte questão em tese:

“Suponhamos que uma determinada Câmara Municipal tenha apurado um superávit financeiro no exercício anterior. Ante a possibilidade de infringir ao disposto no art. 29-A da Constituição Federal, poderia tal Câmara usar esse superávit, abrindo novos créditos adicionais, com o seguinte objetivo:

- 1 – adquirir ou construir um imóvel para instalação de sua sede?
- 2 – adquirir bens de consumo, tais como: móveis, computadores, veículo, entre outros?
- 3 – caso a Câmara possua um terreno, o mesmo pode ser utilizado como parte do pagamento para aquisição de um imóvel que seria utilizado para suas instalações?”

O expediente foi encaminhado ao Relator à época que solicitou manifestação técnica da 8ª Secretaria de Controle Externo. Pela ausência de parecer jurídico da assessoria jurídica da Câmara Municipal de Domingos Martins o posicionamento foi pelo não conhecimento da consulta, tendo em vista a afronta ao artigo 122, § 1º, da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES). Posteriormente, conforme se nota entre as folhas 20 e

24, o parecer jurídico foi juntado aos autos possibilitando, assim, a continuidade da tramitação, após o saneamento da irregularidade processual.

Ato seguinte, a 8ª Secretaria de Controle Externo procedeu à análise da consulta, emitido a OTC 87/2013 e concluindo da seguinte forma:

Quanto ao **mérito**, opina-se pela impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública.

Opina-se ainda pela necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa.

Entretanto, pode ser a licitação dispensada no caso de subsunção ao disposto no art. 17, I, c da Lei 8666/94 (contrato de permuta de bens imóveis), observados todos os requisitos legais.

O Ministério Público de Contas, por intermédio do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira em seu parecer PPJC 2286/2014 concordou com a Área Técnica acolhendo “*in totum*” a OTC 87/2013.

Na 30ª Sessão Ordinária de 2014 do Plenário, o Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo explicitou o seu entendimento acompanhando a Área Técnica e o Ministério Público de Contas ao se manifestar no Voto 1951/2014 (fls. 52/59), concluindo com a seguinte argumentação:

**3.2 Quanto ao mérito**, em consonância com a área técnica e a Procuradoria Especial de Contas, para que seja respondida nos seguintes termos:

Impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública.

Necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada no caso de subsunção ao disposto no art. 17, I, c da Lei 8666/94 (contrato de permuta de bens imóveis), observados todos os requisitos legais.

O Conselheiro Presidente Domingos Augusto Taufner solicitou vista dos autos. Posteriormente proferiu seu voto (fls. 61/67) divergindo do Relator e consequentemente da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, apresentando o seguinte entendimento:

Por todo o exposto, VOTO no sentido de divergir do entendimento exarado pela equipe técnica e MP de Contas no tocante aos itens 1 e 2. Porém, acompanho o opinamento emitido referentes ao item 3 da Consulta, nos seguintes termos:

- a) Pelo conhecimento da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;
- b) No que tange ao mérito da consulta, para respondê-la divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas no tocante ao item 1 e 2, pela Possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para adquirir bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento, Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88.
- c) No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, "c" da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

O Voto Vista sensibilizou o Conselheiro Ranna que realizou nova reflexão sobre o tema, alterando seu entendimento e acompanhando o pensar do Conselheiro Taufner, emitindo o Voto 2110/2014 da seguinte forma:

**3.2 Quanto ao mérito**, encampando o voto de vista do Conselheiro Presidente Domingos Augusto Taufner e divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, para que seja respondida nos seguintes termos:

- a) pela Possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para adquirir bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento, Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88.
- b) No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, "c" da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

Para melhor entendimento da matéria pedi vista dos autos.

É o relatório. Passo ao voto.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Trata a consulta em tese sobre a forma correta de utilização do superávit financeiro por parte de Câmara Municipal. Cito a Lei nº 4.320/64 em seu art. 43, § 2º para trazer à discussão o conceito legal assim definido:

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Dessa forma, não se pode comparar a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro com o conceito de receita.

Apesar de não haver um conceito legal para receita, cito o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 5ª edição, pág. 9, que assim busca definir o termo:

“Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingresso extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias.”

Como o conceito trata de receita sendo um “ingresso de recursos financeiros” concordo com o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas que o Poder Legislativo não possui tal competência, não sendo atividade fim de nenhuma Casa de Leis a arrecadação de receitas, tendo em vista tratar-se de responsabilidade do Poder Executivo.

