



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 219015/16  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE JANDAIA DO SUL  
INTERESSADO: WESLEY MARTINS DE LIMA  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

## ACÓRDÃO Nº 2250/17 - Tribunal Pleno

*Consulta. Repasse de duodécimos inferiores aos previstos na Lei Orçamentária. Vedação. Impossibilidade de o Executivo Municipal limitar, sem a prévia adequação da Lei Orçamentária Anual, o valor do repasse mensal do duodécimo do orçamento aprovado, para o fim de adequá-lo às reais necessidades do Legislativo Municipal, mesmo que a pedido deste. Violação à Lei Orçamentária Anual e à autonomia dos Poderes (art. 2º c/c art. 29-A, § 2º, inciso II e art. 168, da Constituição).*

1. Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Jandaia do Sul, por intermédio de seu representante legal, o Prefeito, Sr. Wesley Martins de Lima, indagando sobre a legalidade em se requerer ao Executivo Municipal a transferência de duodécimo mensal *inferior* ao orçado que atenda às necessidades do ente público municipal.

A consulta foi devidamente instruída com parecer jurídico da Procuradoria Municipal, no qual se sustenta que há dois tetos concorrentes para as despesas do Legislativo Municipal, quais sejam: (i) o fixado pelo art. 29-A, incisos I a IV, que tem como base de cálculo a receita orçamentária do exercício precedente; e (ii) a integralidade das dotações fixadas (previstas) para o Legislativo Municipal no orçamento do exercício (Lei Orçamentária Anual – LOA).

Com base nisso, argumenta que os dois tetos são concorrentes para o cálculo do valor do duodécimo mensal a ser repassado pelo Executivo ao Legislativo Municipal e que prevalece o que representa menor repasse financeiro no mês, de modo que o Executivo não está obrigado a repassar ao Legislativo o que resultar da incidência do menor teto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalta que o controle mensal é relevante para se evitar surpresas no final do exercício (extrapolação do teto e déficits orçamentários e financeiros), assegurando que os resultados primário e nominal constantes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO sejam cumpridos (fls. 3, peça 3).

Assim, defende que se o repasse mensal for no montante necessário e suficiente à satisfação das despesas do Legislativo (pagamento dos subsídios e remuneração dos servidores, material de consumo, serviços de terceiros, etc.), é possível realizar a limitação, mesmo sem negligenciar a autonomia administrativo-financeira do Legislativo, pondera que despesas supérfluas não poderiam comprometer a utilização do numerário pelo Executivo (fls. 3, peça 3).

Nesse sentido, colaciona várias decisões deste Tribunal de Contas (Resolução nº 15.342/96 - autos nº 160424/96, Resolução nº 1.757/2002 – autos nº 165565/2001, Resolução nº 8.023/97, Resolução nº 253/97 e Resolução nº 7.558/95), em que, em apertada síntese desse conjunto decisório, esta Corte teria firmado entendimento de que o repasse financeiro mensal não é obrigatoriamente o da totalidade do orçamento dividido em cotas duodecimais, mas que o duodécimo poderia ser calculado com base na receita efetivamente arrecadada, devendo o valor repassado atender às reais necessidades do Legislativo para seu regular funcionamento, e, inclusive, ser inferior ao teto constitucional, desde que atendesse às carências do Legislativo, à razoabilidade da Administração Pública e aos preceitos orçamentários (fls. 3-4, peça 3).

Observa, porém, que a data-limite para o repasse de recursos ao Legislativo Municipal é o dia 20 (vinte) de cada mês e que configura crime de responsabilidade do Prefeito o não cumprimento do art. 29-A, § 2º, inciso II, c/c art. 168, da Constituição Federal.

