



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO CONSTITUCIONAL II
PROFESSOR: EDIVAL BRAGA



REPASSE DE DUODÉCIMOS DO ORÇAMENTO. LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM FACE DE MANIFESTO INTERESSE NA CAUSA. OBJETOS DE ESTUDO, POR EXEMPLO, MS 34.483. ESTUDO COMPARADO COM OUTROS PAÍSES, ESPECIALMENTE COM CASOS SEMELHANTES NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.¹

Antonio Marcos Cadete da Silva²
Sedjro Enock Telesphore Moutcho³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

RESUMO:

O ponto central deste artigo é proceder ao estudo sobre o repasse do duodécimo do orçamento. Por isso, pretendemos apresentar o conceito de duodécimo do orçamento como uma autonomia (funcional, administrativa e orçamentária) atribuída pela Constituição Federal de 1988 aos órgãos e entes estatais, sobretudo aos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Para tal estudo, precisaremos ressaltar tanto o conceito de duodécimos do orçamento quanto sua fundamentação legal sob o olhar da Constituição Federal de 1988. Em um primeiro momento, trataremos dos limites de atuação do Poder Judiciário em face do manifesto desse repasse. Apesar de múltiplos pontos críticos que podem ser objetos de análise em relação ao repasse de duodécimo de orçamento, o nosso artigo pretende analisar os mais discutidos, que merecem uma consideração no sistema brasileiro. Para estes fins, alguns questionamentos têm que ser feitos. Se os tribunais locais costumam julgar questões envolvendo o repasse de duodécimo de orçamento, onde eles próprios são beneficiários, vale a pena se perguntar se os mesmos têm esta competência; não poderia ser delegada ao Supremo Tribunal Federal de acordo com o art. 102, inciso I, alínea n, da Constituição Federal de 1988? Julgar casos que afetam diretamente os interesses individuais dos membros do tribunal não afetaria o princípio da imparcialidade? Em seguida, tendo em vista que a lei orçamentária sequer planeja o orçamento não tendo a certeza material do valor real a ser arrecadado, é primordial questionar sobre qual forma deve ser repassado o duodécimo de orçamento: segundo o valor nominal previsto na lei orçamentária ou com base no valor nominal previsto na mesma lei? Por fim, faremos uma análise comparativa para ver o funcionamento do repasse do duodécimo no caso dos países de federação na Europa, a Bélgica e os Estados Unidos da América.

Palavras-chave: Duodécimos do Orçamento; Limite de atuação do poder judiciário; Autonomia financeira dos poderes estatais.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico do Curso de Bacharel em Direito da Universidade Federal de Roraima-UFRR.

³ Acadêmico do Curso de Bacharel em Direito da Universidade Federal de Roraima-UFRR.

⁴ Professor de Direito Constitucional II da Universidade Federal de Roraima - UFRR

ABSTRACT: The focus of this article is to study the Transfer of the twelfth budget. Therefore, we intend to present the concept of twelfth budget as an autonomy (functional, administrative and budgetary) attributed by the Federal Constitution of 1988, to state organs and entities, especially to the Legislative, Judiciary, Public Ministry and Public Defenders. For this study, we need to emphasize both the concept of twelfth budget and its legal basis in the perspective of the Federal Constitution of 1988. In a first one, we will deal with the limits of the judiciary's performance in the face of a manifest of this transfer. Despite multiple critical points that may be object of analysis in relation to the transfer of twelfth budget, our article intends to analyze the most discussed ones, which deserve a Consideration in the Brazilian system. For this purposes, some questioning has to be done. If the local courts usually judge issues involving the transfer of twelfth of budget where they themselves are beneficiaries it is worth asking at the first moment if this competence should not be delegated to the Federal Supreme Court according to art. 102, subsection I, line n of the Federal Constitution of 1988? Judging cases that directly affect the individual interests of the Tribunal members would not affect the principle of impartiality? Then, since that the budget law wants to plan the budget not having material certainty of the real value to be collected, it is essential to question how the Twelfth budget should be passed on, according to the nominal value provided by law Budget or above the nominal value provided for in the budget law? Finally, we will make a comparative analysis to see the operation of the transfer of the twelfth budget in the case of Federation countries in Europe like Belgium and the United States of America.

