



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Publicado no AOTC Nº 229 de 11/12/2009

ACÓRDÃO Nº 1151/09 - Tribunal Pleno

PROCESSO N° : 508712/09
ENTIDADE : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: NELSON ROBERTO PLÁCIDO SILVA JUSTUS
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG

Consulta. Repasses duodecimais. Obrigatoriedade do repasse integral dos recursos até o dia 20 de cada mês. Artigos 133, § 11 e 136 da Constituição Estadual. Pela resposta à Consulta conforme manifestações da DCM, DCE e do MPjTC.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, Deputado Nelson Justus, acerca dos repasses duodecimais estabelecidos no artigo 168 da Constituição Federal, nos termos consignados na Lei de Diretrizes orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O expediente de Consulta tem sua previsão dos artigos 38 a 41 e foi recebida nos termos do artigo 311, todos do Regimento Interno, e de conformidade com a Súmula nº 03 deste Tribunal.

A Procuradoria Jurídica do órgão consulente apresenta opinativo declarando ser garantia constitucional autoaplicável o preceito insculpido no artigo 168 da Constituição federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Reitera ainda jurisprudência da Excelsa Corte Federal que, em casos análogos, já se posicionou de forma a garantir o efetivo repasse das parcelas duodecimais na forma aprovada pela respectiva lei orçamentária.

Cita decisão desta Corte de Contas no protocolado nº 450318/07, de consulta formulada por aquele Poder legislativo sobre a mesma matéria, cujo decisão foi unânime através do Acórdão nº 1304/07, pela obrigatoriedade do repasse dos duodécimos, de forma integral, conforme fixados na LOA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A CJB – Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca através da Informação nº 95/09, pesquisando a jurisprudência desta Corte apresenta o Acórdão nº 948/09 do Tribunal Pleno, que decidiu consulta protocolada sob nº 263760/06 pela Câmara Municipal de Tomazina, acerca do repasse dos duodécimos no prazo estabelecido no artigo 168 da Constituição Federal.

Encaminhados os autos à Diretoria de Contas Municipais, esta através do Parecer nº 09/09-DCM, colaborando no debate do assunto, considerando o foco específico de atuação daquela Diretoria e que o tratamento dado à questão é exatamente o mesmo no cinturão municipal, destaca o teor das decisões do Supremo Tribunal Federal trazidas pelo próprio consulente, não havendo necessidade de nada complementar, face ao tom categórico da exposição e a exatidão da conclusão.

No aspecto da imposição do repasse pecuniário, denota que o Diploma Magno atribui genuína vinculação financeira, sob indestrutível construção *numerus clausus*, deitando fora quaisquer possibilidades de interpretações variadas. Nem mesmo a mais exígua fissura oferece a interrogações acerca do ideal encerrado na norma, cuja clareza transcende ímpar finalidade, qual seja, de proteger os poderes e órgãos públicos sem função arrecadante contra eventuais assédios e constrangimentos de ordem econômico e financeira daquele que opera a função de Tesouro.

Acrescenta os pontos sumulados no Acórdão nº 948/09, coligidos pelo Ementário do Tribunal de Contas e, ainda, junta à coleção a Resolução nº 3.036/2004, igualmente desta Corte, que contem várias passagens do judiciário paranaense atestando a irrevogabilidade do cumprimento das cotas orçamentárias das pessoas estatais albergadas pelo direito estabelecido no art. 168 da Constituição da República Brasileira

Conclui a unidade técnica que o Poder Executivo está inapelavelmente obrigado a entregar na íntegra os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, a que fazem jus os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. O numerário resultante deverá ser entregue até o dia 20 de cada mês, na forma e nos parâmetros previstos na Lei Orçamentária em vigência (leia-se em duodécimos ou como constar da programação financeira de desembolso), consoante os preceitos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, sendo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para o efeito, assim considerada a Lei nº 4.320/64, enquanto outra lei complementar não sobrevier.

A Diretoria de Contas Estaduais, por sua vez, através da Informação nº 1562/09-DCE, interpreta a consulta como objeto de reunir elementos convergentes com a ordem jurídica para contrapor qualquer intenção ou prática do Poder Executivo em contingenciar os repasses dos duodécimos ao Poder Legislativo sob a condicionante da efetiva arrecadação da receita prevista, consoante ao montante previsto na Lei Orçamentária Anual, o qual exprime o consulente não encontra respaldo no disciplinamento jurídico brasileiro devendo aquele Poder realizar o repasse do valor integral conforme definido no orçamento vigente.

