



**PROCESSO Nº : 17.261-8/2010**  
**INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM/MT**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO CAMPOS NETO**

## **A U T O S D I G I T A I S**

### **PARECER Nº 7118/2010.**

#### **I – RELATÓRIO.**

1. Versam os autos do processo marginado sobre consulta subscrita pelo **Sr. Gerson Antonio Maurina**, Prefeito do Município de Santa Carmem, objetivando parecer técnico do E. Tribunal de Contas do Estado acerca possibilidade de a Prefeitura Municipal custear a obra de reforma da Câmara Legislativa Municipal.

2. Com efeito, de forma objetiva, eis a indagação do Consulente:



*“Pode o Poder Executivo Municipal executar com orçamento próprio do município uma obra de reforma e ampliação da sede do Poder Legislativo deste Município, tendo em vista o bem estar inscrito no patrimônio público municipal?”*

3. Os cultos expertos da Consultoria Técnica manifestaram nos autos, segundo os termos propugnados na consulta, face ao preenchimento dos requisitos objetivos e subjetivos do expediente jurídico, bem como acerca da matéria questionada nos autos.
4. É o sucinto relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO.

### II. 1 – Do juízo de admissibilidade da consulta formulada.

5. A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a dúvida quanto à **interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares**, concernentes à matéria de sua competência. Ressalte-se, por oportuno, que a resposta à consulta é sempre em tese, em situação abstrata, não podendo versar sobre caso concreto, exceto na hipótese do § 2º, do art. 232, do Regimento Interno do E. TCE.
6. Para tanto, é imprescindível, ainda, que o legitimado formule a consulta em tese, apresentando-a através de quesitos objetivos. Somente quando for constatado **relevante interesse**



**público**, devidamente motivado, é que o Tribunal de Contas poderá conhecer de consulta em caso concreto, oportunidade na qual a resposta será, sempre, em tese (*ex vi* do art. 48 e parágrafo único, da LC nº 269/2007).

7. Assim, cuida-se de um procedimento de extrema importância, porquanto a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal referido).

8. Nesse contexto, uma vez não preenchido qualquer dos requisitos de admissibilidade da consulta (os quais integram o próprio conceito acima mencionado), compete ao Conselheiro Relator arquivá-la, conforme autoriza o art. 232, § 3º, da Resolução nº 14/2007 (RI-TCE/MT).

9. No vertente caso, observa-se que a consulta foi formulada por autoridade legítima, eis que se trata do Prefeito Municipal. Portanto, resta preenchido o pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

10. Além do mais, extraem-se dos autos da consulta marginada, a existência de correlação entre a dúvida levantada e a matéria de competência desse E. Tribunal de Contas, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

11. Convém ressaltar também, que a matéria de fundo da consulta em foco afigura-se como questão que representa verdadeiro “benefício qualificado para coletividade”, o que evidencia um interesse



público passível de ser respondida a consulta à luz da legislação aplicável à espécie.

12. Com efeito, os pressupostos objetivos de admissibilidade são condições que autorizam a consulta, a teor do disposto no artigo 48 da Lei Complementar nº 2269/2007 e artigo 232, do Regimento Interno dessa Corte de Contas. O não preenchimento desse requisito impede seja conhecida a consulta.

13. Feitas tais considerações preliminares, o Ministério Público de Contas, preambularmente, manifesta-se pelo conhecimento da consulta.

## **II.2 – Mérito.**

14. Como relatado alhures, versa a consulta epigrafada acerca da possibilidade de o Poder Executivo Municipal executar com orçamento próprio do Município, a reforma e ampliação da Sede do Poder Legislativo de Santa Carmem, vez que o bem está inscrito no patrimônio público municipal.

15. A objetividade na resposta à consulta formulada possui aspecto ímpar, uma vez que versa o respeito da aplicação de recursos na realização de despesa com obra pública, notadamente a reforma e ampliação das Casa Legislativa local.

16. Em primeiro lugar, a atividade administrativa está atrelada ao princípio da legalidade, sob pena de ato praticado pelo gestor ser considerado ato de improbidade administrativa. Por seu turno, dispõe a Lei nº 8.429/1992 em seu artigo 11, senão vejamos:



*“(...) constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que **virole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, (...).**” (destaquei).*

17. À luz das diretrizes acima expostas, oriundas da Lei de Lei de Improbidade Administrativa, conclui-se que a atuação do administrador deve ser pautada pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme expressa determinação constitucional no art. 37, *caput*.

18. De outro lado, sob a ótica da autonomia administrativa conferida pela Constituição da República aos Municípios, este possui liberdade para compor seu governo, bem como administrar interesses locais, nos termos do artigo 30, inciso I.

19. De outra senda, a Câmara Legislativa Municipal não detém personalidade jurídica, mas tão-somente personalidade judiciária, possuindo legitimidade para postular em Juízo em hipóteses restritas, apenas em defesa de sua próprias prerrogativas e de atos interna corporis. Assim, a Casa Legislativa local, por não possuir personalidade, não ostenta capacidade para ser sujeito de direitos e obrigações.

20. Por tal razão, o bem imóvel em que se encontra a sede do Poder Legislativo pertence ao respectivo Município, na medida em que esse possui personalidade jurídica.

21. Nessa órbita, ao Município incumbe a administração de seus próprios bens, por representar aquela parcela de autonomia



constitucional assegurada para preservar e administrar tudo o que for de interesse local.

22. Hely Lopes Meirelles afirma que o conceito de administração de bens envolve “*o poder de utilização e conservação das coisas administradas, diversamente da idéia de propriedade, que contém, além desses, o poder de oneração e de disponibilidade e a faculdade de aquisição*” (Licitação e Contrato Administrativo, 14<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007).

23. Por conseguinte, cabe ao alcaide a gestão e conservação do patrimônio público, devendo ressaltar que qualquer obra pública somente pode ser iniciada, se houver recursos para tanto.

24. Exatamente com o objetivo de permitir a preservação do patrimônio público, no caso da reforma da Câmara Legislativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seus artigos 44 a 46 da LRF, traz diversas regras acerca das condutas permitidas e vedadas ao administrador na função de gestor da coisa pública.

25. No tocante ao início de novos projetos em obras públicas, somente após a conclusão das obras já iniciadas e o atendimento a despesas com a conservação do patrimônio, impondo assim a manutenção dos bens públicos como dever do administrador.

26. Outrossim, dois conceitos fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser trazidos desde logo aos gastos com obras públicas, quais sejam, planejamento e a transparência.

27. Isso é que se extrai do artigo 1º, inciso I, que deixa dúvida. Eis o que dispõe a lei, senão vejamos:



“Art. 1º (...)

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”*

28. Do mesmo modo, não se concebe o anunciado planejamento na realização de eventual obra pública, se ausentes os três instrumentos legais previstos na Constituição Federal, estes, aliás, que fundamentam o conceito nuclear de planejamento - as leis orçamentárias: o **plano plurianual**, a **lei de diretrizes** e o **orçamento anual**.

29. Em apertada síntese, podemos dizer que o plano plurianual corresponde ao desdobramento do orçamento-programa (artigo 165, § 1º, da CF, sendo norma que define o planejamento das atividades governamentais).

30. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (artigo 165, § 2º, da CF), compreende as metas e prioridades da Administração. E, por fim, o orçamento anual, compreende aspecto fiscal, de investimento e da seguridade social.



31. A idéia de planejamento encarece a necessidade do administrador de planejar, no sentido de prever ações, projetar situações, diagnosticar com precisão o que deseja, o que dispõe, inclusive em termos de recursos públicos, e como deverá concretamente alcançar as metas delineadas nas aludidas leis orçamentárias. É sobre essa visão administrativa que o alcaide consulente deve pautar sua conduta na reforma da Câmara Legislativa de Santa Carmem.

32. De mais a mais, a contratação das obras públicas em geral fica sujeita licitação, observadas as normas gerais de Lei nº 8.666/1993 e as especiais da legislação municipal pertinente.

33. Extremamente usual a realização de despesa pública sem cuidados, movida apenas por interesses pessoais, políticos, partidários ou mesmo, por submissão a pressões legítimas da sociedade, mas não integrante do planejamento de desembolso de recursos.

34. Destarte, no desempenho da função de manter e conservar os bens públicos, o gestor deve observar os artigos 15, 16 e 17 da LRF, que impõem a necessidade de planejamento para realização das despesas.

35. Assim, a preocupação do gestor para com os recursos públicos, corresponde em uma atenta observância das regras previstas na Constituição Federal, Lei de Licitações e Lei de Responsabilidade Fiscal, além da Lei de Improbidade Administrativa, refletindo moderação e economicidade nos gastos, bem como equilíbrio fiscal e preponderância do interesse público nos atos administrativos, sobretudo respeito aos princípios da moralidade, isonomia, eficiência,



legalidade e competitividade, devendo eventual despesa com a reforma da Câmara Municipal, a ser executada com o recursos do Poder Executivo, o que é possível, atender a tais preceitos normativos.

### III – CONCLUSÃO.

36. Dessa maneira, O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS manifesta:

a) pelo conhecimento da consulta marginada, eis que restam preenchidos os pressupostos subjetivos e objetivos de admissibilidade;

b) profira resposta à consulta nos termos expostos nesse parecer, com a ressalva de que a deliberação plenária não constitui prejulgado do fato ou caso concreto, nos termos do art. 232, 2º, do RI-TCE/MT.

37. É o Parecer.

38. Cuiabá/MT, 17 de setembro de 2010.

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador-Geral