A consulta foi recebida, ao verificar-se o atendimento aos requisitos exigidos pelos arts. 38 e 39, da LOTC e encaminhado à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para que informasse se havia consulta paradigma específica e que colhesse opinativo da Coordenadoria de Fiscalização Municipal e do Ministério Público de Contas (peça 5).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (DJB) exarou a Informação nº 28/16 (peça 7), apontando a existência do Acórdão nº 2.151/15 – Pleno (autos nº 308033/13 – Câmara Municipal de Siqueira Campos); Acórdão nº 1135/10 – Pleno (autos nº 474176/09) e Acórdão nº 984/09 – Pleno (autos nº 263760/06), que trataram de assuntos semelhantes ao presente.

Em manifestação conclusiva (peça 9), a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM) sustentou, em síntese, que é ilegal a transferência de duodécimo mensal inferior ao orçado sem o adequado e prévio ajuste da Lei Orçamentária Anual de ambos (Executivo e Legislativo), pelas seguintes razões: *a)* transferências inferiores ao previsto na Lei Orçamentária do Legislativo configuram crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, maculando o art. 29-A, § 2º, inciso II, c/c art. 168, da Carta Republicana; *b)* transferências inferiores às orçadas significam que o orçamento do Legislativo está superestimado e carece de ajustes legais (redução) para fazer face às suas efetivas demandas; *c)* se o planejamento das efetivas necessidades do Legislativo foi superestimado e está com um orçamento irreal/fictício, nova Lei deve ser editada; *d)* o repasse duodecimal é o mais compatível com o bom planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF), com a segurança jurídica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal; *e)* a alteração discricionária do orçamento pelo Executivo, sem a devida alteração legislativa implica em vilipêndio ao princípio democrático e menoscabo à cidadania e à missão institucional e constitucional do Legislativo; *f)* impõe-se a necessidade de rigorosa observância do orçamento de cada Poder, pois entendimento diverso resultaria na violação à Constituição e em todo o complexo normativo formado pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e pela Lei Orçamentária Anual - LOA; *g)* uma interpretação sistemática da Constituição, do PPA, da LDO, da LOA, da LRF, da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 201/67, dentre outras normas orçamentárias e financeiras, apontam que a *LEI ORÇAMENTÁRIA deve ser real e atender às efetivas necessidades de cada Poder, sem estar superestimada e sem conter despesas supérfluas ou desnecessárias e essa aderência/simetria entre carências/necessidades e recursos pode e deve ser realizada mensalmente por meio dos instrumentos de ajustes previstos na LDO e na LRF, ajustando-se à dinâmica da arrecadação; h)* por fim, os ajustes nos repasses mensais não podem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ser feitos de forma discricionária ou subjetiva pelo Executivo, mas sempre mediante ajustes formais na Lei Orçamentária Anual.

Por fim, o Ministério Público de Contas (MPC), se coadunando com a unidade técnica, opinou (peça 10) que o repasse a menor e injustificado de duodécimos pelo Poder Executivo constitui afronta à prerrogativa do poder Legislativo inerente a sua autonomia financeira e administrativa, visto que a decisão é atrelada ao planejamento orçamentário e fiscal do Município.

### **É o relatório.**

2. Preliminarmente, verifica-se que a consulta preenche os requisitos legais para sua admissibilidade, vertidos no artigo 38 da Lei Orgânica deste Tribunal – Lei Complementar nº 113/2005. Nesse propósito, evidencia-se que o Presidente da Câmara Municipal é autoridade legítima (nos termos do art. 39, II), contém apresentação objetiva dos quesitos, veio instruída por parecer jurídico e versa sobre dúvida concernente à matéria de competência do Tribunal de Contas, além de estar formulada em tese.

Quanto ao mérito, do cotejo dos pareceres técnicos precedentes constata-se que tanto a Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM) quanto o Ministério Público de Contas (MPC) compartilharam de entendimento uníssono pela impossibilidade de o Executivo Municipal limitar, sem a prévia adequação da Lei Orçamentária Anual, o valor do repasse mensal do duodécimo do orçamento aprovado, para o fim de adequá-lo às reais necessidades do Legislativo Municipal, mesmo que a pedido deste.