Keywords: Twelfths Budget; Limit of judiciary action about Twelfths Budget; Financial autonomy of state powers.

Sumário: 1. Introdução. 2. Conceito de duodécimos. 3. Limites de atuação do poder judiciário em face de manifesto interesse na causa. 4. O atraso do repasse do duodécimo no Estado de Roraima 5. Mandado de Segurança 34.483 6. Estudo comparados do orçamento Estados Unidos da América. 7. Estudo comparado do orçamento na Bélgica. Considerações finais. Referências.

Summary: 1. Introduction. 2. twelfth budget Concept . 3. Limits of judiciary action on manifest interest about this case. 4. Delay resting of twelfth budget in Roraima State 5. Security Mandate 34,483 .6. Comparative study of United States budget . 7. Comparative study of Belgium budget . Final considerations. References.

1. INTRODUÇÃO

Ao contrário de muitas federações, o Brasil é uma federação com três níveis, comparado com a federação da Bélgica. Esta característica deve-se ao fato de que os municípios nunca foram uma criação dos estados e porque a Constituição brasileira de 1988 incorporou os municípios, como os estados, como parte da federação, dando-lhes uma autonomia própria e limitando o controle do Estado sobre questões municipais.

Assim, o governo federal, estadual e municipal tem suas próprias instituições legislativas, executivas e judiciárias. No entanto, para garantir a autonomia econômica e gerencial dos Poderes Legislativo e Judiciário, a Constituição da República de 1988 determinou a transferência de recursos para os Poderes Legislativo e Judiciário, em duodécimos mensais, a serem entregues até o dia 20 de cada mês pelo Poder Executivo.

Isso para preservar a independência entre os Poderes e a prerrogativa de cada esfera de Poder de administrar os recursos financeiros a ela destinados, bem como permitir que cada ente público preste suas próprias contas. Todavia, costuma-se discutir os limites das jurisdições locais, em face dos julgamentos de casos relacionados a esse repasse, na medida em que eles próprios fazem parte dos beneficiários, o que poderia afetar o princípio da imparcialidade. Tal recurso é previsto a cada ano pela Lei de Orçamento Anual, que planeja os recursos relacionados às despesas do Executivo. Tendo em vista o caráter formal da Lei de Orçamento Anual, o valor nominal a ser repassado poderia também ser afetado se o valor material a ser arrecadado no exercício do Executivo não se conformar ao previsto na lei orçamentária anual.

2. CONCEITO DE DUODÉCIMO

A expressão duodécimo orçamentário remete à Lei Orçamentária Anual do Legislativo e é calculada de acordo com o valor da receita corrente líquida anual do município em questão. O repasse desse duodécimo é obrigatório aos Poderes Legislativo e Judiciário. Este repasse está mencionado na Constituição Federal, no artigo 168, que diz:

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 (EC nº45/2004).⁵

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Constituição determina que o orçamento deva ser votado e aprovado até o final de cada ano (também chamado sessão legislativa). Compete ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição; A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as

⁵BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Art. 168

despesas do Governo para ano subsequente. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo emite medida provisória, submetendo-a a aprovação do Congresso Nacional solicitando crédito especiais ou suplementares, ou nos casos especiais, como: guerra, calamidade, comoção internas, dentre outros, emite créditos extraordinários, sem autorização prévia do legislativo, apenas anuência posterior. No caso dos créditos suplementares, estes podem ser solicitados através da própria LOA.

Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo, muitas vezes, a editar decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de Contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na lei orçamentária. O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). **A lei orçamentária anual compreenderá:**

1. O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e estatais chamadas de dependentes (deficitárias);
2. O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
3. Orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A questão do repasse de duodécimo do orçamento tem um caráter específico na medida em que tem fundamentação na Constituição Federal, o que lhe impõe um caráter excepcional no federalismo brasileiro. A Constituição, sendo a lei fundamental de um Estado, define os direitos e liberdades dos cidadãos e a organização e separação do poder político (legislativo, executivo, judiciário), especificando a articulação e o funcionamento das várias instituições que compõem o Estado. A Constituição está no topo do sistema jurídico do Estado, e todas as leis, decretos, ordens e tratados internacionais devem cumprir com as regras que cria. Ele pode assumir a forma de um documento único ou um conjunto de leis.

