

Processo n.º	13188-1/2009
Interessado	Câmara Municipal de Canarana
Assunto	Consulta
Revisor	Conselheiro Waldir Júlio Teis
Gabinete	nº 2/2010

VOTO-VISTA

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros e Senhor Procurador,

Após o voto do Conselheiro Campos Neto, relator neste processo, pedi e obtive vistas destes autos digitais, diante do permissivo regimental contido no artigo 67, da Resolução nº 14/2007, razão pela qual trago à apreciação do Tribunal Pleno este Voto.

Trata-se de consulta, processada em autos digitais, formulada pela Senhora Madelaine Terezinha Stragliotto, Presidente da Câmara Municipal de Canarana, por meio do Ofício nº 199/2009, na qual solicita parecer acerca da possibilidade de utilização do plenário do Poder Legislativo por toda a comunidade para eventos e palestras, além de entidades e órgãos públicos.

A consulente justificou tal indagação em razão de que isso tem elevado o valor de despesas mensais com energia elétrica, material de limpeza, café, açúcar, chá e água.

Em seguida, os autos foram tramitados para a Consultoria Técnica deste Tribunal, que emitiu o Parecer nº 103/2009, de 18/11/2009, no qual teceu considerações sobre a utilização do plenário legislativo, a possibilidade de auferimento de receita originária pelo Poder Legislativo municipal, com a demonstração da distinção entre taxas e preços públicos (tarifas).

Por fim, concluiu pela sugestão de emissão de verbete, nos seguintes termos:

“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.”

Em seguida, os autos digitais foram enviados ao Ministério Público de Contas, representado pelo eminente Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, que emitiu o Parecer nº 927/2010, de 17/2/2010, no qual opinou pelo acolhimento da posição da Consultoria Técnica, na essência, mas com modificações com relação ao verbete, na forma como segue:

“Resolução de Consulta nº _____. Câmara Municipal. Autorização de Uso de suas dependências à terceiros. Possibilidade. Necessidade de previsão legal. Observância aos princípios constitucionais da Administração Pública. Legalidade de cobrança de tarifa pela utilização do espaço.

1- É possível o empréstimo das dependências de Câmaras Municipais para particulares, desde que haja previsão legal e regulamentação de uso definindo as condições e critérios, dentro do princípios afetos à administração pública.

2- A cobrança de tarifa pela Câmara é possível para efeito de ressarcimento de gastos oriundos da utilização do espaço em horário não ordinário.”

Essa fundamentação foi acolhida pelo eminente Conselheiro relator em seu voto, cuja leitura no Tribunal Pleno ocorreu na sessão ordinária realizada em 23/3/2010.

Não obstante as razões bem fundamentadas das posições referidas, adoto uma linha de entendimento divergente. Para tanto, passo a expor meu entendimento, conforme segue abaixo.

Constato que os pareceres mencionados e o voto do Conselheiro relator abordaram o assunto de forma a admitir a possibilidade de que o Poder Legislativo venha a arrecadar receita originária, cobrando tarifa para tanto. Todavia, entendo que tal entendimento não pode ser acolhido.

Desde já admito que o tema enseja acirradas controvérsias doutrinárias. Há várias posições acerca do conceito, da classificação e da natureza jurídica das taxas, das tarifas e dos preços públicos.

Neste caso, a distinção feita pela Consultoria Técnica entre taxas e preços públicos está correta, em essência. Realmente é amplamente majoritário na doutrina e na jurisprudência (inclusive do STF) o entendimento de que as taxas têm natureza tributária, e por isso são impositivas, e como tal, submetem-se aos princípios correlatos, como a legalidade e a anterioridade. Além disso, constituem receita derivada, sempre originada de um vínculo de direito público.

Já os preços públicos (e as tarifas) são oriundos de receitas originárias, quando o Estado explora seu patrimônio e auferir receita dessa exploração, com vínculo facultativo e regime de direito privado, e não se submetem aos princípios tributários. Nesse caso, os ingressos daí decorrentes são denominados de receitas originárias.

Daí que as taxas são inconfundíveis com as tarifas e os preços públicos.

Porém, a Consultoria Técnica adotou o entendimento de que os preços públicos e as tarifas são institutos da mesma espécie. Parte da doutrina realmente comunga dessa posição.

Todavia, com a dinâmica da nova conjuntura do Direito Administrativo, surgiu moderno entendimento, o qual distingue os referidos institutos sob enfoque constitucional, de acordo com o art.

175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal, transcrito abaixo:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

(...)

III – política tarifária;” (grifo meu)

Esse dispositivo estabelece que lei disporá sobre a política tarifária, na prestação de serviços públicos, sob regime de concessão ou permissão. Assim, a tarifa seria somente a remuneração pela prestação de serviços públicos concedidos, enquanto que as demais receitas originárias seriam classificadas como ingressos, denominados de preços públicos, assim entendo.

Nesse sentido são os ensinamentos de Rodrigo Costa Barbosa, que assim se manifesta a respeito do tema:

“O preço público e a tarifa são a remuneração paga pelo usuário por utilizar um serviço público divisível e específico, regido pelo regime contratual de direito público. É a contraprestação pecuniária. **A principal diferença entre as espécies é que o preço público é receita do Estado, enquanto tarifa é receita do particular.**” - sem destaque no original - (In Taxa, preço público e tarifa: distinção e aplicabilidade prática, artigo disponível na *internet* no seguinte endereço http://www.juspodivm.com.br/i/a/%7BA359D605-2221-45F9-A18E-B6DB73DE6B68%7D_7.pdf. Acesso em 26/3/2010).

Entendimento semelhante é adotado pelo conhecido jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral (In Taxa, tarifa (preço público), preço (privado), e preço semiprivado ou quase-privado, artigo disponível na *internet*, no seguinte endereço: <http://www.celc.com.br/comentarios/pdf/163.pdf>, acesso em 26/3/2010).

Dessa forma, de início cabe deixar claro que, caso fosse entendido como admissível que o Poder Legislativo explorasse seu patrimônio, a contraprestação por tal exploração, em uma relação privada, seria feita mediante preço público e não tarifa.

Afirmo que a receita proveniente do direito de uso e gozo, durante certo lapso de tempo, de bem infungível, neste caso, imóvel público, não pode ser entendida como “prestação de serviço público”, para conceituá-lo como recebível mediante “tarifa”, nos termos do art. 175, da Constituição da República. Por isso, entendo se tratar de preço público, pois não se desprende “força de trabalho” para a obtenção de tal receita.

Por outro lado, a essência da questão em análise é anterior ao debate acima mencionado.

Antes de tudo, cabe perquirir se o Poder Legislativo pode auferir receita originária. Isso porque esse Poder exerce a função administrativa de maneira atípica, apenas e tão somente para permitir o exercício de sua autonomia administrativa e financeira, de forma a garantir seu funcionamento, na forma preconizada no art. 2º, da Constituição da República, tendo como exclusivo ingresso de receitas, somente as transferências constitucionalmente previstas, conforme o art. 168, da CR, que assim estabelece:

“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.”

Não há qualquer dúvida na interpretação do dispositivo retrotranscrito, de que a receita do Poder Legislativo e dos demais nominados, é decorrente exclusivamente de repasse de dudécimos, e ainda, com datas pré-fixadas para que os referidos poderes e órgãos possam desenvolver suas atividades de forma independente.

Por outro lado, também não restam dúvidas de que compete ao Poder Executivo a iniciativa de elaboração das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a arrecadação da receita para a manutenção das atividades do Estado, sendo que essas atividades financeiras são fiscalizadas pelo Poder Legislativo, conforme preceitua o art. 165, da Constituição da República.

Desse modo, a título de exemplo, a realização de concurso público e o pagamento de seu pessoal, bem como o pagamento de materiais de consumo, são realizados no âmbito do próprio Poder Legislativo, de maneira autônoma.

Nesse sentido, o exercício dessa função é atípica, serve apenas para garantir as condições de funcionamento do Poder, para com isso possibilitar o exercício de suas atividades finalísticas.

Entretanto, a propriedade e a exploração de bens imóveis, entre outras atividades, constituem atividades a cargo exclusivo do Poder Executivo, haja vista que essas são típicas funções administrativas, a cargo desse Poder, por comando constitucional.

O Poder Legislativo não possui patrimônio próprio, de maneira distinta do ente federado do qual faz parte, no caso o município, pois somente este possui personalidade jurídica.

Respeita-se a posição em sentido contrário, adotada pela Consultoria Técnica, de que os demais Poderes poderiam explorar patrimônio imóvel afetado para seu uso, porém, com ela não se pode concordar.

Primeiro, porque os imóveis destinados ao uso dos demais poderes não lhes pertencem, mas sim, são de propriedade do município, ente federado ao qual pertencem como divisão funcional.

Os imóveis destinados ao uso dos poderes Legislativo e Judiciário, então, são de propriedade do ente com personalidade jurídica ao qual pertencem, estando apenas com destinação específica dada por lei para o respectivo uso nela previsto.

