



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
Estado do Espírito Santo
Controladoria Geral do Município

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO

Nº 002/2023

ENTIDADES ENVOLVIDAS:

Prefeito Municipal
Secretaria Municipal de Finanças

Data: 02/03/2023

A **CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VARGEM ALTA/ES**, ciente das responsabilidades impostas pela 1.129/2013, Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 4.320/64, pela Lei Complementar nº 047/2018, e pela Resolução TCE-ES nº 227/2011, e

CONSIDERANDO que o controle interno mostra-se relevante especialmente por atuar de forma preventiva a eventuais ilegalidades e ilicitudes;

CONSIDERANDO que o sistema de controle interno deve ser visto como importante aliado do administrador;

CONSIDERANDO que duodécimo é a parcela referente a um doze avos da qual o Executivo é constitucionalmente obrigado a repassar ao Poder Legislativo, para garantir seu regular funcionamento;

CONSIDERANDO que o atraso injustificado do repasse financeiro mensal ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo municipal contraria o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que nos termos dos incs. I, II, III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, conjugado com o Decreto-Lei nº 201/67, dispõe que o não repasse até o dia 20 de cada mês ou repasse inferior à proporção oriunda da proposta orçamentária tipificará o cometimento de crime de responsabilidade pelo Prefeito Municipal, passível de cassação do mandato;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, especificamente no inc. VI do art. 59, dispõe que é função do Sistema de Controle Interno a fiscalização do cumprimento das normas por ela estabelecida;

APRESENTA:

Página 1 de 7



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
Estado do Espírito Santo
Controladoria Geral do Município

**RECOMENDAÇÃO TÉCNICA RELATIVA AO REPASSE DE DUODÉCIMOS
AO LEGISLATIVO – ART. 168 E 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

com fundamento nos arts. 31, 70, 74 e 75 da Constituição da República, e no **art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal**, e na Resolução TCE-ES nº 227/2011, bem como na Instrução Normativa TCE-ES nº 68/2020, ao Prefeito do Município de Conceição da Barra/ES, com o fito de **ESCLARECER** os principais aspectos relacionados ao **REPASSE DE DUODÉCIMOS AO LEGISLATIVO**.

1. DO CONTROLE INTERNO

Os arts. 31, 70 e 74 da Constituição da República estabelecem regras sobre a fiscalização dos atos da Administração, dentro de um controle interno, concebido e articulado com todas as unidades administrativas no desempenho das respectivas funções. J.U. Jacoby Fernandes (2016, p. 102) ensina que:

A principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras e rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.¹ (Grifos nossos)

Com mais clareza, ainda, Tathiane Piscitelli (2018, p. 238) explica que “a despeito de se afigurar como modalidade de apoio ao controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, **o controle interno mostra-se relevante especialmente por atuar de forma preventiva a eventuais ilegalidades e ilicitudes**”.

A bem da verdade, o controle interno se bem estruturado e ativo, certamente auxiliará o gestor, possibilitando-lhe uma visão, das mais variadas situações que envolvem a administração. Cabe registrar que, de acordo com o **Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública** (p. 29), aprovado pela Resolução TCE-ES 227, de 25 de agosto de 2011:

O controle interno de um Estado ou Município não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas, sim, por todos aqueles que executam ou respondem pelas diversas atividades, em especial os que ocupam funções de comando. **A existência do responsável legal ou UCCI, formalmente constituída, não exige nenhum dirigente ou servidor da observância das normas constitucionais e legais aplicadas à administração pública.** (Grifos nossos)

Grat



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
Estado do Espírito Santo
Controladoria Geral do Município

É de bom alvitre lembrar, ainda, que, a função controle se divide, didaticamente, em uma **dimensão intrainstitucional**, na atuação do gestor e seus controles; em uma **dimensão institucional**, de órgãos específicos e que tem a especialização na ação do controle; e uma **dimensão do controle social**¹, da população em suas diversas formas de interação em relação aos governos.

2. DOS DUODÉCIMOS

Como se sabe, **duodécimo é a parcela referente a um doze avos da qual o Executivo é constitucionalmente obrigado a repassar ao Poder Legislativo, para garantir seu regular funcionamento.**² Nas palavras de Milton Mendes Botelho (2014, p. 265):

O Poder Legislativo não possui "receita". Recebe "duodécimos" classificados como transferências financeiras, e contabilizados, no âmbito da Câmara Municipal, como receita extraordinária.³

Observa-se que o art. 168 da CF/88 prevê que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, **DEVERÃO SER ENTREGUES ATÉ O DIA 20 DE CADA MÊS, EM DUODÉCIMOS.** Confira:

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.

§ 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. (Grifos nossos)

¹Art. 76, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo – **Qualquer cidadão**, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei denunciar irregularidade ou ilegalidade ao Tribunal de Contas do Estado.

²Acórdão TCE-ES nº 01700/2017-7. O recebimento a maior de duodécimo não exime de responsabilidade o chefe do Poder Legislativo que, durante a execução orçamentária, deixa de observar o limite de gastos total do respectivo órgão, cuja base de cálculo é o valor da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior, e não o montante previsto em orçamento.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA

Estado do Espírito Santo

Controladoria Geral do Município

É importante esclarecer: **dizer que os Poderes receberão seus recursos em forma de duodécimo significa que se dividirá o orçamento anual em 12 parcelas e, cada mês, ela terá direito a uma dessas parcelas duodécimo = uma das doze partes iguais em que se dividiu um todo.**

3. DOS PRINCIPAIS ASPECTOS RELACIONADOS AO REPASSE DE DUODÉCIMOS AO LEGISLATIVO

A **Constituição do Estado do Espírito Santo, de 05 de outubro de 1989**, estabelece que à Câmara Municipal é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, nos termos do art. 27. Contudo, é importante ressaltar que **a única fonte financeira a ser utilizada pelo Poder Legislativo para seus gastos são os "DUODÉCIMOS"**, sendo esses definidos conforme limite também definido no texto constitucional. Confira:

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.

E mais, em análise o art. 29-A, § 2º, incs. I, II e III, da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
Estado do Espírito Santo
Controladoria Geral do Município

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. (Grifos nossos)**

Como se vê, além dos crimes de responsabilidade previstos no Dec.-Lei 201/1967, o Prefeito, também, será responsabilizado se deixar de efetuar repasse dos valores para o Poder Legislativo, conforme os arts. 29-A, § 2º, incs. I a III, da CRFB/88, isto é, quando: a) **efetuar repasse que supere os limites fixados no art. 29-A da Constituição Federal;** b) **não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês;** e c) **enviar o repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.**

Confira o teor do **Acórdão TCE-ES nº 00490/2014-5:**

A Constituição Federal no seu artigo 168 estabelece que os recursos destinados aos demais Poderes deverão ser repassados pelo Poder Executivo até o dia 20 de cada mês. Da mesma forma dispõe a Lei Orgânica do Município de Marataízes em seu artigo 166. Logo, ambos são claros sobre a matéria e fica evidente o descumprimento por parte do Prefeito Municipal do mandamento constitucional. (...) **Diante do exposto e considerando que a Prefeitura simplesmente deixava de repassar o duodécimo como forma de forçar o pagamento de suposto compromisso assumido verbalmente, acompanho o entendimento técnico, mantendo a irregularidade. (Grifos nossos)**

Por fim, destaca-se que a **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**, que consagrou preceitos sobre finanças públicas voltados para a responsabilidade na gestão fiscal, dentre outras providências, contribuiu na realidade, para implementar as exigências previstas nos incisos I e III do § 2º, do art. 29-A da CRFB/88. Logo, **as prefeituras municipais devem basear suas condutas nas normas desse diploma legal, sob pena de comprometer a lisura orçamentária.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
Estado do Espírito Santo
Controladoria Geral do Município

4. DOS ALERTAS DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Como se sabe, cabe ao Controle Interno, em especial, apoiar o controle externo no cumprimento do art. 59 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Não por outra razão, a **Controladoria Geral do Município de Vargem Alta/ES**, com fulcro no art. 74, inc. IV, da CRFB/88, por motivo de precaução, **ALERTA** Vossa Excelência que:

a) **o repasse do duodécimo pelo Executivo ao Legislativo, entre o balizamento máximo e mínimo, é imposição constitucional, devendo o Prefeito cumpri-lo à risca, sob pena do cometimento de crime de responsabilidade;**

Atenção! O repasse deverá ser realizado na sua integralidade até o dia 20 de cada mês. Nos termos dos incs. I, II, III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, conjugado com o Decreto-Lei nº 201/67, dispõe que o não repasse até o dia 20 de cada mês ou repasse inferior à proporção oriunda da proposta orçamentária tipificará o cometimento de crime de responsabilidade pelo Prefeito Municipal, **passível de cassação do mandato**. Nesse sentido, é o alerta de Luiz e Vidal (p. 261):

Caso o Prefeito Municipal deixe de efetuar o repasse dos valores para o Poder Legislativo dentro das regras fixadas, ou seja, repassando a maior, a menor ou com atraso, quer dizer, depois do dia vinte de cada mês, estará cometendo crime de responsabilidade.⁴ (Grifos nossos)

b) **o valor do duodécimo a ser repassado a Câmara Municipal não está atrelado a previsão orçamentária, e sim a arrecadação propriamente dita** –Parecer em Consulta TCE-ES nº 00059/2001-9;⁵

MILTON MENDES BOTELHO (2020, p. 151) explica que “o **Chefe do Executivo deve observar as dotações orçamentárias das despesas consignadas no orçamento municipal para custear o funcionamento da Câmara de Vereadores**, repassando os respectivos valores em proposições mensais, não obstante a necessidade que possa existir de ajustes diante da realização de algumas despesas de capital e do pagamento de parcelas remuneratórias que incidam em determinados meses, como é o caso do décimo terceiro”.⁶

⁴LUIZ ALBERTO DAVID ARAUJO e VIDAL SERRANO JÚNIOR. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva. e. ed. p. 261.

⁵**Parecer/Consulta TC nº 00043/2001-8:** “O cálculo do duodécimo deve ser efetuado tomando-se por base o comportamento da receita, observando-se a proporcionalidade, em relação à arrecadação municipal”. (Parecer/Consulta TC – 159/95)

⁶BOTELHO, Milton Mendes. **Legislativo Municipal: procedimentos e rotinas de controle interno**. Governador Valadares: Logus Assessoria e Consultoria Pública, 2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VARGEM ALTA
Estado do Espírito Santo
Controladoria Geral do Município

Para os Tribunais de Contas do Brasil, **o atraso injustificado do repasse financeiro mensal ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo municipal contraria o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal, mesmo se correspondente a um período considerado ínfimo**, uma vez que ofende o princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), constituindo crime de responsabilidade do Prefeito, podendo a Câmara Municipal acionar o Judiciário por meio de mandado de segurança para resguardar o seu direito.⁷

c) **é recomendável a análise dos precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES sobre o tema**, levando-se em consideração a importância dada pela ordem constitucional ao repasse de duodécimo ao legislativo.

5. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Controladoria Geral do Município – CGM, por meio das suas orientações técnico-jurídicas e das suas recomendações, objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, fraudulentas e que possam acarretar prejuízos ao Poder Público, além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública do Poder Legislativo Municipal.

Sem mais para o momento, a Controladoria Geral do Município renova protestos de estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

Vargem Alta/ES, 02 de março de 2023

Daniela Aparecida Balbino Ferraço
Controladora Geral do Município
Decreto n. 4405/2021

Thadeu dos Santos Orletti
Assistente de Gestão de Controladoria
Decreto n. 4717/2022

⁷Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Parecer Prévio nº 11/2014-TP. Julgado em 12/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2014. Processo nº 7.698-8/2014.