A Constituição brasileira no seu Art.168 estabelece uma regra constitucional que contém uma responsabilidade fiscal do poder executivo e lhe põe uma obrigação constitucional ao mesmo tempo.

“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 (EC nº45/2004).”

Também o não repasse do valor constituiria um dos crime de responsabilidade do prefeito .É o que dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 29-A, in verbis:

“§ 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.”⁶

O princípio político da separação dos poderes prevista pela atual Constituição em seu art. 2º,

“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.⁷

Indispensavelmente, para análise geral da teoria da separação de poderes, deve-se compreender o desenvolvimento histórico que leva à concepção atualmente aceita em nosso ordenamento. Esta implica que as instituições públicas tenham suas funções divididas. Assim, o Poder Legislativo faz as leis, o Executivo as implementa e executa, e o Judiciário interpreta e aplica. A sistematização do poder que se aplica no Brasil é a idealizada por Montesquieu. As ideias clássicas de Montesquieu, dispostas na obra “O espírito das leis” (MONTESQUIEU, 1999)

“Não há mais liberdade se o poder de julgar não ser separado do poder legislativo e executivo” Montesquieu De l’esprit des Lois ,1748⁸

Compreendendo a separação das funções estatais em três esferas, correspondendo aos poderes já citados. É também, a separação de poderes, no ordenamento jurídico pátrio, prevista constitucionalmente como cláusula pétrea, não podendo, em nenhuma hipótese, ter a sua aplicabilidade afastada. No entanto, nota-se, no Brasil, uma preponderância de um dos poderes em detrimento dos outros, o que desvirtua a separação dos poderes ora prevista pela Constituição Federal. De forma mais precisa, a separação de poderes prevalece quando o poder executivo e do poder legislativo estão em relativa independência, porque eles são

⁶ Constituição Federal, em seu artigo 29-A

⁷ Constituição Federal, em seu artigo 2º.

⁸ **Do Espírito das Leis** (em francês: De l’esprit des lois), publicado em 1748

eleitos separadamente. Nas federações não é somente os poderes principais que são separados, mas também os Estados federados, e municípios devido à imensidade do território que arbitrem estes Estados.

3. LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM FACE DE MANIFESTO INTERESSE NA CAUSA.

O Poder Judiciário, um dos integrantes dos poderes da União, demonstra vital importância para uma boa aplicação do Direito e das regras sociais. Conhecê-lo em todas as suas amplitudes é de papel fundamental para todo cidadão. O Judiciário forma, com os poderes Executivo e Legislativo, os três poderes do Estado num sistema democrático que respeita a separação dos poderes. O seu papel é monitorar o cumprimento e sancionar o incumprimento da lei. Este poder é dado aos juízes e magistrados, que se baseiam nos textos de leis (escritos pelo Legislativo) para tomar decisões judiciais.

O termo "autoridade judicial" pode ter dois significados: o primeiro refere-se ao Judiciário no sentido orgânico e o segundo, no sentido funcional. No primeiro caso, "Poder Judiciário", os tribunais e na segunda a faculdade pode resolver disputas.

No sistema federativo brasileiro o poder judiciário já demonstrou por varias momento e com eficiência o papel importante que lhe é confiado pela constituição federal de 1988. O Judiciário brasileiro é dividido entre juízes estaduais e juízes federais, e supervisionados em última instancia pelo Supremo Tribunal Federal. A originalidade do sistema jurídico brasileiro é a dificuldade de combinar particularidades federais na aplicação de uma constituição nacional muito detalhada e penetrante.

3.1 Uma implicação parcial do princípio da imparcialidade

A imparcialidade é um requisito essencial na justiça, no caso de um julgamento. A doutrina a define como um critério de justiça e equidade que se baseia em decisões tomadas com objetividade. É a regra para os juízes e árbitros de serem independentes de acordo com a autoridade do Estado e neutros às partes. Ele aparece no Art. X da "Declaração Universal dos Direitos Humanos", da seguinte forma:

“Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”.⁹

Logo, se percebe, tanto na doutrina que na “Declaração Universal dos Direitos Humanos” que tem um sentido abstrato de “ser humano” por trás da palavra “Partes”. Isto se referia diretamente de forma material, à pessoa física (cidadão) que busca seu Direito.

Justamente por isso, que não se pode dizer a respeito do repasse do duodécimo de orçamento, que ao julgar um fato relativo a esta causa, os tribunais locais estariam enfrentando o princípio da imparcialidade, pois estaremos diante de um fato que envolve órgãos estatais da administração pública em que o Poder judiciário não é o único beneficiário. A constituição Federal de 1988, no seu Art.102 alínea n dispõe:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:
n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam diretamente ou indiretamente interessados¹⁰.

Em nossa análise, entendemos que esta regra somente poderia ser aplicada no caso em que o processo a ser julgado pelo tribunal local trata de repasse de quantia menor do duodécimo de orçamento aos órgãos, podendo afetar e/ou causar qualquer atraso no pagamento dos honorários dos membros que compõem a mesa do julgamento. Lembrando que vendo a delicadeza desse caso, muito cuidados devem ser observados aqui pois, o Supremo Tribunal Federal poderia no julgamento relacionado a esta possibilidade, pedir provas materiais já que os valores relacionados aos honorários são calculados de acordo com a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, que dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações e dá outras providências.

3.2 Do valor nominal do duodécimo de orçamento

Um dos assuntos mais discutidos é aquele relacionado ao valor do duodécimo de orçamento a ser repassado aos órgãos beneficiários, tendo em vista que esse valor está fixado na Lei de Orçamento Anual, que faz um planejamento do próximo exercício do governo, levando em consideração a previsão das receitas e a estimativa das despesas a serem

⁹ “Declaração Universal dos Direitos Humanos art.”. X

¹⁰ A constituição Federal de 1988, Art.102 alínea n.

realizadas, tudo isso com base à Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com esta lei, os procedimentos de natureza orçamentária passaram a ser influenciados significativamente mediante o fortalecimento de quatro dimensões importantes tais :planejamento, controle, transparência e responsabilização. O professor PIRES define o orçamento público como

“... um processo de planejamento contínuo e dinâmico que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho para determinado período ...” (PIRES, 1999, p. 55).¹¹

A previsão orçamentária é obrigatória para o ente público, sendo estabelecida pela Lei 4.320/1964 que estatui sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No que diz respeito ao Repasse de duodécimo de orçamento, a lei de Responsabilidade Fiscal traz maior rigor na elaboração do orçamento anual para que o governo não contraia empréstimos ou dívidas. No momento atual, as técnicas de planejamento orçamentárias sofreram processos de aperfeiçoamento, a fim de refletir maior precisão nos cálculos. O método de indicadores que é utilizado por Órgãos do Governo Federal, é o método de alisamento exponencial e o modelo Autorregressivo Integrado de Médias Móveis (ARIMA), conhecido como metodologia Box-Jenkins.

Chegamos à conclusão de que mesmo não sendo materialmente real e precisa, a previsão de orçamento na lei de orçamento anual, tem um risco menor de não ser alcançado. Especificamos aqui, que a causa maior que constituiria um risco grande para que o orçamento não seja arrecadado, é a crise econômica que pode ter muita influência sobre o cálculo no uso da metodologia Box-Jenkins.

O duodécimo do orçamento aos órgãos beneficiários deve então ser repassado segundo o valor nominal previsto na lei orçamentária nos períodos em que não haja acontecimentos de maior significância que possam afetar o arrecadamento do valor fixado na Lei de Orçamento Anual. Também entendemos que a crise econômica sendo um acontecimento imprevisível, o poder executivo poderia junto com os outros órgãos do Estado decidir de elaboração de um novo cálculo do valor a ser repassado em função do valor Orçamentário realmente arrecadado, mesmo após a votação da Lei de Orçamento Anual. Esta última situação tendo a intenção de equilibrar as contas públicas para que o governo não contrate dívidas.

¹¹ PIRES, 1999, P. 55

4. O ATRASO DO REPASSE DO DUODÉCIMO NO ESTADO DE RORAIMA

A presidente do STF (Supremo Tribunal Federal), ministra Cármen Lúcia, suspendeu parcialmente os bloqueios judiciais realizados nas contas do Governo de Roraima para pagamento de duodécimo aos poderes, por entender que o recurso vinculado aos repasses impossibilita bloqueios dos recursos vinculados ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e dos percentuais da arrecadação destinados à educação, saúde e ao Pasep.

