

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

**Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *
Consultoria de Desenvolvimento Institucional**

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 * consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br**

PROCESSO Nº : 131881/2009
INTERESSADA : CAMARA MUNICIPAL DE CANARANA
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO CAMPOS NETO
PARECER Nº : 103/2009

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator:

Tratam os autos sobre consulta formulada pela Exma. Senhora Vereadora Madelaine Terezinha Stragliotto, Presidenta da Câmara Municipal de Canarana, mediante a qual solicita deste Tribunal de Contas parecer técnico sobre o seguinte:

Quando um município não possui instalações adequadas para realização de eventos e palestras, e por este motivo é usado o plenário Legislativo por toda comunidade, entidades e órgãos públicos, como Fórum para realizações de júris. E sendo assim, gera um valor elevado de despesas mensais como: energia elétrica, material de limpeza, café, açúcar, chá e água. Qual a orientação deste Egrégio Tribunal de Contas para este caso.

Preliminarmente, os requisitos de admissibilidade foram totalmente preenchidos nos termos dos artigos 48 e 49 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e dos artigos 232 e 233 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

Passa-se ao parecer.

Utilização do Plenário Legislativo

O plenário legislativo, enquanto recinto solene da sede do Poder Legislativo, tem sua utilização por pessoa(s) estranha(s) facultada por esta instituição, que estabelecerá condições e requisitos para seu uso.

Assim, compete exclusivamente à Casa Legislativa deliberar sobre a cessão do plenário para a realização de audiências públicas, palestras, fóruns, capacitação e outras

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

**Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *
Consultoria de Desenvolvimento Institucional**

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 * consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br**

atividades que incluam o interesse público local, desde que preserve os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade administrativa e eficiência.

Caberá à Casa de Leis definir o horário, material e o ônus das despesas extraordinárias (energia elétrica, material de limpeza, água, café, material de escritório) ocorridas por conta dessa utilização, visto que é de sua responsabilidade gerenciar as despesas e garantir o bom uso deste patrimônio público.

As despesas extraordinárias poderão ser arcadas pela própria Câmara quando a mesma entender, sendo também possível auferir receita para o custeio destas despesas excedentes, conforme se alicerça:

Receita Originária do Poder Legislativo Municipal

Encontra-se pacificado, doutrinariamente, que o Poder Legislativo pratica diversos atos civis e administrativos em nome próprio, tais como: celebração de contratos, titularidade em contas bancárias, sujeito passivo de obrigações previdenciárias, gestor dos bens que estão a seu serviço, bem como ser responsável por atos que preservem o equilíbrio fiscal.

Contudo, raso são os estudos que adentram a seara da constituição de receita originária ao Poder Legislativo Municipal, partindo das perspectivas trazidas da Emenda Constitucional nº 25/00 e da Lei Complementar nº 101/00, que sublevaram a responsabilidade pelas despesas públicas por órgão do Poder .

A responsabilização de atos que afetem limites e metas de equilíbrio fiscal trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as disposições inseridas pelo art. 29-A da Constituição Federal, são alvo de inúmeras críticas jurídicas e doutrinárias, porque fomentam a iniciativa de novos procedimentos mais coerentes com a Constituição.

Fruto do costume administrativo, os defensores desse *status quo* interpretam o art. 168, da Constituição Federal, no sentido que o Poder Legislativo não pode constituir receitas além do repasse orçamentário do duodécimo.

Constituição Federal

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *
Consultoria de Desenvolvimento Institucional

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 *** consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br

Trata-se, assim, de um silogismo, raciocínio dedutivo estruturado formalmente a partir de prolongada prática administrativa, baseados na concepção de que os órgãos do Poder Legislativo não são órgãos arrecadadores, ou seja, não podem auferir receitas derivadas.

Neste ponto, adentrar em alguns conceitos faz-se necessário para que a questão seja refletida a contento:

Receita pública é a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.

(BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças, Rio de Janeiro: Forense, 14ª ed., p. 116)

Receitas originárias são auferidas pelo Estado em decorrência da exploração do seu *próprio patrimônio*, agindo sem exercer o seu poder de soberania, não havendo, pois, obrigatoriedade no seu pagamento pelo particular, sendo, portanto, receitas *voluntárias, contratuais* e de *direito privado* (receitas patrimoniais).

