



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO Nº: 1102207

NATUREZA: Consulta

ÓRGÃO: Câmara Municipal de Poços de Caldas

CONSULENTE: Marcelo Heitor da Silva, presidente da Câmara Municipal de Poços de Caldas.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta eletrônica, autuada em 11/06/2021, subscrita pelo Sr. Marcelo Heitor da Silva, presidente da Câmara Municipal de Poços de Caldas, por meio da qual faz o seguinte questionamento:

Pode, em tese, a Câmara Municipal despender recursos de seu Orçamento para custear a contratação de empresa visando instruir a confecção de Plano Diretor Municipal, Planta Genérica de Valores, Carta Geotécnica e Diagnóstico Urbano? (sic)

Distribuídos os autos, o Conselheiro Relator verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do §1º do art. 210-B do Regimento Interno do TCEMG e, para apuração do disposto no inciso V do mesmo artigo (existência de deliberação prévia do Tribunal sobre a questão formulada), determinou o encaminhamento da consulta à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência (despacho numerado no SGAP – peça 5).

Em obediência ao §2º do art. 210-B da Resolução n. 12/2008 deste Tribunal, a Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência apresentou relatório técnico acerca da demanda (peça 6), concluindo que “(...) este Egrégio Tribunal de Contas não possui deliberações em tese que tenham enfrentado, de forma direta e objetiva, questionamento nos exatos termos ora suscitado pela consulente.”

Em seguida, os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM para análise técnica, nos termos do despacho do Conselheiro Relator (peça 7).

II – ANÁLISE

O questionamento do consulente envolve dúvidas quanto à possibilidade, em tese, de despender-se recursos orçamentários do Legislativo objetivando contratação de empresa para instruir a confecção de Plano Diretor Municipal, Planta Genérica de Valores, Carta Geotécnica e Diagnóstico Urbano.

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência, atestou a ausência de consulta de igual teor ou de precedentes correlatos no âmbito deste Tribunal.

Diante do questionamento suscitado pelo consulente, deduz-se que seriam utilizados, para tal finalidade, recursos orçamentários originados de sobras dos repasses efetuados pelo Executivo Municipal, mensalmente, em forma de duodécimos, uma vez que a Câmara Municipal não arrecada receita orçamentária diferente dos repasses citados.

Inicialmente, destaca-se que o princípio da separação e da harmonia entre as funções estatais, constante do art. 2º, da CR/88, remete à autonomia dos respectivos poderes, que exige, para tanto, dentre outras condições, recursos financeiros suficientes para o desenvolvimento das suas atividades.

Anota-se que, na municipalidade, essa relação ocorre entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, o primeiro com a obrigação constitucional de fazer os repasses mensais, necessários à manutenção da atividade legislativa, bem como, ao pagamento dos servidores da Câmara Municipal, observando-se os limites constantes do art. 29-A, da CR/88.

O valor mensalmente repassado ao Poder Legislativo deve obedecer ao previsto na Lei Orçamentária, o qual corresponde à despesa já fixada pelo referido diploma legal, desde que esteja dentro do limite de gasto previsto na citada norma constitucional.

A Constituição da República, no art. 168¹, assegura que a Câmara Municipal receberá os recursos financeiros correspondentes à sua parcela de dotação constante no Orçamento do Município, como visto, por meio de transferências financeiras realizadas pelo Poder Executivo municipal, na forma de duodécimos.

O duodécimo, *in casu*, corresponde aos repasses mensais realizados pelo Poder Executivo Municipal à Câmara Municipal para realização das despesas aprovadas em seu respectivo orçamento. Trata-se de repartição em 12 (doze) do valor a ser repassado durante todo o exercício financeiro, diante disso, a cada mês, à Câmara Municipal é transferida a importância correspondente a 1/12 (um doze avos) do total previsto.

