

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 16/02/11

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

PROCESSO Nº 785693 – CONSULTA

PROCURADOR PRESENTE À SESSÃO: GLAYDSON MASSARIA

□□□□□

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

PROCESSO: 785.693

NATUREZA: Consulta

PROCEDÊNCIA: Câmara Municipal de Diamantina

ASSUNTO: Repasse duodecimal ao Poder Legislativo em percentual previsto na Lei Orçamentária.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Consulta nº 785.693, subscrita pelo Sr. Marcos Fonseca, Presidente da Câmara Municipal de Diamantina, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos:

“1) O repasse mensal à Câmara Municipal, a ser efetuado pelo executivo, não deve ser feito com base naquele previsto na Lei Orçamentária?”

2) O Executivo Municipal feriu o disposto no III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal?”

3) Para adotar tal procedimento o Executivo, necessariamente, não teria que modificar o dispositivo da Lei Orçamentária Municipal em vigência, sancionada no ano findo, que trata da fixação do orçamento desta Câmara Municipal para o exercício financeiro do ano em curso?”

Em 16 de abril de 2009, o Presidente deste egrégio Tribunal recebeu a referida Consulta, determinou a sua autuação, tendo sido distribuída à minha relatoria em 22/04/2009.

Em 24 de abril de 2009 encaminhei os autos à d. Auditoria para emissão de parecer, que se manifestou, às fls. 15 a 20, pela necessidade de o Poder



Executivo efetuar os repasses ao Poder Legislativo de conformidade com os valores previstos na Lei Orçamentária e que este somente poderá ser reduzido após a alteração da referida Lei, no caso de frustração significativa da arrecadação, para que não recaia apenas sobre um dos Poderes eventual déficit na arrecadação.

É o relatório.

II – PRELIMINAR

Da análise dos pressupostos de conhecimento da presente Consulta, sobressai que a autoridade consulente tem legitimidade para apresentá-la e o seu objeto diz respeito à competência do Tribunal, em conformidade com as disposições dos artigos 210, inciso I e 212, da Resolução TC 12/2008 (Regimento Interno).

Desta feita, preliminarmente, nos termos do art. 211, do diploma regimental, ratifico o despacho de fl. 11, à época, proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Presidente.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

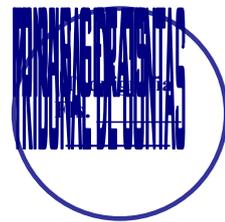
Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.



CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Também acompanho o voto do Conselheiro Relator.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

III – MÉRITO

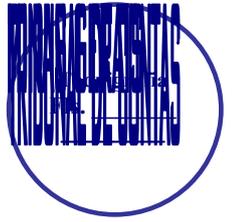
No mérito, respondo, em tese, às indagações apresentadas, referente ao valor a ser repassado mensalmente ao Poder Legislativo, bem como à forma para a redução do valor previsto na Lei Orçamentária Municipal e a possível infringência ao disposto no III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, no caso de inobservância do valor de repasse fixado na Lei Orçamentária.

Primeiramente, cabe destacar que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais estabelecidos pelo art. 29-A da Constituição Federal, que atualmente variam de 3,5 a 7% dependendo do número de habitantes em decorrência da Emenda Constitucional nº 58/2009, cuja base de cálculo é obtida com o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior.

O valor do repasse a ser realizado pelo Poder Executivo, mensalmente, sob a forma de duodécimos ao Poder Legislativo é fixado pela Lei Orçamentária.

Como é cediço, o orçamento é uma peça de programação em que é estimada a receita e fixada a despesa a serem realizadas pelas unidades orçamentárias. Todavia, a previsão de arrecadação contida num instrumento formal não significa que será efetivamente alcançada no decorrer do exercício financeiro.

Sendo assim, poderá haver repasse em valor inferior ao previsto na Lei Orçamentária, no caso de queda significativa da arrecadação prevista pelo Município, para que seja mantido o equilíbrio das contas públicas.



