



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Processo nº: **682415/25**
Entidade: **CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ**
Interessado: **GILMAR ROBERTO DE REZENDE**
Assunto: **CONSULTA**
Instrução nº: **138/26 - CAIS**

CONSULTA. Reforma de prédio do Poder Legislativo. Possibilidade de licitação e execução da obra pelo Poder Executivo. Patrimônio municipal de interesse comum. Cooperação entre Poderes condicionada à previsão no PPA, LDO e LOA. Observância dos arts. 165, 167 e 168 da Constituição Federal. Limite de gastos do Legislativo (art. 29-A). Duodécimo. Impossibilidade de retenção de saldo por simples empenho. Vedação à execução orçamentária cruzada entre Poderes. Empenho privativo do órgão contratante. Formulação de respostas. Ao Ministério Público de Contas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada perante este Tribunal de Contas do Estado do Paraná pela Câmara Municipal de Andirá (Peça 3), nos seguintes termos:

01 – É possível que o Poder Executivo licite a reforma do prédio do Poder Legislativo?

02 – Poderia a Câmara deixar empenhado, a favor da empresa contratada para a reforma, parte de seu duodécimo e, desta forma, não devolver os valores ao final do exercício, mantendo-o em caixa?

03 – Em caso afirmativo à questão anterior, poderia a Câmara iniciar o exercício seguinte com esse dinheiro em caixa, já empenhado? Considerando que as obras são pagas por etapas de conclusão, portanto, o dinheiro ficaria empenhado, mas seria liquidado conforme a execução da obra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

A presente Consulta foi instruída com Parecer Jurídico (Peça 4), subscrito pelo Departamento Jurídico da Câmara Municipal, no bojo do qual entendeu-se, quanto ao primeiro questionamento, possível a cooperação técnica e financeira entre os Poderes, *“desde que formalizada mediante instrumento jurídico adequado (convênio, termo de cooperação ou congêneres), tal medida justifica-se pelo interesse público e pela eficiência administrativa, sobretudo quando o Poder Executivo detém melhor estrutura técnica e operacional”*. Para tanto, recomendou-se a observância de três providências essenciais: A) Inclusão da obra no Plano Plurianual do Município; B) Previsão orçamentária específica na LOA da Câmara Municipal; e C) Celebração de Termo de Cooperação ou instrumento equivalente entre os Poderes. Adicionalmente, salientou que *“o imóvel em que se encontra sediada a Câmara é de propriedade do Município, após doação do Estado do Paraná, de uso exclusivo do Legislativo, nos termos da Lei Estadual 21.026/2022”*.

Quanto ao segundo questionamento, aduziu que *“a Câmara não pode empenhar valores próprios diretamente à empresa contratada pelo Executivo, sob pena de irregularidade na execução orçamentária. Nessa hipótese, o repasse deve ser feito ao Executivo, mediante o instrumento de cooperação, com posterior prestação de contas”*. Por fim, acerca do terceiro questionamento, entendeu que *“é possível que a Câmara inicie o exercício seguinte com recursos em caixa, desde que tais valores estejam empenhados e vinculados a obrigação contratual vigente e, portanto, configurem restos a pagar”*, ressaltando que *“Eventual saldo remanescente do duodécimo, não vinculado a despesa alguma, deverá ser restituído ao Executivo, nos termos do art. 168, §2º da CF”*.

Protocolada nesta Corte de Contas, a presente Consulta foi distribuída à relatoria do Exmo. Conselheiro Durval Amaral (Peça 5), o qual verificou *“estarem presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa”*, motivo pelo qual conheceu da presente consulta (Peça 6), encaminhando os autos à Escola de Gestão Pública para atendimento ao disposto no artigo 313, § 2º, do RITCE-PR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