Porém, discordo do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas sobre a argumentação de que não é possível o Poder Legislativo obter superávit financeiro sob a argumentação de que não se trata de ente arrecadador. Como visto, o superávit financeiro é uma relação entre ativo e passivo, não sendo assim imprescindível a figura da receita, sendo o entendimento restrito ao fato de que a economia anual, ou seja, um passivo financeiro menor que o repasse anual realizado pelo Poder Executivo em forma de duodécimos é suficiente para a geração da diferença positiva.

Logo, no meu entender, não cabe abordar o tema pela discussão do Poder Legislativo ser ou não ente arrecadador.

O que se deve discutir é se deve ser feita ou não a devolução do superávit financeiro ao final do exercício e, não sendo devolvido, como deve ser utilizado tal recurso.

Na posição de gestor recaem sobre o presidente da Câmara Municipal as atribuições administrativas comuns a qualquer gestão como, por exemplo, do patrimônio, dos compromissos financeiros e da política de gestão de pessoas.

Para a execução de tal tarefa, o Poder Legislativo recebe recursos em percentuais da receita arrecadada pré-definidos na Constituição da República, bem como possui limites de gastos, que também foram estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, quis o legislador delimitar a atuação do gestor e impedir abusos no uso, mas ao mesmo tempo, deixou um espaço de atuação para não engessar a administração.

Logo, respeitando os limites legais, o gestor da Casa de Leis municipal deve otimizar o uso do recurso considerando os requisitos de concepção da despesa pública, a saber: legalidade, legitimidade, economicidade, utilidade e oportunidade.

Dessa forma, ao findar o exercício, caso seja gerado o superávit financeiro e considerando que todas as despesas propostas foram realizadas, conclui-se que o gestor cumpriu o seu papel e zelou pelo bom uso do recurso público.

A questão a ser respondida é se esse superávit financeiro resultado da correta gestão feita pelo Presidente da Câmara Municipal pode ser utilizado para a construção de sede, aquisição de bens e outros fins.

A resposta encontra amparo na legislação em vigor e nos princípios da Administração Pública.

A Constituição da República em seu art. 29-A, § 1º, limitou o gasto com pessoal das Câmaras Municipais a 70% de sua receita, como pode ser visto:



§ 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.

Logo, o legislador possibilitou que obrigatoriamente, no mínimo, os 30% restantes pudessem ser usados em com outras necessidades que não fosse o gasto com pessoal. Essa já é margem de gestão do Presidente da Câmara por exercício e é com ela que se deve administrar a rotina da Casa de Leis municipal.

Mas, se houve superávit significa que não foi necessário o gasto total dos citados 30% da receita da Câmara. Se não foi necessário, não há porque ficar com esse recurso. Mais uma vez destaca-se que a economia realizada é dever do bom gestor e que reconhecimento virá da própria sociedade que elegeu os seus representantes.

Cabe destacar, ainda, que a atividade fim do Poder Legislativo não repousa em aquisições e formação de patrimônio. Aos vereadores é destinada, entre outras, a elaboração de leis e a fiscalização do Poder Executivo. Não pode ser objetivo da Casa de Leis acumular patrimônio, realizar grandes aquisições ou investimentos. Se assim o fosse a Constituição da República não limitaria o total dos gastos àqueles previstos no art. 29 – A, que determina o gasto total, incluindo os subsídios dos vereadores e excluindo os gastos com inativos, a margens que vão de 3,5% a 7,0% do somatório da receita tributária e das transferências, conforme o total de habitantes da população do município. Vejamos:

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;

Lembro que o orçamento municipal tem, no Poder Legislativo, o centro de sua aprovação, cabendo a esse Poder realizar alterações de maneira a adequar a proposta do Poder Executivo à finalidade pública de atender ao interesse coletivo. Se a aquisição de um bem é necessária para o atingimento do objetivo maior do Estado, se a sociedade reconhece como uma prioridade, se os representantes do povo

alcançam uma decisão consensual, que o orçamento anual ou do Poder Legislativo ou do Poder Executivo contenha a previsão de tal gasto.

Ressalta-se que a Constituição da República não quis estender os limites com gasto total para os Poderes a nível estadual e federal. Logo, por vontade do constituinte, a regra é restrita aos municípios, nesse caso as Câmaras. Assim, não seria justo alongar esse pensamento a outras esferas.

Digo isso em virtude do questionamento que fiz a respeito do uso do mesmo superávit por parte da Corte de Contas. Logo, deixo aqui registrado que a consulta em tese torna-se desnecessária para outros poderes em outros níveis pela simples ausência de previsão legal.

Aproveito para reiterar minhas considerações iniciais. O Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público e nossa Corte de Contas também não se enquadram na definição de ente arrecadador e mesmo assim não possuem limite de gasto total. Assim quis o constituinte. Porém, ao tratar de município, a Constituição da República amarrou o teto do gasto e vejo nesse ponto o grande diferencial da questão ora apresentada.

Entendo que ao final do exercício caso se apure superávit financeiro, esse deve ser devolvido aos cofres do Poder Executivo. As construções e aquisições necessárias à manutenção das atividades legislativas podem ser feitas por intermédio da inclusão no orçamento do Legislativo para o exercício seguinte ou integralmente pelo próprio Poder Executivo, conforme for a melhor opção.

Não sou o único a entender dessa forma. Passo a citar decisões semelhantes de outros Tribunais de Contas, em rol exemplificativo, apenas como forma de demonstrar que mesmo sendo um país de dimensões continentais e com realidades completamente distintas entre os mais de 5.500 municípios, nessa matéria já existe entendimento semelhante ao meu.

Começo pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que em sua Decisão nº 5024/2009, resultante da consulta COM 09/00559500, concluiu:

**6.2. Responder** a consulta nos seguintes termos:

**6.2.1.** 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 extra-orçamentária, **competindo ao Legislativo proceder a 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. (g.n)

Outro Tribunal de Contas com decisão semelhante é o do estado de Minas Gerais. Na consulta nº 684.661 a Corte de Contas mineira traduz em palavras da seguinte forma o tratamento de superávit financeiro:

**Ementa:** CÂMARA MUNICIPAL. I. SALDO DE CAIXA NÃO DEVOLVIDO NO FINAL DO EXERCÍCIO. DEDUÇÃO DOS REPASSES DUODECIMAIS DO EXECUTIVO NO EXERCÍCIO SEGUINTE. II. DESPESAS COM PESSOAL. LIMITE. REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DE NOTAS TAQUIGRÁFICAS DE CONSULTAS SOBRE O ASSUNTO, RELATADAS PELO CONSELHEIRO EDUARDO CARONE.

**MÉRITO**

No mérito, adoto o parecer da douta Auditoria, que se reportou a diversas consultas relatadas pelo eminente Conselheiro Eduardo Carone Costa e que elucidam da primeira à terceira indagações formuladas, propondo seja o mesmo remetido ao Consulente.

**No que concerne à quarta indagação, devo enfatizar que, havendo saldo positivo não devolvido pela Câmara no final do exercício, este deve ser tratado como parte liberada dos recursos financeiros para execução de programas de trabalho da Câmara durante o exercício seguinte, ou seja, o saldo retido deverá ser deduzido dos repasses duodecimais do Executivo ao Legislativo no exercício seguinte.** (g.n.)

Percebe-se que o Tribunal de Contas de Minas Gerais não só se posicionou a favor da devolução como orienta o desconto do valor do superávit financeiro no duodécimo do exercício seguinte.

Em relação a um possível desconto do valor do superávit financeiro do repasse do duodécimo à Câmara, sendo matéria orçamentária de legislação exclusiva do Chefe do Executivo, sugiro que os municípios os quais as respectivas Leis Orgânicas não constem a obrigação de devolução do superávit ao fim do exercício, que procedam à adequação da legislação municipal como forma de evitar que tal expediente possa vir a ser tema de impasse e quebra da harmonia dos Poderes Municipais.

Já o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia foi além e inseriu na Resolução nº 222/92 e alterações, criada com o objetivo de enumerar irregularidades que podem levar a rejeição de contas municipais o seguinte dispositivo:

Art. 2º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão motivar a rejeição de contas municipais, aquelas a seguir especificadas: (...)

XLIV - a ausência de devolução, ao erário, do saldo financeiro da Câmara Municipal existente em 31 de dezembro de cada exercício, à exceção dos recursos financeiros que se vinculem exclusivamente ao pagamento de "Restos a Pagar", na exata quantia dos compromissos correspondentes; (...)