Entretanto, para que o Poder Executivo possa repassar ao Poder Legislativo valor inferior ao previsto na Lei Orçamentária aprovada no exercício anterior, torna-se necessário que seja votada a alteração da Lei Orçamentária, em razão do princípio da legalidade, para a redução da despesa fixada para o Poder Legislativo e para que não se configure a prática crime de responsabilidade do gestor público, previsto no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA POR OMISSÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. REPASSE DO DUODÉCIMO DAS RECEITAS À CÂMARA MUNICIPAL (ART. 168, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). Dispõe a Constituição da República, em seu artigo 168, ser obrigatório o **REPASSE** pelo Poder Executivo ao Legislativo de dotações orçamentárias previstas em **LEI**, compreendidos os créditos suplementares e especiais. Este **REPASSE** é feito mediante parcelamento anual, por duodécimos, devendo observar as previsões da **LEI ORÇAMENTÁRIA Anual**. Não obstante, o **REPASSE** deve ser **proporcional à RECEITA efetiva do ente público, sob pena de superdotar, injustamente, um Poder em detrimento de outro, rompendo o equilíbrio entre eles. Em princípio, sempre que a arrecadação corresponder à previsão ORÇAMENTÁRIA, devem-se observar os limites impostos pela LEI ORÇAMENTÁRIA anual, mas se a RECEITA for inferior à prevista, também o REPASSE deverá sê-lo, proporcionalmente.** Precedentes do Eg. Superior Tribunal de Justiça. (Ap. Cível nº. 1.0000.00.267569-2/000, Brandão Teixeira).

MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO - REPASSE DE DUODÉCIMOS À CÂMARA MUNICIPAL PELO EXECUTIVO - RECEITA REAL E RECEITA ESTIMADA - LIMITES. - O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança, e sua concessão não produz efeitos patrimoniais, em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria. - Certo é que o Poder Executivo deve repassar ao Legislativo os valores do duodécimo necessários à manutenção de suas despesas constantes das dotações orçamentárias previstas em lei. **Contudo, a meu sentir, o repasse não tem que ser feito com estrita observância ao que dispõe a Lei Orçamentária, pois, há de se ressaltar a proporção entre a receita estimada e a efetivamente arrecadada.** - De fato, o estudo do Direito Financeiro mostra que o orçamento é uma peça de programação onde se fazem estimativas e se planejam ações estatais. Em sendo desse modo, o que se faz é uma previsão da receita, prevendo-se o que irá ser



arrecadado, não podendo garantir que a arrecadação vai efetivamente atingir a estimativa feita. Súmula: Rejeitaram a preliminar e deram provimento. (Proc. nº 1.0312.07.008628-4/002. Des. Relator: Dárcio Lopardi Mendes. Julg. 07/08/2008. Pub. 20/08/2008)

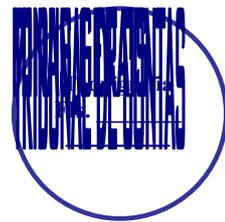
Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça, também já se posicionou:

*Administrativo. **RECEITA** e Despesas Orçamentárias. Transferência ou **REPASSE** de Recursos Orçamentários à conta da **CÂMARA MUNICIPAL**. Previsão. **RECEITA** Real. Duodécimos. C.F., artigos, 168, 4.320/64. **LEI 1.533/51 art. 8º. 1. O mandamus viabiliza-se para o exame da legalidade de ato administrativo executivo, disciplinando os repasses de créditos orçamentários à **CÂMARA MUNICIPAL**. Inépcia da inicial de acolhimento. 2. A liberação contemplada no artigo 168, Constituição Federal, não é desordenada. Obedece ao sistema de programação de despesa, efetivando-se em favor da **CÂMARA MUNICIPAL** de forma parcelada em duodécimos, estabelecidos mensalmente e conformados à **RECEITA** concretizada realmente mês a mês. Esse critério permite o equilíbrio, de modo que não sejam repassados recursos superiores a arrecadação ou com o sacrifício das obrigatórias despesas da responsabilidade do executivo. A liberação ou **REPASSE** não tem por base única a previsão **ORÇAMENTÁRIA**, devendo ser considerada a **RECEITA** real. 3. Recurso parcialmente provido. (STJ, 1ª Turma, REsp 189146 / RN ; RECURSO ESPECIAL 1998/0069722-5 Relator Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, j. 06.08.2002, DJ 23.09.2002).***

Sendo assim, se houver queda significativa de arrecadação, o reequilíbrio orçamentário e financeiro deve ser buscado pelo ente federado, através da redução de despesas em todas as unidades orçamentárias a fim de evitar o déficit orçamentário.