A Escola de Gestão Pública – Área de Jurisprudência apresentou Informação (Peça 8), contendo decisões relacionadas ao caso concreto. Em seguida, o Exmo. Relator determinou o encaminhamento dos autos a esta CAIS, para instrução (Peça 9). Esta Unidade Técnica, então, considerando o disposto no art. 252-C do Regimento Interno desta Casa, remeteu os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização – CGF, a qual informou que “o tema abordado na presente Consulta impacta na atividade de fiscalização” (Peça 12), retornando os autos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, como bem pontuado pela Escola de Gestão Pública – Área de Jurisprudência (Informação nº 28/26), o objeto da presente Consulta consiste em examinar a possibilidade de que o Poder Executivo realize licitação para a execução de obra de reforma no prédio do Poder Legislativo municipal, custeada com recursos do duodécimo repassado à Câmara, bem como envolve a viabilidade de a Câmara empenhar parte de seu duodécimo em favor da empresa contratada para a reforma e, em caso afirmativo, se seria possível iniciar o exercício financeiro subsequente com esse valor em caixa, desde que regularmente empenhado e vinculado à obrigação contratual.

Pois bem, acerca do primeiro questionamento, esta Unidade Técnica destaca no quanto decidido no [Acórdão nº 1727/07 – STP](#), prolatado no bojo do Processo nº 43977-2/07, por intermédio do qual, em consulta formulada pela Câmara Municipal de Curitiba, assim decidiu este Tribunal:

1) Há possibilidade de que o Poder Executivo realize a construção da Sede do Poder Legislativo, administrando todos os aspectos de cumprimento da licitação e das exigências operacionais e de fiscalização da obra?

Sim. Conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas, é salutar a coordenação de esforços dos Poderes visando ao atingimento do bem comum. Aliás, essa união de esforços se coaduna com os princípios diretores da atividade do Estado, especialmente através da busca de diminuição de despesas e do atingimento de maior eficiência no emprego dos bens e servidores públicos.

2) Os valores despendidos com a construção da Sede do Poder Legislativo, nos moldes propostos, comporiam o limite total de despesas do poder legislativo?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Uma vez que o Poder Executivo efetuará um adiantamento do valor total da obra (aproximadamente quinze milhões de reais), que deverá ser ressarcido pelo Poder Legislativo no período de 120 meses mediante desconto nos repasses mensais, tais deduções devem ser incluídas no limite de despesas da Câmara Municipal. Saliente-se que a regra inserta no artigo 29-A da Constituição Federal apenas retira do respectivo limite de gastos os realizados com inativos.

Finalmente, destaca-se observações efetuadas durante o trâmite do expediente no sentido de que:

- Antes da tomada das providências visando a construção do novo prédio deve ser verificado se o terreno e edifícios onde hoje funcionam suas instalações já são propriedade municipal;
- A construção deve ser objeto de inclusão na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2008 e na Lei Orçamentária do próximo exercício;
- Devem ser observadas as regras dos artigos 16 e 17 da LC 101/2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Outrossim, no bojo do [Acórdão n° 206/17](#), prolatado nos autos de n° 45365-7/14, este TCE-PR assim se manifestou ao responder Consulta formulada pela Câmara Municipal de Paranacity:

1) Pretendendo a Câmara Municipal adquirir terreno para a construção da futura sede, considerando sua ausência de personalidade jurídica, deve realizar processo licitatório para a futura aquisição ou obrigatoriamente o Executivo Municipal deve fazê-lo?

1) Não há vedação para que a Câmara Municipal realize o procedimento licitatório visando à aquisição do imóvel para sede do Poder Legislativo **desde que observados os seguintes requisitos:**

- a) previsão da despesa no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- b) previsão da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual do Poder Legislativo.
- c) edição de lei específica autorizando sua aquisição.
- d) formalização da aquisição por meio de escritura pública, com a observância dos requisitos da Lei Civil (preço, consentimento e forma) e do regime jurídico-administrativo (processo administrativo, prévia avaliação, lei específica, demonstração do interesse público e devido procedimento licitatório ou sua dispensa: art. 24, X, Lei n.º 8/666/93) e posterior transcrição no Cartório de Registro de Imóveis, nos termos previstos no art. 531, do Código Civil.
- e) que a despesa com a aquisição do imóvel componha o limite das despesas totais do Poder Legislativo Municipal, nos termos previstos no art. 29-A, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

De maneira semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, ao responder Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Capim Branco, assim se pronunciou:

