

**PARECER JURÍDICO**

**Origem: Gabinete do Presidente da Associação Tocantinense de Municípios - ATM**

**Assunto: redução do duodécimo em razão da frustração da receita e da pandemia do COVID19**

Versam os autos sobre solicitação de parecer jurídico quanto à possibilidade de redução do repasse do duodécimo em razão da frustração da receita e da pandemia do COVID19.

O art. 150 do RI/TCE-TO dispõe que:

**Art. 150** - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

(...)

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

(...)

V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

Assim, visando cumprir a formalidade legal, tem o presente parecer o objetivo de demonstrar que é possível a redução / desconto do duodécimo em razão da frustração da receita e aumento das despesas na saúde em virtude da pandemia do novo coronavírus, tendo por base os princípios da razoabilidade e isonomia.

Inicialmente, devemos esclarecer que a pandemia<sup>1</sup> do coronavírus aflige o mundo todo, sendo o isolamento social a melhor opção para conter a contaminação pelo Covid-19, que vem levando a morte milhares de pessoas.

---

<sup>1</sup> termo é usado para descrever uma situação em que uma doença infecciosa ameaça muitas pessoas ao redor do mundo simultaneamente



A Organização Mundial de Saúde – OMS, em 11/março/2020, elevou o estado da contaminação à pandemia de Covid-19 em razão da disseminação geográfica rápida e em uma escala de tempo muito curta, recomendando o isolamento social.

O Ministério da Saúde, seguindo as orientações emanada pela OMS (Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – 30/janeiro/2020), declarou emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), através da Portaria nº 188, de 03/fevereiro/2020.

O isolamento social (ou físico) recomendado para combater a disseminação, levou os governos estaduais e municipais a determinarem o fechamento do comércio e indústrias, estando liberado somente os essenciais.

Assim, além da crise na saúde com o aumento acentuado das despesas no setor, abate-se no Brasil e no mundo a crise financeira.

No Estado do Tocantins, além do comércio e indústrias, os pontos turísticos também foram fechados para visitação e houve a suspensão das aulas, medidas necessárias para a contenção do COVID-19, tendo sido declarada Situação de Emergência através do Decreto nº 6.070, de 18/março/2020 (D.O nº 5.566) e demais ações preventivas no Decreto nº 6.071, 18/março/2020 (D.O nº 5.566).

Como dito, apesar de imprescindível, o isolamento social traz consequências devastadoras para a economia nacional, tendo recentemente a Secretaria do Tesouro Nacional estimado uma retração de mais de 40% na arrecadação dos municípios e estados ([http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327849/previsao\\_mensal\\_e\\_trimestral.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327849/previsao_mensal_e_trimestral.pdf))

Com a frustração da receita na perspectiva apontada pela STN e com o aumento das despesas na saúde, o que se tem é a impossibilidade no cumprimento das Leis Orçamentárias Municipais, em especial quanto ao duodécimo (art. 168 da CF), podendo o gestor, nos termos do §2º do art. 29-A da Constituição Federal e Decreto-Lei nº 201/1967, ser responsabilizado criminalmente.

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.

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 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 vinte de cada mês; ou
  - III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Ocorre que apesar do repasse à câmara municipal ter origem constitucional, os princípios da razoabilidade e isonomia também o são, e não por outra razão o Supremo Tribunal Federal vem flexibilizando a norma, entendendo que todos os poderes devem arcar com o ônus da frustração de receita, senão vejamos:

(...)

Direito Constitucional e Financeiro. Repasse de duodécimos até o dia 20 de cada mês como fundamento essencial para a permanência do Estado Democrático de Direito. Postulado da Separação dos Poderes. Lei orçamentária. Frustração de receitas. Dever legal de autolimitação dos Poderes (LC nº 101/2000, art. 9º, caput). Impossibilidade de o Poder Executivo atuar como julgador e executor de sua própria decisão (Precedente: ADI nº 2.238/DF-MC). Possibilidade de, no caso concreto, proceder-se ao contingenciamento do recurso financeiro a ser repassado a título de duodécimos, resguardando-se a possibilidade de compensação futura no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Tutela de urgência parcialmente deferida.

1. O direito prescrito no art. 168 da CF/88 instrumentaliza o postulado da Separação de Poderes e, dessa perspectiva, institui um dos fundamentos essenciais para a permanência do Estado Democrático de Direito, impedindo a sujeição dos demais Poderes e órgãos autônomos da República a arbítrios e ilegalidades perpetradas no âmbito do Poder Executivo respectivo.

2. É dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação de empenho (despesa), ante a frustração de receitas que inviabilize o cumprimento de suas obrigações (LC nº 101/2000, art. 9º), operando-se esses ajustes em um ambiente de diálogo institucional, em que o Poder Executivo sinaliza o montante da frustração de receita - calculada a partir do que fora projetado no momento da edição da lei orçamentária e a receita efetivamente arrecadada no curso do exercício financeiro de referência - e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, no exercício de sua autonomia administrativa, promovem os cortes necessários em suas despesas para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade aos limites constitucionais e legais autorizados, conforme sua conveniência e oportunidade.





3. O impasse no ambiente dialógico institucional reclama a atuação de um terceiro - estranho ao órgão autônomo interessado no repasse orçamentário e ao Poder com a função de arrecadar a receita e realizar o orçamento - na solução da controvérsia, admitindo-se que o contingenciamento uniforme seja autorizado por decisão judicial, resguardando-se a possibilidade de compensação futura no caso de a frustração orçamentária alegada não se concretizar.

4. A exigência de repasse integral dos recursos financeiros projetados na lei orçamentária para Poderes e órgãos autônomos não é o meio adequado para se proceder ao sancionamento de eventual ilegalidade perpetrada pelo Poder Executivo respectivo nos atos de governo e de gestão de sua responsabilidade, os quais podem e devem ser submetidos à avaliação nas esferas adequadas e perante os órgãos competentes para seu conhecimento e eventual sancionamento dos responsáveis.

5. Tutela de urgência parcialmente deferida para assegurar ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, **sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada a possibilidade de compensação futura caso não se demonstre o decesso na arrecadação no "relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida" (Lei estadual nº 7.483/2016, art. 7º, II), ao qual deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade.**

(MS 34.483, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-11-2016, 2ª T, DJE de 8-8-2017)

DECISÃO: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. REPASSE DE DUODÉCIMOS À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS E AMPLIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. NECESSIDADE DE REDUÇÃO DOS LIMITES DE EMPENHOS. COMPROVADO RISCO DE LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA E ÀS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS. SUSPENSÃO PARCIALMENTE DEFERIDA.

(...)

A presente suspensão de segurança retrata o insucesso da superação do quadro severo de crise financeira e orçamentária que tem assolado o Rio Grande do Norte (e tantos outros entes federados) e merecido destaque no País últimos meses.

6. A controvérsia jurídica sobre o repasse de duodécimos orçamentários aos Poderes e aos órgãos dotados de autonomia financeira tem frequentado o Poder Judiciário, ao qual se recorre em busca de solução jurídica equilibrada e proporcional, capaz de aplacar, ao menos momentaneamente, a aguda contraposição de interesses que marca demandas dessa natureza.

(...)

8. Nesta medida de contracautela o Estado requerente reafirma sua incapacidade financeira de cumprir, simultaneamente, as obrigações constitucionais de repassar o valor dos duodécimos até o dia 20 do mês de dezembro e pagar a folha de pessoal do Poder Executivo até o último dia do mês, previstas respectivamente no art. 109 e no § 5º do art. 28 da Constituição do Rio Grande do Norte.

(...)





Há de se assegurar isonomia de tratamento, seja entre os Poderes e órgãos dotados de autonomia financeira, seja entre os membros e servidores a eles vinculados, ainda que, para tanto, seja necessário relativizar, pontual e excepcionalmente, o prazo estabelecido no art. 168 da Constituição da República.

(...)

12. Assim, nesse juízo precário, decorrente do exame preliminar da ação, acolho a demonstração de excepcionalidade e insuperabilidade momentâneas do quadro econômico-financeiro atual do Estado, o qual se espera seja rapidamente superado.