Como afirmado anteriormente, esta Unidade Técnica entende que os recursos a serem dispendidos na finalidade aventada pelo consulente, em tese, tratam-se de sobras dos valores das transferências realizadas pelo Executivo para a Câmara de Vereadores, os duodécimos.

Devido à hipótese de ocorrência de sobras de caixa, a seguir serão tratadas as possibilidades de destinação dessas sobras, caso ocorram antes do final do exercício financeiro, bem como acerca da sobra acumulada ao final do exercício.

Inicialmente, quanto à possível sobra de caixa ao final do exercício, traz-se à presente análise excerto da Consulta nº 716010, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, deliberada na sessão de 27/09/2006, que assim dispõe:

¹ 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.

Manifesto-me de acordo com reiterados pareceres desta Corte acerca da matéria, proferidos em consultas análogas, no sentido de que, **ao final de cada exercício**, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento.

Observa-se que na hipótese de a Câmara Municipal não utilizar a integralidade dos recursos que lhe foram repassados pelo Poder Executivo deverá devolver a sobra ao final do exercício corrente.

Quanto à possibilidade de o referido órgão devolver, mensalmente, ao Poder Executivo, saldo de Caixa e Bancos, este Tribunal por meio da Consulta 748002, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, deliberada na sessão de 21/05/2008, assim entende:

Manifesto-me de acordo com reiterados pareceres desta Corte, proferidos em consultas análogas, no sentido de que **não existe impedimento para a devolução, mensal**, do saldo de Caixa e de Bancos. Este Colegiado já firmou entendimento de que, caso o Legislativo queira efetuar a devolução ao Caixa Único do saldo mensal de Caixa e Bancos poderá fazê-lo observando as exigências legais da Contabilidade Pública. Registro a Consulta nº 713085, formulada pela Câmara Municipal de Lambari e trazida ao Pleno, na Sessão de 09/08/06, pelo Conselheiro Wanderley Ávila, na qual ressalta que “a **Mesa da Câmara** deve verificar a conveniência e razoabilidade da devolução mensal do saldo de Caixa e Bancos à Contabilidade central, considerando as obrigações da Edilidade já assumidas e compromissadas a pagar, ao longo do exercício financeiro, as despesas de caráter continuado e outras previsões de despesas que possam ocorrer, zelando pelo equilíbrio de sua execução orçamentária, de modo a evitar o indevido procedimento de deixar restos a serem pagos no exercício seguinte, diante da inexistência de disponibilidade financeira para despesas processadas e não pagas durante o exercício.”

Pelo exposto, percebe-se que não há impedimento legal para a devolução mensal de excedentes do duodécimo para o Executivo Municipal, desde que a Mesa da Câmara analise a conveniência e razoabilidade dessa devolução considerando a manutenção do equilíbrio orçamentário durante todo o exercício financeiro.

Conclui-se que, havendo sobra de caixa ao final do exercício, em relação ao montante dos recursos repassados para a Câmara, há a obrigatoriedade de devolução do saldo financeiro não utilizado, e discricionariedade quanto à antecipação (devolução mensal) da sobra de caixa ao Poder Executivo.

Importante destacar que não há previsão legal para direcionamento ou vinculação para uma finalidade específica quanto aos valores das sobras de caixa. Ocorrendo tais sobras, entende-se que deverão ser devolvidos ao Executivo, conforme abordado nas Consultas nº 716010 e 748002.

Pelo exposto até aqui, não se vislumbra a utilização das sobras orçamentárias da Câmara Municipal para custear os trabalhos relacionados à confecção de Plano Diretor e estudos correlatos, a cargo do Executivo. Ocorrida a devolução dos recursos não utilizados, a Câmara perde o domínio sobre a possível aplicação da verba, por não serem permitidos direcionamentos e vinculações quanto a sua destinação.

Feitas as considerações acerca de recursos orçamentários da Câmara Municipal, a partir deste ponto, esta Unidade Técnica tecerá ponderações relacionadas à competência municipal. Abordará aspectos atinentes ao Plano Diretor, tais como, definição, conteúdo, iniciativa da lei e sua aprovação. O que, também, se mostra conveniente para análise da questão suscitada pelo consultante.