- 1) As Câmaras Municipais têm autonomia para gerir os bens públicos de uso especial pertencentes ao Município e afetados às suas atividades.
- 2) Cabe ao Poder Legislativo, no exercício da autonomia administrativa, a avaliação acerca da conveniência e da oportunidade de realizar reformas nos imóveis por ele ocupados, sem necessidade de submissão à apreciação do chefe do Poder Executivo quanto aos aspectos discricionários da decisão.
- 3) É possível que as Câmaras Municipais elaborem sua proposta de orçamento com a previsão de dotações voltadas à realização de reforma em imóvel público municipal afetado às suas atividades, desde que observadas as normas de planejamento, situação em que as despesas devem ser contabilizadas para aferição do limite previsto no art. 29-A da Constituição da República.
- 4) **Nada impede que o Poder Executivo realize as obras de reforma de imóvel utilizado pela Câmara Municipal, com os recursos de suas próprias dotações orçamentárias, ou o faça em parceria com o órgão do Legislativo, com a divisão proporcional das despesas, haja vista o interesse recíproco na conservação do patrimônio pertencente ao Município, sempre condicionado à previsão nos instrumentos de planejamento.**

(Processo 1076917. Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão. TRIBUNAL PLENO – 26/8/2020)

Por derradeiro, consigne-se precedente do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – TCE-MT:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CARMEM. BEM PÚBLICO. REFORMA E AMPLIAÇÃO REALIZADAS PELA PREFEITURA. POSSIBILIDADE.

- 1) **É possível que a Prefeitura Municipal realize, com dotação e recursos próprios, a reforma e/ou ampliação da sede da Câmara Municipal, pois trata-se de patrimônio do município. Para tanto, é necessário que haja previsão nas peças de planejamento orçamentário;** e,
- 2) A Câmara Municipal pode executar as obras de reforma ou ampliação da sua sede com dotação e recursos próprios, hipótese em que as despesas estarão incluídas no limite de gastos do Poder Legislativo Municipal (artigo 29-A, CF), ou ainda, poderá firmar acordo para rateio das despesas com a Prefeitura Municipal, caso em questão incluídas nos limites de gastos com o Legislativo somente as despesas realizadas pela Câmara.

(Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 3/2011. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Domingos Neto. Sessão de 15/02/11.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Dos precedentes acima colacionados, depreende-se convergência no entendimento de que a preservação de prédio da Câmara Municipal, tratando-se o imóvel afetado às atividades do Legislativo municipal de bem público pertencente à municipalidade, interessa não apenas à Câmara Municipal, mas também aos outros Poderes, na medida em que a manutenção de suas funcionalidades salvaguarda o patrimônio público de todo o Município.

Por conseguinte, concluiu-se, de forma uníssona, que a contratação e execução de obra de prédio para abrigar a Câmara Municipal pode ser realizada, em parte ou integralmente, pelo Poder Executivo, com previsão no orçamento deste Poder, observada a existência de previsão de referido investimento no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Outrossim, a obra pode ser realizada em parceria entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, com as respectivas parcelas constando do orçamento de cada Poder. No entanto, deverão ser observadas as limitações de gastos impostos à Câmara, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal¹.

Adiante, esta Unidade Técnica julga pertinente a transcrição dos seguintes dispositivos da Constituição Federal, diretamente relacionados ao presente caso:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

[...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

¹ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

[...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado **sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão**, sob pena de crime de responsabilidade

[...]

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015\)](#)

[...]

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.

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 2º **O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

Em sede conclusiva, no tocante ao primeiro questionamento, entende-se que, à luz dos precedentes desta Corte e de outras Cortes de Contas, bem como do regime constitucional de planejamento e execução orçamentária, não há impedimento jurídico para que o Poder Executivo realize a licitação e a execução de obra de reforma em prédio afetado ao Poder Legislativo, por se tratar de patrimônio municipal cujo interesse de preservação é comum aos Poderes, desde que a despesa esteja regularmente prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, observando-se o art. 165 e as vedações do art. 167 da Constituição Federal, acima transcritas.

Adicionalmente, registre-se que a atuação do Poder Executivo pode ocorrer de forma integral ou em regime formal de cooperação com o Legislativo, como convênio, termo de cooperação ou congênere, sem prejuízo da autonomia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

administrativa da Câmara, devendo, contudo, as despesas suportadas por esta compor o limite previsto no art. 29-A da Constituição². Corrobora-se, sob esse prisma, o entendimento de que *“o instrumento a ser firmado entre os Poderes deverá prever expressamente a responsabilidade de cada parte, forma de repasse, execução, acompanhamento técnico e prestação de contas, sob pena de irregularidade na aplicação dos recursos”*.