A decisão foi tomada em duas ações de Suspensão de Segurança (5151 e 5152), ajuizadas pela Procuradoria- Geral do Estado, por determinação da governadora, contra os Mandados de Segurança nº 0001186-86.2016.8.23.0000 e 0001448-36.2016.8.23.0000, em curso no Tribunal de Justiça de Roraima, de autoria da Assembleia Legislativa de Roraima e do Ministério Público do Estado de Roraima, respectivamente.

Conforme de acordo com Constituição do Estado de Roraima, onde diz das finanças públicas Seção II dos Orçamentos Onde diz:

Art. 114. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos Poderes Legislativo, Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e ao Tribunal de Contas do Estado, serão repassados até o dia 20 (vinte) de cada mês em forma de duodécimos.¹²

“Por diversas decisões, o Tribunal de Justiça de Roraima determinou o bloqueio das contas do Governo do Estado, por falta de repasse do duodécimo, contudo, as ordens judiciais não observaram as vinculações constitucionais dos recursos, pois os valores existentes nas contas do Estado já possuíam destinação específica à saúde, à educação e à repartição de receita aos municípios dos tributos arrecadados. Com a decisão da ministra Cármen Lúcia, os bloqueios desses recursos estão proibidos”.

Conforme a chefe do executivo estadual, a população, que é destinatária dos serviços públicos, não pode ser prejudicada em detrimento do pagamento do duodécimo. A arrecadação pública, longe de se destinar única e exclusivamente ao pagamento de duodécimos, também se presta a satisfazer outros interesses de status constitucional, e que de forma alguma devem ser relegados a segundo plano, afinal, estes dizem respeito a setores estratégicos de políticas públicas das mais relevantes.

¹² Constituição do Estado de Roraima, 1991, atualizada em 2014.

No fundamento apresentado ao STF, o Procurador-Geral do Estado, Venilson da Mata, destacou que as vinculações de determinados recursos possuem fundamento na própria Constituição Federal, pois obrigam os estados a repassar parte de sua arrecadação, principalmente de impostos, aos municípios e a aplicar um percentual mínimo nos serviços essenciais à sociedade, o que não foi observado pelo Judiciário local.

Segundo ele, a medida judicial também tem como base a crise financeira de Roraima, que decorre da instabilidade econômica que atinge todos os estados brasileiros, ao ponto de 14 unidades da federação já terem anunciado que vão decretar situação de calamidade financeira por não conseguirem honrar com os compromissos de custeio da máquina nem fazer novos investimentos. Além disso, vinte estados atrasaram salário de seus servidores deste no ano passado.

Em Roraima a situação financeira se agrava porque 80% de suas receitas tem origem nos repasses federais, principalmente do FPE cujas transferências vêm sendo feitas pela União em valor inferior àquele previsto no orçamento pela Secretaria do Tesouro Nacional e sobre o qual foram estabelecidos os repasses para os poderes.

Com isso, o Poder Executivo está acumulando um déficit mensal de R\$ 28 milhões, o que impossibilita o repasse integral do duodécimo de R\$ 52 milhões ao mês para os poderes, pois esse valor é fixo e não diminuiu com a perda do FPE.

5. MANDADO DE SEGURANÇA 34.483

Mandado de Segurança 34.483 do Supremo Tribunal Federal e a impossibilidade de atraso no repasse do duodécimo constitucional aos Poderes da República Federativa do Brasil. No dia 22/11/2016, o Supremo Tribunal Federal – STF reafirmou antiga jurisprudência desta Corte, segundo a qual os duodécimos devem ser repassados aos Poderes até a data do dia 20 de cada mês.

A 2ª Turma, por votação unânime, deferiu parcialmente a medida liminar, assegurando-se ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente

Líquida prevista na Lei estadual nº 7.210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso i) não se demonstre o decesso na arrecadação no “relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida” – o qual o Poder Executivo se comprometeu a encaminhar à ALERJ no prazo de até 30 (trinta) dias da publicação da Lei estadual nº 7.483/2016 -; ou ii) não se confirme o decesso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também mediante “relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida”, ao qual, em todos os casos, deve ser conferida a mais ampla transparência e publicidade, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma

Com efeito, os duodécimos são repasses financeiros entregues pelo Poder Executivo aos demais Poderes, em cumprimento ao art. 168 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988. Veja-se:

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.¹³

Os repasses têm por finalidade assegurar a autonomia financeira dos Poderes e órgãos de natureza constitucional, fazendo como que as funções públicas (administrativa, judiciária e legislativa) possam ser desempenhadas autonomamente por cada ente público.

