



REPASSE DE RECURSOS AO LEGISLATIVO E DUODÉCIMO ORÇAMENTÁRIO

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

Existem dois tetos para a despesa total anual do poder legislativo municipal:

a) o limite fixado no art. 29-A, incisos I a IV, da Constituição Federal, que tem como base de cálculo a receita orçamentária efetivada no exercício anterior; [1] [2]

b) a totalidade das dotações fixadas para a câmara no orçamento anual do exercício vigente. Veja-se que os parâmetros de cálculo são diferentes: no primeiro caso, receita efetivada/exercício anterior, no segundo caso, despesa prevista/orçamento atual.

Os limites podem ser aferidos mensalmente, bastando, para tanto, dividir-se os tetos por doze, extraíndo-se o que se convencionou chamar de "duodécimos". Os tetos mensais são concorrentes e prevalece o mais rigoroso, isto é, o que resultar no menor repasse financeiro. O controle mensal é importante e destina-se a evitar surpresas ao final do exercício financeiro, impedindo a extrapolação dos tetos, prevenindo a ocorrência de déficits financeiros e/ou orçamentários e garantindo o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

Os duodécimos representam simples tetos mensais, a serem permanentemente aferidos pelos órgãos de controle interno e externo, todavia, o executivo não está obrigado a repassar à câmara o exato valor financeiro que resultar da incidência do menor teto. O repasse mensal será no montante necessário e suficiente à satisfação das despesas normais do legislativo, entre outras, pagamento da remuneração dos vereadores e servidores, inclusive encargos, compra de material de consumo e custeio de serviços de terceiros. A autonomia administrativo-financeira da câmara deve ser respeitada, todavia, eventuais despesas supérfluas assumidas pelo órgão legislante não podem comprometer a utilização do numerário pelo executivo.

A adoção do duodécimo orçamentário também encontra óbice na Constituição Federal: (grifou-se)

Art. 167. São vedados:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

O repasse de recursos ao legislativo também deverá acompanhar a realização das receitas previstas, isto é, o valor efetivamente arrecadado. Ocorrendo quebra de receita, o art. 9º, LRF, exige que executivo e legislativo reduzam proporcionalmente as suas despesas, através da limitação de empenho e movimentação financeira ("caput") e da redução das respectivas dotações orçamentárias (§ 1º). Se o legislativo omitir-se quanto à diminuição de seus dispêndios, o executivo poderá promovê-la (§ 3º).

Não integram a base de cálculo da receita:

a) verbas relativas a convênios, auxílios, subvenções, empréstimos, alienações de bens e transferências com destino específico; [3]

b) valores pagos ao INSS a título de parcelamento de débitos (confissão de dívida), descontados diretamente do repasse do FPM;

c) valores descontados do FPM a título de "redução", aplicado para compensar algum repasse indevido, a maior, ocorrido anteriormente. [4]

Julgados do Tribunal de Contas do Paraná a respeito do assunto:

Consulta. Repasse de recursos pelo Executivo ao Legislativo. Impossibilidade de adoção do duodécimo orçamentário. O executivo deve repassar com base na receita efetivamente arrecadada visando o atendimento das reais necessidades do Legislativo.
(Protocolo 346388/2000, Resolução 10032/2001)

Consulta. O repasse financeiro mensal feito pelo Executivo ao Legislativo não é obrigatoriamente do percentual do duodécimo, mas pode ser calculado com base na receita efetivamente arrecadada, devendo este valor atender às reais necessidades e ser suficiente para atender as despesas da Câmara Municipal.
(Protocolo 160424/1996, Resolução 15342/1996)

Consulta. Repasse de recursos do Executivo ao Legislativo. Recusa. Inicialmente, há que verificar o Legislativo se a negativa não se funda no fato das despesas pretendidas não estarem contempladas no orçamento anual, o que impediria o repasse. Não se verificando tal hipótese, é dever do Executivo suprir o Legislativo dos recursos de que este necessita para seu regular funcionamento (CF/88 - art. 2º).
(Protocolo 165565/2001, Resolução 1757/2002)

Consulta. O percentual de repasse pelo Executivo da despesa total ao Legislativo em vista da previsão na Lei Orgânica no montante de 5% e o limitador em 8% na Carta Magna, gera previsões diferenciadas nas leis a serem respeitadas. Sendo assim, não há incompatibilidade entre os dois mandamentos, porquanto a ordem constitucional impõe o máximo, sendo que qualquer valor abaixo deste, respeitando-se os limites infra-constitucionais pode ser aceito.

No presente caso, fica o chefe do Executivo obrigado ao atendimento do disposto na Lei Orgânica, restando a possibilidade de alterar a mesma, observando o procedimento aplicável, caso entenda necessário majorar o percentual até no máximo o permitido constitucionalmente.
(Protocolo 165565/2001, Resolução 1757/2002)

Consulta. Inaplicabilidade do duodécimo orçamentário, face à proibição do art. 167, IV, da CF/88. A prefeitura deve repassar à câmara municipal os valores suficientes a atender as reais necessidades desta, preservando o princípio da razoabilidade da administração pública e os preceitos orçamentários em vigor.
(Resolução 8023/1997)

Consulta. O repasse financeiro mensal feito pelo Executivo ao Legislativo não é obrigatoriamente do percentual do duodécimo, mas pode ser calculado com base na receita efetivamente arrecadada, devendo este valor atender às reais necessidades e ser suficiente para atender despesas da Câmara.
(Resolução 253/1997)

Consulta. Inaplicabilidade da figura do duodécimo orçamentário, face à proibição do art. 167, IV da Carta Magna, devendo a Prefeitura repassar à Câmara o que for necessário, preservando a razoabilidade da administração pública e os preceitos orçamentários em vigor.
(Resolução 7558/1995)



Por fim, a data limite para o repasse de recursos ao legislativo é o dia vinte de cada mês, constituindo crime de responsabilidade do prefeito o descumprimento do referido prazo (CF, art. 29-A, § 2º, inciso II, e art. 168).

NOTAS:

[1] Art. 29-A, CF. 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 – oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;
- II – sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;
- III – seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;
- IV – cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

[2] Em função da autonomia municipal, a respectiva lei orgânica e/ou lei orçamentária anual poderão estabelecer teto inferior ao fixado pela Constituição Federal.

[3] Tribunal de Contas do Paraná, processo 63550/2000, Resolução 4964/1999.

[4] No caso, a receita efetivamente arrecadada é a que resulta da aplicação do redutor, e não a receita bruta a que teria direito o município antes do desconto.