



# CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR

19ª LEGISLATURA

CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644

## Parecer Jurídico nº 97/2025 – Consulta – TCE/PR

**SÚMULA:** *Consulta. Empenho dos recursos do duodécimo para custeio da reforma do prédio do Poder Legislativo. Licitação realizada pelo Poder Executivo. Possibilidade condicionada à observância de requisitos orçamentários e à formalização de instrumento de cooperação.*

### 1. RELATÓRIO

Foi submetida à análise desta Procuradoria expediente questionando sobre a possibilidade de se reformar o prédio do Poder Legislativo utilizando-se dos recursos do duodécimo e com licitação realizada pelo Poder Executivo.

O consulente, Presidente da Câmara Municipal, indaga:

- 1 – É possível que o Poder Executivo licite a reforma do prédio do Poder Legislativo?
- 2 – Poderia a Câmara deixar empenhado, a favor da empresa contratada para a reforma, parte de seu duodécimo e, desta forma, não devolver os valores ao final do exercício, mantendo-o em caixa?
- 3 – Em caso afirmativo à questão anterior, poderia a Câmara iniciar o exercício seguinte com esse dinheiro em caixa, já empenhado? Considerando que as obras



**CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR**  
**19ª LEGISLATURA**  
**CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644**

---

são pagas por etapas de conclusão, portanto, o dinheiro ficaria empenhado, mas seria liquidado conforme a execução da obra.

É o relatório.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1. DA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO PELO EXECUTIVO**

Com relação à **questão nº 1**, importante frisar o disposto nos arts. 1º e 2º da Constituição Federal:

CF, Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o **Legislativo**, o **Executivo** e o Judiciário.

Este artigo traduz o princípio da separação e autonomia dos Poderes, abrangendo tanto a autonomia administrativa quanto a autonomia orçamentária. Em razão disso, cada Poder detém seu próprio orçamento, o que inclui a competência para promover suas licitações e contratações. Assim, o Poder Executivo não pode executar despesa orçamentária pertencente ao Legislativo, e vice-versa.

Embora a Câmara não possua receitas próprias, sua autonomia orçamentária é assegurada pelos repasses mensais do Poder Executivo, denominados duodécimos, com previsão no art. 168 da CF:

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.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR**  
**19ª LEGISLATURA**  
**CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644**

---

§ 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.**

Da análise do dispositivo acima, conclui-se que:

1. Os recursos, uma vez destinados ao Legislativo, pertencem a este, que pode administrá-los dentro de sua autonomia orçamentária; e
2. Eventuais sobras deverão ser restituídas ao final do exercício, sob pena de dedução nas parcelas seguintes.

A vedação à execução de despesa de um Poder por outro decorre, ainda, do art. 167, inciso VI da CF:

Art. 167. São **vedados**:

[...]

VI - a **transposição**, o **remanejamento** ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou **de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa**;

Não obstante, entende-se possível a cooperação técnica e financeira entre os Poderes, desde que formalizada mediante instrumento jurídico adequado (*convênio, termo de cooperação ou congênere*), tal medida justifica-se pelo interesse público e pela eficiência administrativa, sobretudo quando o Poder Executivo detém melhor estrutura técnica e operacional (*engenheiros, equipe de obras, setor de licitações e fiscalização*), o que viabiliza uma contratação e execução mais segura.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR**  
**19ª LEGISLATURA**  
**CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644**

---

A Administração Pública só deve agir quando a lei permite, abstendo-se de atuar quando não houver permissão legal. **Trata-se do princípio da legalidade estrita, ou da legalidade administrativa.** Neste sentido, a lei traça um “caminho seguro” para que o Poder Executivo faça a licitação e contratação a favor do Poder Legislativo, sem que isso infrinja a autonomia constitucional.

Para tanto, recomenda-se a observância de três providências essenciais:

**A) Inclusão da obra no Plano Plurianual do Município,** considerando que sua execução poderá superar o exercício financeiro, conforme interpretação conjunta do art. 165 com o art. 167, §1º, ambos da CF, sendo vedada a realização de despesas que superem o exercício orçamentário sem a inclusão no PPA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
[...]

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos **programas de duração continuada.**

Art. 167. São **vedados:**

[...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução **ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual,** ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

**B) Previsão orçamentária específica na LOA da Câmara Municipal,** uma vez que o art. 167 da CF veda o início de projetos ou a assunção de despesas que não estejam incluídas na LOA:



## CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR

19ª LEGISLATURA

CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644

---

CF, Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos **não incluídos na lei orçamentária anual**;

**C) Celebração de Termo de Cooperação ou instrumento equivalente entre os Poderes**, de forma que o Legislativo, dentro das prerrogativas concernentes à sua autonomia, ajusta um termo de cooperação com o Executivo visando a consecução de uma finalidade comum.

Este termo já foi adotado na esfera federal por meio do Decreto Federal nº 10.426/2020, constituindo-se em um documento formal em que ambos os Poderes ajustam pontos importantes do acordo a ser celebrado, tais como: objeto, valor do repasse, obrigações de cada ente, prazos e condições de uso dos recursos.

A própria União disponibiliza modelos e minutas desses termos, que poderão servir de parâmetro para os Municípios, na ausência de normativa própria.

Vejamos o art. 1º do Decreto supracitado:

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a **descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal** integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de **termo de execução descentralizada - TED**, com vistas à **execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora**.