Nesse propósito, de início, ressalta-se que a Constituição da República de 1988 – CR/88, ao definir as competências legislativas próprias das unidades da Federação, adotou o princípio da predominância do interesse, reservando aos municípios os temas de interesse local.

Diante disso, os incisos I e II do art. 30 da CR/88 preveem, respectivamente, a competência municipal para tratar de assuntos de interesse local e a competência para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Importante registrar a competência municipal constante do art. 30, inciso VIII, da CR/88, abaixo transcrito:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Aliada ao poder expressamente concedido ao município, nos termos da norma acima, ressalta-se a competência municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nessa direção, o Plano Diretor desempenha papel fundamental.

O texto constitucional, no art. 182, § 1º, refere-se ao Plano Diretor, nos seguintes termos:

§ 1º O plano diretor, **aprovado pela Câmara Municipal**, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o **instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana**.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Vê-se que o Plano Diretor consiste no instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, nele devendo estar contidos os aspectos físicos, sociais e econômicos almejados pela coletividade.

Por sua vez, o § 2º do artigo 182, acima transcrito, dispõe que incumbe ao plano diretor definir as exigências fundamentais de ordenação da cidade que delineiam o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Prosseguindo, ressalta-se que o Estatuto da Cidade, no § 4º do artigo 40, determina que o Poder Executivo, no processo de elaboração do Plano Diretor e na sua fiscalização, assegurará audiências públicas e debates com a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem como, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A norma legal encontra respaldo no texto constitucional, cujo inciso XIII do art. 29 prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Do mesmo modo que o texto constitucional, o art. 40, § 1º, da Lei Nacional nº 10.257/2001² - Estatuto da Cidade -, estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana,

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Importante registrar que o Plano Diretor é o instrumento de maior relevância no processo de planejamento do município. Por conseguinte, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual deverão incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas, como visto na norma acima.

Trata-se, portanto, de plano urbanístico legal, cuja iniciativa para elaboração é privativa do Chefe do Executivo e terá sua aprovação pelo Legislativo municipal. O Estatuto da Cidade, no art. 40, *caput*, reforça a natureza legal do Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e, no art. 40, § 2º, enfatiza que ele deverá englobar todo o território municipal, incluindo-se a área rural.

Feitas as considerações propostas, a partir deste ponto, serão abordados outros aspectos, mesmo que de forma breve, acerca do Plano Diretor, desta feita tratando da

² Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição da república, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo em relação ao referido plano³, posto que, como visto, a iniciativa para elaboração é privativa do Chefe do Executivo e sua aprovação se dará pelo Legislativo Municipal.

A título ilustrativo, transcreve-se o teor do art. 127 da Lei Orgânica do Município de Uberlândia, elencando algumas fases e procedimentos que bem traduzem a complexidade na elaboração do plano, *in verbis*:

Art. 127 O plano diretor deverá considerar a totalidade do território municipal, incluindo as áreas urbanas e rurais.

§ 3º **A elaboração do plano diretor deverá compreender as seguintes fases, com extensão e profundidade**, respeitadas as peculiaridades do Município:

I - o estudo preliminar abrangendo:

- a) avaliação das condições de desenvolvimento;
- b) avaliação das condições de administração.

II - diagnóstico:

- a) do desenvolvimento econômico e social;
- b) da organização territorial;
- c) das atividades-fim da Prefeitura;
- d) da organização administrativa e das atividades-meio da Prefeitura.

III - definição de diretrizes, compreendendo:

- a) política de desenvolvimento;
- b) diretrizes de desenvolvimento;
- c) diretrizes de organização territorial.

IV - instrumento incluindo:

- a) instrumento legal do plano;
- b) programas relativos às atividades-fim;
- c) programas relativos às atividades-meio;
- d) programas dependentes da cooperação de outras entidades públicas.