Aliás, trata-se de norma constitucional de eficácia plena, o que significa dizer que sua aplicação é direta, imediata e não pode sofrer restrições pelo legislador infraconstitucional. Esse é o entendimento da doutrina especializada em Direito Constitucional, senão veja-se:

"A Constituição de 1988 revela acentuada tendência no sentido de deixar ao legislador ordinário a complementação de suas normas. Não obstante, a maioria de seus dispositivos, sobretudo os referentes à organização e limitação dos poderes estatais, acolhe normas de eficácia plena" (NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2013, pág. 105).¹⁴

Não encontram amparo no ordenamento jurídico nacional, pois quaisquer atos do Poder Público que tenham por objeto alterar a data dos repasses constitucionais (art. 168 da CRFB/1988) incorrem na caracterização de crime de responsabilidade.

¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Art. 168

¹⁴ NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2013, pág. 105

Por outro lado, a decisão inovou, ao prever que o Chefe do Poder Executivo, por ato próprio, possa descontar das cotas duodecimais devidas aos Poderes, percentual que corresponda à frustração da receita prevista no Orçamento Público anual.

Trata-se, pois, de precedente jurisprudencial questionável, mas aceitável, caso haja frustração de arrecadação da receita estimada na Lei Orçamentária anual. É que limitações de gastos devem ser realizadas, por ato próprio de cada Poder, e não pelo Chefe do Poder Executivo. Veja-se:

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 dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.¹⁵

Nesse sentido, havendo frustração de receita, devidamente comprovada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (art. 52 da LRF), é razoável que o Chefe do Poder Executivo possa reduzir os repasses, indistintamente e em percentuais lineares, a todos os Poderes constituídos.

Atrasar, não, sob pena de violação da Separação de Poderes (art. 2º, CRFB/88), cuja independência é assegurada mediante a autonomia financeira dos Poderes. Esse tem sido o entendimento do STF, senão veja-se:

"(...) A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Poder Judiciário. O diploma impugnado, ao restringir a execução orçamentária do Judiciário local, é formalmente inconstitucional, em razão da ausência de participação desse na elaboração do diploma legislativo. [ADI 4.426, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 18-5-2011] Vide ADI 4.356, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-2-2011, P, DJE de 12-5-2011"¹⁶

Portanto, cabe ao Chefe do Poder Executivo enviar o duodécimo até o dia 20 (vinte) de cada mês, ressalvada a possibilidade de diminuição dos valores a serem repassados, caso haja frustração da receita estimada na Lei Orçamentária anual.

Ainda que os efeitos estejam restritos às partes do MS 34.843 do STF, isso não impedirá que seja invocado como precedente de Direito Financeiro pelos demais Estados da Federação em outros Mandados de Segurança.

¹⁵Lei de responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

¹⁶Dias Toffoli, ADI 4.426, j. 9-2-2011, P, DJE de 18-5-2011] Vide ADI 4.356, STF.

6. ESTUDO COMPARADO DO ORÇAMENTO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.

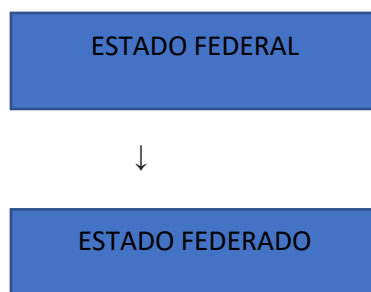
Não é fácil ter uma ideia geral da organização territorial americana e mais ainda das regras fiscais e contábeis, e da condição financeira dos Estados e dos municípios. Isto por várias razões:

A diversidade das instituições locais no que se refere ao grande território e à natureza histórica da Constituição dos Estados Unidos. A diversidade das regras orçamentárias municipais, procedimentos legais, e a complexidade do sistema.

A Ausência de figuras nacionais agregando custos e receitas dos Estados e municípios em áreas ainda fundamentais, tais como o investimento, enquanto em outros (por exemplo, impostos). etc...Um dos princípios essenciais do sistema de organização é a separação de poderes, a combinação de um mandato ou uma função Federal (representante, senador, membro do governo, o magistrado oficial ou federal) e um mandato ou função local (representando um estado federado, governador, etc.) são proibidos.

O Distrito de Columbia, por exemplo, com seus quatros territórios não incorporados com estatuto especial, cada estado tem sua própria constituição e suas instituições: legislativo (Congresso bicameral: Câmara dos Representantes e Senado), executivo (governador, e do governo ou gabinete) e judiciário (Tribunais e das cortes supremas). Ele também tem símbolos e atributos de soberania: bandeira, de energia através do governador etc.

A escala e a diversidade do território e da história explicam as peculiaridades dos Estados Unidos da América, no que diz respeito ao número de 'municípios' e à diversidade das entidades subestatais. O repasse de orçamento do executivo para as entidades federais, como na maioria dos países federais, segue uma lógica vertical: a maioria das verbas federais vai para os estados, que por sua vez transferem para os municípios ou coletividades locais.





MUNICIPIOS
ou(coletividades locais)

O repasse de orçamento entre o Estado Federal e os Estados Federados varia dependendo das condições de mercado e são tendencialmente crescentes: foi, por exemplo, 1,3% dos gastos dos Estados federais, em 1929, da ordem de 20% o primeiro semestre de 2000, 26,5% em 2008, último ano orçamento equilibrado antes da crise e 34,7% em 2010.

7. ESTUDO COMPARADO DO ORÇAMENTO NA BÉLGICA

A Bélgica é uma monarquia federal e constitucional, com sua organização político-administrativa local reformada radicalmente nos últimos trinta anos. Desde 1970 as reformas constitucionais se seguiram até julho de 2001, o que se deve em grande parte à divisão linguística e cultural existente entre o Norte e o Sul do país. Na realidade, o federalismo belga entrou em vigor apenas em 1989. A Bélgica tem 4 níveis de federação:

- "Comunidades culturais"
- Regiões
- Províncias
- Municipais.

Estes níveis não são todos subestado. Na verdade, o artigo 1.º da Constituição belga afirma:

"A Bélgica é um Estado Federal composto por comunidades e regiões."¹⁷

As "comunidades culturais" e as regiões compartilhar hoje com o Estado habilidades que ontem eram da responsabilidade do Estado por si só. Mas, ao contrário Comunidades Autônomas brasileiras, eles não têm Constituição própria; além disso, eles são privados de

¹⁷ Constituição Belga, art. 1,

órgãos judiciais, que dependem do nível federal. As Províncias e municípios, que representam as autoridades locais, estão sob a supervisão das regiões.

As "comunidades culturais", originalidade belga, criadas por ocasião da reforma da Constituição de 1970, são em número de três: a francesa, a flamenga e a alemã. De fato, as comunidades são baseadas principalmente no conceito de "idioma". Suas habilidades são valores culturais e pessoas. Elas pertencem principalmente a quatro temas principais: cultura, educação, saúde e ajuda às pessoas.

As comunidades também são responsáveis pela pesquisa científica. As regiões são em número de três: a Valônia (5 províncias), a Flandres (5 províncias) e a Região de Bruxelas-Capital (19 municípios), sendo esta última controlada com igual representação. As regiões nascem da aspiração de alguns por uma maior autonomia econômica. Suas habilidades, relacionadas ao "território", em três temas principais:

- As autoridades locais;
- Gestão dos vivos (especialmente habitação);
- A economia mais ampla: a este respeito, queda transporte urbano e regional entre outros projetos de rede para a gestão dos serviços públicos. As regiões também são responsáveis pela investigação científica.

Cada uma dessas entidades tem próprios órgãos legislativos e executivos e nos limites da sua competência e sua territorialidade, pode aprovar legislação que tem o mesmo valor jurídico que o texto do nível federal. Comunidades e regiões podem celebrar tratados internacionais em determinadas áreas.

