

## Crédito tributário do Legislativo: competência para negociação e registros contábeis



EMENTA: CONSULTA — PREFEITO MUNICIPAL — CRÉDITO TRIBUTÁRIO — CÂMARA COMO SUJEITO PASSIVO — I. PAGAMENTO PELO EXECUTIVO — RESSARCIMENTO AO CAIXA ÚNICO DO EXECUTIVO — FORMALIZAÇÃO DE ACORDO — POSSIBILIDADE II. PARCELAMENTO DA DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA — REGISTROS CONTÁBEIS PRÓPRIOS DA CÂMARA E DA PREFEITURA

1. Compete ao município, ente dotado de personalidade jurídica, a negociação de crédito tributário em que a câmara figure como sujeito passivo, e o ressarcimento ao Executivo deverá ser objeto de acordo formal entre ambos os poderes.

2. Na prefeitura será feito registro a débito de “Variação Patrimonial Diminutiva — transferência intragovernamental referente a duodécimo”, em contrapartida, com dois créditos: um na conta “Caixa”, pelo valor líquido a ser repassado à Câmara de Vereadores, e outro na conta de ativo “Adiantamento de parcelamento com o INSS — Câmara Municipal”, pelo valor pago ao INSS, referente ao acordo de parcelamento do Poder Legislativo. Na Câmara Municipal, será debitada a conta contábil “Caixa”, pelo valor líquido recebido, e a conta do Passivo “Parcelamento de débito com o INSS”, pelo valor quitado pelo Executivo; em contrapartida, com um crédito em “Variação Patrimonial Aumentativa — transferência intragovernamental referente a duodécimo”.

### RELATÓRIO

Cuidam os autos de consulta subscrita pelo Sr. Marcos Coelho Carvalho, prefeito do Município de Araguari, por meio da qual indaga a esta Corte de Contas o seguinte:

[...] Nesta vertente, hipoteticamente, em possíveis casos que o Legislativo Municipal, sendo o sujeito passivo e, portanto responsável tributário por obrigações patronais, tributos e demais impostos e contribuições, que à época dos fatos geradores e decorridos os prazos legais para o pagamento, deixasse de efetuar-los, e, posteriormente, em sede administrativa, por auto de infração lavrado por autoridade competente, viessem a ser notificados a Câmara Municipal e o Município, sendo este último como legitimado ativo para reconhecer e acolher os referidos procedimentos fiscais, e, inclusive para tomar as medidas e as providências necessárias aos

prováveis parcelamentos, visto que, conforme entendimentos o mesmo só poderia ser requerido em nome do Município.

Diante de tal situação, hipotética, como deveria proceder o poder Executivo em face do que determina o inciso II, do art. 29-A, da Constituição Federal de 1988, fazendo os seguintes questionamentos:

- 1) Deveria o Executivo encaminhar proposição de projeto de lei para que os valores reconhecidos em regular procedimento administrativo lavrados por autoridade tributária competente, cujo sujeito passivo seja o Legislativo Municipal, possam ser ressarcidos ao caixa único do executivo municipal?
- 2) Poderia o Município efetuar a retenção dos valores acordados, nos repasses dos duodécimos que são repassados todo dia 20 de cada mês, até a liquidação da última parcela? Seria necessária lei autorizativa?
- 3) Considerando que os tributos e contribuições patronais são despesas regulares e de responsabilidade do Legislativo por determinação legal, como deve ser contabilizado o hipotético parcelamento realizado, tendo em vista que os valores reconhecidos têm como sujeito passivo o Legislativo Municipal e o termo de parcelamento terá como acordante o ente (Município)?

Distribuídos os autos ao conselheiro Eduardo Carone Costa em 26/07/2012, procedeu-se a sua redistribuição ao conselheiro Sebastião Helvecio, em conformidade com o disposto no art. 126 da Resolução n. 12, de 2008, tendo o relator proferido despacho de admissibilidade e encaminhado os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para os fins consignados no inciso I do art. 213 da Res. n. 12/08, com redação dada pela Res. n. 1, em vigor desde 01/04/2011.