A realização de repasses ao Poder Legislativo de forma proporcional à receita estimada e à efetivamente arrecadada constitui forma de realizar a equidade entre os poderes municipais e de evitar que apenas o Poder Executivo seja obrigado a contingenciar despesas no caso de queda da arrecadação relativamente à estimada na Lei Orçamentária, o que poderia gerar prejuízo à realização de programas e projetos de interesse da população durante a execução orçamentária.

O repasse para o Poder Legislativo previsto constitucionalmente visa a garantir a sua independência, conforme preconizado pelo art. 2º da Constituição Federal, não podendo o gestor repassar nem mais nem menos, sob pena de



restar configurada a prática de crime de responsabilidade, a teor do disposto no § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 29-A. omissis

.....
§ 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.(g.n.)

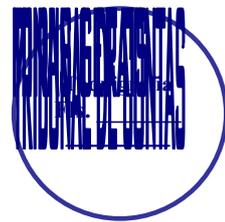
O repasse a menor ao Poder Legislativo, sem dúvida alguma, poderia gerar quebra de sua independência constitucionalmente assegurada, motivo pelo qual o legislador, em 2000, incluiu no texto constitucional expressa tipificação como crime de responsabilidade.

Sendo assim, caso o Chefe do Poder Executivo Municipal realize repasse ao Poder Legislativo em valor inferior àquele previsto na Lei Orçamentária, em princípio, restaria configurada a prática de crime de responsabilidade previsto no III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

Entretanto, caso haja queda da arrecadação prevista na Lei Orçamentária, para que os repasses guardem proporcionalidade com a receita efetivamente arrecadada, somente após a alteração da Lei Orçamentária é que o Poder Executivo poderá reduzir o valor do repasse ao Poder Legislativo, para que não se configure a prática de crime de responsabilidade e a conseqüente responsabilização do Chefe do Poder Executivo.

Aliás, esta Corte de Contas ao analisar a possibilidade de redução do repasse à Câmara em razão da redução dos percentuais de gasto do Poder Legislativo pela Emenda Constitucional nº 58/2009, também entendeu pela necessidade de sua alteração mediante lei, conforme se verifica do parecer da lavra do eminente Rel. Conselheiro Antônio Carlos Andrada na Consulta n.º 812.513, aprovado na sessão do dia 17/03/2010, *in verbis*:

“Diante do exposto, respondo ao Consulente que o art. 29-A da Carta Magna, com as devidas alterações impostas pela Emenda Constitucional nº 58/2009, deverá ser rigorosamente observado.



Assim, o Poder Legislativo deverá votar a alteração da despesa total anual fixada para a Câmara Municipal no orçamento de 2010, anulando dotações que superem o limite percentual aplicável, e o Poder Executivo deverá adequar o repasse financeiro anual a esse novo valor, reduzindo, se necessário, o quantitativo dos duodécimos a serem entregues nos próximos meses.”

Tecidas as considerações acima, quanto às indagações do Consulente conclui-se que:

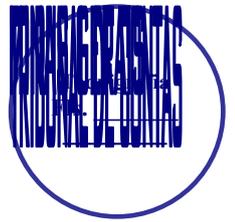
- a) Em princípio, o valor mensalmente repassado ao Poder Legislativo deve obedecer ao valor previsto na Lei Orçamentária, e que corresponde à despesas já fixada pelo referido diploma legal, desde que esteja dentro do limite de gasto previsto no art. 29-A da Constituição Federal.
- b) No caso de queda significativa da arrecadação prevista no Orçamento Municipal, para que seja mantido o equilíbrio das contas públicas, poderá haver, mediante votação da alteração da lei orçamentária, a redução do repasse ao Poder Legislativo.
- c) Se houver repasse ao Poder Legislativo em valor inferior àquele previsto na Lei Orçamentária, sem lei que a altere, restará configurada a prática de crime de responsabilidade previsto no III do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, ficando o Chefe do Poder Executivo sujeito às penalidades previstas em lei.

É o meu parecer.

Registra-se, ao final, que, em sendo aprovado, este pronunciamento deverá ter cópia encaminhada à Biblioteca desta Corte, responsável pelo gerenciamento do banco de dados que disponibiliza a pesquisa das consultas, para as providências cabíveis.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:



Também voto de acordo com o Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR
UNANIMIDADE.