

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE JIQUIRIÇÁ

PROCESSO Nº 05412e20

PARECER Nº 00644-20

EMENTA: PANDEMIA. COVID-19. AÇÕES DE COMBATE AO NOVO CORONAVIRUS. POSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DE RECEITAS REPASSADAS AO EXECUTIVO MUNICIPAL NO PRESENTE EXERCÍCIO. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO NAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCERNENTES A COTA MENSAL REPASSADA AO LEGISLATIVO – DUODÉCIMO. POSSIBILIDADE DE ACORDO FORMAL ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO POR ANALÓGIA. OBSERVÂNCIA A REQUISITOS OBRIGATÓRIOS.

1- Em conformidade ao quanto determinado no art. 29-A da Constituição Federal, e na ausência de determinações que possam modificar o entendimento, a exemplo de uma Emenda Constitucional, ou mesmo ordem na esfera judicial quando provocada, entende-se, mesmo neste momento da pandemia, pela prevalência da necessária transferência dos valores pertinentes ao repasse do duodécimo pelo Executivo ao Legislativo Municipal nos moldes representados constitucionalmente, quais sejam: percentuais variáveis que envolvem a faixa populacional a serem aplicados ao somatório da receita tributária e as transferências constitucionais arrecadadas pelo Município no ano de 2019. Neste ponto, cumpre-se advertir que havendo impactos financeiros devido a diminuição nos repasses aos cofres municipais no presente exercício, à luz do quanto exposto no caput art. 29-A, tais consequências terão ligação direta com os cálculos dos valores transferidos a título de duodécimo para o exercício de 2021.

2- Cabe registrar que diante da situação atual, que exige medidas eficientes do Estado para proteção dos direitos fundamentais à vida e a saúde de sua população, que muitas vezes podem impactar diretamente na queda de arrecadação prevista em orçamento pré-definido, entende-se pela possibilidade de um acordo formal entre o Executivo e o Legislativo, no sentido de, respeitando os índices mínimos de gastos das Câmaras, haver uma diminuição dos valores repassados mês a mês no que concernem aos repasses do duodécimo. Contudo, necessário pontuar que tal conduta deve ser utilizada com a anuência do Casa Legislativa, em votação, respeitando os índices mínimos para a manutenção mensal dos gastos do referido poder.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. João Fernando Alves Costa, Prefeito do Município de Jiquiriçá, endereçada a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 05412e20, com os seguintes questionamentos:

1. Diante da Pandemia de conhecimento de todos, amplamente divulgada onde causará também um impacto financeiro aos Municípios referente a redução do FPM e demais receitas Livres, o chefe do EXECUTIVO deve cumprir com o valor do Duodécimo calculado e divulgado por este egrégio tribunal?
2. Caso seja afirmativa a resposta anterior, pode o chefe do executivo no período de decreto emergencial, realizar transferências financeiras menores do que a cota mensal calculada?
- 3.

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não cabe analisar as particularidades de casos concretos apresentados nas narrativas remetidas a esta Corte de Contas, em especial, sobre as medidas efetivas a serem tomadas pelo Gestor, no período da pandemia relacionada a COVID-19.**

Na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida disseminação e contaminação propagada pelo coronavírus no corpo humano, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate do temido COVID-19, com a veiculação e publicação de inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto de pandemia.

Nesta esteira, o Governo Federal, publicou em 07.02.2020, a Lei n. 13.979/20, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”. Dias após a sua edição, essa lei sofreu alterações em decorrência das Medidas Provisórias 926, 927 e 928, todas do ano de 2020.

Da leitura conjugada dos seus artigos iniciais, com as disposições do Decreto n. 10.282/2020, que a regulamenta, extrai-se que as medidas ali delineadas devem ser adotadas, no âmbito das

respectivas competências, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio do Ministro da Saúde e pelos gestores locais, por autorização daquele em situações específicas, e visam, precipuamente, a proteção da coletividade.