A comissão informou, nos termos do relatório a fls. 7-13, que não foram identificadas, no âmbito do Tribunal, consultas nos exatos termos daquela apresentada pelo consulente e retornou a matéria à consideração do conselheiro Eduardo Carone Costa, em atendimento à dicção do art. 127 da Res. n. 12/08. Em seguida, o relator, amparado no inciso II do art. 213 da Res. n. 12/08, determinou o envio dos autos à Diretoria de Controle Externo, que se manifestou a fls. 16-27.

É o relatório, no essencial.

## **PRELIMINAR**

Depois de examinados os pressupostos de admissibilidade da consulta, ratifico o despacho a fls. 5, por entender que a autoridade consulente tem legitimidade para elaborá-la, em consonância com o inciso I do art. 210 regimental, e por se tratar de matéria de competência deste Tribunal, estando preenchidos, portanto, os requisitos consignados no art. 212 da Res. TC n. 12/08 (RITCEMG).

Assim, voto, em preliminar, pelo conhecimento da consulta, para responder, em tese, o questionamento formulado.

## **MÉRITO**

No mérito, cumpre esclarecer, inicialmente, que a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, em que pese não ter identificado, no âmbito do Tribunal, consultas nos exatos termos da apresentada pelo consulente, informou que matéria semelhante foi enfrentada nos autos da Consulta de n. 617.046, na qual foi analisado o parcelamento de débitos da Câmara Municipal, e nos autos das Consultas de n. 875.622 e 812.243, em que foram examinadas as questões contábeis decorrentes da renegociação de dívida previdenciária com o INSS.

Quanto à primeira indagação, pertinente à necessidade de o Poder Executivo encaminhar projeto de lei para que os valores reconhecidos em regular procedimento administrativo, lavrados por autoridade tributária competente, cujo sujeito passivo seja o Legislativo Municipal, possam ser ressarcidos ao caixa único do Executivo municipal, entendo que, sendo o débito de responsabilidade da Câmara Municipal, o Poder Executivo não deve suportar o pagamento de dívidas dessa natureza, sob pena de descumprimento do limite de despesa estabelecido no art. 29-A da Constituição da República. Senão vejamos.

De início, cabe lembrar que os Municípios brasileiros foram alçados à condição de entes federados com o advento da Constituição Federal de 1988, passando a ser pessoa jurídica de direito público interno, integrante da tríade constitucional União-Estado-Município, cujas competências foram estabelecidas no texto constitucional.

Entretanto, diferentemente da União e dos Estados, nos Municípios existem apenas dois Poderes ou, na expressão de Florivaldo Dutra de Araújo, duas funções do Estado, quais sejam: o Executivo e o Legislativo, e os seus respectivos órgãos (Prefeitura, Secretarias e Câmara de Vereadores) não possuem personalidade jurídica.

Hely Lopes Meirelles explicita a diferença entre o Município (pessoa jurídica de direito público interno) e os órgãos que o compõem:

Na ordem legal, o Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º). (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 126).

E acrescenta:

O Município brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo — Prefeitura e Câmara de Vereadores —, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas) (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 130).

Dessa forma, não se pode confundir o Município, pessoa jurídica de direito público interno, com os seus órgãos — Prefeitura e Câmara de Vereadores, representados legalmente pelo prefeito e pelo presidente da edilidade, respectivamente.

Tais órgãos exercem suas atribuições com plena independência entre si, nos termos fixados pela Constituição e pela Lei Orgânica Municipal, sem nenhum tipo de subordinação administrativa ou política.

Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre a representação dos órgãos do Município, preleciona:

É de se esclarecer que a **Câmara não representa o Município**, cujo **representante legal e único é o prefeito**. Não há confundir a representação jurídica da entidade estatal (Município) com a representação política dos munícipes (Câmara): aquela produz efeitos civis e gerais (vinculação da pessoa jurídica pelos atos de seus representantes); esta só produz efeitos cívicos (representação partidária dos eleitores pelos eleitos), internos e restritos à corporação legislativa. A **Câmara, não sendo pessoa jurídica, nem tendo patrimônio próprio, não se vincula perante terceiros, pois lhe falece competência para exercer direitos de natureza privada e assumir obrigações de ordem patrimonial**. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 606)

De tudo isso ressaí que a Câmara Municipal ou Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas tão somente personalidade judiciária, ou seja, capacidade processual ativa ou passiva para estar em juízo, apenas quando se tratar de defesa de direito relacionado a suas competências e prerrogativas institucionais. Dessa forma, o parcelamento de seus débitos com o INSS deve ser tratado pelo Município, pessoa jurídica de direito público interno, cujo representante legal perante terceiros é o prefeito.