O Poder Legislativo local será o responsável por debater e votar o projeto de lei resultante do processo de elaboração do Plano Diretor, e o conhecimento prévio do seu conteúdo, bem como a efetiva participação em sua elaboração será um elemento facilitador para que ele não sofra alterações substanciais que possam vir a descaracterizá-lo.

³ Utiliza-se, muitas vezes, o conteúdo referente ao *Plano Diretor Passo a Passo* do Governo de São Paulo. Disponível em: < http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Plano_diretor_passo_a_passo.pdf > Consultado na data de 23/11/2021.

A equipe técnica coordenadora poderá convidar os vereadores e assessores para reuniões de trabalho, pois se trata de processo participativo, dada sua importância para a toda a coletividade.

No que diz respeito à importância da participação popular, o Estatuto da Cidade previu, nos arts. 43 a 45, a presença de toda a coletividade em temas que envolvam a cidade, por meio de debates, audiências e consultas públicas.

O delineamento da política urbana a ser desenvolvida pelo município, especialmente na elaboração do Plano Diretor, e na sua aprovação pelo Legislativo, demanda a efetiva parceria da participação da população e da sociedade civil organizada com o Poder Público.

Quanto ao apoio legislativo, as comissões legislativas envolvidas e os vereadores poderão se valer de profissionais convidados ou contratados para prestação de assessoria, para auxiliá-los na compreensão do projeto de lei do Plano Diretor, inclusive para permitir o oferecimento de emendas, sempre tendo em vista a ordenação adequada do território municipal.

A contratação, pela Câmara Municipal, de assessoria técnica aos vereadores relacionada ao Plano Diretor, servirá para que possam observar se o projeto que foi encaminhado demanda estudos adicionais ou se precisa de modificações. Os estudos da assessoria também embasarão reuniões e as audiências públicas sobre o projeto.

O Órgão Legislativo, caso entenda necessário, poderá convidar a equipe de trabalho formada no âmbito do Poder Executivo para que compareça perante os vereadores com o intuito de esclarecer aspectos relacionados com o Plano Diretor.

Avançando, cabe ao Executivo a exclusividade de iniciativa legislativa do Plano Diretor, o qual será apresentado ao Legislativo sob a forma de projeto de lei. A aprovação do projeto na Câmara Municipal, confere-lhe a natureza jurídica de lei. O formato de aprovação da lei do plano insere-se no âmbito da autonomia legislativa de cada Município, com isso, é na Lei Orgânica Municipal que se define o procedimento legislativo concernente.

Em algumas oportunidades na presente análise, mencionou-se que a iniciativa da lei do plano é exclusiva do Chefe do Executivo Municipal, porém, registra-se que não há disposição expressa nesse sentido na Constituição da República, nem no Estatuto da cidade.

Nada obstante, a iniciativa do projeto de lei do Plano Diretor será reservada ao Prefeito Municipal, por força do conteúdo técnico de suas regras, dos múltiplos aspectos enfocados no plano, pela maior robustez orçamentária em relação ao Legislativo e, notadamente, pelo fato de disciplinar comportamento direcionado ao próprio Executivo Municipal.

Observa-se que algumas Leis Orgânicas Municipais, para evitar discussão sobre a titularidade dessa iniciativa, têm disciplinado tal competência, como é o caso da Lei Orgânica do Município de Poços de Caldas, a qual atribui essa responsabilidade ao Prefeito Municipal. Quanto à aprovação do plano, nenhuma dúvida paira em relação à competência do Legislativo Municipal.

Nessa direção, a título de ilustração, reproduz-se abaixo alguns excertos da citada Lei Orgânica do Município de Poços de Caldas, *in verbis*:

Art. 72 - **Cabe à Câmara**, com sanção do Prefeito, legislar sobre assuntos de interesse local, e todas as matérias de competência do Município e especialmente:

XI - aprovar o Plano Diretor;

§ 2º Consideram-se Lei Complementar entre outras matérias previstas nesta Lei Orgânica:

I - Plano Diretor;

(...)