Quanto ao segundo questionamento, corrobora-se a definição constante do Parecer Jurídico (Peça 4) de que o empenho *“não representa o pagamento efetivo, mas o comprometimento do orçamento para determinada despesa, assegurando que o valor reservado não seja utilizado em outra finalidade”*. Complementarmente, caso não possa ser liquidado no mesmo exercício financeiro, será registrado como restos a pagar no seguinte, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64³.

Outrossim, compreende-se acertada a conclusão de que *“a Câmara não pode empenhar valores próprios diretamente à empresa contratada pelo Executivo, sob pena de irregularidade na execução orçamentária. Nessa hipótese, o repasse deve ser feito ao Executivo, mediante o instrumento de cooperação, com posterior prestação de contas”*, sendo que *“Somente se a própria Câmara realizasse a licitação é que poderia emitir o empenho diretamente em favor da empresa contratada, hipótese em que os valores permaneceriam em caixa e seriam liquidados conforme o avanço físico da obra”*. Em outras palavras, o empenho é ato privativo do órgão contratante e pressupõe vínculo jurídico direto entre a Administração e o credor, não sendo juridicamente admissível, portanto, que a Câmara empenhe recursos diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo.

² Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

³ Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Por derradeiro, em virtude da resposta fornecida acima, reputa-se prejudicado o terceiro quesito formulado, haja vista que eventual inscrição em restos a pagar somente seria válida se a despesa tivesse sido regularmente constituída no âmbito da própria Câmara. Caso contrário, a manutenção desses valores configuraria retenção indevida de duodécimo e burla ao regime da anualidade orçamentária.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar – CAIS opina que, na presente Consulta formulada pela Câmara Municipal de Andirá, sejam fornecidas as seguintes respostas, formuladas em tese:

1 – É possível que o Poder Executivo licite a reforma do prédio do Poder Legislativo?

Sim. É juridicamente possível que o Poder Executivo realize a licitação e a execução de obra de reforma em prédio afetado ao Poder Legislativo, por se tratar de patrimônio municipal cujo interesse de preservação é comum aos Poderes, desde que a despesa esteja prevista no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, observando-se os arts. 165 e 167 da Constituição Federal. A atuação pode ocorrer de forma integral ou em regime de cooperação com a Câmara, sem prejuízo da autonomia administrativa do Legislativo, devendo as despesas por este suportadas compor o limite do art. 29-A da Constituição, com estrita observância da disciplina de repasses duodecimais prevista no art. 168.

02 – Poderia a Câmara deixar empenhado, a favor da empresa contratada para a reforma, parte de seu duodécimo e, desta forma, não devolver os valores ao final do exercício, mantendo-o em caixa?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar

Não. Não é admissível que a Câmara empenhe parte de seu duodécimo diretamente em favor de empresa contratada pelo Poder Executivo com o objetivo de evitar a devolução de saldo ao final do exercício, haja vista que a despesa deve ser necessariamente empenhada pelo órgão contratante.

03 – Em caso afirmativo à questão anterior, poderia a Câmara iniciar o exercício seguinte com esse dinheiro em caixa, já empenhado? Considerando que as obras são pagas por etapas de conclusão, portanto, o dinheiro ficaria empenhado, mas seria liquidado conforme a execução da obra.

Prejudicado em virtude da resposta fornecida no item anterior.

CAIS, 13 de fevereiro de 2026.

Ato emitido por:

RAFAEL CHAVES FONSECA
Auditor de Controle Externo - Jurídico
Matrícula 52.657-6
Documento assinado digitalmente

Ato conferido por:

EDILSON GONÇALES LIBERAL
Auditor de Controle Externo - Jurídico
Matrícula 51.472-1
Documento assinado digitalmente

Ato encaminhado por:

THIAGO NAPOLI CIRIACO DIAS
Matrícula nº 51.965-0
Coordenador
Documento assinado digitalmente

Encaminhe-se ao MPC, nos termos do art. 353 do Regimento Interno.