O repasse de recursos financeiros ao Poder Legislativo municipal previsto no art. 168 constitucional integra o arcabouço jurídico engendrado pelo constituinte originário para garantir a efetiva independência dos Poderes, conforme preconizado pelo art. 2º da Constituição Federal. Esse repasse deve ser feito até o dia 20 de cada mês, observados os limites previstos no artigo 29-A da Constituição/88, não podendo o prefeito municipal repassar nem mais nem menos do que é devido ao Legislativo, conforme o § 2º desse mesmo dispositivo constitucional, *in verbis*:

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. (grifo nosso)

Como se depreende da redação do transcrito preceptivo constitucional, os repasses de recursos financeiros ao Poder Legislativo municipal — que devem ser feitos até o dia 20 de cada mês — não podem exceder os limites definidos no art. 29-A constitucional, tampouco ficar aquém da proporção fixada na lei orçamentária, hipóteses que, uma vez configuradas, caracterizariam, em tese, a prática de crime de responsabilidade do prefeito municipal.

Assim, o Poder Executivo não pode assumir débito da Câmara Municipal, pois, caso a despesa correspondente não esteja fixada nas dotações orçamentárias da edilidade, configurar-se-ia repasse a maior. Todavia, por se tratar de órgão despersonalizado, cabe ao Município, na qualidade de pessoa jurídica de direito público interno, celebrar o termo de parcelamento dos débitos previdenciários de responsabilidade da Câmara Municipal com o órgão ou entidade credora competente.

Contudo, e respondendo objetivamente à primeira indagação, faz-se necessária a celebração e formalização de acordo entre Executivo e Legislativo municipais, o qual pode ser exteriorizado, até mesmo, mediante a edição de lei local, caso assim decidam os acordantes, para que fique devidamente registrado que o Município, representado pelo prefeito, assumirá débito previdenciário de responsabilidade do Legislativo, cujo valor deverá ficar expressamente especificado e quantificado, bem como para que o Executivo possa ser ressarcido dos correspondentes valores pagos ao órgão ou entidade credora, os quais, em geral, são retidos das cotas municipais do Fundo de Participação do Município (FPM).

A segunda indagação é decorrência lógica da primeira e diz respeito, basicamente, à forma e ao momento de o Executivo ser ressarcido das parcelas pagas, relativamente ao débito previdenciário de responsabilidade da Câmara de Vereadores assumido pelo Município.

Sobre essa matéria, esta Corte de Contas entendeu que a Câmara Municipal, em decorrência de sua autonomia, deve arcar com os débitos previdenciários decorrentes de parcelamento pelo INSS, sendo necessário acordo para a realização dos descontos nos duodécimos, nos termos do parecer exarado nos autos da Consulta n. 887.880 (18/09/2013), de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, cuja ementa tem o seguinte teor, *in verbis*:

**EMENTA:** CONSULTA — CÂMARA MUNICIPAL — FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL — CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA — RECOLHIMENTO E REPASSE AO INSS — RESPONSABILIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL — DÍVIDA PREVIDENCIÁRIA DO LEGISLATIVO — ASSUNÇÃO DO PAGAMENTO PELO MUNICÍPIO — DEDUÇÃO UNILATERAL PELO PODER EXECUTIVO DOS VALORES DO DUODÉCIMO DEVIDO AO LEGISLATIVO — VEDAÇÃO — CRIME DE RESPONSABILIDADE E VIOLAÇÃO AO ART. 168 DA CR/88 — COMUNICAÇÃO DA ILEGALIDADE AO TRIBUNAL DE CONTAS, AO MINISTÉRIO DA FAZENDA OU AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO — POSSIBILIDADE DE DESCONTO NOS DUODÉCIMOS DEVIDOS AO LEGISLATIVO SE HOVER ACORDO ENTRE OS CHEFES DOS PODERES — REVOGAÇÃO DA CONSULTA N. 618.080.

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 devidos ao Poder Legislativo o montante pago pelo Município ao INSS em razão do débito previdenciário.

Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, revoga-se a Consulta de n. 618.080, de 14/06/00.

