

Processo: 1076917
Natureza: CONSULTA
Consulente: Elmo Alves do Nascimento
Procedência: Prefeitura Municipal de Capim Branco
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 26/8/2020

CONSULTA. LEGISLATIVO. REFORMA DE IMÓVEL. BEM DE USO ESPECIAL. AUTONOMIA DE GESTÃO. LIMITE DE DESPESA. ART. 29-A DA CF/88. INCLUSÃO. PARCERIA. DESPESA DO EXECUTIVO. POSSIBILIDADE. FISCALIZAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. EMBARAÇO. INEXISTÊNCIA. COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO DE CONSULTIVA. ALTERNATIVA.

- 1) As Câmaras Municipais têm autonomia para gerir os bens públicos de uso especial pertencentes ao Município e afetados às suas atividades.
- 2) Cabe ao Poder Legislativo, no exercício da autonomia administrativa, a avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de realizar reformas nos imóveis por ele ocupados, sem necessidade de submissão à apreciação do chefe do Poder Executivo quanto aos aspectos discricionários da decisão.
- 3) É possível que as Câmaras Municipais elaborem sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel público municipal afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento, situação em que as despesas devem ser contabilizadas para aferição do limite previsto no art. 29-A da Constituição da República.
- 4) Nada impede que o Poder Executivo realize as obras de reforma de imóvel utilizado pela Câmara Municipal, com os recursos de suas próprias dotações orçamentárias, ou o faça em parceria com o órgão do Legislativo, com a divisão proporcional das despesas, haja vista o interesse recíproco na conservação do patrimônio pertencente ao Município, sempre condicionado à previsão nos instrumentos de planejamento.
- 5) Nas obras de reforma em imóveis públicos utilizados pelas Câmaras Municipais, é imprescindível a autorização prévia, por meio de alvará, concedida pelos órgãos de fiscalização de obras do Município, que, no exercício do legítimo poder de polícia, devem avaliar sua compatibilidade com a legislação de uso e ocupação do solo.
- 6) Caso a fiscalização seja exercida dentro dos limites legais e conclua pelo não atendimento dos parâmetros urbanísticos, a negativa de licença prévia para a obra de reforma pretendida pelo Legislativo não configura embaraço ao seu funcionamento ou infração político-administrativa.
- 7) Se a Câmara Municipal não dispuser de servidores com habilitação específica para compor a comissão de licitação que processará e acompanhará certame destinado à contratação do serviço de obra de reforma de imóvel, afigura-se legítima e recomendável a cooperação interinstitucional entre Poderes para disponibilização e/ou compartilhamento de pessoal qualificado.

8) É conveniente que a disponibilização de recursos humanos pelo Executivo municipal para auxílio durante licitação para contratação de obras de reforma realizada pelo Legislativo seja objeto de instrumento de cooperação, no qual estejam discriminados os termos, as condições e os limites da atuação compartilhada, de modo a permitir o gerenciamento por ambas as partes de suas atividades que necessitam da intervenção desses profissionais, além de legitimar os atos praticados no âmbito da Câmara Municipal por profissionais que com ela não tenham vínculo formal.

9) Alternativamente à cooperação institucional, também é possível que o Legislativo municipal promova, pelos meios apropriados, a contratação de serviços de engenharia consultiva, a fim de elaborar os projetos imprescindíveis à instrução do procedimento e de abastecer a comissão de licitação com o substrato técnico necessário à condução do certame.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) admitir a Consulta, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:
 - 1) as Câmaras Municipais têm autonomia para gerir os bens públicos de uso especial pertencentes ao Município e afetados às suas atividades;
 - 2) cabe ao Poder Legislativo, no exercício da autonomia administrativa, a avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de realizar reformas nos imóveis por ele ocupados, sem necessidade de submissão à apreciação do chefe do Poder Executivo quanto aos aspectos discricionários da decisão;
 - 3) é possível que as Câmaras Municipais elaborem sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel público municipal afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento, situação em que as despesas devem ser contabilizadas para aferição do limite previsto no art. 29-A da Constituição da República;
 - 4) nada impede que o Poder Executivo realize as obras de reforma de imóvel utilizado pela Câmara Municipal, com os recursos de suas próprias dotações orçamentárias, ou o faça em parceria com o órgão do Legislativo, com a divisão proporcional das despesas, haja vista o interesse recíproco na conservação do patrimônio pertencente ao Município, sempre condicionado à previsão nos instrumentos de planejamento;
 - 5) nas obras de reforma em imóveis públicos utilizados pelas Câmaras Municipais, é imprescindível a autorização prévia, por meio de alvará, concedida pelos órgãos de fiscalização de obras do Município, que, no exercício do legítimo poder de polícia, devem avaliar sua compatibilidade com a legislação de uso e ocupação do solo;
 - 6) caso a fiscalização seja exercida dentro dos limites legais e conclua pelo não atendimento dos parâmetros urbanísticos, a negativa de licença prévia para a obra