Concorda-se com esta conclusão, pois apesar de o valor do repasse do duodécimo não ser imutável, por depender da efetiva arrecadação de cada ente político, não é admitida a limitação do valor dos repasses conforme as conveniências do Chefe do Poder Executivo, sob pena de violação da independência harmônica entre as funções estatais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A questão é sensível visto que o repasse duodecimal previsto no art. 168<sup>1</sup> da Constituição Federal atende ao princípio da autonomia financeira e se destina a garantir a independência e autogoverno dos órgãos e Poderes constitucionais. Por esta razão, o repasse a menor, a maior, bem como seu atraso, implica no crime de responsabilidade, *ex vi* o art. 29, §2º, da Constituição:

*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:*

*(...)*

*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.*

Assim, em princípio, o art. 29-A da Constituição Federal estabelece que o valor mensalmente repassado ao Poder Legislativo tem por base de cálculo o montante da receita tributária e transferências constitucionais efetivamente realizadas no exercício anterior, cujos valores devem ser estabelecidos na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), do que se extrai o valor dos duodécimos.

É dever do Chefe do Poder Executivo determinar o repasse mensal ao Poder Legislativo dos recursos financeiros correspondentes às dotações orçamentárias estabelecidas na Lei do Orçamento Anual e em créditos adicionais e de acordo com a programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso previstos no art. 8º da LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), porque o orçamento decorre de lei.

---

<sup>1</sup> 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, a liberação contemplada no art. 168 da 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 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.

Contudo, como bem pontuado pela unidade técnica, não se ignora que o País está em recessão, com receitas decrescentes e despesas fixas de difícil redução ou ajuste (custeio), de tal sorte que a liberação ou repasse deverá considerar a receita real, e não apenas a previsão orçamentária, razão pela qual o valor dos repasses poderá sofrer alteração.

Nesse sentido, vale citar a medida liminar concedida pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em caso semelhante (MS 31.671/RN, DJe de 30.10.2012), no qual se assentou a necessidade de se adequar a previsão orçamentária à receita efetivamente arrecadada, para fins de definição do direito ao repasse dos duodécimos aos demais Poderes e órgãos autônomos, sob o risco de se chegar a um impasse na execução orçamentária.

O que não pode acontecer é o Executivo proceder a remanejamentos ou limitações orçamentárias de forma arbitrária, visto que a legislação financeira prevê instrumentos específicos para este fim. Do contrário, em assim o fazendo, violaria não só o art. 29-A e 168 da Constituição e o art. 9º, da LC nº 101/00, mas especialmente a autonomia financeira dos órgãos e Poderes.

Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) previu em seu art. 9º um mecanismo para a readequação do orçamento para o caso de as metas de arrecadação não serem atingidas, consistente em técnica de limitação de empenho, que ficou conhecida como “contingenciamento”, *verbis*:

*Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*

Neste ponto, deve-se ressaltar que o §3º do art. 9º da LRF havia autorizado o Poder Executivo a realizar o contingenciamento dos valores financeiros, quando os demais Poderes e o Ministério Público não promovessem a limitação das despesas no prazo legal. Contudo, este dispositivo teve sua eficácia suspensa pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da *Medida Cautelar da ADI 2.238-5*, justamente por se considerar que representaria indevida violação da autonomia financeira dos órgãos e Poderes constitucionais. Assim veja-se:

*Art. 9º (...) § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)*

Diante disso, se o Executivo não pode sequer realizar o contingenciamento em nome de outro poder, com menos razão se admitiria a possibilidade de proceder à limitação dos repasses de duodécimos com base em avaliações próprias e subjetivas, sob o fundamento de que as despesas seriam desnecessárias ou supérfluas ao Legislativo, mesmo que a pedido deste.

Nesta situação, faz-se necessário um diálogo institucional entre o Poder Executivo e os demais Poderes e órgãos autônomos da República, ressaltando-se que o art. 9º da LRF instituiu o dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação da despesa, ante a frustração de receitas.

Assim, se verificado que a arrecadação municipal irá comprometer as metas fiscais e não atingir a receita orçada, o Chefe do Poder Executivo deverá informar ao Poder Legislativo desta situação, solicitando o cumprimento do disposto no art. 9º da LRF. O Legislativo, por sua vez, cumprindo a determinação legal, deve informar ao Poder Executivo da limitação de empenho realizada, o que equivale à redução do orçamento. Somente após cumpridos esses requisitos é que o Chefe do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Executivo poderá limitar ou promover a transferência de recursos de acordo com a nova situação orçamentária.

Vale ainda destacar, conforme defendido por MAURÍCIO CONTI,<sup>2</sup> que os critérios e procedimentos de limitação de empenho podem ser previstos de antemão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme estatuído no art. 4º, I, b da LRF, o que poucos entes da federação fazem.

É certo, contudo, que esse ambiente de diálogo pode encontrar dificuldades no caso de algum Poder ou órgão autônomo se recusar a realizar essa autolimitação, visto que a suspensão da eficácia do § 3º do art. 9º da LRF (ADI 2.238/DF) vedou a possibilidade de o Poder Executivo, por ato unilateral, estipular medida de austeridade nas esferas dos demais Poderes e órgãos autônomos, o que pode levar a impasses orçamentários.

Esta questão foi enfrentada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento do MS 34483-MC/RJ, em 22.11.2016, em razão do atraso de repasse dos duodécimos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro ao Tribunal de Justiça (TJRJ), em razão do déficit orçamentário ocorrido.

Neste caso, a Segunda Turma do STF deferiu medida liminar para assegurar ao TJRJ o direito de receber os duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias, mas facultou ao Poder Executivo proceder ao desconto uniforme de 19,6% da receita corrente líquida prevista na lei orçamentária em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso não se demonstre o decesso na arrecadação nem no percentual projetado de 19,6% em dezembro/2016.

É importante salientar, contudo, que neste caso específico, a Corte Suprema fundamentou que a excepcionalidade do caso estaria justificada no fato de que o Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei 7.483/2016, na qual reconheceu o estado de calamidade financeira declarado pelo Decreto 45.692/2016, no qual se reconheceu déficit orçamentário estimado em 19,6%, além de que as medidas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adotadas não se confundiriam com as de autolimitação previstas no art. 9º, “caput”, da LRF, no sentido de se limitarem as despesas previstas, para fins de adequação ao percentual da receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro de 2016.

É o que se depreende do extrato de julgamento divulgado no Informativo nº 848 do STF, *in verbis*:

A Segunda Turma deferiu parcialmente medida liminar em mandado de segurança impetrado contra ato omissivo. No caso, houve atraso no repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Judiciário do Rio de Janeiro.

O Colegiado assegurou ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) o direito de receber, até o dia vinte de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias. Facultou ao Poder Executivo proceder ao desconto uniforme de 19,6% da receita corrente líquida prevista na lei orçamentária em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso não se demonstre o decurso na arrecadação nem no percentual projetado de 19,6% em dezembro/2016.

(...)

Pontuou, ainda, que a lei orçamentária, no momento de sua elaboração, declara uma expectativa do montante a ser realizado a título de receita, que pode ou não vir a acontecer no exercício financeiro de referência, sendo o Poder Executivo responsável por proceder à arrecadação, conforme a política pública se desenvolva. Por essa razão, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal -

---

<sup>2</sup> CONTI, Maurício. *O Dever de Contingenciamento Estabelecido na Lei De Responsabilidade Fiscal – Tensão Entre o Equilíbrio Orçamentário e a Independência entre os Poderes*. Disponível em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LRF) instituiu o dever de cada um dos Poderes, por ato próprio, proceder aos ajustes necessários, com limitação da despesa, ante a frustração de receitas (art. 9º da LRF). Diante disso, o ministro ressaltou que, conforme debates travados no julgamento de mérito do MS 31.671/RN (suspense em razão de pedido de vista), no âmbito federal, os contingenciamentos de receita e empenho operam em ambiente de diálogo entre o Poder Executivo — que sinaliza o montante de frustração da receita — e os demais Poderes e órgãos autônomos da República. No exercício da autonomia administrativa, tais instituições devem promover os cortes necessários em suas despesas, para adequarem as metas fiscais de sua responsabilidade aos limites constitucionais e legais autorizados e conforme a conveniência e a oportunidade.