O seu cumprimento é obrigatório pelas pessoas, sob pena de responsabilização nos termos previstos em legislação própria.

Ademais, à luz do que reza o §1º, do art. 3º, da Lei n. 13.979/20: “As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

Diante do quanto acima explicitado, cumpre-se afirmar que os gastos municipais, agora precisam ser reorganizados diante da pandemia da COVID- 19, e suas implicações no orçamento público. Assim, alguns esclarecimentos devem ser evidenciados no que pertine a transferência da parcela do duodécimo por parte do Executivo ao Legislativo municipal à luz do quadro acima delineado.

De início, crucial anotar que, no que toca ao ingresso de receita no âmbito do Poder Legislativo Municipal, até o advento da Emenda Constitucional nº 25/2000, admitia-se a execução das suas despesas pelo Executivo local. Após a referida Emenda, que acrescentou o art. 29-A, à Constituição Federal, bem como a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução das despesas do Poder Legislativo, obrigatoriamente, passou a ser efetivada de forma direta.

Veja-se que o Poder Executivo apenas arrecada receitas públicas e, de acordo com o art. 168, da CF/88, repassa, até o dia 20 de cada mês, valores necessários à manutenção e funcionamento dos outros Poderes, que, **por não terem receita própria, contam apenas com tais recursos.**

Eis o teor do citado artigo 168, da CF/88:

“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)

Vê-se que o próprio Legislador Constituinte Derivado não previu a possibilidade de outra fonte de receita para o Poder Legislativo, a não ser a proveniente do repasse do duodécimo.

Importante pontuar que a sistemática introduzida pelo art. 29-A, da Carta Magna, alterada pela Emenda Constitucional nº 58/2009, trata da limitação do total da despesa do Poder Legislativo, **representada por percentuais, variáveis de acordo com a faixa populacional, a serem aplicados sobre o somatório da receita tributária e transferências constitucionais efetivamente arrecadadas pela Municipalidade no exercício anterior.** Confira-se:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, 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, efetivamente realizado no exercício anterior:**

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia 20 (vinte) de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.” (grifo nosso)

Tem-se, pois, que, através da nova disciplina constitucional, o estabelecimento da previsão orçamentária das Câmaras de Vereadores deixou de ficar ao arbítrio da vontade Legislativa Municipal, tendo sido limitada por critérios objetivos. Sendo assim, não mais prevalece o entendimento de que o repasse de recursos do Executivo se fará pela real necessidade da Câmara ou pela simples liberação das verbas consignadas no orçamento do Município para a manutenção do Poder Legislativo.

Ademais, em um entendimento mais apurado do quanto determinado no dispositivo constitucional acima demonstrado, necessário se faz pontuar que a expressão “**efetivamente realizado no exercício anterior**”, evidenciado no caput do art. 29- A, possui relação direta com as receitas concretizadas, ou seja, aquelas que ingressaram em definitivo no âmbito das receitas municipais, ou seja, somente entram na base de cálculo na apuração de repasses para o Legislativo

Municipal aquelas receitas efetivamente realizadas no momento de sua arrecadação, **tendo como cabe o exercício anterior.**

Corroborando com tal entendimento, segue transcrição de resposta a consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, acerca da referida matéria, vejamos:

“Despesa. Limite. Poder Legislativo Municipal. Gasto total. Base de calculo. inclusão dos créditos tributários a receber.

Os créditos a receber relativos a tributos ainda inscritos nao fazem parte da base de calculo do repasse ao Poder Legislativo.

[...]

São computados na base de calculo para efeito do repasse financeiro ao Poder Legislativo a receita efetivamente arrecadada, proveniente dos recebimentos dos créditos inscritos em dívida ativa, relativos a tributos. Com relação aos créditos a receber, relativos a tributos ainda inscritos, estes não fazem parte da base de calculo. A matéria em questão ja foi objeto de decisão do Acórdão n. 1.773/2001. (TCEMT. Processo n. 6.012-3/2001.

Assunto: Consulta. Acórdão n. 868/2003. Sessão de julgamento 20/05/2003. Rel. Cons. Ary Leite de Campos. *Doe* 16/06/2003.). (g.n)

Com efeito, estabeleceu-se, pois, que os recursos pertencentes ao Poder Legislativo não serão liberados apenas com base na simples previsão hipotética da receita municipal mas, sim, levando em consideração a receita efetivamente realizada no exercício anterior.

Ou seja, para fixação do orçamento da Câmara de Vereadores, deve ser observado o limite máximo de gastos conferidos ao Poder Legislativo Municipal, pois, o Prefeito não poderá efetuar repasses que superem este valor máximo de gastos, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, nos termos do §2º, inciso I, do art. 29-A, da CF/88. Desta feita, o Prefeito deverá transferir para a Câmara o valor dos duodécimos mensais, conforme vaticina o art. 168, da CF/88, acima transcrito.

A Constituição do Estado da Bahia, de igual forma, em seu art. 163, disciplina que:

“Art. 163 - Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, serão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da Lei Complementar a que se refere o art. 159, §9º.”

Acrescente-se, por oportuno, que a elaboração do orçamento a ser executado pela Câmara Municipal é de competência do próprio Legislativo e encaminhado ao Poder Executivo para ser inserido na Proposta Orçamentária do Município.

Isso porque, em obediência ao Princípio da Unidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Tal princípio é mencionado no *caput* do

art. 2º, da Lei nº 4.320/1964, e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada nível federativo – a Lei Orçamentária Anual.

Os limites estabelecidos pelo legislador no art. 29-A, da Carta Magna constituem-se num marco a não ser transposto, não sendo, portanto, parâmetro ou autorização para gastos totais do Legislativo Municipal. Com efeito, o aludido dispositivo constitucional não cuida de repasse de duodécimo para as Câmaras Municipais. **Fixa limites, isso sim, para as despesas totais do Poder Legislativo Municipal.**

Desse modo, com base nos argumentos dispostos acima, esta Corte de Contas, há muito, sustenta o entendimento que a única fonte de recursos da Câmara Municipal provem do duodécimo repassado pelo Executivo, não lhe cabendo o recolhimento ou a movimentação de qualquer numerário estranho àquele.

Assim, em consulta ao link Portal do Gestor, no ícone “Duodécimo”, disponibilizado no site deste TCM/BA, na data de 08/04/2020, o valor correspondente ao ano de 2020, para o município de Jiquiriçá perfaz o valor mensal de R\$ 122.599,11 (cento e vinte e dois mil, quinhentos e noventa e nove reais e onze centavos), cálculos estes realizados com base nas receitas tributárias e transferências recebidas pelo município no exercício de 2019.

Com efeito, o repasse duodecimal previsto no art. 168 da Constituição Federal atende ao princípio da autonomia financeira e se destina a garantir a independência e autogoverno dos órgãos e Poderes constitucionais. Por esta razão, o repasse a menor, a maior, bem como seu atraso, implica no crime de responsabilidade, *ex vi* o art. 29, §2º, da Constituição:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, 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, efetivamente realizado no exercício anterior

(...)

2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

§ I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

§ II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

§ III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Outrossim cumpre-se ressaltar que na hipótese de, ao final do exercício financeiro, remanescer saldo em poder da Câmara, **que não se vincula ao adimplemento de “restos a pagar” ou de**

obrigações compromissadas, tal valor deve ser devolvido aos cofres municipais, não havendo que se falar em dedução do montante a ser repassado no exercício financeiro seguinte.

No particular, esta Corte de Contas, por intermédio da Resolução nº 222/92, que “Enumera irregularidades e falhas que poderão motivar a rejeição de contas municipais”, no artigo 2º, inciso XLIV, preceitua que:

“Art. 2º - São consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, poderão motivar a rejeição de contas municipais, aquelas a seguir especificadas:

(...)