Por último, destaco que essa Corte de Contas possui outro entendimento que atualmente vem sendo utilizado. Trata-se do Parecer Consulta TC 011/2002. Assim, para evitar qualquer tipo de insegurança jurídica considero que, se reconhecido como melhor opção pelo douto Plenário, esse novo parecer consulta deva entrar em vigor a contar de 01 de janeiro de 2015, data pela qual o parecer anterior perde sua eficácia.

### III – CONCLUSÃO

De todo o exposto e por tudo mais que dos autos consta, com base no artigo 29, inciso V, da Resolução nº 261/2003<sup>17</sup>, acompanho parcialmente o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, com os argumentos que colacionei aos autos, e **VOTO** para que o Colegiado adote a seguinte decisão:

I - Pelo conhecimento da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

II – No que tange os itens 1 e 2 por responder à consulta na forma da OTC 87/2013, com os argumentos trazidos neste voto, por entender pela devolução do superávit financeiro da Câmara ao final de cada exercício impossibilitando assim o seu uso em exercícios posteriores e considerando que aquisições e construções podem ser feitas pelo Poder Legislativo com a boa gestão dos recursos públicos a ele disponibilizados ou pelo Poder Executivo por meio da previsão orçamentária para os exercícios

---

<sup>17</sup> Art. 29, V - apresentar, relatar, votar ou diligenciar, nos prazos deste Regimento, os processos do Tribunal;

seguintes;

III – No que concerne o item 3, voto acompanhando as razões do Conselheiro Relator;

IV – Pela revogação do Parecer Consulta 011/2002.

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

## **1. RELATÓRIO**

Inicialmente devo assinalar que o presente feito tem por objeto **consulta** formulada a este Tribunal de Contas pelo Senhor **Júlio Maria dos Santos, Presidente da Câmara Municipal de Domingos Martins**, recebida e encaminhada ao Relator após atendidas as determinações do Gabinete da Presidência, em cumprimento ao Art. 234, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal.

A consulta trata de dúvida formulada em tese, suscitada na aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas, de acordo com o *caput* do Art. 233 c/c o parágrafo 1º, incisos I a IV da Resolução 261/2012, e refere-se à possibilidade de utilização de superávit financeiro do exercício anterior para construção da sede do Legislativo Municipal, por meio de abertura de créditos adicionais, em face do art. 29-A da Constituição Federal, nos seguintes termos.

“Suponhamos que uma determinada Câmara Municipal tenha apurado um superávit financeiro no exercício anterior. Ante a possibilidade de infringir ao disposto no art. 29-A da Constituição Federal, poderia tal Câmara usar esse superávit, abrindo novos créditos adicionais, com o seguinte objetivo:

1 – adquirir ou construir um imóvel para instalação de sua sede?

2 – adquirir bens de consumo, tais como: móveis, computadores, veículo, entre outros?

3 – caso a Câmara possua um terreno, o mesmo pode ser utilizado como parte do pagamento para aquisição de um imóvel que seria utilizado para suas instalações?”

O expediente foi recebido e, por não estar instruído com parecer jurídico da assessoria jurídica do órgão, recebeu opinamento da 8ª Secretaria de Controle

Externo pelo não conhecimento, quando então, já no Ministério Público de Contas sobreveio o mencionado parecer, como se vê às fls. 20/24, de modo que o parecer PPJC 885/2013 concluiu pela reanálise dos requisitos de admissibilidade e pelo consequente exame de mérito, por se considerar saneada a irregularidade processual.

O Conselheiro Relator que me antecedeu neste feito reconheceu a presença dos requisitos legais e admitiu a consulta, encaminhando-a à 8ª Secex que proferiu a Instrução Técnica OT – C 87/2013 (fls. 35/44), seguida do parecer PPJC 2286/2014 do Ministério Público de Contas (fl. 48), acolhendo integralmente o posicionamento da área técnica.