Art. 77 São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

II - do Prefeito:

V - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

Art. 90 **Compete privativamente ao Prefeito**, segundo os dispositivos desta Lei:

XIX - apresentar à Câmara Municipal o projeto do Plano Diretor;

(...)

Avançando, verifica-se que a elaboração do Plano Diretor se trata de processo complexo que, por vezes, a depender da situação concreta, poderá demandar a contratação de assessoria externa para orientar e auxiliar a equipe responsável envolvida na elaboração do plano.

Do mesmo modo, na fase de discussão, na Casa Legislativa, poderá ocorrer, também, a contratação de assessoria técnica para auxiliar os vereadores na compreensão do projeto de lei do Plano Diretor para subsidiar o amplo debate interno e, também, com a sociedade.

Em suma, vê-se que se trata de processo que envolve alta complexidade, fato que permite, em certas ocasiões, a contratação de assessoria técnica para prestação de orientação e auxílio tanto na fase de elaboração, a cargo do Executivo, quanto na fase de aprovação, a cargo do Legislativo.

Registra-se que, quanto ao afirmado acima, tais contratações devem ocorrer no âmbito de cada Poder, para trabalhos de assessoria voltados às suas respectivas atribuições, relacionadas ao Plano Diretor, na oportunidade própria. Assim, no Executivo a contratação poderá ocorrer na fase de elaboração e confecção do plano, e no Legislativo poderá ocorrer na fase de discussão e aprovação do Plano. Utilizando-se, para tanto, recursos de seus respectivos orçamentos.

Na questão suscitada pelo consulente, em tese, esta Unidade Técnica entende não ser possível, pois trata-se de dispêndio de recursos do orçamento da Câmara para contratação de assessoria técnica para prestação de serviços ao Executivo na fase de elaboração do plano, etapa esta a cargo do Executivo, como visto.

Ademais, conforme entendimento desta Unidade técnica, como mencionado noutra oportunidade, na presente análise, os recursos a serem utilizados pela Câmara para tal finalidade teriam origem nas sobras de caixa dos duodécimos recebidos, dada a possibilidade de os recursos não terem sido utilizados integralmente.

Anota-se que, para tais recursos, não há previsão legal para direcionamento ou vinculação a uma finalidade específica, como por exemplo, “custear a contratação de empresa visando instruir a confecção de Plano Diretor Municipal, Planta Genérica de Valores, Carta Geotécnica e Diagnóstico Urbano”, como suscitado, em tese, pelo consulente.

Por fim, a respeito da destinação das sobras de caixa, o que se vislumbra é a sua devolução ao Executivo, conforme Consultas nº 716010 e 748002, desta Corte de Contas, também abordadas na presente análise.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta Unidade Técnica assim se manifesta diante da indagação formulada pelo consulente “Pode, em tese, a Câmara Municipal despender recursos de seu Orçamento para custear a contratação de empresa visando instruir a confecção de Plano Diretor Municipal, Planta Genérica de Valores, Carta Geotécnica e Diagnóstico Urbano? (sic):

A resposta ao consulente é negativa, uma vez que a iniciativa do projeto de lei de Plano Diretor é do Poder Executivo, devendo, assim, arcar com todas as despesas relacionadas a tal finalidade. Tais despesas serão executadas com recursos orçamentários do Executivo.

Ademais, na hipótese de ocorrência de sobras de caixa, a Câmara Municipal deverá providenciar a devolução desses recursos ao Executivo, conforme abordado nas Consultas nº 716010 e 748002, deliberadas por esta Corte de Contas.

Importante destacar que não há previsão legal para direcionamento ou vinculação a uma finalidade específica quanto aos valores das sobras de caixa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Belo Horizonte, 25 de novembro de 2021

Joaquim Antônio de Moura

TC-NS-14 - Analista de Controle Externo

Matrícula: 03218-0