XLIV - a ausência de devolução, ao erário, do saldo financeiro da Câmara Municipal existente em 31 de dezembro de cada exercício, à exceção dos recursos financeiros que se vinculem exclusivamente ao pagamento de “Restos a Pagar”, na exata quantia dos compromissos correspondentes;

(...)” (destaques aditados)

Do mesmo modo, a Resolução nº 1.060/2005 desta Corte de Contas, que “Estabelece normas para a apresentação da prestação de contas mensal e anual de Prefeituras e Mesas de Câmaras e dá outras providências”, determina que:

“**Art. 10.** A prestação de contas anual encaminhada pela Mesa da Câmara deverá conter:

(...)

3. cópia dos comprovantes do recolhimento do saldo do exercício (caixa e/ou banco) ao tesouro municipal, à exceção dos recursos financeiros que se vinculem exclusivamente ao pagamento de 'restos a pagar', bem como das obrigações compromissadas a pagar da Câmara;

(...)” (destaques no original e aditados)

No caso de descumprimento da obrigação de devolução do saldo remanescente do duodécimo, poderá o Poder Executivo recorrer ao Judiciário com a finalidade de obter decisão judicial capaz de respaldar sua pretensão.

Desta forma, da leitura do quanto exposto até aqui, pode-se extrair que **o entendimento até o momento firmado por este Tribunal é de que a Câmara Municipal não é um agente**

arrecadador, sendo que a sua fonte de receitas decorre do repasse do duodécimo pelo Executivo, calculado nos termos do art. 29-A, da CF/88, e que, na hipótese de ao final do exercício financeiro remanescer saldo, esse deve ser devolvido à conta do Tesouro.

Desta maneira, entende-se que em conformidade ao quanto determinado no citado art. 29-A da Constituição Federal, e na ausência de determinações que possam modificar o entendimento ali contido, a exemplo de uma Emenda Constitucional, ou mesmo uma ordem na esfera judicial quando provocado, entende-se pela prevalência da necessária transferência dos valores pertinentes ao repasse do duodécimo pelo Executivo ao Legislativo Municipal nos moldes representados constitucionalmente, quais sejam: percentuais variáveis que envolvem a faixa populacional a serem aplicados ao somatório da receita tributária e as transferências constitucionais arrecadadas pelo Município de Jiquiriçá no ano de 2019.

Todavia, apesar das considerações explanadas até aqui, é oportuno registrar que diante da situação atual, que exigem medidas eficientes do Estado para proteção dos direitos fundamentais à vida e a saúde de sua população, que muitas vezes podem impactar diretamente na queda de arrecadação prevista em orçamento pré-definido, entende-se pela possibilidade de um acordo formal entre o Executivo e o Legislativo, no sentido de, respeitando os índices mínimos de gastos das Câmaras, haver uma diminuição dos valores repassados mês a mês no que concernem aos repasses do duodécimo.

Assim, a ausência de imutabilidade dos valores repassados pela administração executiva ao legislativo, já encontra guarida com relação à possibilidade de se destacar do valor do duodécimo repassado à Câmara a quantia correspondente ao seu débito previdenciário assumido pelo Executivo, sublinhamos que a jurisprudência admite, em caráter extremante esporádico, tal medida, desde que exista autorização expressa do Legislativo neste sentido, em atenção aos princípios da independência e harmonia dos Poderes.

Isto porque, como já mencionado, o Executivo, não pode, unilateralmente, deduzir valor do duodécimo devido ao Poder Legislativo, sob pena de incorrer no crime de responsabilidade (art. 29-A, §2º, inciso III, da CF/88), além de violar o quanto disposto no art. 168, do texto constitucional.

O E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta nº 944683, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Publicada em 14/05/2017, sobre o tema em foco, orientou o seguinte:

“(…) 1. De início, insta registrar que esta Corte já se posicionou sobre o procedimento a ser adotado na dedução do duodécimo devido ao Poder Legislativo, das parcelas pagas pelo Município ao INSS, para pagamento de dívida previdenciária da Câmara Municipal, em pareceres exarados nos autos das Consultas nºs 617.046 (29/03/2000), 887.880 (18/09/2013) e 879.998 (19/03/2014), conforme bem anotou a Unidade deste Tribunal, Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas.

Transcrevo, então, excertos das duas decisões mais recentes sobre o tema:

Consulta nº 879.998 (19/3/2014), sob a relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz:
CONSULTA – MUNICÍPIO – DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA DO LEGISLATIVO – PARCELAMENTO DA DÍVIDA COM A AUTARQUIA FEDERAL – ASSUNÇÃO DO PAGAMENTO PELO MUNICÍPIO – DEDUÇÃO DAS PARCELAS PAGAS PELO EXECUTIVO DOS VALORES DO DUODÉCIMO DEVIDO AO LEGISLATIVO – POSSIBILIDADE, SE FORMALIZADO ACORDO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO – CONTABILIZAÇÃO DO PARCELAMENTO: A PREFEITURA E A CÂMARA MUNICIPAL DEVERÃO EVIDENCIAR EM REGISTROS CONTÁBEIS PRÓPRIOS O VALOR DO PARCELAMENTO DA DÍVIDA.

- a) O Município, pessoa jurídica de direito público interno, é o responsável pela negociação e celebração de parcelamento de débitos previdenciários, mesmo daqueles regulamentados pela Instrução Normativa n. 91, de 2003, do INSS;
- b) O Poder Legislativo municipal, em decorrência de sua autonomia, deve arcar com o parcelamento de débitos previdenciários com o INSS, devendo a Câmara Municipal inserir em seu orçamento, dotação própria para essa finalidade;
- c) O Poder Executivo somente poderá deduzir, mensalmente, as parcelas da dívida previdenciária de responsabilidade do Legislativo do valor do repasse à Câmara Municipal, caso haja celebração e formalização de acordo entre Executivo e Legislativo municipais, o qual pode ser exteriorizado, até, mediante a edição de lei local, caso assim decidam os acordantes, justamente para que não haja violação ao disposto no art. 29-A da Constituição brasileira, e para que sejam respeitados os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes;
- d) A contabilidade da Prefeitura e da Câmara Municipal deverá evidenciar em registros contábeis próprios o valor do parcelamento da dívida previdenciária de responsabilidade do Poder Legislativo.

Consulta nº 887.880 (18/9/2013), relatada pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

O Município que assumir o pagamento de dívida previdenciária da Câmara, referente ao não recolhimento e repasse da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento de pessoal do órgão, não poderá, unilateralmente, deduzir este valor do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo, sob pena de crime de responsabilidade (art. 29-A, §2º, inciso III, da CR/88), e de violação à norma do art. 168 da Constituição de 1988.

Nessa hipótese, deve o Chefe do Executivo representar ao Tribunal de Contas do Estado, ao Ministério da Fazenda, ou ao Ministério Público do Estado, comunicando a ilegalidade praticada pelo Presidente da Câmara, para que sejam tomadas as devidas providências.

Nada impede, porém, que seja celebrado acordo entre os Poderes para que o Município arque com o parcelamento tributário dos valores devidos pela Câmara Municipal à Previdência. Nesse caso, fica o Poder Executivo autorizado a descontar nos duodécimos devido ao Poder Legislativo o montante pago pelo Município ao INSS em razão do débito previdenciário.

2. Não obstante haver pareceres sobre o pagamento pelo ente municipal de dívida previdenciária, cumpre registrar que inexistiu parecer em sede de Consulta, exarado por esta Corte, acerca do pagamento pelo Poder Executivo, de dívidas outras da Câmara Municipal decorrentes de condenações judiciais, mediante acordo firmado entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipal e homologado pelo Poder Judiciário.

3. Será, então, necessário analisar se, na hipótese de condenações judiciais do Município, de outras dívidas originárias de inadimplência do Poder Legislativo, que não às de natureza previdenciária, também seria possível o pagamento direto pelo Poder Executivo, como também acerca da necessidade de acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipal, que autorize os respectivos pagamentos por meio do Caixa Único do Município, com a dedução das importâncias pagas, do repasse duodecimal, como forma de legitimar a retenção dos valores correspondentes pelo Poder Executivo com a anuência do Poder Legislativo.

4. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, ao dispor sobre os Poderes da União, consagrou o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes, assegurando a autonomia financeira e administrativa a cada ente da federação. O art. 29-A da Constituição do Brasil, em seu § 2º, estabelece:

Art. 29 - A

§2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (g.n).

O art. 168 da Constituição Federal de 1988, a seu turno, preceitua:

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.

5. A execução do orçamento na forma prevista e aprovada na Lei Orçamentária Anual, como regra, confere segurança e confiabilidade na execução orçamentária, respeitando a autonomia entre os Poderes, cabendo ao Poder Executivo e Legislativo municipal honrar, respectivamente, suas despesas, assumindo seus próprios pagamentos. Essa regra pode comportar exceção, e essa ocorre, quando o Município é o responsável pelo pagamento e não, individualmente cada Poder.

6. Em regra, a retenção de parte do duodécimo, em virtude de antecipação do pagamento pelo Poder Executivo de despesas do Legislativo Municipal, mediante acordo entre os Poderes, pode ocorrer quando as despesas decorrerem do pagamento das dívidas do Município junto ao INSS, relativamente às contribuições sociais de que tratam o parágrafo único do art. 11 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de

Custeio, e dá outras providências. Isto porque, nessa hipótese, é o ente municipal, segundo aquela Lei, o responsável pela contribuição social; ou, então, em hipótese remota, quando o Município for o ente condenado a determinado pagamento, mas a inadimplência decorrer de comprovada ação ou omissão do Poder Legislativo.

7. Neste passo, já se assentou na Jurisprudência pátria, que o sujeito passivo perante o INSS é o Município, pessoa jurídica de direito público interno, que é representado pelo Chefe do Poder Executivo, enquanto representante legal do Município, e não pelos poderes isoladamente. Portanto, justifica-se, no caso da dívida previdenciária, o parecer favorável desta Corte, para que o pagamento das dívidas decorrentes de não recolhimento da contribuição social ao INSS relativa aos servidores da Câmara Municipal, sujeitos ao Regime Geral, possa se realizar diretamente pelo representante legal do Município, no caso, o Prefeito, autorizando-se a retenção da parte do duodécimo para cobrir a parte relativa ao débito originário do Poder Legislativo, sempre mediante acordo prévio entre os dois Poderes municipais.

8. Devo ressaltar que o repasse do duodécimo é, por excelência, instrumento mantenedor da independência dos poderes, ao permitir o exercício da autonomia financeira e administrativa, pelo Poder Legislativo, possibilitando o equilíbrio do pacto republicano, conforme previsão no artigo 2º c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal.

9. O Poder Legislativo local, como pressuposto da sua autonomia, deve dispor de numerário próprio para atender suas despesas, mensalmente, até o dia 20 de cada mês, repassado pelo Poder Executivo, por meio da Prefeitura à Câmara Municipal, consubstanciado nos mencionados duodécimos das dotações aprovadas e incluídas na Lei Orçamentária Anual.

(...)

14. Se houver acordo entre os dois Poderes, para que o Poder Executivo, enquanto representante do Município e gestor do Caixa Único, efetive o pagamento e desconto do duodécimo a ser repassado, o valor que corresponda à responsabilidade do Poder Legislativo, penso que não há óbice legal para tanto, pois o acordo celebrado, sela a expressa concordância de ambos os Poderes, no âmbito da autonomia administrativa e financeira de que dispõem.” (grifos aditados).

O E. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, nos autos do Processo nº 0019017-39.2007.8.06.0000 – Agravo de Instrumento, **destacou a importância de não haver retenção no repasse do duodécimo, sem a expressa anuência do Legislativo:**

“(…) A questão controvertida na espécie em testilha consiste em saber se é possível o Poder Executivo local efetuar a compensação dos valores pagos à previdência, para a quitação de débitos da Câmara Municipal, através da dedução no repasse do duodécimo.

Mister destacarmos, *ab initio*, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 2º, ao dispor sobre os Poderes da União, consagrou o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes, assegurando a autonomia financeira e administrativa a cada ente da federação.

Assim, o Poder Legislativo local, como pressuposto da sua autonomia, deve dispor de numerário próprio para atender suas despesas, devidamente repassado pelo

Executivo, mensalmente, consubstanciado em duodécimos da dotação aprovada e incluída no orçamento.

Com efeito, a retenção do duodécimo por parte do Poder Executivo **sem a expressa anuência da parte contrária** – tendo em vista não se tratar de relação civil, mas de entes públicos, em que a preservação da tripartição dos poderes do Estado deve ser preservada – ainda que para regularização de débito junto ao INSS, viola frontalmente o referido princípio insculpido no art. 2º da Constituição Federal, que consagra a Independência dos Poderes, postulado que permeia toda a Constituição, garantindo autonomia financeira ao Poder Legislativo (art.168, CF).

Abonando tal posicionamento, escoreitas as lições do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, *ad litteram*:

"MANDADO DE SEGURANÇA - REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA MUNICIPAL ATÉ O DIA 20 DE CADA MÊS - ARTIGO 168, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - COMPENSAÇÃO UNILATERAL COM SUPOSTOS CRÉDITOS - IMPOSSIBILIDADE - ORDEM CONCEDIDA. Nos termos do artigo 168, da Constituição Federal/88, 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. Descabe a compensação unilateral dos valores a serem repassados ao Legislativo Municipal com eventuais créditos que o Poder Executivo detenha com esse órgão, devendo a questão ser discutida nas vias próprias. O repasse em quantia inferior dos duodécimos devidos à Câmara Municipal pelo Poder Executivo até o dia 20 de cada mês, configura ato abusivo e ilegal, devendo ser concedida a ordem para determinar o repasse das diferenças apuradas. Recurso provido" (TJMGAC nº 0004483-36.2010.8.13.0697, Rel.ª Des.ª HELOISA COMBAT, DJe: 05.11.2010)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA - REPASSE DE VERBAS ORÇAMENTÁRIAS AO PODER LEGISLATIVO - DÍVIDA TRABALHISTA DA CÂMARA MUNICIPAL – COMPENSAÇÃO UNILATERAL PELO PODER EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE - DUODÉCIMO A MENOR - RECEBIMENTO DE PARCELAS PRETÉRITAS - INADMISSIBILIDADE – SENTENÇA CONFIRMADA. O repasse do duodécimo pelo Executivo constitui princípio constitucional da independência dos Poderes, admitindo-se, somente em casos excepcionais, o envio de montante inferior ao consignado no orçamento, de modo que se revela inviável a compensação unilateral, pelo Município, de valores devidos ao Poder Legislativo, sob pena de inviabilizar que a Câmara honre seus compromissos financeiros e cumpra suas finalidades institucionais. Revela-se desnecessário haver decisão no mandado de segurança acerca da devolução de verbas anteriormente suprimidas, uma vez que, para tanto, não serve o manejo da ação de índole constitucional, mas, sim, a propositura de ação ordinária. (TJMG - Apelação Cível 1.0701.11.017282-5/005, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/01/2013, publicação da súmula em 01/02/2013).

(...)

Nessa ordem de ideias, compulsando atentamente aos autos, notadamente a documentação colacionada às fls. 30/100, percebe-se que **não houve participação e/ou aquiescência do Poder Legislativo em relação às compensações que seriam efetuadas pela autoridade coatora, para cumprimento de parcelamento junto ao INSS, não podendo tais encargos, sem a interveniência da Câmara Municipal, serem repassados ao Poder Legislativo na forma eleita pelo Chefe do Poder Executivo.**

Dessarte, embora não se desconheça que o débito previdenciário, ainda que gerado apenas pela Câmara, é de titularidade do Município, na falta de recolhimento da contribuição previdenciária pelo Legislativo, poderá o Executivo local ajuizar ação contra a Câmara para que esta providencie a regularização do débito ou, ainda, quitar a dívida e intentar ação regressiva em desfavor do Legislativo.

Postura contrária, tal qual a realidade chantada nos autos, importaria em subversão do postulado básico da harmonia e independência dos Poderes Constituídos, farpeando, portanto, a Lei Maior.” (grifo aditado).

Assim, entende esta Unidade jurídica que diante da ausência de normas específicas que regulem a possibilidade de acordo formal entre as partes envolvidas do montante repassado a nível de duodécimo, pode-se utilizar o instituto da analogia, ou seja, a utilização de casos semelhantes para o preenchimento de tal lacuna.

Contudo, reiteradamente cumpre-se afirmar que tal conduta deve ser utilizada com a anuência do Casa Legislativa, em votação, respeitando os índices mínimos para a manutenção mensal dos gastos do referido poder; não se podendo olvidar que haverá o exame posterior da legalidade relativa a referida anuência legislativa, perante o relator, quando da análise das respectivas Contas de Governo no âmbito deste Tribunal de Contas.

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

(I) Em conformidade ao quanto determinado no citado art. 29-A da Constituição Federal, e na ausência de determinações que possam modificar o entendimento aqui posto, a exemplo de uma Emenda Constitucional, ou mesmo uma ordem na esfera judicial quando provocada, entende-se, mesmo neste momento da pandemia, pela prevalência da necessária transferência dos valores pertinentes ao repasse do duodécimo pelo Executivo ao Legislativo Municipal nos moldes representados constitucionalmente, quais sejam; percentuais variáveis que envolvem a faixa populacional a serem aplicados ao somatório da receita tributária e as transferências constitucionais arrecadadas pelo Município de Jiquiriçá no ano de 2019. Neste ponto, cumpre-se advertir que havendo impactos financeiros devido a diminuição nos repasses aos cofres municipais no presente exercício, à luz do quanto exposto no caput art. 29-A, tais consequências terão ligação direta com os cálculos dos valores transferidos a título de duodécimo para o exercício de 2021.

(II) Todavia, é oportuno registrar que diante da situação atual, que exigem medidas eficientes do Estado para proteção dos direitos fundamentais à vida e a saúde de sua população, que muitas vezes podem impactar diretamente na queda de arrecadação prevista em orçamento pré-definido, **entende-se pela possibilidade de um acordo formal entre o Executivo e o Legislativo, no sentido de, respeitando os índices mínimos de gastos das Câmaras, poder haver uma diminuição dos valores repassados mês a mês no que concernem aos repasses do duodécimo;**

Contudo, necessário pontuar que tal conduta deve ser utilizada com a anuência expressa do Casa Legislativa, em votação, respeitando os índices mínimos para a manutenção mensal dos gasto do referido poder.

(III) Ao final do exercício financeiro remanescer saldo que não se vincule ao adimplemento de “restos a pagar” ou de obrigações compromissadas, o mesmo (saldo) deverá ser devolvido à conta do Tesouro, através de cheque nominativo, ordem bancária ou transferência eletrônica, sob pena de rejeição das contas da respectiva Câmara. Tal entendimento também se aplica com relação a valores restituídos ao Poder Legislativo Municipal referentes à utilização inadequada do duodécimo relativo a exercícios anteriores.

Salve melhor juízo, é o parecer.

Salvador, 09 de abril de 2020.

CRISTINA BORGES DOS SANTOS
Assessora Jurídica