Reconheceu, no entanto, que esse ambiente de diálogo pode encontrar dificuldades no caso de algum Poder ou órgão autônomo se recusar a realizar essa autolimitação. Isso ocorreria em razão da suspensão, por força de cautelar proferida no julgamento da ADI 2.238/DF (DJe de 17.8.2007), da eficácia do § 3º do art. 9º da LRF, que prescreve a possibilidade de o Poder Executivo, por ato unilateral, estipular medida de austeridade nas esferas dos demais Poderes e órgãos autônomos. O que informa o julgamento da medida cautelar deferida nos autos da ADI 2.238/DF, no ponto, é a impossibilidade de se legitimar a atuação do Poder Executivo como julgador e executor de sua própria decisão.

Segundo o relator, a Corte, ao deferir medida liminar no MS 31.671/RN, não pretendeu legitimar a atuação unilateral do Poder Executivo na constrição de recurso financeiro repassado ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Aliás, no caso do citado precedente, o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contingenciamento foi admitido mediante decisão judicial, ressalvada a possibilidade de eventual compensação futura.

Diante do déficit orçamentário, estimado em 19,6%, o Estado do Rio de Janeiro promulgou a Lei 7.483/2016, na qual reconheceu o estado de calamidade financeira declarado pelo Decreto 45.692/2016, bem como citou os esforços empreendidos pelo TJRJ, a fim de demonstrar seu compromisso com o alcance da regularidade fiscal e com a desoneração dos cofres públicos. Entendeu, contudo, que as medidas adotadas pelo TJRJ não se confundem com as de autolimitação previstas no art. 9º, “caput”, da LRF, no sentido de se limitarem as despesas previstas, para fins de adequação ao percentual da receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro de 2016.

Vale ainda destacar que a Corte também esclareceu que, ao deferir medida liminar no MS 31.671/RN, não pretendeu legitimar a atuação unilateral do Poder Executivo na constrição de recurso financeiro repassado ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Aliás, no caso do citado precedente, o contingenciamento foi admitido mediante decisão judicial, ressalvada a possibilidade de eventual compensação futura. Conforme consta do Informativo nº 723 do STF:

Assim, se o tribunal estadual viesse a se negar, diante de eventual quadro de necessidade de reprogramação financeira por frustração de receita, a cumprir os comandos previstos no art. 9º da LC 101/2000 e art. 52 da LDO estadual, únicos expedientes legítimos de conformação orçamentária, caberia ao Executivo deflagrar os controles administrativo ou judicial cabíveis, e não desrespeitar os preceitos constitucionais em debate. Dessa forma, concedeu a ordem quanto às parcelas devidas no exercício financeiro de 2012.

Portanto, os casos acima supracitados (MS 34483-MC/RJ e MS 31.671/RN, ambos do STF) apenas reforçam o entendimento de que não cabe ao



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Executivo desrespeitar os preceitos em debate e discricionariamente contingenciar despesas ou limitar o valor do repasse dos duodécimos de outros Poderes ou órgãos autônomos, devendo, ao contrário, deflagrar os controles administrativo ou judicial cabíveis.

Assim, equivoca-se o consulente quando sustenta que “os tetos seriam concorrentes e que prevalece o que representa menor repasse financeiro”, e que “os duodécimos são tetos mensais a ser acompanhados pelos órgãos de controle, mas que o Executivo não está obrigado a repassar ao Legislativo o que resultar da incidência do menor teto”.

O que prevalece e deve ser observado é o teto fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas esta deve ser ajustada formal e legalmente por instrumentos já previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sempre que a receita prevista não for correspondida pela receita arrecadada.

Portanto, o Prefeito só poderá determinar repasse inferior ao previsto na Lei do Orçamento Anual se nela ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias houver autorização para essa providência, com definição dos critérios e parâmetros que permitam a utilização dessa medida, sob pena de crime de responsabilidade.