Destaca que os argumentos trazidos outrora pelo consulente em consulta formulada através do protocolado nº 45031-8/07, delineou o foco da questão, notadamente, a autonomia dos Poderes assegurada na Constituição Federal – Art. 168, o que foi referendado pela Estadual – Art. 136, quando sustentou *que não há autonomia plena aos poderes, enquanto estes ficam a mercê não só do comportamento da arrecadação, mas das políticas de administração da receita adotadas pelo Poder Executivo.*

Reafirmou a sua convicção ao citar a suspensão dos efeitos do § 3º do art. 9º da LRF, pelo Supremo Tribunal Federal – DOU – Nº 159 DE 17/08/2007 – comungando do entendimento da Suprema Corte de que não cabe a interferência do Poder Executivo nos demais entes estatais.

Afirmou ainda, que sob a égide da norma constitucional, que está em plena vigência e de aplicabilidade imediata, não pode o Chefe do Poder Executivo, encarregado de distribuir os recursos da dotação às entidades previstas no art. 168 da CF – querer escudar-se na suposta falta de recursos para fazer o repasse do duodécimo aos demais poderes, caso o faça estará cometendo crime de responsabilidade e sujeito às penalidades.

Ao analisar o mérito da consulta, a DCE se assenta no texto da Constituição Federal e a exemplo da DCM, nas decisões proferidas em casos semelhantes pelo Supremo Tribunal Federal, o que afasta, sem sombra de dúvidas, qualquer interpretação equivocada do preceito constitucional, especialmente, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assevera que em casos semelhantes, a Suprema Corte Federal vem decidindo no sentido de assegurar o repasse integral dos duodécimos na forma aprovada na lei orçamentária vigente.

Esta Corte de Contas também exarou posicionamento ao responder a consulta formulada através do protocolo nº 450318/07, quando decidiu que os valores dos duodécimos devem ser repassados por força do comando constitucional previsto no § 11 do artigo 133 e no caput do artigo 136 da Constituição Estadual e o fato de ser constituído eventual e momentâneo descompasso entre o montante do duodécimo e o percentual estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é circunstância a ser resolvida ao final do exercício financeiro.

Outro fato citado pela DCE que se junta ao arcabouço de opinativos e decisões tratados, diz respeito ao expediente encaminhado, através do ofício nº 1171/GS/SEPL, de 25.08.2009, da Secretaria de Estado do Planejamento ao Ministério Público do Estado do Paraná, protocolo nº 15476- MP, (anexado aos autos) que após registrar que a nova previsão da receita para o exercício corrente aponta para uma diferença menor, relativamente à receita estimada, solicita os bloqueios necessários no orçamento do Ministério Público, invocando ao disposto no art. 9º da LRF, no sentido de evitar comprometer recursos que não serão repassados.

Contrapondo ao requerido, a Procuradoria-Geral de Justiça apresentou seu repúdio ao proposto no retro mencionado ofício invocando jurisprudências e algumas decisões já ilustradas acima, e ao final proferiu o seguinte entendimento;

*“Precisamente este o direcionamento implementado, no âmbito do Estado do Paraná, pelo Tribunal de Contas, que, em sessão plenária de 20.09.2007, no acórdão nº 1304/07, decidiu não estarem os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público adstritos à receita **realizada** pelo Executivo, mesmo que tenha ocorrido oscilação a menor. E assim disse por entender que a “vinculação da despesa à realização da receita implica em captio diminutio da independência financeira necessária entre os Poderes”, o que está pacificado na jurisprudência dos Tribunais superiores e extensamente abordado na instrução desta Consulta...”. Por isso, conclui a Corte de Contas, “os valores dos duodécimos devem ser repassados por força do comando constitucional previsto no § 11 do art. 133 e no “caput” do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

art. 136 da Constituição Estadual...”, e nos precisos montantes previstos na Lei Orçamentária.”

Após considerar os fundamentos trazidos pelo consulente e ainda, as jurisprudências sobre fatos análogos, a DCE se manifesta afirmativamente à questão trazida, repisado no que rege a norma legal, ou seja, que o repasse aos poderes está amparado pelos ditames da LDO, consubstanciado pelo que dispõe o § 11 do Art. 133 da Constituição do Estado. É neste instrumento (na LDO) que podem ser ajustadas as bases para uma nova realidade orçamentária e financeira, quer pelo repasse dos valores fixados na LOA, ou mudanças de metodologia para se promover os repasses (duodécimos) aos poderes, como por exemplo, alteração da base de cálculo.

Uma vez fixado na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais suplementares e/ou especiais o montante a ser repassado aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, não cabe ao Executivo arbitrar sobre esses parâmetros, devendo repassar integralmente os valores consignados nesses instrumentos, caso contrário estaria praticando ato flagrante de desrespeito à norma constitucional e sujeito às penalidades aplicáveis contra a administração pública.

Por fim, assevera que não pairam dúvidas quanto ao repasse duodecimal, determinado no art. 168 da Constituição Federal, conforme a sua distribuição paritária definida na LDO e consagrada na LOA, assegurando que o montante dos duodécimos deve corresponder à totalidade dos recursos assegurados nestes instrumentos.

O Ministério Público junto a este Tribunal, através do Parecer nº 15605/09, aponta que esta Corte de Contas já respondeu à consulta assemelhada ao mesmo Poder Legislativo, consoante Acórdão nº 1304/07, cujas premissas foram consolidadas na orientação do excelso Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e que não se alteraram.

Ressalta ainda, a decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal na ADI 2238, em sede de Medida Cautelar, suspendeu o art. 9º, §3º da LC nº 101/2000 - a Lei de Responsabilidade Fiscal -, por considerar que a substituição pelo Poder Executivo aos eventuais omissos consistiria em interferência indevida nos demais Poderes e no Ministério Público. Tal dispositivo autorizava o Poder Executivo a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados na Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretrizes Orçamentárias caso não houvesse a limitação por estes entes, no prazo fixado no art. 9º, *caput* da LC nº 101/2000, por não realização da receita estimada que afete o cumprimento das metas fiscais.

Contudo, ressalva que, nada obstante compulsório o repasse mensal dos duodécimos fixados na lei orçamentária, obrigatória, por igual, a limitação de empenho e movimentação financeira, em caso de frustração da receita que enseje o não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no anexo de Metas Fiscais, por todos os Poderes e pelo Ministério Público, nos termos do *caput do artigo 9º* da LRF.

Conclui o Ministério Público junto a esta Corte em responder à consulta formulada, à luz do art. 168 da CRFB/88 e da jurisprudência consolidada do STF e desta Corte de Contas, que considera devido, pelo Poder Executivo, o repasse do valor integral do consignado ao Poder Legislativo Estadual no orçamento vigente.

É o Relatório.

VOTO

Do exposto, considerando a instrução do processo e acolhendo as manifestações da Diretoria de Contas Municipais, da Diretoria de Contas Estaduais e do Ministério Público junto a este Tribunal, **VOTO** pela resposta no sentido de responder afirmativamente à questão trazida, ou seja, que o repasse aos poderes está amparado pelos ditames da LDO, consubstanciado pelo que dispõe o § 11 do Art. 133 da Constituição do Estado.

Uma vez fixado na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais suplementares e/ou especiais o montante a ser repassado aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, não cabe ao Executivo arbitrar sobre esses parâmetros, devendo repassar integralmente os valores consignados nesses instrumentos, caso contrário estaria praticando ato flagrante de desrespeito à norma constitucional e sujeito às penalidades aplicáveis contra a administração pública, devendo ser observado o disposto no artigo 9º, *caput*, em caso de frustração da receita que enseje o não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no anexo de Metas Fiscais, estabelecendo-se mecanismos de alerta entre os poderes em caso de alterações orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HEINZ GEORG HERWIG, por unanimidade em:

I - Responder a presente consulta no sentido afirmativo à questão trazida, ou seja, que o repasse aos poderes está amparado pelos ditames da LDO, consubstanciado pelo que dispõe o § 11 do Art. 133 da Constituição do Estado.

II - Uma vez fixado na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais suplementares e/ou especiais o montante a ser repassado aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, não cabe ao Executivo arbitrar sobre esses parâmetros, devendo repassar integralmente os valores consignados nesses instrumentos, caso contrário estaria praticando ato flagrante de desrespeito à norma constitucional e sujeito às penalidades aplicáveis contra a administração pública, devendo ser observado o disposto no artigo 9º, caput, em caso de frustração da receita que enseje o não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidos no anexo de Metas Fiscais, estabelecendo-se mecanismos de alerta entre os poderes em caso de alterações orçamentárias.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e o Auditor JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 3 de dezembro de 2009 – Sessão nº 45.

HEINZ GEORG HERWIG
Conselheiro Relator

HERMAS EURIDES BRANDÃO
Presidente