Na mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará nos autos da Consulta n. 69/2003, da relatoria do conselheiro José Marcelo Feitosa, analisou matéria análoga e emitiu parecer respondendo à indagação, nestes termos:

Quanto às contribuições previdenciárias tem o Colegiado Municipal idêntica responsabilidade tributária, na condição de fonte pagadora, qual seja: realizar a retenção e recolhimento das parcelas previdenciárias devidas pelos servidores e agentes políticos.

**Todavia, no caso de existir, por parte da Câmara Municipal, débito previdenciário junto ao INSS, alguns aspectos devem ser considerados:**

**Primeiramente, o saldo devedor da Câmara junto àquele órgão deverá ser negociado pelo Município, pessoa jurídica de direito público, representado pelo Prefeito.**

**Ocorrendo referida negociação pelo Gestor Municipal, na qual tenha optado pelo parcelamento especial nos termos da Lei n. 10.684, de 30 de maio de 2003, regulamentada pela Instrução Normativa nº 91/03, do INSS, constará no instrumento de celebração do mencionado acordo, cláusulas estabelecendo as seguintes condições:**

**O pagamento das parcelas objeto do referido parcelamento será mediante a retenção pelo INSS das quotas do Fundo de Participação dos Municípios — FPM, referente ao valor correspondente a cada parcela mensal por ocasião do vencimento desta (art. 17, da IN n. 91/03);**

Quando o valor do FPM não for suficiente para quitação da parcela acordada, a diferença será descontada das quotas seguintes, incidindo juros (§ 1º da IN n. 91/03);

O valor das **obrigações previdenciárias correntes (contribuições normais)** posteriores às incluídas no pedido de parcelamento, será obrigatoriamente retido do FPM do mês seguinte às respectivas obrigações e repassado ao INSS (art. 18, da IN n. 91/03);

Na hipótese em que os recursos oriundos do FPM forem insuficientes para a quitação das **obrigações previdenciárias correntes e das parcelas mensais do parcelamento** o INSS reterá

o valor da dívida mensal remanescente de outras receitas municipais depositadas em quaisquer instituições financeiras (**Parágrafo único, da IN n. 91/03**).

Outrossim, muito embora o Gestor Municipal tenha assumido o compromisso de saldar perante o INSS o débito da Câmara Municipal junto àquele Órgão, a nosso ver, a Casa Legislativa não poderá se eximir de sua responsabilidade em relação ao saldo devedor em referência.

A esse respeito esta Corte de Contas já se pronunciou em consultas formuladas pela Prefeitura Municipal de Bela Cruz, processo n. 28585/01, Informação n. 03/02, e pela Prefeitura Municipal de Russas, processo n. 14310/02, Informação n. 125/02, as quais foram referendadas pela Comissão de Legislação, Doutrina e Jurisprudência — CLDJ, respectivamente em 07/01/02 e 19/06/02.

O entendimento manifestado por este Tribunal é no sentido de que, em virtude da existência do débito ora enfocado, é possível o desconto mensal pelo Poder Executivo, no repasse à Câmara Municipal, do valor correspondente a parcela acordada junto ao INSS.

Entretanto, para que isso se efetive, recomendamos que haja um **prévio ajuste entre os dois Poderes**.

No caso da não concordância por parte da Casa Legislativa com esse procedimento, alertamos que o Poder Executivo poderá recorrer ao Poder Judiciário com a finalidade de solucionar a questão. (grifo nosso)

A propósito, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto à impossibilidade de eventuais descontos, retenções ou deduções incidentes sobre os duodécimos repassados pelas prefeituras às câmaras municipais, conforme decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 299.262/RN, da relatoria do ministro Carlos Ayres Britto, *in verbis*:

‘CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL — APELAÇÃO CÍVEL — MANDADO DE SEGURANÇA — CÂMARA MUNICIPAL — DUODÉCIMOS — REPASSE INCORRETO — ILEGALIDADE — ABUSO DE PODER CONFIGURADO — OBRIGATORIEDADE DA PREFEITURA MUNICIPAL REPASSAR A PARCELA INTEGRAL DO DUODÉCIMO A QUE FAZ JUS A CÂMARA MUNICIPAL INDEPENDENTEMENTE DO FLUXO DA ARRECADAÇÃO — DIREITO LÍQUIDO E CERTO RECONHECIDO — SEGURANÇA MANTIDA — PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS, INCLUSIVE DA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE — IMPROVIMENTO DA REMESSA NECESSÁRIA E DO RECURSO VOLUNTÁRIO (APELAÇÃO).