Na 30ª sessão plenária deste Tribunal, proferi voto (fl. 52-59) no sentido de acompanhar a instrução técnica da 8ª Secex, pela *impossibilidade de a Câmara utilizar superávit financeiro do exercício anterior para construção de sua sede e aquisição de bens, em razão de não ser ente arrecadador de receita pública, assim como pela necessidade de realização de procedimento licitatório, já que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa.*

O Conselheiro Presidente, Domingos Augusto Taufner, solicitou vistas dos autos e proferiu voto divergente às fls. 61-67, apresentando o seguinte entendimento:

Por todo o exposto, VOTO no sentido de divergir do entendimento exarado pela equipe técnica e MP de Contas no tocante aos itens 1 e 2. Porém, acompanho o opinamento emitido referentes ao item 3 da Consulta, nos seguintes termos:

a) Pelo conhecimento da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

b) No que tange ao mérito da consulta, para respondê-la divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas no tocante ao item 1 e 2, pela Possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para adquirir bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento, Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88.

c) No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, “c” da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

A argumentação que fundamenta o voto de vista do Conselheiro Presidente demonstrou, **inicialmente**, um modo mais acertado, a meu ver, de se interpretar a matéria da consulta, sobretudo porque utilizou como premissa o fato de que superávit

financeiro não pode ser considerado receita pública, invocando ainda, como precedente, o **Parecer em Consulta TC 11/2002** sobre a não obrigatoriedade de devolução, pelo Legislativo, de saldo remanescente ao final do exercício, que trata parcialmente da questão.

Assim, modifiquei meu posicionamento e passei a adotar como motivação de decisão a fundamentação do referido voto de vista do Conselheiro Presidente e proferi o **VOTO 2110/2014**, às fls. 69-74, opinando da seguinte forma:

Ante o exposto, VOTO:

3.1 pelo CONHECIMENTO da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

3.2 Quanto ao mérito, encampando o voto de vista do Conselheiro Presidente Domingos Augusto Taufner e divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, para que seja respondida nos seguintes termos:

pela Possibilidade de utilização do superávit financeiro do exercício anterior para adquirir bens móveis ou imóveis, desde que previsto em orçamento, Entretanto, o uso no exercício seguinte, adicionado dos valores repassados a título de duodécimo pelo Município, não poderão extrapolar o limite do art. 29-A da CF/88.

No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, "c" da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

Ato contínuo o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun solicitou vistas dos autos e proferiu voto às fls. 76-84, apresentando o seguinte entendimento:

De todo o exposto e por tudo mais que dos autos consta, com base no artigo 29, inciso V, da Resolução nº 261/2003<sup>18</sup>, acompanho parcialmente o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, com os argumentos que colacionei aos autos, e **VOTO** para que o Colegiado adote a seguinte decisão:

I - Pelo conhecimento da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

II – No que tange os itens 1 e 2 por responder à consulta na forma da OTC 87/2013, com os argumentos trazidos neste voto, por entender pela devolução do superávit financeiro da Câmara ao final de cada exercício impossibilitando assim o seu uso em exercícios posteriores e considerando que aquisições e construções podem ser feitas pelo Poder Legislativo com a boa gestão dos recursos públicos a ele disponibilizados ou pelo Poder Executivo por meio da previsão orçamentária para os exercícios seguintes;

III – No que concerne o item 3, voto acompanhando as razões do Conselheiro Relator.

IV – Pela revogação do Parecer Consulta 011/2002.

---

<sup>18</sup> Art. 29, V - apresentar, relatar, votar ou diligenciar, nos prazos deste Regimento, os processos do Tribunal;

É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

A argumentação que fundamenta o voto de vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun traz a tona outro ponto de vista sobre o tema. Observa que não cabe abordar o objeto da consulta pela discussão do Poder Legislativo ser ou não ente arrecadador.

Salienta que se deve discutir é se deve ser feita ou não a devolução do superávit financeiro ao final do exercício e, não sendo devolvido, como deve ser utilizado tal recurso.

Apesar do entendimento que atualmente vem sendo utilizado por essa Corte consubstanciado por meio do **Parecer Consulta TC 011/2002**, invocado anteriormente como precedente, os argumentos trazidos demonstraram que ao final do exercício, caso se apure superávit financeiro, esse deve ser devolvido aos cofres do Poder Executivo, conforme delineado pela **OTC 87/2013**.

Não obstante, as construções e aquisições necessárias à manutenção das atividades legislativas podem ser feitas por intermédio da inclusão no orçamento do Legislativo para o exercício seguinte ou integralmente pelo próprio Poder Executivo, conforme for a melhor opção.