Parágrafo único. A descentralização de créditos de que trata este Decreto configura **delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, projetos ou atividades previstos no orçamento da unidade descentralizadora**.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR**  
**19ª LEGISLATURA**  
**CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644**

---

Em suma, atendidos os requisitos acima dispostos, não há óbice jurídico à realização da licitação pelo Poder Executivo para execução de obra em favor do Legislativo.

Portanto, com relação à **questão nº 1** a resposta é afirmativa, desde que preenchidos todos os requisitos legais acima expostos e mediante acordo de vontades, de forma a respeitar a autonomia de ambos os poderes e visando a consecução de uma finalidade comum, principalmente se considerarmos que o imóvel em que se encontra sediada a Câmara é de propriedade do Município, após doação do Estado do Paraná, de uso exclusivo do Legislativo, nos termos da Lei Estadual 21.026/2022..

## **2.2. DO EMPENHO EM FAVOR DA EMPRESA CONTRATADA**

Quanto à **questão nº 2**, é necessário analisar a possibilidade de a Câmara empenhar diretamente os valores do duodécimo em favor da empresa contratada pelo Executivo.

Primeiramente, é necessária a compreensão do que vem a ser o empenho. Conforme redação do art. 58 da Lei 4.320/64:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de **autoridade competente** que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

O empenho não representa o pagamento efetivo, mas o comprometimento do orçamento para determinada despesa, assegurando que o valor reservado não seja utilizado em outra finalidade.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR**  
**19ª LEGISLATURA**  
**CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644**

---

A despesa pública segue três fases: **o empenho, a liquidação e o pagamento**. O empenho é o reconhecimento da obrigação e a reserva do valor orçamentário; a liquidação confirma que o bem ou serviço foi entregue ou a obra foi executada; e o pagamento libera efetivamente a quantia ao credor.

O empenho, portanto, tem natureza jurídica de ato administrativo vinculado, isto é, não deixa margens de atuação ao gestor pois deve preencher os seguintes requisitos:

1. Existência de dotação orçamentária;
2. Emissão por autoridade competente;
3. Fundamentado em um vínculo *jurídico* (*contrato, convênio, nota ou equivalente*);
4. Cria obrigação de pagamento futuro.

O empenho, caso não possa ser liquidado no mesmo exercício financeiro, será registrado como restos a pagar no seguinte, nos termos do art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64:

Art. 36. Consideram-se **Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro** distinguindo-se as processadas das não processadas.

Por sua natureza, o empenho pressupõe a existência de **vínculo jurídico direto** entre o ente público e o credor. Assim, se a licitação e o contrato forem conduzidos pelo Poder Executivo, o vínculo contratual da empresa será com o Executivo – e não com o Legislativo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR**  
**19ª LEGISLATURA**  
**CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644**

---

Desta forma, a Câmara não pode empenhar valores próprios diretamente à empresa contratada pelo Executivo, sob pena de irregularidade na execução orçamentária. Nessa hipótese, o repasse deve ser feito ao Executivo, mediante o instrumento de cooperação, com posterior prestação de contas.

Somente se a própria Câmara realizasse a licitação é que poderia emitir o empenho diretamente em favor da empresa contratada, hipótese em que os valores permaneceriam em caixa e seriam liquidados conforme o avanço físico da obra.

Em conclusão, no tocante à **questão nº 2**, a resposta é obtida mediante o cenário adotado:

**1) Se a Prefeitura licitar a obra:** o empenho e o pagamento deverão ser realizados pelo Executivo, cabendo à Câmara o repasse dos valores nos termos de convênio; ou

**2) Se a Câmara licitar a obra:** o empenho poderá ser feito diretamente à empresa contratada, e os valores poderão permanecer em caixa até a liquidação, conforme cronograma de execução.

### **2.3. DA POSSIBILIDADE DE SE INICIAR O EXERCÍCIO FINANCEIRO COM RECURSOS EM CAIXA**

Por fim, no tocante à **questão nº 3**, é possível que a Câmara inicie o exercício seguinte com recursos em caixa, desde que tais valores estejam **empenhados e vinculados a obrigação contratual vigente e, portanto, configurem restos a pagar.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE ANDIRÁ - PR

19ª LEGISLATURA

CNPJ 02.121.959/0001-00 – FONE (43) 3538.3644

---

Sendo assim, valores devidamente empenhados em favor da empresa contratada podem transitar para o exercício seguinte, mantendo-se o controle contábil e a vinculação ao objeto da despesa. **Eventual saldo remanescente do duodécimo, não vinculado a despesa alguma, deverá ser restituído ao Executivo**, nos termos do art. 168, §2º da CF.

### CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria **OPINA**:

Pela possibilidade de o Executivo licitar a reforma do prédio do Legislativo, desde que haja acordo, convênio ou congênere, ajustando as obrigações de cada parte, sob pena de violação da autonomia orçamentária dos poderes.

Neste caso, o empenho e o pagamento serão realizados pelo próprio Poder Executivo, mediante repasse da Câmara e posterior prestação de contas.

Ressalta-se, ainda, que o instrumento a ser firmado entre os Poderes deverá prever expressamente a responsabilidade de cada parte, forma de repasse, execução, acompanhamento técnico e prestação de contas, sob pena de irregularidade na aplicação dos recursos.

É o parecer, s. m. j.

Andirá-PR, 24 de outubro de 2025.

**Maiara Arrabal Pereira**

OAB/PR 98.466 – Departamento Jurídico