de reforma pretendida pelo Legislativo não configura embaraço ao seu funcionamento ou infração político-administrativa;

7) se a Câmara Municipal não dispuser de servidores com habilitação específica para compor a comissão de licitação que processará e acompanhará certame destinado à contratação do serviço de obra de reforma de imóvel, afigura-se legítima e recomendável a cooperação interinstitucional entre Poderes para disponibilização e/ou compartilhamento de pessoal qualificado;

8) é conveniente que a disponibilização de recursos humanos pelo Executivo municipal para auxílio durante licitação para contratação de obras de reforma realizada pelo Legislativo seja objeto de instrumento de cooperação, no qual estejam discriminados os termos, as condições e os limites da atuação compartilhada, de modo a permitir o gerenciamento por ambas as partes de suas atividades que necessitam da intervenção desses profissionais, além de legitimar os atos praticados no âmbito da Câmara Municipal por profissionais que com ela não tenham vínculo formal;

9) alternativamente à cooperação institucional, também é possível que o Legislativo municipal promova, pelos meios apropriados, a contratação de serviços de engenharia consultiva, a fim de elaborar os projetos imprescindíveis à instrução do procedimento e de abastecer a comissão de licitação com o substrato técnico necessário à condução do certame;

III) determinar que sejam cumpridas as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

Votaram o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de agosto de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 26/8/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Elmo Alves do Nascimento, prefeito do Município de Capim Branco, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

- Partindo-se princípio que Câmaras Municipais não detêm personalidade jurídica, não possuem patrimônio próprio, os bens utilizados Poder Legislativo são propriedade respectivos Municípios, o Legislativo tem autonomia para gerir tais bens?
- Podem as Câmaras municipais utilizarem recursos de seus duodécimos para realização de reforma de imóvel público?
- A reforma de patrimônio público utilizado pela Câmara municipal, com ou sem alteração de layout, está condicionada à autorização expressa do Chefe do Poder Executivo municipal?
- Não possuindo a Câmara Municipal servidor habilitado (engenheiro ou outros) que possa compor comissão permanente ou especial licitação destinada contratação serviços técnicos de engenharia, visando reforma prédio público como procederá?
- Em licitação deflagrada por Câmara Municipal visando contratação obra reforma prédio público é necessário servidores vinculados setor engenharia do município sejam cedidos ou nomeados para atuarem procedimento licitatório da Câmara?
- Havendo necessidade atuação servidor vinculado setor engenharia do município em procedimento licitatório deflagrado pela Câmara Municipal, visando contratação obra reforma prédio público, será necessário celebrar convênio ou cooperação?
- Como se dará a cessão ou nomeação de servidor vinculado setor engenharia do município para atuar em procedimento licitatório deflagrado por Câmara Municipal visando contratação de obra de reforma de prédio público?
- As Câmaras municipais podem realizar obras de reforma de prédios públicos que estejam sendo utilizados pelo Poder Legislativo sem licença prévia expedida pelos órgãos de fiscalização de obras do respectivo Município?
- A não concessão de licença/permissão ao Legislativo para realizar reforma prédio público utilizado pelo Legislativo configura embaraço ao funcionamento do Legislativo? Configura infração político-administrativa do Decreto-Lei nº 201/67?
- Relativamente patrimônio público de propriedade do Município utilizado por Câmara Municipal, a quem compete decidir sobre a conveniência de reformar este bem público, ao Chefe do Poder Executivo ou ao representante do Poder Legislativo? [*sic*]

A consulta foi autuada e distribuída à minha relatoria em 12/09/19, sendo, em seguida, encaminhada para o estudo técnico previsto no art. 210-B, § 2º, do Regimento Interno.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresentou seu estudo em 08/11/19, no qual concluiu que a questão não foi enfrentada em tese, de forma direta e objetiva, pelo Tribunal. Registrou, todavia, o teor das Consultas nºs 711.327, 708.768, 611.381, 641.706, 676.763, 677.001, 837.547, 618.078 e 726.250, que tangenciam os temas tratados nas indagações ora formuladas.

Os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, com fundamento no art. 210-C, *caput*, do Regimento Interno, a qual sugeriu responder a consulta da seguinte forma:

Em síntese, **respondendo a 1ª indagação formulada**, com fundamento na doutrina colacionada, esta Unidade Técnica conclui que a Câmara Municipal, em que pese não

possuir personalidade jurídica, tem autonomia para gerir os bens por ela utilizados, podendo construir ou reformar o seu edifício-sede, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira.

Em relação à 2ª indagação formulada, com fundamento na citada Consulta nº 711.327, concluímos que as Câmaras Municipais podem utilizar recursos de seus duodécimos para realização de reforma de imóvel público, cabendo à Câmara, em conformidade com as leis instituidoras das diretrizes orçamentárias (LDO) e do plano plurianual do Município (PPA), elaborar a sua proposta orçamentária, nela inserindo, se for o caso, as despesas de capital relativas à construção ou reforma de sua sede, encaminhando-a ao Executivo, para que este a inclua no projeto de lei orçamentária, cuja proposição legislativa é de sua iniciativa.

No tocante à **3ª indagação formulada**, entendemos que a reforma de patrimônio público utilizado pela Câmara municipal, com ou sem alteração de *layout*, **não** está condicionada à autorização expressa do Chefe do Poder Executivo municipal, pois se trata de um bem de uso especial da Câmara, destinado ao cumprimento de suas funções legislativas, cabendo tão-somente ao Poder Legislativo decidir sobre a necessidade de reforma da sua defesa, em respeito à sua autonomia administrativa.

Em relação a 4ª a 5ª e a 6ª indagações formuladas pelo Consulente, correlatas entre si, na hipótese de a Câmara Municipal não dispor de servidor habilitado (engenheiro ou outros) que possa compor a comissão permanente ou especial licitação destinada à contratação dos serviços técnicos de engenharia, visando à reforma do prédio público da Câmara, entendemos como viável e adequado que a Câmara Municipal avalie a conveniência e oportunidade de adotar as negociações necessárias para que o Poder Executivo local desenvolva os projetos de engenharia relativos à obra de engenharia a ser realizada, por intermédio de seus órgãos competentes, inclusive, valendo-se de engenheiros da Prefeitura.

Em relação à 7ª indagação formulada pelo Consulente, a respeito da forma como se dará a cessão ou nomeação de servidor vinculado ao setor de engenharia da Prefeitura do município para atuar em procedimento licitatório deflagrado pela Câmara Municipal, entendemos que poderá ser formalizado **termo de colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, para a cessão de técnicos pertencentes aos quadros da Prefeitura Municipal**, a partir de solicitação do Chefe do Poder Legislativo.

Em relação à 8ª indagação formulada pelo Consulente, cabe consignar que a Câmara Municipal poderá realizar obras de reforma de prédios públicos que estejam sendo utilizados pelo Poder Legislativo, mediante a obtenção da necessária licença prévia expedida pelos órgãos de fiscalização de obras do Município.

Em relação à 10ª indagação formulada pelo consulente, entendemos que competente exclusivamente ao Chefe do Poder Legislativo avaliar e decidir sobre a conveniência de se reformar o bem público de propriedade do Município, utilizado pela Câmara Municipal, **pois se trata de um bem público de uso especial**, destinado a atender às necessidades do Poder Legislativo Municipal, não cabendo interferência do Chefe do Poder Executivo municipal, sob pena de ferir o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes.

E nesse sentido, **respondendo à 9ª indagação formulada**, dada a autonomia administrativa conferida ao Poder Legislativo, não cabe a concessão de licença/permissão ao Legislativo para realizar reforma em prédio público utilizado pela Câmara de Vereadores, não se cogitando de infração política administrativa do Decreto-Lei nº 201/67.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Admito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito.

FICA ADMITIDA A CONSULTA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, o consulente manifesta uma série de dúvidas acerca da realização de reforma de imóvel público utilizado pelo Poder Legislativo municipal.

A fim de conferir linearidade e clareza ao raciocínio, as indagações serão numeradas, na ordem em que foram formuladas, e agrupadas, conforme a afinidade do tema, para que sejam respondidas de forma estruturada nos moldes que se seguem.

1) Partindo-se princípio que Câmaras Municipais não detêm personalidade jurídica, não possuem patrimônio próprio, os bens utilizados Poder Legislativo são propriedade respectivos Municípios, o Legislativo tem autonomia para gerir tais bens?

2) Podem as Câmaras municipais utilizarem recursos de seus duodécimos para realização de reforma de imóvel público?

3) A reforma de patrimônio público utilizado pela Câmara municipal, com ou sem alteração de layout, está condicionada à autorização expressa do Chefe do Poder Executivo municipal?

10) Relativamente patrimônio público de propriedade do Município utilizado por Câmara Municipal, a quem compete decidir sobre a conveniência de reformar este bem público, ao Chefe do Poder Executivo ou ao representante do Poder Legislativo?

Acerca dos bens públicos, estabelece o Código Civil, no inciso II do art. 99 c/c art. 98, que assim se consideram os bens destinados ao estabelecimento da Administração Pública pertencentes à pessoa jurídica de direito público interno, *in verbis*:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. [grifos adotados]

Além disso, o art. 41 do mesmo diploma elenca as pessoas jurídicas de direito público interno¹, sendo elas a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e fundações públicas, bem como as entidades de caráter público criadas por lei.

Como o Poder Legislativo municipal não é dotado de personalidade jurídica de direito público interno, nos termos dos dispositivos civis acima reproduzidos, os bens públicos destinados ao exercício de suas atividades pertencem à municipalidade.

Nesse sentido, veja-se a manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Cabe ao Município a titularidade de bem imóvel a ser utilizado pelo Poder Legislativo Municipal, bem como a eventual assunção de compromissos creditícios, tendo em vista ser o ente municipal dotado de personalidade e capacidade jurídica para tanto - qualidades não atribuídas ao Poder Legislativo Municipal, que possui apenas capacidade processual para a defesa de suas prerrogativas funcionais em ações administrativas e trabalhistas. Para a aquisição do bem imóvel cumpre observar o Princípio da Licitação, na forma prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, cabendo a dispensa ou inexigibilidade da licitação nas hipóteses legais (arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, respectivamente).²

Assim, os imóveis pertencentes aos municípios destinados ao funcionamento do Poder Legislativo classificam-se como bens de uso especial, devidamente afetados ao exercício da missão das Câmaras Municipais.

Conquanto não disponham de personalidade jurídica própria, no contexto republicano pátrio, as Câmaras Municipais são órgãos de extração constitucional, dotadas da independência própria do Poder Legislativo³, cujo livre exercício das atribuições é protegido, sob pena de intervenção⁴.

¹ Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

² Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta nº 572577/09. Acórdão nº 1428/10. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Heinz Georg Herwig. Sessão de 06/05/10.

³ CF, art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

Por consequência lógica, aos órgãos legislativos municipais é assegurado o autogoverno, sendo dotados de autonomia gerencial, administrativa, financeira e orçamentária. Dispõem, portanto, de pessoal e organização próprios, devendo a eles ser conferida a estrutura necessária e adequada ao desempenho de suas funções, elaborando sua proposta de orçamento, para cuja consecução contam com recursos financeiros repassados em duodécimos.

Nesse contexto, como decorrência intrínseca do modelo constitucional da separação e independência dos Poderes, evidencia-se, em resposta à primeira indagação, que as Câmaras Municipais têm autonomia para gerir os bens públicos de uso especial pertencentes ao Município correlato e afetados às suas atividades.

Pautando-se ainda na independência e na autonomia federativa, são também esclarecidas a terceira e a décima indagações, no sentido de que cabe ao Poder Legislativo, no exercício da autonomia administrativa, a avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de realizar reformas nos imóveis por ele ocupados, com ou sem a alteração da disposição interna, sem necessidade de submissão à apreciação do chefe do Poder Executivo quanto aos aspectos discricionários da decisão.

Outrossim, tratando-se o imóvel afetado às atividades do Legislativo municipal de bem público pertencente à municipalidade, a sua preservação interessa à Câmara Municipal, mas não apenas a ela, na medida em que a manutenção de suas funcionalidades salvaguarda o patrimônio público de todo o Município.

Neste ponto, cumpre registrar o condicionamento veiculado no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual, para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e na de créditos adicionais, é necessário que já estejam contempladas as despesas para conservação do patrimônio público. Eis os termos:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Com efeito, sob o influxo dos mesmos paradigmas destacados alhures, notadamente quanto à autonomia orçamentária e financeira, há que se reconhecer ao Legislativo municipal a possibilidade de elaborar sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel pertencente ao Município e afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento pertinentes.

Neste caso, em que a Câmara Municipal utiliza os recursos vinculados pelo orçamento às atividades legislativas para realizar a reforma de imóvel público, as despesas correspondentes devem ser incluídas no limite previsto no art. 29-A da Constituição da República, que assim dispõe:

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.

No mesmo sentido, oportuno resgatar o teor da manifestação desta Corte em prejulgamento de tese emitida na Consulta nº 711.327, citada também pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência e pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, *ipsis litteris*:

Antes de tudo, é oportuno esclarecer que o Poder Legislativo não possui receita, recebendo ele apenas repasse de dotação orçamentária. A Câmara não é órgão arrecadador de receitas, cabendo a ela tão-só a execução orçamentária na parte que lhe toca, com os repasses realizados pelo Executivo.

Logo, a Câmara, em conformidade com as leis instituidoras das diretrizes orçamentárias (LDO) e do plano plurianual do Município (PPA), deve elaborar a sua proposta orçamentária, nela inserindo, se for o caso, as despesas de capital relativas à construção ou reforma de sua sede, encaminhando-a ao Executivo, para que este a inclua no projeto de lei orçamentária, cuja proposição legislativa é de sua iniciativa.

Concluída essa fase, ao Poder Executivo caberá, se aprovada a LOA, repassar à Casa dos edis os recursos necessários à edificação do prédio-sede do Legislativo, de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, respeitando o limite constitucional inserto no art. 29-A da Constituição da República.⁵

Nada impede, porém, que o Poder Executivo realize as obras de reforma de imóvel utilizado pela Câmara Municipal, com os recursos de suas próprias dotações orçamentárias, ou o faça em parceria com o órgão do Legislativo, com a divisão proporcional das despesas, haja vista o interesse recíproco na conservação do patrimônio pertencente ao Município, sempre condicionado à previsão nos instrumentos de planejamento.

A propósito da origem dos recursos para a reforma de imóvel afetado ao Legislativo municipal, também já foram provocados os Tribunais de Contas dos Estados de Mato Grosso e de Santa Catarina, que assim se posicionaram:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM. BEM PÚBLICO. REFORMA E AMPLIAÇÃO REALIZADAS PELA PREFEITURA. POSSIBILIDADE.

1) É possível que a Prefeitura Municipal realize, com dotação e recursos próprios, a reforma e/ou ampliação da sede da Câmara Municipal, pois trata-se de patrimônio do município. Para tanto, é necessário que haja previsão nas peças de planejamento orçamentário; e,

2) A Câmara Municipal pode executar as obras de reforma ou ampliação da sua sede com dotação e recursos próprios, hipótese em que as despesas estarão incluídas no limite de gastos do Poder Legislativo Municipal (artigo 29-A, CF), ou ainda, poderá firmar acordo para rateio das despesas com a Prefeitura Municipal, caso em questão incluídas nos limites de gastos com o Legislativo somente as despesas realizadas pela Câmara.⁶

⁵ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 711.327. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão de 16/08/06.

⁶ Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 3/2011. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Domingos Neto. Sessão de 15/02/11.

As despesas com obras realizadas pela Câmara Municipal, com dotações consignadas em seu orçamento, devem integrar a despesa total do Poder Legislativo para fins de verificação de atendimento ao limite previsto no art. 29-A da Constituição Federal, porquanto aquela norma constitucional exclui apenas os gastos com inativos;

O Chefe do Poder Executivo deve determinar o repasse ao Poder Legislativo dos recursos financeiros correspondentes à dotação prevista no orçamento anual e em eventuais créditos adicionais, transferidos conforme a Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso prevista no art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, sem extrapolar as dotações anuais;

[...]

A contratação e execução de obra de prédio para abrigar a Câmara Municipal pode ser realizada integralmente pelo Poder Executivo, com previsão no orçamento deste Poder, observada a existência de previsão no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A obra pode ser realizada em parceria entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, com as respectivas parcelas constando do orçamento de cada Poder. No entanto, deverão ser observadas as limitações de gastos impostos à Câmara (art. 29-A, CF);

Considerando que os imóveis públicos municipais pertencem ao Município (ente), podem ter destinação para uso especial, quando destinados a uma finalidade pública permanente, como servir de sede da Câmara de Vereadores, podendo ser formalizada de acordo com as normas locais ou através de lei municipal específica.⁷

Deste modo, em resposta à segunda indagação, entendo ser possível que as Câmaras Municipais elaborem sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel público municipal afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento, situação em que as despesas devem ser contabilizadas para aferição do limite previsto no art. 29-A da Constituição da República.

8) As Câmaras municipais podem realizar obras de reforma de prédios públicos que estejam sendo utilizados pelo Poder Legislativo sem licença prévia expedida pelos órgãos de fiscalização de obras do respectivo Município?

9) A não concessão de licença/permissão ao Legislativo para realizar reforma prédio público utilizado pelo Legislativo configura embaraço ao funcionamento do Legislativo? Configura infração político-administrativa do Decreto-Lei nº 201/67?

Conforme assentado nos tópicos anteriores, goza o Poder Legislativo de independência e autonomia, o que lhe permite decidir sobre a conveniência e a oportunidade de realizar reformas nos imóveis públicos afetados às suas atividades, de modo a conservá-lo ou torna-lo mais adequado ao fim a que se propõe, sem a necessidade de submeter tal questão gerencial ao Poder Executivo.

Essa prerrogativa, todavia, não pode ser exercida à revelia da legislação local que regulamenta o planejamento urbano e estabelece as diretrizes para o ordenamento físico-territorial da cidade, à qual estão submetidos todos os que pretendem edificar no Município, inclusive os particulares.

De fato, com vistas à dar concretude às normas municipais que garantem o melhor aproveitamento físico-espacial do território, é dever do Poder Executivo, no legítimo e regular exercício do poder de polícia correlato, promover a fiscalização das obras realizadas no âmbito do Município, quaisquer que sejam elas, com o objetivo de verificar o cumprimento dos

⁷ Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Prejulgado nº 1184. Processo CON-01/03637184. Rel. Cons. Antero Nercolini. Sessão de 24/07/02. Grifos aditados.

parâmetros urbanísticos definidos na lei de uso e ocupação do solo e, eventualmente, no código de obras e nas leis ambientais.

Essa fiscalização contempla diferentes estágios da obra, iniciando com a aprovação de projetos para concessão de alvará, até o habite-se, após a sua conclusão, e observa critérios objetivos definidos na lei, como afastamento, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, taxa de permeabilidade, entre outros.

A aferição do atendimento à legislação municipal, portanto, pauta-se em parâmetros de natureza técnica inseridos em um contexto de uso e ocupação racional e sustentável do solo, que devem ser observados por todos, enquanto membros da coletividade.

Daí também estarem submetidas à aprovação prévia, por meio de alvará, as obras de reforma realizadas pelas Câmaras Municipais nos bens imóveis afetados às suas atividades, sem que isso configure restrição à sua independência e autonomia gerencial, ou, quiçá, embaraço ao funcionamento do Legislativo.

Com efeito, a resposta à oitava indagação há de ser negativa, tendo em vista que, nas obras de reforma em imóveis públicos utilizados pelas Câmaras Municipais, é imprescindível a autorização prévia, por meio de alvará, concedida pelos órgãos de fiscalização de obras do Município, que, no exercício do legítimo poder de polícia, devem avaliar sua compatibilidade com a legislação de uso e ocupação do solo.

Assim, caso a fiscalização seja exercida dentro dos limites legais e conclua pelo não atendimento dos parâmetros urbanísticos, a negativa de licença prévia para a referida obra de reforma não configura embaraço ao funcionamento do Legislativo, tampouco infração político-administrativa, com o que tenho por respondida também a nona indagação.

4) Não possuindo a Câmara Municipal servidor habilitado (engenheiro ou outros) que possa compor comissão permanente ou especial licitação destinada contratação serviços técnicos de engenharia, visando reforma prédio público como procederá?

5) Em licitação deflagrada por Câmara Municipal visando contratação obra reforma prédio público é necessário servidores vinculados setor engenharia do município sejam cedidos ou nomeados para atuarem procedimento licitatório da Câmara?

6) Havendo necessidade atuação servidor vinculado setor engenharia do município em procedimento licitatório deflagrado pela Câmara Municipal, visando contratação obra reforma prédio público, será necessário celebrar convênio ou cooperação?

7) Como se dará a cessão ou nomeação de servidor vinculado setor engenharia do município para atuar em procedimento licitatório deflagrado por Câmara Municipal visando contratação de obra de reforma de prédio público?

Em tema de composição das comissões de licitação, é fundamental iniciar a análise a partir do que dispõe o art. 51 da Lei nº 8.666/93, ora reproduzido:

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

§ 1º No caso de convite, a Comissão de licitação, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face da exigüidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente.

§ 2º A Comissão para julgamento dos pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, será integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos.

§ 3º Os membros das Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

§ 4º A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

§ 5º No caso de concurso, o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

De acordo com o *caput* do art. 51, as licitações devem ser conduzidas por comissão permanente ou especial, composta por no mínimo 3 (três) membros, dos quais ao menos 2 (dois) devem pertencer ao quadro de servidores efetivos do órgão responsável pelo certame. Nesse sentido, há muito está consolidada a jurisprudência de controle externo, consoante se verifica do excerto de julgado do Tribunal de Contas da União:

Enunciado

A comissão permanente ou especial de licitação deve conter, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação.

Excerto

Relatório:

7.4 Designação das Comissões de Licitação constantes das Ordens de Serviço/INCRA/SR-21/AP/G/nº 012/98, de 03.02.98; nº 10/98, de 03.02.98; nº 079/98, de 18.08.98 e nº 083/98, de 11.09.98, com participação de dois ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo efetivo, sem a observância do preceito legal que regula a matéria. Norma Infringida: art. 51 da Lei nº 8.666/93, conforme relatado no tópico 3.3.2.8 e seus subitens do Relatório (fl. 13).
.3

7.4.2 Análise: a Lei nº 8.666/93, em seu art. 51, *caput*, dispõe que a habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação. No caso do INCRA/AP, as comissões designadas por meio das Ordens de Serviço de nº s. 010/98, 012/98, 079/98 e 083/98 (vol. 1, fls. 75, 78/49 e 80) não atenderam o mandamento *supra*, uma vez que foi observado que dos três membros efetivos daquelas comissões, dois deles não pertenciam ao quadro efetivo do órgão (vol. 1, fl. 85). Isto posto, rejeitamos as razões de justificativa apresentada, sem prejuízo de propor determinação ao órgão.

Voto:

Considero pertinente a proposta da Unidade Técnica, no sentido de aplicar multa ao Sr. [dirigente máximo] em função das diversas irregularidades constatadas na Superintendência do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no estado do Amapá: (...); designação de ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo com a administração pública, para comissões de licitação;⁸

Para licitações cujos objetos sejam dotados de especificidades ou tenham natureza complexa, a lei autoriza a formação de comissão especial, permitindo a participação de profissionais com

⁸ Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. Acórdão 92/2003. Tribunal Pleno. Rel. Min. Humberto Guimarães Souto. Sessão de 12/02/03.

conhecimentos técnicos na área, mantidas as regras acerca da composição, sendo no mínimo dois membros do quadro efetivo do órgão.

É factível, porém, que órgãos e entidades com estruturas de pessoal mais enxutas não detenham profissionais qualificados em áreas em que as contratações são menos recorrentes, hipótese em que será necessário buscar especialistas fora dos seus quadros, que possam assessorar a comissão de licitação na confecção dos projetos e no acompanhamento dos atos do certame que envolvam questões técnicas.

Deste modo, na situação posta pelo consulente, em que a Câmara Municipal não dispõe de servidores com habilitação específica para compor a comissão de licitação que processará e acompanhará certame destinado à contratação do serviço de obra de reforma de imóvel, afigura-se legítima e recomendável a cooperação interinstitucional entre Poderes para disponibilização e/ou compartilhamento de pessoal qualificado, afinal, como salientado nos itens anteriores, a conservação e a melhoria das funcionalidades de imóvel público interessa à municipalidade como um todo.

Neste caso, os termos e a extensão da cooperação serão variáveis, conforme as necessidades do caso concreto, variando desde o aconselhamento da comissão em dúvidas técnicas pontuais até a elaboração de projetos e a participação do julgamento das propostas dos licitantes.

É conveniente, portanto, que a disponibilização de recursos humanos pelo Executivo municipal para auxílio durante licitação para contratação de obras de reforma realizada pelo Legislativo seja objeto de instrumento de cooperação, no qual estejam discriminados os termos, as condições e os limites da atuação compartilhada, de modo a permitir o gerenciamento por ambas as partes de suas atividades que necessitam da intervenção desses profissionais, além de legitimar os atos praticados no âmbito da Câmara Municipal por profissionais que com ela não tenham vínculo formal.

Por fim, como fez a Unidade Técnica, cumpre registrar que, alternativamente à cooperação institucional, também é possível que o Legislativo municipal promova, pelos meios apropriados, a contratação de serviços de engenharia consultiva, a fim de elaborar os projetos imprescindíveis à instrução do procedimento e de abastecer a comissão de licitação com o substrato técnico necessário à condução do certame.

Destarte, em face dessas ponderações, considero respondidas a quarta, a quinta, a sexta e a sétima indagações do consulente.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo consulente, nos seguintes termos:

- 1) as Câmaras Municipais têm autonomia para gerir os bens públicos de uso especial pertencentes ao Município e afetados às suas atividades;
- 2) cabe ao Poder Legislativo, no exercício da autonomia administrativa, a avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de realizar reformas nos imóveis por ele ocupados, sem necessidade de submissão à apreciação do chefe do Poder Executivo quanto aos aspectos discricionários da decisão;
- 3) é possível que as Câmaras Municipais elaborem sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel público municipal afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento, situação em que as despesas devem ser contabilizadas para aferição do limite previsto no art. 29-A da Constituição da República;

4) nada impede que o Poder Executivo realize as obras de reforma de imóvel utilizado pela Câmara Municipal, com os recursos de suas próprias dotações orçamentárias, ou o faça em parceria com o órgão do Legislativo, com a divisão proporcional das despesas, haja vista o interesse recíproco na conservação do patrimônio pertencente ao Município, sempre condicionado à previsão nos instrumentos de planejamento;

5) nas obras de reforma em imóveis públicos utilizados pelas Câmaras Municipais, é imprescindível a autorização prévia, por meio de alvará, concedida pelos órgãos de fiscalização de obras do Município, que, no exercício do legítimo poder de polícia, devem avaliar sua compatibilidade com a legislação de uso e ocupação do solo;

6) caso a fiscalização seja exercida dentro dos limites legais e conclua pelo não atendimento dos parâmetros urbanísticos, a negativa de licença prévia para a obra de reforma pretendida pelo Legislativo não configura embaraço ao seu funcionamento ou infração político-administrativa;

7) se a Câmara Municipal não dispuser de servidores com habilitação específica para compor a comissão de licitação que processará e acompanhará certame destinado à contratação do serviço de obra de reforma de imóvel, afigura-se legítima e recomendável a cooperação interinstitucional entre Poderes para disponibilização e/ou compartilhamento de pessoal qualificado;

8) é conveniente que a disponibilização de recursos humanos pelo Executivo municipal para auxílio durante licitação para contratação de obras de reforma realizada pelo Legislativo seja objeto de instrumento de cooperação, no qual estejam discriminados os termos, as condições e os limites da atuação compartilhada, de modo a permitir o gerenciamento por ambas as partes de suas atividades que necessitam da intervenção desses profissionais, além de legitimar os atos praticados no âmbito da Câmara Municipal por profissionais que com ela não tenham vínculo formal;

9) alternativamente à cooperação institucional, também é possível que o Legislativo municipal promova, pelos meios apropriados, a contratação de serviços de engenharia consultiva, a fim de elaborar os projetos imprescindíveis à instrução do procedimento e de abastecer a comissão de licitação com o substrato técnico necessário à condução do certame.

Cumpram-se as disposições do art. 210-D da Resolução nº 12/08.

É como respondo, Excelência.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

fg

* * * * *

