

CONSULTA N. 944683

Consulente: Antônio Geraldo Alves
Procedência: Prefeitura Municipal de Divinésia
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. VALORES REFERENTES ÀS CONDENAÇÕES JUDICIAIS DECORRENTES DE AÇÃO OU OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. COMPENSAÇÃO NO REPASSE DO DUODÉCIMO DA CÂMARA MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ACORDO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO MUNICIPAIS.

Poderá haver retenção de parte do duodécimo a ser repassado pelo Executivo ao Legislativo, relativamente aos valores das condenações judiciais impostas ao Poder Legislativo, desde que observadas as seguintes condições: a) condenação do Município originária de ação ou omissão do Poder Legislativo; b) existência de acordo entre os Poderes Municipais: Executivo e Legislativo.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

11ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 13/05/2015

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Trata-se de consulta subscrita pelo Sr. Antônio Geraldo Alves, Prefeito do Município de Divinésia, por meio da qual indaga, em tese, se o Poder Executivo pode compensar no repasse do duodécimo da Câmara Municipal valores referentes a condenações judiciais do Poder Legislativo, suportadas pelo Caixa Único do Tesouro Municipal, caso haja acordo judicial, nos autos, firmado entre os representantes dos poderes envolvidos e homologado pelo Poder Judiciário.

Feito o juízo de admissibilidade, e entendendo estarem preenchidos os requisitos dos incisos I a IV do § 1º do art. 210-B do Regimento Interno desta Corte, introduzido pela Resolução nº 05/2014, despachei os autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, que elaborou seu estudo, carreando para os autos deliberações proferidas pelo Tribunal sobre questões pertinentes à matéria suscitada e os respectivos fundamentos, mas que, segundo aquela Unidade, não tratam diretamente do questionamento formulado pelo consulente.

Em seguida, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II - PRELIMINAR

PRELIMINARMENTE, conheço da consulta, porquanto estão presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 210-B do Regimento Interno deste Tribunal: o Consulente possui legitimidade postulatória e a matéria é afeta à competência desta Corte, eis que de inegável repercussão financeira e orçamentária. Ademais, os pareceres já exarados por esta

Corte, acerca do tema, não cuidam de forma específica do questionamento postulado pelo Consulente, o que autoriza o enfrentamento meritório.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

III – MÉRITO

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 n.ºs 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 n.º 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 de

responsabilidade do Poder Legislativo, conforme previsto na Lei n. 10.684, de 2003, regulamentada 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.

10. A responsabilidade patrimonial por danos causados a terceiros por agentes públicos municipais, mas integrantes da Câmara Municipal, é assumida, segundo entendimento da Jurisprudência pátria - a despeito da capacidade judiciária da Câmara Municipal para postular em juízo - pela Fazenda Municipal, porquanto o Município, enquanto ente político, com personalidade jurídica de Direito Público, compreensão vertida do artigo 14 do Código Civil Brasileiro, é quem responde pelas obrigações decorrentes das condenações judiciais, mesmo quando esta é causada por ação ou omissão do Poder Legislativo.

11. Por esses caminhos, há que se distinguir a **personalidade jurídica do Município e personalidade judiciária** (“capacidade processual”, “capacidade de ser parte”) atribuída aos órgãos de Poder, notadamente, como de perto nos interessa, às Câmaras Municipais. Tratando da temática alço os ensinamentos do notável jurista **Victor Nunes Leal**. Em trabalho que eu diria, pioneiro, publicado na RDA (vol. 15/49), demonstrou que a personalidade judiciária pode prescindir da personalidade jurídica (“conquanto não seja esta a regra”), sustentando que não se pode negar personalidade judiciária às câmaras municipais, reconhecimento reclamado pelas realidades políticas nacionais, concluiu: “... se o direito deve servir ao homem e não aos esquemas; se há evidente conveniência pública em abrandar as disputas políticas pelo seu progressivo enquadramento judiciário; e se há numerosos casos em que o direito positivo reconhece personalidade judiciária a interesses ou associações não dotadas de personalidade jurídica, é perfeitamente legítima a tese da personalidade judiciária das câmaras municipais (...)”.

12. Desde então, vem evoluindo a Jurisprudência pátria, mas reconhecendo às Câmaras Municipais capacidade, tão somente, de estar em juízo no polo ativo – capacidade postulatória- na defesa de interesses de natureza institucional, que dizem respeito às suas prerrogativas. O STJ tem seguido firme no sentido de que a capacidade processual da Câmara é limitada para demandar em juízo, figurar apenas no polo ativo, com o intuito único de defender direitos institucionais próprios e vinculados à sua independência e funcionamento; ao Município, é confiada a legitimidade para figurar, no polo ativo e também no polo passivo de questões outras de interesse municipal, como aquelas, por exemplo, que remetem à responsabilidade patrimonial das Câmaras Municipais, por danos causados a terceiros. Então, cabe hoje à Fazenda Pública Municipal, assumir o pagamento dessas condenações.

13. A despeito de não poder a Câmara Municipal ser condenada judicialmente por atos danosos causados a terceiros, pois é o Município que deve figurar como sujeito passivo da condenação, eu entendo que é preciso evoluir, do ponto de vista do direito financeiro. Como unidade orçamentária, e com autonomia para elaborar sua proposta orçamentária, a Câmara deve nela consignar a previsão de dotação para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais que lhe venham a ser desfavoráveis, assumindo, de *per si* o seu pagamento, por meio do duodécimo recebido, quando o Poder Legislativo, por seus servidores ou titulares, for efetivamente, o causador do dano, objeto da condenação.

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 desconte 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.

IV – CONCLUSÃO

Respondo objetivamente ao Consulente, à vista das considerações retroexpostas, destacando:

Poderá haver retenção de parte do duodécimo a ser repassado pelo Executivo ao Legislativo, observadas as seguintes condições:

- se a condenação do Município tiver origem em ação ou omissão do Poder Legislativo;
- se houver acordo entre os Poderes Municipais: Executivo e Legislativo.

É como respondo, Senhor Presidente.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 26/04/2017

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Tratam os autos de consulta formulada pelo Sr. Antônio Geraldo Alves, Prefeito do Município de Divinésia à época, por meio da qual indaga, em tese, se o Poder Executivo pode compensar no repasse do duodécimo da Câmara Municipal valores referentes a condenações judiciais do Poder Legislativo, suportadas pelo Caixa Único do Tesouro Municipal, caso haja acordo judicial, nos autos, firmado entre os representantes dos poderes envolvidos e homologado pelo Poder Judiciário.

Foram os autos submetidos à apreciação deste Tribunal Pleno, na sessão do dia 13/05/2015.

Naquela sessão, o relator, Conselheiro Wanderley Ávila, proferiu seu voto, *in litteris*:

Respondo objetivamente ao Consulente, à vista das considerações retroexpostas, destacando:

Poderá haver retenção de parte do duodécimo a ser repassado pelo Executivo ao Legislativo, observadas as seguintes condições:

- se a condenação do Município tiver origem em ação ou omissão do Poder Legislativo;
- se houver acordo entre os Poderes: Executivo e Legislativo.

Após terem os Conselheiros Adriene Andrade e Mauri Torres acatado o parecer exarado, pedi vista dos autos, para melhor estudo da matéria.

Certo é que, após aprofundar-me sobre o tema, estou convencido da manifestação do relator, conselheiro Wanderley Ávila.

Em face do exposto, acompanho integralmente o voto do relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho o voto do Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também estou de acordo com o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

ms/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer de Consulta** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**