Ricardo Lobo Torres leciona que as receitas originárias compreendem os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais. O referido jurista assim explica as referidas receitas:

a) **preço público ou tarifa** significam “o ingresso não-tributário devido ao Estado Administrativo Intervencionista como contraprestação por benefício recebido”;

b) **compensação financeira** corresponde à participação dos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva ou compensação financeira por exploração (CF, art. 20, §1º), sendo a compensação financeira regulada pela Lei nº 7.990, de 28.12.89;

c) **ingresso comercial** é o proveniente da exploração de monopólios e da manutenção de empresas estatais e também da exploração do negócio de loterias. (ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. Manual de direito financeiro e direito tributário. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 61)

No âmbito das receitas originárias, não há impeditivo legal a arrecadação direta do Poder Legislativo, quando no exercício da sua autonomia administrativa, cobrar aluguéis sobre a utilização do salão nobre de sua casa.

Neste sentido, encontra-se em trâmite, nesta Corte de Contas o Processo de Consulta nº 15.955-7/2009, referente a possibilidade de arrecadação pela Câmara Municipal de receita originária, como se segue:

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *
Consultoria de Desenvolvimento Institucional

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 *** consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br

Resolução de Consulta nº _____. Receita. Arrecadação. Receita originária. Câmara Municipal. Possibilidade, observadas condições.

Não há óbice legal quanto ao recebimento, pelo Poder Legislativo Municipal, de numerário alusivo à restituição de remuneração paga a servidor de seu quadro funcional cedido a ente do Estado, por tratar-se de uma espécie de receita originária, assim como aquelas advindas de aplicações financeiras, de aluguel de imóveis, entre outras.

Quando as receitas originárias incorrerem em sobra de recurso financeiro, deverão ser contabilizadas e devolvidas ao Poder Executivo, dentro do exercício financeiro em que ocorrerem, para serem redirecionadas no atendimento às políticas públicas.

Desta feita, resta esclarecer alguns aspectos sobre a forma legal para arrecadação deste recursos originários pelo Legislativo Municipal, conforme exposto:

Tributos e preços

Os tributos, sendo receitas derivadas, não se confundem com os preços, receitas originárias.

Tributos são receitas obtidas pelo Estado diretamente do patrimônio do particular e mediante a utilização do elemento coação.

Preços constituem receitas que o Estado, com base no art. 173 da CF, que autoriza a intervenção no domínio econômico, auferem em decorrência da exploração de seu próprio patrimônio ou do desempenho de atividades comerciais, financeiras, industriais, agindo como particular e não investido de sua soberania, remunerando serviços públicos inessenciais.

(...) Por sua vez, os preços são receitas voluntárias, contratuais e de direito privado, ainda que decorram de atividades em que o Estado aja de forma monopolística, reservando para si a exclusividade de tais atividades.

(...) A natureza do preço público não é afetada em razão de quem exige o seu pagamento, podendo ser órgãos da Administração Direta, autarquias ou empresas públicas, bastando que prestem serviços públicos não-essenciais, não se destinando, portanto, à remuneração de atividades gerais do Estado.

(...) Ocorre que no inciso III do parágrafo único do art. 175, a CF prescreve que a lei disporá sobre a política tarifária da prestação de serviços públicos sob regime de concessão ou permissão. **Assim, entendemos que a Constituição reserva o termo *tarifa* para significar a receita decorrente da prestação de serviços públicos sob o regime de concessão ou permissão. Disso resulta que as demais receitas contratuais não devem ser denominadas tarifas mas preços.**

(ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. Manual de direito financeiro e direito tributário. 18ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 220-222)

Ricardo Alexandre, em Direito Tributário Esquematizado (p. 56-59), apresenta notas distintas sobre taxa e preços públicos, quais sejam:

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *
Consultoria de Desenvolvimento Institucional

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 *** consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br

Conforme estudado, as taxas são cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Existem, portanto, taxas de **polícia** e taxa de **serviço**.

Ocorre que os serviços públicos também podem ser remunerados por preços públicos (tarifas), o que poderia gerar uma confusão conceitual entre as **taxas de serviço** e os **preços públicos**. Ambos possuem caráter contra prestacional, remunerando uma atividade prestada pelo Estado. Nos dois casos, há a exigência de referibilidade, ou seja, há de ser possível a perfeita identificação do beneficiário do serviço, que é devedor da taxa ou do preço público.

As semelhanças, contudo, param por aí. **O regime jurídico** a que estão submetidas as **taxas** é o **tributário**, tipicamente de **direito público**. Já as **tarifas** estão sujeitas a regime **contratual**, ineludivelmente de **direito privado**. Dessa diferença fundamental decorem as demais.