Exceção seria a redução do repasse exclusivamente para adequação ao limite dos percentuais fixados no art. 29-A, *caput*, da Constituição Federal, visto se tratar de dever do Chefe do Executivo, pois o repasse superior ao limite também configuraria crime de responsabilidade.

Conforme bem exposto pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal, se o planejamento das efetivas necessidades do Legislativo foi superestimado e está com um orçamento irreal/fictício, nova Lei deve ser editada, reduzindo-o a tais necessidades, evitando a prática comum de se exibir publicamente na mídia brasileira ‘cheque’ devolvendo ‘sobras volumosas’, sob o pretexto de realização de economia orçamentária e financeira. Finalmente, de acordo com suas conclusões:

Logo, observado o limite constante do art. 29-A, da Magna Carta, o critério adequado ao volume de repasses



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mensais é o previsto no orçamento ajustado de cada ente, conforme critérios acima apontados, repassados preferencialmente em cotas duodecimais (inteligência do princípio do bom planejamento, da segurança jurídica e do equilíbrio orçamentário e fiscal), o que significa em última análise que o parâmetro para os repasses mensais sempre serão as receitas efetivamente arrecadadas, pois estas representam o termômetro ou dado da realidade de como as receitas estão se comportando, impedindo que se repasse valores superiores ou inferiores ao percentual de participação de cada ente no orçamento como um todo e atenda efetivamente à missão constitucional e institucional de cada ente.

Mas esse ajuste nos repasses mensais não pode ser feito de forma discricionária ou subjetiva pelo Executivo ou mediante o argumento de que não irá repassar o 'duodécimo cheio' porque há despesas supérfluas no orçamento da entidade/Instituição credora, mas sempre mediante ajustes formais na Lei Orçamentária Anual de ambos, dando concretude ao predicado pela LDO e pela LRF, instrumentos dinâmicos que tem por objetivo justamente ajustar o orçamento abstrato (formal) ao orçamento real (concreto) e à arrecadação efetiva, assim como prestigiar a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Decreto-Lei nº 201/67.

Em suma, na mesma linha de raciocínio da Coordenadoria de Fiscalização Municipal e do Ministério Público de Contas, entende-se que a alteração discricionária do orçamento pelo Executivo, mesmo a pedido do Legislativo, sem a devida alteração legislativa (redução ou ajuste formal do orçamento às reais necessidades do Legislativo), não é admitida, sob pena de quebra autonomia financeira dos órgãos e Poderes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **CONHEÇA** da consulta formulada e, no mérito, responda pela impossibilidade de o Chefe do Executivo Municipal limitar, sem a prévia adequação da Lei Orçamentária Anual e/ou a realização de contingenciamento, o valor do repasse mensal do duodécimo do orçamento aprovado ao Legislativo Municipal, mesmo que a pedido deste, para fins de ajuste do orçamento às reais necessidades de suas despesas, por configurar violação à Lei Orçamentária Anual e à autonomia financeira dos órgãos e Poderes constitucionais (art. 2º c/c art. 29-A, § 2º, inciso II e art. 168, da Constituição).

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **CONHECER** a Consulta formulada e, no mérito, responder pela impossibilidade de o Chefe do Executivo Municipal limitar, sem a prévia adequação da Lei Orçamentária Anual e/ou a realização de contingenciamento, o valor do repasse mensal do duodécimo do orçamento aprovado ao Legislativo Municipal, mesmo que a pedido deste, para fins de ajuste do orçamento às reais necessidades de suas despesas, por configurar violação à Lei Orçamentária Anual e à autonomia financeira dos órgãos e Poderes constitucionais (art. 2º c/c art. 29-A, § 2º, inciso II e art. 168, da Constituição);

II - Remeter os autos, após o trânsito em julgado da decisão, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para as devidas anotações e, em



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO CANHA e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 18 de maio de 2017 - Sessão nº 16.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente