



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 80/2020

Teresina (PI), 06 de julho de 2020.

Assunto: Projeto de Resolução Normativa Lei nº 117/2020

Autor: Ver. Mesa Diretora

Ementa: “Disciplina a gestão de patrimônio da Câmara Municipal de Teresina e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

A Mesa Diretora da Câmara de Teresina apresentou projeto de Resolução Normativa com seguinte ementa: “Disciplina a gestão de patrimônio da Câmara Municipal de Teresina e dá outras providências.”

As razões das propostas foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº 111/2018:**

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete **analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa**; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas*

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Da análise da proposição, observa-se que o projeto pretende disciplinar a gestão do patrimônio da Câmara Municipal, abordando os seguintes aspectos: pedidos de material permanente, responsabilidade pela guarda e conservação de materiais



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

permanentes, inventário de materiais permanentes, movimentação de materiais permanentes, alienação de material, entre outros.

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se, de antemão, que o caso dos autos remete à organização dos serviços e bens sob administração da Casa legislativa. Sendo assim, pode-se concluir que compete à Mesa Diretora propor esta resolução, de acordo com o art. 16, I, do regimento interno da Câmara de Teresina:

Art. 16. Compete à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado:

I - propor ao Plenário projeto de resolução que disponha sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções da Câmara Municipal, bem como projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores;

Desta maneira, correta a utilização da Resolução normativa de que trata o art. 58 da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM:

Art. 58. A resolução destina-se a regular matéria de natureza político-administrativa da Câmara Municipal, de sua competência exclusiva, não dependendo de sanção ou veto do Prefeito Municipal.

Parágrafo único. As resoluções se dividirão em:

a) normativas, que deverão ser submetidas ao Plenário;

Assim, exercida corretamente a iniciativa da proposição em tela, pois aviada pelo órgão adequado.

Quanto à temática versada nos autos, impende anotar que o modelo federativo brasileiro incluiu os municípios, a par dos Estados e da União, como ente federado. Isso implica dizer que o Município constitui-se em ente federativo, integrante da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, e, sendo assim,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

é detentor de autonomia, consubstanciada na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, com enfoque no artigo 18 da Constituição Federal (CF).

Nesse ponto, impende assinalar que o Poder Legislativo, na esfera municipal, incumbe à Câmara de Vereadores, a qual goza de independência em relação ao Executivo, conforme art. 2º da CF e também tem iniciativa para dispor sobre organização e funcionamento dos seus serviços, conforme artigo 51, IV, da Constituição Federal, em decorrência do princípio da simetria.

Dito isso, revela-se que os bens sob a administração da Câmara Municipal são caracterizados como bens públicos e, desse modo, devem estrita obediência às regras da Lei n. 8.666/93, quanto aos requisitos e procedimentos necessários à sua alienação.

Por outro lado, cumpre sublinhar que a Câmara, como órgão público, não detém personalidade jurídica, e os bens sob sua responsabilidade, na verdade, pertencem ao Município, como ensina Hely Lopes Meirelles¹. A esse respeito, confira a anotação a seguir, extraída do site² "www.buscadordizerodireito.com.br":

A personalidade judiciária da Câmara Municipal e da Assembleia Legislativa é ampla? Elas podem atuar em juízo em qualquer caso? NÃO. Elas até podem atuar em juízo, mas apenas para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão.

A Câmara dos Vereadores ajuizou ação contra a União pedindo que esta liberasse os repasses do Fundo de Participação do Município (FPM) que tinham sido retidos. A Câmara possui legitimidade ativa para essa demanda?

NÃO. Para se aferir se a Câmara de Vereadores tem legitimidade ativa, é necessário analisar se a pretensão deduzida em juízo está, ou não, relacionada a interesses e prerrogativas institucionais do órgão.

1

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª edição, Malheiros, 2006.

2

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Personalidade judiciária das Câmaras Municipais e das Assembleias Legislativas. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/577bcc914f9e55d5e4e4f82f9f00e7d4>>. Acesso em: 06/07/2020



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Para o STJ, uma ação pedindo a liberação de FPM é uma pretensão de interesse apenas patrimonial do Município e que, portanto, não está relacionado com a defesa de prerrogativa institucional da Câmara Municipal. STJ. 2ª Turma. REsp 1429322-AL, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 20/2/2014 (Info 537).

Os bens públicos transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo são bens de propriedade do Município, cabendo ao Legislativo a administração de tais bens, ou seja, utilização, guarda, conservação. Nessa linha, confira a LOM:

Art. 108. Compete ao Prefeito Municipal a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto aos seus servidores.

Art. 109. Os bens móveis do Município deverão ser cadastrados, com a identificação e classificação pela natureza, destinação, valor e servidor responsável.

§ 1º Os bens imóveis serão classificados em livro próprio, com os dados referentes ao registro em cartório.

§ 2º Anualmente, será feito o inventário dos móveis e imóveis do Município.

Art. 110. A alienação de bens municipais far-se-á de conformidade com a legislação pertinente.

Desse modo, é possível concluir que os bens pertencem ao Município e sua alienação, via de regra, deve ser feita pela Prefeitura, mediante procedimento licitatório. No entanto, tendo em vista a autonomia concedida pela Constituição Federal ao Legislativo, este pode realizar a alienação, desde que haja autorização do Poder Executivo, pois como os bens estão sob sua guarda e administração, está mais apto a melhor determinar a conveniência ou não da alienação.

Noutro passo, cumpre asseverar que a Câmara Municipal não é unidade arrecadadora de receita pública, seja originária ou derivada. De acordo com o art. 168 da Constituição Federal, os recursos financeiros correspondentes à dotação orçamentária do Poder Legislativo serão a este entregues pelo Executivo, até o dia 20 de cada mês.

Ademais, os gastos da Câmara Municipal devem estar em concordância com o art. 29-A da CF que estabelece o limite de despesas do Poder Legislativo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Refletindo essa posição, confira o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco:

PROCESSO TC Nº 1060047-4 PRESTAÇÃO DE CONTAS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE OROBÓ (EXERCÍCIO DE 2009) RELATOR: CONSELHEIRO ROMÁRIO DIAS ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA DECISÃO T.C. Nº 0808/11: [...] Determinar, por fim, ao atual gestor da citada Câmara Municipal, com base no art. 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que: a) institua controle de despesas com combustíveis (mapa de abastecimento, relatório de viagens/utilização, relatório mensal de abastecimento, registro de quilometragem rodada, menção às placas dos veículos nas notas fiscais, requisições com os dados necessários para identificação dos veículos); b) repasse à Prefeitura do valor referente à alienação do veículo (R\$ 18.100,00), uma vez que a receita proveniente da venda de bem público pertence ao Município, e não ao Poder Legislativo (Decisão TC nº 0029/04) (grifamos)

[...] Observamos ainda que o montante pode ser devolvido à Câmara pela Prefeitura, devendo então ser considerado como antecipação de duodécimo, o que garante a obediência aos limites impostos pelo art. 29-A da Constituição Federal. Quanto ao quarto questionamento, as considerações feitas nos itens anteriores também são pertinentes ao seu PARECER/CONSULTA TC-001/2013 dv/sj/lr deslinde.

Gozando a Câmara de autonomia nos termos da Carta Magna e como a doação não gera receita, pode o Poder Legislativo praticá-la, desde que que obedecidos os ditames da Lei n. 8.666/93, art. 17, II, "a", quais sejam: avaliação prévia dos bens a serem doados; que a doação seja para fins e uso de interesse social; que seja feita uma avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica em relação a outra forma de alienação.

Impende ressaltar, por fim, que o cumprimento dos critérios legais acima elencados deve restar claro no procedimento administrativo de alienação, devendo cada etapa ser registrada por escrito nos autos, a fim de conferir total transparência e controle do ato.

A par da explanação acima, ainda é digno de nota, considerando a leitura da Seção VIII (Da Alienação de Material) do Projeto de Resolução Normativa (artigos 29 - 45), que a União possui competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações, em todas as modalidades, para a administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsto no art. 22, XXVII, da CF/1988.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Nesse diapasão, impende sublinhar que a União, no exercício da competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações, editou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, segundo a qual (art. 17), são requisitos para a alienação de bens da Administração Pública: demonstração de interesse público devidamente justificado, avaliação prévia, licitação, ressalvadas as situações especiais contempladas na respectiva lei, e autorização legislativa, esse último requisito exigível somente quando se tratar de bem imóvel. Ressalte-se que a inobservância dessas exigências invalida a alienação.

Especificamente sobre a alienação de bens móveis, cumpre destacar que, de acordo com o art. 17, caput e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93, tal alienação está subordinada à existência de interesse público, devidamente justificado, e será precedida de avaliação e licitação, sendo esta dispensada nos casos das alíneas "a" a "g" do dispositivo legal citado.

Sendo assim, a Câmara Municipal, ao alienar bens móveis, deverá observar os requisitos da Lei nº 8.666/93, quais sejam: existência de interesse público, a avaliação prévia, a necessidade de realização de procedimento licitatório, a modalidade de licitação a ser adotada.

Ademais, o Poder Legislativo municipal deve estar atento ao regramento da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM - que prevê o seguinte:

Art. 109. Os bens móveis do Município deverão ser cadastrados, com a identificação e classificação pela natureza, destinação, valor e servidor responsável.

§ 1º Os bens imóveis serão classificados em livro próprio, com os dados referentes ao registro em cartório.

§ 2º Anualmente, será feito o inventário dos móveis e imóveis do Município.

Art. 110. A alienação de bens municipais far-se-á de conformidade com a legislação pertinente.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 111. A afetação e a desafetação de bens municipais dependerão de lei.

Parágrafo único. As áreas transferidas ao Município em decorrência da aprovação de loteamento serão consideradas bens dominiais enquanto não se efetivarem benfeitorias que lhes deem outra destinação, e não poderão ser inferiores a 20% (vinte por cento) da área total do loteamento, já excluídas aquelas destinadas às avenidas e ruas.

Art. 112. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, conforme a exigência de interesse público.

Parágrafo único. O Município poderá ceder seus bens a outros entes públicos, inclusive os da administração indireta, desde que atendido o interesse público.

Art. 113. Nenhum servidor será dispensado, transferido, exonerado, nem será aceito o seu pedido de exoneração ou rescisão, sem que o órgão responsável pelo controle dos bens patrimoniais da Prefeitura, ou Câmara Municipal, ateste a devolução dos bens móveis do Município sob sua guarda.

Art. 114. O órgão competente do Município será obrigado, independentemente de despacho de qualquer autoridade, a abrir inquérito administrativo e a propor, se for o caso, a competente ação civil e penal contra o servidor, sempre que forem apresentadas as denúncias contra o extravio ou danos de bens municipais.

Art. 115. O Município, preferentemente à venda ou à doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência.

Parágrafo único. A concorrência poderá ser dispensada, quando o uso destinar-se à concessionária de serviço público, às entidades assistenciais ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado.

A par dos dispositivos da LOM, não se tem notícia de legislação municipal fincando diretrizes sobre doações de móveis municipais, em complementação ao supracitado art. 17 da Lei 8.666/93, de maneira que a colmatação da lacuna deve ser procedida em estrita consonância com a Lei Orgânica do Município, a Constituição do Estado e a Constituição Federal, além da Lei 8.666/93.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Demais disso, cumpre salientar que os artigos 32 e 33 apresentam incompatibilidade com o ordenamento jurídico, haja vista que versam sobre matéria inserida na competência privativa da União de legislar sobre direito eleitoral, qual seja, condutas vedadas em ano eleitoral (art. 22, inciso I, da CF/88 e artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Por fim, quanto ao artigo 45 do PRN, tratando sobre o recolhimento dos recursos provenientes da venda de material ao Fundo da Câmara Municipal, é imperioso que sejam adotadas as cautelas e observações constantes do Acórdão nº 743/16 do Tribunal de Contas do Piauí, exarado no processo TC nº. 018.711/15, assim ementado:

Consulta. Município de Teresina. Câmara Municipal Análise técnica circunstanciada. Admissibilidade e Resposta aos quesitos formulados nos seguintes termos: a) As despesas realizadas por fundo especial criado no âmbito do Poder Legislativo devem se submeter ao limite constitucional estabelecido no art. 29- A, IV da Constituição Federal (4,5%); b) A Câmara Municipal não pode repassar ao fundo o saldo positivo resultado da economia do exercício financeiro; c) Os fundos especiais não podem receber recursos de natureza extraorçamentária; d) Os recursos dos fundos especiais devem ser aplicados exclusivamente em despesas orçamentárias.

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposta normativa disciplina matéria de cunho administrativo da Câmara Municipal, observando a iniciativa do órgão legitimado para a propositura e a espécie normativa aplicável ao caso, ressaltando-se, contudo, as observações acima feitas em relação à Seção VIII (Da Alienação de Material) do Projeto de Resolução Normativa (artigos 29 - 45).

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **VIABILIDADE** da tramitação, discussão e votação do projeto de resolução normativa ora examinado, ressaltando-se, contudo, os dispositivos da Seção VIII (Da Alienação de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Material) do Projeto de Resolução Normativa (artigos 29 - 45) contrários às observações acima explanadas.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle e - coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Co.
- Assessora Jurídica - Legislativa - C.M.T.
Mat.: 07883-2