13. Os dados constantes dos autos conduzem à conclusão de que a manutenção da decisão objeto da presente contracautela representa risco à ordem pública e econômica a impor o deferimento parcial de efeito suspensivo liminar à presente medida, na forma do § 4º do art. 15 da Lei n. 12.016/2009.

14. Pelo exposto, suspendo liminarmente os efeitos decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte no Mandado de Segurança n. 2017.018179-7, apenas para assegurar ao Estado requerente repassar, até 20.12.2017, o duodécimo suficiente ao custeio das despesas de pessoal e encargos sociais da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte e da Fundação Djalma Marinho, devendo o montante correspondente ao pagamento das demais despesas correntes e despesas de capital e investimento ser incluído em cronograma de repasse de parcelas em atraso a ser apresentado ao juízo de origem com cópia a este Supremo Tribunal Federal (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

(Suspensão de Segurança nº 5.213, Ministra Cármen Lúcia, 18/12/2017)

DECISÃO MEDIDA LIMINAR NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA. FRACIONAMENTO DO REPASSE DE DUODÉCIMOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS. REDUÇÃO DOS REPASSES DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS. NECESSIDADE DE REDUÇÃO DOS LIMITES DE EMPENHOS. COMPROVADO RISCO DE LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA E ÀS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.

(...)

6. Se, de um lado, inexistente controvérsia sobre a data fixada para o repasse pelo Poder Executivo dos duodécimos devidos aos demais Poderes e às entidades dotadas de autonomia financeira e administrativa, por outro, demonstra-se, no caso, situação excepcional de colapso financeiro desencadeado pelo momento de turbulência econômica e acentuada frustração de receitas projetadas nas leis orçamentárias anuais, a sinalizar a necessidade de adoção de esforço comum e coordenado para superação deste quadro.

Do que exposto e comprovado extrai-se que, embora não seja medida ordinária, especialmente por comprometer a dinâmica autônoma constitucionalmente assegurada ao Ministério Público potiguar – o que, enfatize-se, não é questionado pelo Estado requerente -, o fracionamento do repasse de seus duodécimos na forma prevista pelo Requerente é providência transitória e excepcional voltando não apenas a equalizar o desembolso das despesas e o ingresso das receitas nas contas estaduais, mas, por igual, a prestigiar os princípios da razoabilidade e da isonomia entre os Poderes e as entidades às quais a Constituição da República assegurou igual autonomia.





Nessa linha de entendimento, buscando conjugar o princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes e a necessária isonomia na distribuição dos ônus e das suas cotas de sacrifício para a superação da crise, a Segunda Turma deste Supremo Tribunal referendou a medida liminar deferida pelo Ministro Relator do Mandado de Segurança n. 34.483, pela qual facultado ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro proceder ao desconto uniforme de parcela do valor dos duodécimos destinados a si e aos demais Poderes e órgãos estaduais autônomos, para adequar ao montante das receitas efetivamente arrecadadas (decisão pendente de publicação).

Em seu voto, o Ministro Teori Zavascki assim sintetizou a harmonização que se há de fazer a respeito dos valores constitucionais em aparente conflito:

“Nesta época de crise grave, que o Estado do Rio de Janeiro está enfrentando, assim como outros estados da Federação - hoje mesmo há a notícia de que o Rio Grande do Sul também decretou estado de calamidade financeira e provavelmente não vai ser o último -, nós temos que garantir, no meu entender, alguns princípios básicos.

Primeiro, temos que garantir a autonomia dos Poderes. Significa dizer que um Poder não pode se imiscuir na administração do outro. Por isso não cabe ao Executivo, obviamente, dizer ao Judiciário ou ao Legislativo ou ao Ministério Público onde é que cada um deles vai efetuar os cortes de gastos.

Por outro lado, temos que também garantir uma posição de igualdade entre os Poderes. Não faz sentido, no meu entender, que, diante de uma situação de acentuado déficit orçamentário, ou seja, em que a arrecadação, o desempenho, a realização do orçamento é muito inferior àquilo que foi projetado, que um determinado Poder - o Judiciário, ou o Legislativo, ou o Ministério Público - tenha seu duodécimo calculado por um valor irreal, que é o valor projetado, enquanto o outro Poder tenha não só que calcular o seu duodécimo de modo diferente, mas piorado, porque, na medida em que se privilegia um, necessariamente o outro vai sofrer as consequências disso” (DJe).

(...)

7. Assim, nesse juízo precário, decorrente do exame preliminar da ação, acolho a demonstração de excepcionalidade e insuperabilidade momentâneas do quadro econômico-financeiro atual do Estado, justificando a adoção de medidas extraordinárias que exigem a conjunção de esforços a superação dessa turbulência econômica.

Entretanto, deixo de firmar convencimento definitivo sobre essa matéria, que ocupará, oportuna e brevemente, a pauta deste Supremo Tribunal.

8. Os dados constantes dos autos conduzem à conclusão de que a manutenção da decisão objeto da presente contracautela importa contrariedade à ordem pública e econômica, a impor o deferimento de efeito suspensivo liminar à presente medida, na forma do § 4º do art. 15 da Lei n. 12.016/2009.

9. Pelo exposto, suspendo liminarmente os efeitos da medida liminar deferida pela Desembargadora Relatora do Mandado de Segurança n. 2016.016335-6 no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (art. 297 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 15 da Lei n. 12.016/2009).

(Suspensão de Segurança nº 5157, Ministra Cármen Lúcia, 07/12/2016)

Peço vênha para chamar a atenção de trecho da decisão da Ministra Cármen Lúcia acima citado:





6. Se, de um lado, inexistente controvérsia sobre a data fixada para o repasse pelo Poder Executivo dos duodécimos devidos aos demais Poderes e às entidades dotadas de autonomia financeira e administrativa, **por outro, demonstra-se, no caso, situação excepcional de colapso financeiro desencadeado pelo momento de turbulência econômica e acentuada frustração de receitas projetadas nas leis orçamentárias anuais, a sinalizar a necessidade de adoção de esforço comum e coordenado para superação deste quadro.**

Do que exposto e comprovado extrai-se que, embora não seja medida ordinária, especialmente por comprometer a dinâmica autônoma constitucionalmente assegurada ao Ministério Público potiguar – o que, enfatize-se, não é questionado pelo Estado requerente –, o fracionamento do repasse de seus duodécimos na forma prevista pelo Requerente é providência transitória e excepcional voltando não apenas a equalizar o desembolso das despesas e o ingresso das receitas nas contas estaduais, **mas, por igual, a prestigiar os princípios da razoabilidade e da isonomia entre os Poderes e as entidades às quais a Constituição da República assegurou igual autonomia.**

**Nessa linha de entendimento, buscando conjugar o princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes e a necessária isonomia na distribuição dos ônus e das suas cotas de sacrifício para a superação da crise,** a Segunda Turma deste Supremo Tribunal referendou a medida liminar deferida pelo Ministro Relator do Mandado de Segurança n. 34.483, pela qual facultado ao Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro proceder ao desconto uniforme de parcela do valor dos duodécimos destinados a si e aos demais Poderes e órgãos estaduais autônomos, para adequar ao montante das receitas efetivamente arrecadadas (decisão pendente de publicação).

Dessa forma, diante da frustração da receita decorrente da pandemia do COVID19, com o consequente aumento de despesas na área de saúde, o Município poderá reduzir o duodécimo, distribuindo isonomicamente entre os poderes o ônus, dando, cada qual, sua cota de sacrifício para superação da crise criada pela pandemia.

Ao exposto, em vista dos fatos e fundamentos jurídicos despendidos, entende esta Assessoria Jurídica pela possibilidade da redução do duodécimo, **ficando ressalvada a possibilidade de compensação futura caso não se demonstre o decesso na arrecadação ou criando-se um cronograma de repasse das parcelas em atraso.**

É o parecer, s.m.j.

Palmas/TO, 13 de abril de 2020.

  
**Solano Donato Carnot Damacena**

Assessor Jurídico da ATM- OAB/TO 2.433