Assim **modifico meu posicionamento em relação aos itens 1 e 2 da consulta** objeto dos autos e passo a adotar como motivação de decisão a fundamentação do referido voto de vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, como se transcreve:

“Trata a consulta em tese sobre a forma correta de utilização do superávit financeiro por parte de Câmara Municipal. Cito a Lei nº 4.320/64 em seu art. 43, § 2º para trazer à discussão o conceito legal assim definido:

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Dessa forma, não se pode comparar a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro com o conceito de receita.

Apesar de não haver um conceito legal para receita, cito o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, 5ª edição, pág. 9, que assim busca definir o termo:



“Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingresso extra orçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.  
Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias.”

Como o conceito trata de receita sendo um “ingresso de recursos financeiros” concordo com o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas que o Poder Legislativo não possui tal competência, não sendo atividade fim de nenhuma Casa de Leis a arrecadação de receitas, tendo em vista tratar-se de responsabilidade do Poder Executivo.

Porém, discordo do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas sobre a argumentação de que não é possível o Poder Legislativo obter superávit financeiro sob a argumentação de que não se trata de ente arrecadador. Como visto, o superávit financeiro é uma relação entre ativo e passivo, não sendo assim imprescindível a figura da receita, sendo o entendimento restrito ao fato de que a economia anual, ou seja, um passivo financeiro menor que o repasse anual realizado pelo Poder Executivo em forma de duodécimos é suficiente para a geração da diferença positiva.

Logo, no meu entender, não cabe abordar o tema pela discussão do Poder Legislativo ser ou não ente arrecadador.

O que se deve discutir é se deve ser feita ou não a devolução do superávit financeiro ao final do exercício e, não sendo devolvido, como deve ser utilizado tal recurso.

Na posição de gestor recaem sobre o presidente da Câmara Municipal as atribuições administrativas comuns a qualquer gestão como, por exemplo, do patrimônio, dos compromissos financeiros e da política de gestão de pessoas.

Para a execução de tal tarefa, o Poder Legislativo recebe recursos em percentuais da receita arrecadada pré-definidos na Constituição da República, bem como possui limites de gastos, que também foram estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, quis o legislador delimitar a atuação do gestor e impedir abusos no uso, mas ao mesmo tempo, deixou um espaço de atuação para não engessar a administração.

Logo, respeitando os limites legais, o gestor da Casa de Leis municipal deve otimizar o uso do recurso considerando os requisitos de concepção da despesa pública, a saber: legalidade, legitimidade, economicidade, utilidade e oportunidade.

Dessa forma, ao findar o exercício, caso seja gerado o superávit financeiro e considerando que todas as despesas propostas foram realizadas, conclui-se que o gestor cumpriu o seu papel e zelou pelo bom uso do recurso público.

A questão a ser respondida é se esse superávit financeiro resultado da correta gestão feita pelo Presidente da Câmara Municipal pode ser utilizado para a construção de sede, aquisição de bens e outros fins.

A resposta encontra amparo na legislação em vigor e nos princípios da Administração Pública.

A Constituição da República em seu art. 29-A, § 1º, limitou o gasto com pessoal das Câmaras Municipais a 70% de sua receita, como pode ser visto:

§ 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.

Logo, o legislador possibilitou que obrigatoriamente, no mínimo, os 30% restantes pudessem ser usados em com outras necessidades que não fosse o gasto com pessoal. Essa já é margem de gestão do Presidente da Câmara por exercício e é com ela que se deve administrar a rotina da Casa de Leis municipal.

Mas, se houve superávit significa que não foi necessário o gasto total dos citados 30% da receita da Câmara. Se não foi necessário, não há porque ficar com esse recurso. Mais uma vez destaca-se que a economia realizada é dever do bom gestor e que reconhecimento virá da própria sociedade que elegeu os seus representantes.

Cabe destacar, ainda, que a atividade fim do Poder Legislativo não repousa em aquisições e formação de patrimônio. Aos vereadores é destinada, entre outras, a elaboração de leis e a fiscalização do Poder Executivo. Não pode ser objetivo da Casa de Leis acumular patrimônio, realizar grandes aquisições ou investimentos. Se assim o fosse a Constituição da República não limitaria o total dos gastos àqueles previstos no art. 29 – A, que determina o gasto total, incluindo os subsídios dos vereadores e excluindo os gastos com inativos, a margens que vão de 3,5% a 7,0% do somatório da receita tributária e das transferências, conforme o total de habitantes da população do município. Vejamos:

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;

Lembro que o orçamento municipal tem, no Poder Legislativo, o centro de sua aprovação, cabendo a esse Poder realizar alterações de maneira a adequar a proposta do Poder Executivo à finalidade pública de atender ao interesse coletivo. Se a aquisição de um bem é necessária para o atingimento do objetivo maior do Estado, se a sociedade reconhece como uma prioridade, se os representantes do povo alcançam uma decisão consensual, que o orçamento anual ou do Poder Legislativo ou do Poder Executivo contenha a previsão de tal gasto.

Ressalta-se que a Constituição da República não quis estender os limites com gasto total para os Poderes a nível estadual e federal. Logo, por vontade do constituinte, a regra é restrita aos municípios, nesse caso as Câmaras. Assim, não seria justo alongar esse pensamento a outras esferas.

Digo isso em virtude do questionamento que fiz a respeito do uso do mesmo superávit por parte da Corte de Contas. Logo, deixo aqui registrado que a consulta em tese torna-se desnecessária para outros poderes em outros níveis pela simples ausência de previsão legal.

Aproveito para reiterar minhas considerações iniciais. O Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público e nossa Corte de Contas também não se enquadram na definição de ente arrecadador e mesmo assim não possuem limite de gasto total. Assim quis o constituinte. Porém, ao tratar de município, a Constituição da República amarrou o teto do gasto e vejo nesse ponto o grande diferencial da questão ora apresentada.

Entendo que ao final do exercício caso se apure superávit financeiro, esse deve ser devolvido aos cofres do Poder Executivo. As construções e aquisições necessárias à

manutenção das atividades legislativas podem ser feitas por intermédio da inclusão no orçamento do Legislativo para o exercício seguinte ou integralmente pelo próprio Poder Executivo, conforme for a melhor opção.

Não sou o único a entender dessa forma. Passo a citar decisões semelhantes de outros Tribunais de Contas, em rol exemplificativo, apenas como forma de demonstrar que mesmo sendo um país de dimensões continentais e com realidades completamente distintas entre os mais de 5.500 municípios, nessa matéria já existe entendimento semelhante ao meu.

Começo pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que em sua Decisão nº 5024/2009, resultante da consulta COM 09/00559500, concluiu:

## **6.2. Responder a consulta nos seguintes termos:**

**6.2.1.** 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 extra-orçamentária, **competindo ao Legislativo proceder a 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. (g.n)

Outro Tribunal de Contas com decisão semelhante é o do estado de Minas Gerais. Na consulta nº 684.661 a Corte de Contas mineira traduz em palavras da seguinte forma o tratamento de superávit financeiro:

**Ementa:** CÂMARA MUNICIPAL. I. SALDO DE CAIXA NÃO DEVOLVIDO NO FINAL DO EXERCÍCIO. DEDUÇÃO DOS REPASSES DUODECIMAIS DO EXECUTIVO NO EXERCÍCIO SEGUINTE. II. DESPESAS COM PESSOAL. LIMITE. REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DE NOTAS TAQUIGRÁFICAS DE CONSULTAS SOBRE O ASSUNTO, RELATADAS PELO CONSELHEIRO EDUARDO CARONE.

### **MÉRITO**

No mérito, adoto o parecer da douta Auditoria, que se reportou a diversas consultas relatadas pelo eminente Conselheiro Eduardo Carone Costa e que elucidam da primeira à terceira indagações formuladas, propondo seja o mesmo remetido ao Consulente.

**No que concerne à quarta indagação, devo enfatizar que, havendo saldo positivo não devolvido pela Câmara no final do exercício, este deve ser tratado como parte liberada dos recursos financeiros para execução de programas de trabalho da Câmara durante o exercício seguinte, ou seja, o saldo retido deverá ser deduzido dos repasses duodecimais do Executivo ao Legislativo no exercício seguinte.** (g.n.)

Percebe-se que o Tribunal de Contas de Minas Gerais não só se posicionou a favor da devolução como orienta o desconto do valor do superávit financeiro no duodécimo do exercício seguinte.

Em relação a um possível desconto do valor do superávit financeiro do repasse do duodécimo à Câmara, sendo matéria orçamentária de legislação exclusiva do Chefe do Executivo, sugiro que os municípios os quais as respectivas Leis Orgânicas não constem a obrigação de devolução do superávit ao fim do exercício, que procedam à adequação da legislação municipal como forma de evitar que tal expediente possa vir a ser tema de impasse e quebra da harmonia dos Poderes Municipais.