1. Afigura-se a ilegalidade do ato do Poder Executivo que faz o repasse de recursos pela Prefeitura sob a forma de duodécimos em valores inferiores ao que é devido.
2. Direito líquido e certo do Legislativo Municipal ao seu recebimento, na integralidade. Previsão constitucional.
3. Segurança mantida.’

Sustenta o Município de Santa Cruz ofensa aos artigos 165, § 9º, e 168 da Magna Carta.

O recurso não merece acolhida. É que **o repasse duodecimal representa a independência entre os Poderes, não estando condicionado à programação financeira do Município, nem ao seu fluxo de arrecadação. Outro não é o entendimento desta colenda Corte, de que é exemplo o MS 21.450, Relator o Ministro Octavio Gallotti, in verbis:**

‘Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição. Garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária (não somente equitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário. Mandado de segurança deferido, para determinar a efetivação dos repasses, com exclusão dos atrasados relativos ao passado exercício de 1991 (Súmula 271).’



Assim, frente ao art. 557, *caput*, do CPC e ao art. 21, § 1º, do RI/STF, nego seguimento ao recurso. (grifo nosso) (STF. Recurso Extraordinário n. 299.262/RN, Relator: min. Carlos Ayres Britto, *DJ* 22 out. 2004, p. 63)

Dessa forma, seguindo a linha de raciocínio para responder à primeira indagação, havendo parcelamento, pelo Município, de débito relativo às contribuições previdenciárias de responsabilidade do Legislativo municipal, os valores das parcelas acordadas que forem descontados do FPM somente poderão ser deduzidos mensalmente pelo Poder Executivo do valor do repasse devido à Câmara Municipal na hipótese de ficar expressamente autorizada tal dedução no referido acordo que deverá ser celebrado e formalizado entre prefeitura e edilidade, para que não haja violação ao disposto no art. 29-A da Constituição Federal, bem como para que sejam garantidos os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes.

Isso porque, na verdade, o Município, pessoa jurídica de direito público interno, é apenas o responsável pela negociação do parcelamento de débito com a autarquia federal e pela celebração do respectivo instrumento, conforme previsto na Lei n. 10.684/03, e regulamentada pela Instrução Normativa n. 91/03, do INSS.

No entanto, não sendo possível o acordo para permitir os descontos, poderá ainda o Poder Executivo recorrer ao Poder Judiciário com a finalidade de solucionar a questão, ou seja, com o propósito de obter ordem judicial para que seja efetuado o desconto mensal do valor da parcela da dívida previdenciária de responsabilidade da Câmara de Vereadores.

A terceira indagação diz respeito ao procedimento de contabilização do parcelamento, considerando que a dívida é de responsabilidade do Legislativo municipal e que o termo de parcelamento terá como acordante o ente federado.

A técnica do registro contábil tem como função principal evidenciar os atos e fatos administrativos (art. 89 da Lei n. 4.320/64,). Dessa forma, os registros contábeis a serem processados no âmbito da contabilidade municipal devem ser realizados de modo que evidencie e especifique o valor do débito previdenciário de responsabilidade do Poder Legislativo.

No Sistema Patrimonial, deverá ser registrado, em conta do passivo da Prefeitura, o parcelamento da dívida com o INSS, com indicação da Câmara como devedora. Por exemplo, se o parcelamento compreender compromisso de exigibilidade superior a 12 meses, cria-se conta contábil “Parcelamento de débito com o INSS — Câmara Municipal” no grupo Passivo Permanente, subgrupo Dívida Fundada Interna.

Por sua vez, na contabilidade da Câmara Municipal deverá, também, ser registrado o valor de sua dívida com o INSS. Ressalte-se que, no momento da consolidação do balanço, deve ser eliminada a duplicação do registro contábil.

No Sistema Orçamentário, considerando a responsabilidade de cada Poder, e tendo em vista a transparência das informações contidas nas demonstrações contábeis, a parte da Prefeitura referente ao parcelamento do débito previdenciário, obviamente, deve constituir despesa do Poder Executivo. Quanto à parte do parcelamento da Câmara Municipal, deve constituir despesa do Poder Legislativo, sendo empenhada nas dotações orçamentárias que lhe são próprias. Tudo isso baseado no acordo celebrado com o órgão ou entidade credora, no qual estarão detalhados os valores relativos a cada Poder.

Havendo retenção das transferências do FPM de valor relativo a parcela da dívida de responsabilidade do Legislativo, ou se o Executivo quitar diretamente tal parcela, a Prefeitura constituirá uma conta de ativo, na qual será registrado, como adiantamento à Câmara de Vereadores, o correspondente valor, que será descontado do duodécimo a ser repassado à edilidade, nos termos do acordo aludido nas respostas dadas às duas primeiras indagações.

No que tange ao repasse, os recursos financeiros do Executivo para o Legislativo serão registrados como transferências financeiras intragovernamentais.

Em resposta à pergunta formulada por servidor do meu gabinete e enviada por *e-mail*, um Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sugeriu o seguinte roteiro para contabilização da transferência financeira:

**a) Na Prefeitura:**

D — Variação Patrimonial Diminutiva — transferência intragovernamental referente a duodécimo

C — Caixa

C — Ativo — Adiantamento de parcelamento de dívida com o INSS

**b) Na Câmara:**

D — Caixa

D — Passivo — Parcelamento de dívida com o INSS

C — Variação Patrimonial Aumentativa — transferência intragovernamental referente a duodécimo

Assim, na Prefeitura será feito registro a débito de “Variação Patrimonial Diminutiva — transferência intragovernamental referente a duodécimo”, em contrapartida, com dois créditos: um na conta “Caixa”, pelo valor líquido a ser repassado à Câmara de Vereadores, e outro na conta de ativo “Adiantamento de parcelamento com o INSS — Câmara Municipal”, pelo valor pago ao INSS, referente ao acordo de parcelamento do Poder Legislativo.

Na Câmara Municipal, será debitada a conta contábil “Caixa”, pelo valor líquido recebido, e a conta do Passivo “Parcelamento de débito com o INSS”, pelo valor quitado pelo Executivo; em contrapartida, com um crédito em “Variação Patrimonial Aumentativa — transferência intragovernamental referente a duodécimo”.

Dessa forma, o registro do repasse financeiro ao Legislativo será pelo valor bruto na contabilidade dos órgãos representantes dos dois Poderes municipais, mas o desembolso na Prefeitura e o ingresso de caixa na Câmara dar-se-ão pelo valor líquido e, dessa forma, ficará demonstrado o pagamento do parcelamento de débito ocorrido.

A propósito, cumpre registrar que este Tribunal já se pronunciou sobre o parcelamento previdenciário, conforme se verifica na Consulta n. 738.215, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone Costa, em 23/07/2008:

**Com relação às perguntas dos itens II e III da Consulta,** ‘se as contribuições patronais podem ser consideradas Dívida Fundada e qual o elemento de despesa deve ser utilizado no Ente e no Instituto’, o Manual de Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social, a fls. 116, disponibilizado no site do Ministério da Previdência Social, esclarece:

**‘Os valores das contribuições patronais previdenciárias devidas pelo ente público e não repassadas em época própria ao seu RPPS serão objeto de acordo para pagamento, denominado parcelamento de débitos previdenciários.’**

**‘No ente público, os valores parcelados (via de confissão e parcelamento de dívida ou lei específica) serão contabilizados como dívida fundada, já que se refere a valores que ultrapassarão o encerramento do exercício social seguinte.’**

**‘No RPPS, o direito ao recebimento dos valores parcelados será acompanhado apenas via registro no Ativo Compensado.’ ‘No momento do recebimento esses recursos serão contabilizados pela unidade gestora do RPPS na conta 4.7.2.1.0.29.15 — Contribuição**



**Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos, como operação intra-orçamentária. (grifo nosso)**

A seu turno, a Diretoria Técnica instada a se manifestar, informa a fls. 16, 21 e 22:

— A Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001, que dispõe sobre a consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece codificação com menor número de dígitos, sendo a utilização de subelementos facultativa. Assim o elemento de despesa utilizado por ocasião da contabilização **pelo pagamento no Ente, será 4.6.91.71.00.**

— A Portaria MPS 916/2003, específica para as entidades de regime próprio de previdência social, estabeleceu o chamado plano de contas único, trazendo em sua estrutura maior riqueza de detalhes, inclusive a utilização de subelementos. Assim, o **registro contábil na unidade gestora do RPPS** relativo ao recebimento de contribuição previdenciária em regime de parcelamento de débitos, será na conta **4.7.2.1.0.29.15.**

Diante de todo o exposto, respondo ao consulente:

— **O ente deverá contabilizar o montante do débito previdenciário, especificando mês a mês, a parcela que está repassando.**

— **No ente, os valores parcelados serão contabilizados como dívida fundada, já que se refere a valores que ultrapassarão o encerramento do exercício seguinte.**

— **No ente, o elemento de despesa será 4.6.91.71.00, conforme Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001 e atualizações.**

— **No RPPS, a conta de receita será 4.7.2.1.0.29.15, conforme Portaria 916/2003, do Ministério da Previdência Social, atualizada pela Portaria n. 95/ 007.**

— **No ente público, as contribuições patronais relativas aos servidores públicos ativos devem ser contabilizadas como operações intra-orçamentárias, na modalidade de aplicação de despesa “91”. Como contrapartida das despesas diferenciadas pela modalidade “91”, deverá ser feito o lançamento, pela unidade gestora do RPPS, em contas de receitas que demonstrem a particularidade desse recebimento, ou seja, também na categoria intra-orçamentária.**

— Por fim, contabilizando o pagamento dos parcelamentos das contribuições patronais como intra-orçamentárias, não há que se falar em duplicidade, pois na consolidação das contas públicas os efeitos da dupla contagem serão anulados por meio da identificação da receita correspondente.

Afinal, cabe lembrar que deixar de repassar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) as contribuições retidas dos contribuintes configura, em tese, crime de apropriação indébita previdenciária.

Confira-se, a esse respeito, o art. 168-A do Código Penal, *in verbis*:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena — reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I — **recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;**

II — **recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;**

III — **pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.**

**§ 2º É extinta a punibilidade se o agente, espontaneamente, declara, confessa e efetua o pagamento das contribuições, importâncias ou valores e presta as informações devidas à previdência social, na forma definida em lei ou regulamento, antes do início da ação fiscal.**

§ 3º É facultado ao juiz deixar de aplicar a pena ou aplicar somente a de multa se o agente for primário e de bons antecedentes, desde que:

I — tenha promovido, após o início da ação fiscal e antes de oferecida a denúncia, o pagamento da contribuição social previdenciária, inclusive acessórios; ou

II — o valor das contribuições devidas, inclusive acessórios, seja igual ou inferior àquele estabelecido pela previdência social, administrativamente, como sendo o mínimo para o ajuizamento de suas execuções fiscais.

Assim, caso o débito da Câmara Municipal seja oriundo da ausência de repasse de contribuições previdenciárias retidas dos vereadores, servidores ou prestadores de serviços, o presidente da Câmara Municipal que deu causa a tal dívida poderá vir a responder pessoalmente por crime de apropriação indébita.

Cumpra registrar que o parcelamento de débito realizado pelo Município apenas suspende a pretensão punitiva, mas a extinção da punibilidade ocorre tão somente se o agente declara ou confessa espontaneamente o débito e efetivamente efetua o pagamento das referidas contribuições, conforme o § 2º do art. 168-A do Código Penal.

**Conclusão:** ante todo o exposto, e respondendo objetivamente às indagações do consulente, concluo que:

- 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. 10.684/03, regulamentada pela Instrução Normativa n. 91/03, 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 se houver celebração e formalização de acordo entre Executivo e Legislativo municipais, o qual pode ser exteriorizado, até mesmo, 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/88 e para que sejam respeitados os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes;
- d) como demonstrado na fundamentação, 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.

Cumram-se as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente as providências contempladas no inciso II do § 2º do art. 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, acrescido pela Resolução n. 01, de 2011.

**■ NA SESSÃO DE 05/02/2014 PEDIU VISTA DOS AUTOS O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.**

## RETORNO DE VISTA ■ SESSÃO DE 19/03/2014

### CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

Trata-se de retorno dos autos da consulta subscrita pelo Sr. Marcos Coelho Carvalho, prefeito do Município de Araguari, relatada pelo conselheiro Gilberto Diniz, da qual pedi vista na Sessão Plenária de 05/02/2014.