Isso se explica em razão de que a classificação e o conceito dos bens públicos encontram-se nos arts. 98 a 103, do Código Civil, nos quais está expresso que os bens públicos pertencem à pessoa jurídica de direito público interno.

Os bens públicos são divididos em: de uso comum (aqueles indistintamente utilizáveis por todos, como mares, rios e ruas), de uso especial (os destinados a serviço da administração) e dominicais (os que constituem o patrimônio das pessoas de direito público, como direito pessoal ou real).

A esse fenômeno de destinação específica de um bem público, como de uso especial, se dá o nome de afetação.

Assim, para ser mais claro quanto a este caso em análise, quando um imóvel de propriedade do município é destinado, por lei, à utilização do Poder Legislativo, significa que a destinação desse patrimônio fica vinculada à tal atividade (o que só pode ser modificado por lei).

Mas isso não significa que a propriedade desse bem passa para o poder em questão, mas tão somente seu uso, nos limites legais, tendo em vista a impossibilidade desse poder em ser titular de direitos, até mesmo porque o domínio dos bens é do município, cuja representação em juízo é exercida pelo prefeito, nos termos do art. 12, inciso II, do Código de Processo Civil.

Em outro sentido, a exploração econômica do patrimônio público somente é possível quando esse não esteja afetado a uma finalidade especial, e, por óbvio, pode ocorrer apenas com relação aos bens dominicais. Dessa maneira, tal exploração cabe exclusivamente ao Poder Executivo, pois essa é uma função típica dele.

O argumento utilizado pela Consultoria Técnica para justificar sua posição, de que não há lei que impeça o Poder Legislativo de auferir receita originária, também não se sustenta. Na medida em que não há lei que traga tal permissão, essa conduta é vedada, porque em direito público o princípio da legalidade somente permite que se faça o que a lei determina, ao contrário do regime de direito privado, em que se dá o contrário.

As normas de direito financeiro preveem que o Poder Legislativo deve auferir receita exclusivamente do repasse do duodécimo, observados os limites constitucionais, conforme o art. 168, c/c o art. 29-A, ambos da CR, este alterado pela EC nº 58/2009.

Alegar lacuna normativa para justificar a possibilidade do Legislativo poder auferir receita originária mediante a exploração econômica de seus bens, é fazer uma interpretação extensiva temerária, para querer dizer algo que a lei não disse realmente, e inverter o princípio da legalidade que rege a administração pública.

Ademais, uma interpretação sistemática e finalística da Constituição Federal, e das normas gerais de direito financeiro em vigor, conduzem à posição ora defendida, a qual, não por acaso, é a tradicionalmente seguida sobre o tema.

Também é relevante salientar que nem mesmo com a edição de lei municipal, que traga uma previsão nesses moldes, isso seria possível, pois em que pese caber aos entes federados legislar concorrentemente acerca de direito financeiro, compete à União legislar sobre as normas gerais nessa questão, conforme dispõe o art. 24, inciso I, § 1º, da Constituição Federal, e essa previsão genérica de o Poder Legislativo poder auferir receita originária, além do repasse do duodécimo, não existe no modelo nacional.

Por sua vez, a Constituição Federal prevê, em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração pública.

A Lei 4.320/1964, recepcionada materialmente como lei complementar, que traz as normas gerais de gestão financeira e patrimonial da administração pública, de acordo com a determinação constitucional, estabelece no art. 56, o denominado princípio da unidade de tesouraria ou da unidade de caixa, conforme transcrição a seguir:

“Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio da unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.”

Segundo esse princípio, a totalidade das receitas deve ingressar em um único caixa e daí os recursos deverão ser destinados para custear todas as despesas e investimentos públicos, conforme previsão da lei orçamentária anual.

Obviamente, o Poder responsável por esse caixa único é o Poder Executivo. Isso demonstra, por mais esse motivo, que não cabe ao Poder Legislativo a capacidade de arrecadar nenhuma receita.

Em resumo, a afetação de um imóvel para o funcionamento do Poder Legislativo garante a destinação exclusiva desse bem, que é oponível contra terceiros, e inclusive contra o próprio Poder Executivo (como garantia do princípio da separação dos poderes), mas isso não significa a transferência da sua propriedade, como visto.

Quanto ao assunto específico trazido pela consulta, com relação à utilização do espaço para a realização de eventos por parte da comunidade em geral, bem como de outros órgãos públicos, é imprescindível que fique claro, como exposto acima, o seguinte: tal espaço trata-se de um bem imóvel especial, de propriedade do município, afetado por lei para a utilização exclusiva da câmara de vereadores.