Já o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia foi além e inseriu na Resolução nº 222/92 e alterações, criada com o objetivo de enumerar irregularidades que podem levar a rejeição de contas municipais o seguinte dispositivo:

Art. 2º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão motivar a rejeição de contas municipais, aquelas a seguir especificadas: (...)

XLIV - a ausência de devolução, ao erário, do saldo financeiro da Câmara Municipal existente em 31 de dezembro de cada exercício, à exceção dos recursos financeiros que se vinculem exclusivamente ao pagamento de "Restos a Pagar", na exata quantia dos compromissos correspondentes; (...)

Por último, destaco que essa Corte de Contas possui outro entendimento que atualmente vem sendo utilizado. Trata-se do Parecer Consulta TC 011/2002. Assim, para evitar qualquer tipo de insegurança jurídica considero que, se reconhecido como melhor opção pelo douto Plenário, esse novo parecer consulta deva entrar em vigor a contar de 01 de janeiro de 2015, data pela qual o parecer anterior perde sua eficácia".

Ressalta-se que se este entendimento for reconhecido como a melhor opção pelo douto Plenário, há a necessidade de se **REVOGAR** o Parecer Consulta TC 011/2002 nos termos do § 5º do Art. 233<sup>19</sup> do Regimento Interno do TCEES.

Nesta esteira e considerando que estamos na iminência do término do exercício financeiro de 2014, entendo que na elaboração do parecer consulta objeto dos autos, nos termos do parágrafo único do Art. 236<sup>20</sup> do Regimento Interno do TCEES, deve-se fixar a sua vigência a contar de 01 de janeiro de 2015, com a consequente revogação do Parecer Consulta TC 011/2002.

---

<sup>19</sup> Art. 233. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

(...)

§ 5º Não obstante a existência de prejulgado sobre matéria objeto de consulta, poderá o Tribunal alterar ou revogar decisão anterior, pelo voto favorável da maioria absoluta dos seus membros, computando-se o voto do Presidente.

<sup>20</sup> Art. 236. (...)

**Parágrafo único.** Após a deliberação do Plenário, será elaborado o parecer em consulta, providenciada sua publicação na íntegra e enviada ao consulente cópia do parecer emitido, o qual ficará disponível para consulta no sítio eletrônico do Tribunal..

### 3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, **VOTO**:

**3.1** pelo **CONHECIMENTO** da presente consulta, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade;

**3.2 Quanto ao mérito**, encampando o voto de vista do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e acompanhando parcialmente o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, para que seja respondida a Consulta nos seguintes termos:

- a) No que tange os itens 1 e 2, por responder à consulta na forma da OTC 87/2013, com os argumentos trazidos neste voto, por entender pela devolução do superávit financeiro da Câmara ao final de cada exercício impossibilitando assim o seu uso em exercícios posteriores e considerando que aquisições e construções podem ser feitas pelo Poder Legislativo com a boa gestão dos recursos públicos a ele disponibilizados ou pelo Poder Executivo por meio da previsão orçamentária para os exercícios seguintes.
- b) No que concerne ao item 3, pela necessidade de realização de procedimento licitatório, considerando que a regra para alienação de bem imóvel é a licitação na modalidade concorrência, sendo necessária avaliação prévia e autorização legislativa, podendo ser dispensada na hipótese de subsunção ao art. 17, I, "c" da Lei 8.666/94, observados os requisitos legais.

**3.3** Pela definição da vigência do **parecer consulta objeto dos autos** a contar de 01 de janeiro de 2015, com a conseqüente **REVOGAÇÃO** do Parecer Consulta TC 011/2002;

Após as comunicações de praxe e o trânsito em julgado administrativo, **arquivem-se** os presentes autos.

**RESOLVEM**, ainda, à unanimidade, **definir** a vigência do presente Parecer-Consulta TC-016/2014, bem como **revogar** o Parecer-Consulta TC-011/2002, a partir de 01/01/2015, conforme voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

Presentes à sessão plenária da deliberação os Srs. Conselheiros Domingos Augusto Taufner, Presidente, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Relator, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, José Antônio Almeida Pimentel e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 11 de novembro de 2014.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Relator**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Fui Presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral**

Lido na sessão do dia:

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-Geral das Sessões**