Em termos de finanças locais, a autonomia local não tem sido acompanhada por uma grande riqueza financeira: as províncias e municípios têm menos 20% das receitas do governo. Apesar de que os repasses de orçamento do Estado caíram acentuadamente ao longo dos últimos anos, resultando em correspondentemente forte aumento da tributação local que é muito diversificada (existem mais de 135 tipos de impostos locais), os municípios belgas são altamente dependentes (de 50% para 60%), a partir de um ponto de vista orçamental, a autoridades superiores.

Os recursos das províncias também vêm de doações específicas, um bloco livre de atribuição de saída concessão do "Fundo das Províncias" muito regionalizado, e uma tributação local muito menor do que a tributação municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado no artigo, a receita orçamentária de cada exercício orçamentário possui, por vezes, características e fatos geradores diferentes e é influenciada por diversos fatores econômicos. Por isso, entendemos que os modelos e metodologias de cálculo utilizados pelo Governo Federal levam em conta essas variações, possibilitando a adequada estimativa de cada uma delas, reduzindo o risco de não alcançar esta previsão e possibilitando a certeza de repassar o duodécimo aos órgãos beneficiários, de acordo com o valor nominal estabelecido na lei orçamentária anual. O poder judiciário local deve delegar ao Supremo Tribunal Federal casos relacionados ao duodécimo orçamentário, se os magistrados que compõem a mesa do julgamento se sentem diretamente ou indiretamente afetados pelo caso, para preservar o princípio da imparcialidade da jurisdição.

REFERENCIAS

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Secretaria de editoração e publicações 1988. Edição administrativa atualizada agosto de 2014.

LISBOA, Alan Ricardo Fogliarini. **Revisitando Montesquieu: uma análise contemporânea da teoria da separação dos poderes**. Disponível em <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2670&revista_caderno=9>. Acesso em 13.01.17

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 10ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 1ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SARTÓRIO, Milton Tiago Elias Santos. **O Princípio Da Separação Dos Poderes Como Cláusula Pétreia Fundamental**. Disponível em <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=526&idAreaSel=16&seeArt=yes>>. Acesso em 21.01.17

SILVA, José Afonso da Silva. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**. Malheiros Editores, São Paulo, 2010.

MOREIRA, Angela Maria (coordenação); SOUTO, Clivea de Farias et al. **Manual de normas para apresentação dos trabalhos técnico-científico da UFRR** – Boa Vista: Editora da UFRR, 2012.

CLUSTERS, Vinícius Costa da Silva Zonatto, HEIN, Nelson, **Eficácia da previsão de receitas no orçamento dos municípios Gaúchos**: uma investigação empírica dos exercícios de 2005 a 2009.

COJERR- Código Judiciário do Estado de Roraima, Lei Complementar COJERR, Lei nº 221, de 09 de janeiro de 2014.

Código de Organização Judiciária, 9.^a Edição, Editado pelo Tribunal de Justiça, Cuiabá - MT 2008.

TOFFOLI, Dias, Mandado de Segurança 34.483 Brasília, 22 de novembro de 2016. www.stf.jus.br/cms/ver_noticias

MOREIRA, Marcelo Silva. **Montesquieu, ACM, Velloso e FHC: separação dos poderes e suas perspectivas**. Disponível em www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=60. Ac. 17 jan. 2017

Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 – Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.483 Rio de Janeiro

www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiantoticiastf/anexo/ms34483.pdf

Lançamento das movimentações relativas ao repasse de duodécimos ao Legislativo

RORAIMA, **Constituição do Estado de Roraima**, 31 de dezembro 1991, atualizada, 2014

<http://www.etecnico.com.br/paginas/mef24968.htm>

http://www.sindjustica.org.br/mobile/fala_servidor_msg.asp?cod_mensagem=33976

portal.rr.gov.br/site/?governoderoraima=noticias_ver&id=4091

<http://datanews.levif.be/ict/l-etat-du-web-belge/article-normal-282589.html>

https://fr.wikipedia.org/wiki/Fédéralisme_belge

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Fédéralisme>

<http://www.rizental.adv.br/2016/11/28/atraso-no-repasse-do-duodecimo>

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: Método, 2013, pág. 105

NETTO, André L. Borges. A obrigação constitucional do Executivo de repassar o valor integral do duodécimo ao Legislativo. Artigo, 2003