De início, devo registrar que, na essência, estou de acordo com o voto do relator acerca da possibilidade de parcelamento de dívida previdenciária da Câmara Municipal para com o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), realizada pelo Município, respeitando a autonomia dos Poderes Executivo e Legislativo, sem que se configure violação ao art. 168 da Constituição da República.

Contudo, quero destacar um ponto da conclusão constante da alínea *c* do parecer do relator, vazada nos seguintes termos:

c) o Poder Executivo somente poderá deduzir, mensalmente, as parcelas da dívida previdenciária de responsabilidade do Legislativo do valor do repasse à Câmara Municipal, se houver celebração e formalização de acordo entre Executivo e Legislativo municipais, o qual pode ser exteriorizado, até mesmo, 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/88, e para que sejam respeitados os princípios da independência e da harmonia entre os Poderes.

A questão diz respeito à necessidade de prévio acordo entre os dois Poderes para que o Município possa realizar o desconto da parcela da dívida previdenciária do Legislativo, retida do Fundo de Participação dos Municípios, do duodécimo devido àquele Poder.

Porém, o que está em questão é se poderá haver desconto, pelo Poder Executivo, da importância destinada ao pagamento da dívida de natureza previdenciária da Câmara Municipal, sem que tal medida se configure violação ao princípio constitucional da independência e da harmonia entre os Poderes e ao art. 29 – A da Constituição/88.

Assim, além da exigência de previsão no orçamento municipal, na Unidade Orçamentária — Câmara Municipal, de dotação orçamentária própria para o pagamento da dívida previdenciária, o acordo de dívida com o INSS pode, com a concordância deste, também ter como copartícipe o órgão legislativo, colhendo-se, para tanto, a assinatura do presidente da edilidade. Essa é uma questão meramente operacional; assim se resolveria o ajuste ou a ciência do ato entre os Poderes do Município.

Como a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica que lhe permita figurar no polo passivo da obrigação tributária ou ser demandada em razão dessas obrigações, o sujeito passivo perante o INSS é o Município, pessoa jurídica de direito público interno<sup>1</sup>, que é representado pelo chefe do Poder Executivo. No entanto, para que fique resguardada a responsabilidade do chefe do Poder Executivo no tocante à retenção do valor destinado ao pagamento da dívida devida pela inadimplência da Câmara Municipal quanto às suas obrigações previdenciárias relativas ao seu pessoal, a figura do interveniente se revela mais adequada, a meu perceber, daí a razão pela qual considero a possibilidade da participação expressa, como interveniente, do representante legal do Poder Legislativo, no ajuste com o INSS, desde que haja concordância da autarquia.

<sup>1</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial n. 573.129/PB. Relator: min. Teori Albino Zavascki. julgado em 22 ago. 2006, DJ 4 set. 2006, p. 232.

De qualquer maneira, havendo ou não interveniência da Câmara, conforme sugerido, o parcelamento de débitos previdenciários demanda dotação própria que será inserida no orçamento da Câmara, como assinalou o relator na alínea *b* de suas conclusões.

Só não julgo oportuno um ajuste específico entre os Poderes Executivo e Legislativo municipais, visto que a obrigação junto à autarquia previdenciária federal, conforme destacado, neste caso, é da pessoa jurídica de direito público interno, o Município.

Com essas observações, acompanho o parecer do conselheiro relator.

**■ CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:**

Senhora Presidente, ouvi atentamente o voto do conselheiro Wanderley Ávila, mas não vislumbrei nenhum argumento que me levasse a alterar meu voto. Eu não só julgo oportuno, mas também entendo necessário que haja esse ajuste específico entre Executivo e Legislativo para que o Executivo possa reter dos repasses a serem feitos ao Legislativo o valor relativo a parcelamento de débito previdenciário de responsabilidade da Câmara de Vereadores. Essa figura da interveniência, entendo não ser juridicamente cabível, porque a lei elegeu o Município, representado pelo prefeito, para celebrar esse termo de parcelamento com a União. Então, vou pedir vênias ao relator para manter o meu voto na íntegra.

---

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 19/03/2014, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, conselheira Adriene Andrade, conselheiro Sebastião Helvecio, conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado o voto do relator, conselheiro Gilberto Diniz. Vencido, em parte, o conselheiro Wanderley Ávila.

---