Partindo-se dessa premissa, é inadmissível o Poder Legislativo auferir receita em decorrência da utilização desse espaço, tanto pela impossibilidade desse Poder de obter receitas originárias, por falta de autonomia constitucional nesse sentido (e pela aplicação do princípio legal da unidade de caixa), tanto pela afetação legal que incide sobre o bem.

Sob outro ponto de vista, deve-se levar em conta o relevante fato de que a essência mesma da atividade do Poder Legislativo é a representação popular, e como tal, nada mais justo que o espaço destinado ao funcionamento desse poder, possa ser amplamente utilizado pela população em geral, na consecução de atividades de caráter público, desde que tenham importância e relevância coletivas e que não prejudiquem os trabalhos legislativos ordinários.

Porém, quando o ambiente for esporadicamente utilizado por terceiros, que não tenham objetivo público, deve o município cobrar por tal cessão, mediante previsão legal específica para isso, com a competência arrecadatória a cargo do Poder Executivo.

Por outro lado, as despesas, como serve de exemplo o consumo de energia elétrica, que não sejam diretamente ocasionadas pela utilização do prédio, devem ser suportadas por quem realizar o evento, assim como lanches e cerimonial. Penso que, nesse caso, o consumo de energia elétrica não seja tão significativo, a ponto de comprometer o orçamento da câmara municipal.

Em outra perspectiva, se houver gastos excessivos que tornem inviável a cessão para terceiros do espaço destinado às suas atividades, deve o Poder Legislativo avaliar, à luz do caso concreto, a conveniência e a oportunidade dessa cessão, principalmente em favor de outros órgãos públicos, como o Poder Judiciário, haja vista que esses órgãos também têm verbas próprias para o custeio de suas atividades.

O que não se pode admitir é o Poder Legislativo ter autonomia arrecadatória de qualquer receita, em virtude de que esse Poder se submete ao limite constitucional insculpido no art. 29-A, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 58/2009, bem como do princípio legal da unidade de caixa, que veda a fragmentação da arrecadação de receita pelo ente respectivo, e do princípio insculpido no art. 168, da CR.

Desse modo, a posição da Consultoria Técnica, como também a conclusão do parecer do Ministério Público de Contas nesse ponto, não podem ser acolhidas. Assim, sugiro a redação do verbete, pelas razões acima expostas, na forma como segue:

“Resolução de Consulta nº _____. Câmara municipal. Auferimento de receita originária. Impossibilidade. Imóvel destinado ao seu funcionamento. Propriedade do município. Uso especial afetado por lei. Utilização pela comunidade e por demais órgãos que atenda ao interesse coletivo. Possibilidade. Respeito ao limite de gastos. Ônus da sua função típica. Fora desses casos, cobrança pelo município. Lei específica.

O Poder Legislativo não pode auferir receitas originárias. Somente pode receber repasse de duodécimo, dentro dos limites constitucionais. O imóvel destinado ao funcionamento do Poder Legislativo, quando próprio, é de domínio do município respectivo. Deve ser afetado para uso especial desse órgão e somente pode ser utilizado por terceiros gratuitamente mediante finalidade pública de interesse coletivo, respeitados os limites de gastos desse Poder. Se for utilizado esporadicamente por terceiros, sem finalidade pública, o município deve cobrar por isso, na forma da lei específica.”

Desse modo, está sendo atendida a dúvida do consulente nos termos acima, que é dotada de normatividade a partir de sua publicação.

DISPOSITIVO

Posto isso, não acompanho o entendimento da Consultoria Técnica, conforme exposto no Parecer nº 103/2009, de 18/11/2009, e acolho em parte o Parecer do Ministério Público de Contas nº 927/2010, de 17/2/2010, elaborado pelo Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, bem como acompanho em parte o entendimento do Conselheiro relator, e **voto no sentido de conhecer a consulta e no mérito responder ao consulente** que: o Poder Legislativo não pode auferir receitas originárias. Somente pode receber repasse de duodécimo, dentro dos limites constitucionais. O imóvel destinado ao funcionamento do Poder Legislativo, quando próprio, é de domínio do município respectivo. Deve ser afetado para uso especial desse órgão e somente pode ser utilizado por terceiros gratuitamente mediante finalidade pública de interesse coletivo, respeitados os limites de gastos desse Poder. Se for utilizado esporadicamente por terceiros, sem finalidade pública, o município deve cobrar por isso, na forma da lei específica.

É como voto.

Cuiabá-MT, 26 de março de 2010.

WALDIR JÚLIO TEIS
Conselheiro