Como receita decorrente de uma exação cobrada em regime de direito público, **o produto da arrecadação da taxa é receita derivada**; enquanto que **a receita oriunda de preço público é originária**, decorrendo da exploração do patrimônio do próprio Estado.

Em consonância com a diferenciação apontada, o STF editou a seguinte Súmula:

STF – Súmula 545 – Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

Sendo assim, considera-se como serviços públicos não essenciais aqueles que quando não utilizados, não resulta dano ou prejuízo para a comunidade ou para o interesse público. Esses serviços são, em regra, delegáveis, vale dizer, podem ser concedidos e remunerados mediante preço público.

Sinteticamente, o autor Ricardo Alexandre apresenta as seguintes distinções:

TAXA	PREÇO PÚBLICO (TARIFA)
<ul style="list-style-type: none"> Regime jurídico de direito público. 	<ul style="list-style-type: none"> Regime jurídico de direito privado.
<ul style="list-style-type: none"> O vínculo obrigacional é de natureza tributária (legal), não admitindo rescisão. 	<ul style="list-style-type: none"> O vínculo obrigacional é de natureza contratual, admitindo rescisão.

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *

Consultoria de Desenvolvimento Institucional

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 * consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br**

<ul style="list-style-type: none">• O sujeito ativo é uma pessoa jurídica de direito público.	<ul style="list-style-type: none">• O sujeito ativo pode ser pessoa jurídica de direito público ou de direito privado.
<ul style="list-style-type: none">• O vínculo nasce independentemente de manifestação de vontade (compulsório).	<ul style="list-style-type: none">• Há necessidade de válida manifestação de vontade para surgimento do vínculo (é facultativo).
<ul style="list-style-type: none">• Pode ser cobrada em virtude da utilização efetiva ou potencial ou do serviço público.	<ul style="list-style-type: none">• Somente pode ser cobrada em virtude de utilização efetiva do serviço público.
<ul style="list-style-type: none">• A receita arrecadada é derivada.	<ul style="list-style-type: none">• A receita arrecadada é originária.
<ul style="list-style-type: none">• Sujeita-se aos princípios tributários (legalidade, anterioridade, noventena, etc.)	<ul style="list-style-type: none">• Não se sujeita aos princípios tributários.

Posto isto, é possível a cobrança de tarifa pela utilização do plenário da Câmara através de arrecadação direta, quando no exercício da sua autonomia administrativa.

Vale lembrar que o plenário é recinto solene e denota importância pública e por isso deve-se manter o decoro e seriedade nos instrumentos em pauta, tanto no exercício de suas funções como nos eventos realizados por terceiros.

Desta feita, compete à Casa Legislativa analisar o pedido de concessão do plenário para terceiros, de acordo com o regimento interno, e definir o ônus das despesas extraordinárias ocorridas por conta da utilização deste espaço, bem como garantir o decoro e seriedade nos instrumentos em pauta, visando preservar os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade administrativa e eficiência.

Isto posto, sugere-se, caso o Egrégio Tribunal Pleno comungue com esse entendimento, o seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº _____. Receita. Arrecadação. Receita originária. Câmara Municipal. Possibilidade de cobrança de tarifa pela utilização do plenário por terceiros.

1- Fica facultado às Câmaras Municipais instituírem cobrança de tarifas pelo uso do plenário por terceiros, desde que regulamente as condições e critérios objetivos para o aluguel do mesmo.

2- O recebimento de tarifa pela Câmara é possível uma vez que não há impeditivo legal na composição de receita originária, quando no exercício da sua autonomia administrativa.

CONSULTORIA TÉCNICA

Missão: Garantir consultoria técnica às unidades do TCE-MT e aos seus jurisdicionados, mediante a harmonização de entendimentos e procedimentos, a promoção do desenvolvimento institucional e a avaliação da administração pública, visando à efetividade das políticas públicas.

TC
Fl. _____
Rb. _____

Consultoria de Estudos, Normas e Avaliação * Consultoria de Orientação ao Jurisdicionado *
Consultoria de Desenvolvimento Institucional

3613-7563/7567/7685/7553/7554 – FAX:3 613-7566 * consultoria_tecnica@tce.mt.gov.br**

É o parecer que S.M.J. se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 18 de novembro de 2009.

Áurea Maria Abranches Soares
Técnico Instrutivo e de Controle

Osiel Mendes de Oliveira
Consultor de Estudos, Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica