



**Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO**



**ESTUDO DA AUTONOMIA DO ORÇAMENTO DAS ASSEMBLEIAS
LEGISLATIVAS, LIMITES DO PERCENTUAL DO DUODÉCIMO, SOB A ÓTICA
CONSTITUCIONAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL¹.**

Darlan Lopes Araújo²

Heitor Sousa Lima³

Jackson Fabiano Florentino Pereira⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Artigo desenvolvido com o objetivo de compreender os aspectos relacionados à Autonomia orçamentária das Assembleias Legislativas da Federação Brasileira, associando-os aos contextos legais, sob o enfoque constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De outra maneira, objetiva submeter os autores à avaliação da Disciplina de Direito Financeiro, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

RESUMO: Este artigo científico analisa como tema o Estudo da autonomia do orçamento das assembleias legislativas, limites do percentual do duodécimo, sob a ótica constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Primeiramente, irá abordar sobre a definição de autonomia orçamentária, as funções do poder legislativo sob a ótica constitucional e a autonomia do orçamento das assembleias legislativas, e em seguida tratará da definição de duodécimo, o duodécimo no contexto do direito financeiro e os limites do percentual do duodécimo sob a ótica constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, discutirá os principais temas que retratam respectivamente sobre a autonomia orçamentária das assembleias legislativas e os limites do duodécimo, com base na Constituição Federal, mais especificamente, também, baseado na Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo do trabalho versa sobre uma visão crítica a respeito do orçamento no âmbito legislativo.

Palavras-chave: Autonomia orçamentária. Assembleias Legislativas. Limites do percentual do duodécimo. Constituição Federal. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sumário: 1 INTRODUÇÃO; 2 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO; 3 PODER LEGISLATIVO: FUNÇÕES (SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL); 4 AUTONOMIA DO ORÇAMENTO DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; 5

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. Darlanlopesaraujo.10@gmail.com.

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. heitoremegg@hotmail.com.

⁴ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. jack.nirvana@hotmail.com.

⁵ Professor de Direito Financeiro da Universidade Federal de Roraima - UFRR

DUODÉCIMO: DEFINIÇÃO; 5.1 DUODÉCIMO NO CONTEXTO DO DIREITO FINANCEIRO; 6 LIMITES DO PERCENTUAL DO DUODÉCIMO SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS; 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abstract: This scientific article examines the theme the study of the autonomy of the budget of the legislative assemblies, the percentage limits of the twelfth under the constitutional perspective and the Fiscal Responsibility Act. First, will address on the definition of budgetary autonomy, the functions of the legislative power under the constitutional perspective and the autonomy of the budget of the legislative assemblies, and then deal with the definition of twelfth, the twelfth in the context of financial law and the percentage limits the twelfth under the constitutional perspective and the Fiscal Responsibility Act. Thus, will discuss the main themes that portray respectively on the budgetary autonomy of the legislative assemblies and the limits of the twelfth, based on the Federal Constitution, more specifically, also based on the Fiscal Responsibility Law. The objective of the work deals with a critical view on the budget in the legislative framework.

Keywords: budgetary autonomy. Legislative Assemblies. Limits the percentage of twelfth. Federal Constitution. Fiscal Responsibility Law.

Summary: 1 INTRODUCTION; 2 BUDGETARY AUTONOMY: DEFINITION; 3 POWER LEGISLATIVE: FUNCTIONS (UNDER THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE); 4 AUTONOMY OF THE BUDGET OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLIES UNDER THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE AND THE FISCAL RESPONSIBILITY ACT; 5 DUODÉCIMO: DEFINITION; 5.1 Twelfth in the context of financial law; 6 LIMITS THE PERCENTAGE OF THE TWELFTH UNDER THE CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE AND THE FISCAL RESPONSIBILITY ACT; 7 FINAL CONSIDERATIONS; 8 REFERENCES.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa fará uma abordagem sobre o tema: Estudo da autonomia do orçamento das assembleias legislativas, limites do percentual do duodécimo, sob a ótica constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal. O referido tema tem sua previsão na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, além, é claro, de tratar-se de um tema que envolve todas as assembleias legislativas presentes no Brasil; portanto, encontra-se aí a delimitação temática espacial. Temporalmente, a delimitação pode ser feita em razão da promulgação da lei, a partir da constituição de 88. Por fim, delimita-se quem será o objeto do artigo, ou seja, as assembleias legislativas e seus respectivos orçamentos.

Sobre o assunto em questão, há muitas discussões sobre a sua aplicabilidade, com várias críticas de alguns doutrinadores. Assim, vários elementos podem ser identificados, para que, com base neles, chegue-se a uma conclusão do modo como o Estado trata esse tema, se ele está sendo respeitado corretamente. No desenvolver do artigo serão abordados inúmeros assuntos, dentre os principais pode-se citar: a classificação constitucional do objeto da pesquisa; todas as leis que regulam o assunto serão abordadas; destacar-se-á pontos importantes sobre as principais discussões do assunto, definições, entre outros.

Um ponto importante a ser destacado sobre a presente pesquisa é justamente a principal discussão sobre o assunto: os orçamentos das assembleias legislativas do Brasil estão de acordo com o que preconiza a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal? No decorrer do artigo essa e outras questões a respeito do assunto serão respondidas.

A respeito do corpo do artigo, os principais objetos a serem debatidos serão: definição de autonomia orçamentária, as funções do poder legislativo sob a ótica constitucional, a autonomia do orçamento das assembleias legislativas sob a ótica constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal, definição de duodécimo, o duodécimo no contexto do direito financeiro e os limites do percentual do duodécimo sob a ótica constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com essa pesquisa, pretende-se chegar a um objetivo, em termos gerais, procura-se fazer um estudo sobre a autonomia dos orçamentos das assembleias legislativas, além dos limites do percentual do duodécimo e, mais especificamente, chegar a uma conclusão se esses temas estão de acordo com a ótica constitucional e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todo artigo que será desenvolvido, deve ter uma justificativa, para que ele serve? Qual a importância do mesmo? Vejamos, este artigo tem a nobre importância de explicar, em linguagem formal, incrementado com expressões jurídicas, para a sociedade em geral, sobre a autonomia dos orçamentos das assembleias legislativas pelo Brasil e sobre o limite do duodécimo, dando uma noção de transparência, no que tange às atividades financeiras desses órgãos tão visados.

Por fim, para se desenvolver uma pesquisa, deve-se adotar uma metodologia. No desenvolver do artigo, os temas abordados nessa breve introdução serão aprofundados através dos estudos de vários doutrinadores sobre a constituição, estudos de jurisprudências relacionados ao tema da pesquisa, estudos a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, etc. A ênfase maior do aprofundamento dos estudos desse artigo será a pesquisa com base na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange o tema abordado, para que se chegue a um entendimento do quesito financeiro das assembleias legislativas.

2 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO

O tema em questão, autonomia orçamentária, não se confunde com autonomia financeira, como muitos acham. Esta última detém a entidade política e tem o poder de realizar as receitas públicas, originárias, derivadas ou creditícias. Já a expressão autonomia orçamentária significa que algum órgão, com ou sem personalidade jurídica própria, tem previsto na lei orçamentária anual uma dotação própria, onde o mesmo pode fixar o montante das despesas autorizadas, por suas próprias propostas. O próprio órgão que possui autonomia orçamentária pode utilizar-se das verbas que lhe cabem, observando-se os princípios orçamentários e à medida de disponibilidade financeira do Tesouro.

Com a Constituição Federal de 1988, a matéria orçamentária teve uma grande novidade, pois através dela alguns poderes ganharam dotações próprias, além disso, ficou estipulado que a entrega dos recursos correspondentes seria até o dia 20 de cada mês, na forma de lei complementar, essas previsões estão expressa pelo artigo 168 da CF.

Por fim, compreendemos que a autonomia orçamentária não se confunde com independência financeira. Em nome da autonomia não se pode tomar medidas que contrariem, por exemplo, o princípio federativo, um poder que detém autonomia orçamentária, caso contrarie as leis em voga nesse quesito, sofreriam a interferência dos outros poderes, para que fossem sanados os vícios existentes.

3 PODER LEGISLATIVO: FUNÇÕES (SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL)

O poder legislativo, sob a ótica constitucional, trata do mesmo em âmbito nacional, porém, tratando-se das assembleias legislativas, pode-se dizer que as mesmas seguem o mesmo modelo de funções exercidas pelo congresso nacional, porém, o seu limite de atuação é reduzido apenas ao âmbito estadual.

Como será exposto a seguir, a conclusão a se chegar é que, tratando-se do orçamento, o Congresso Nacional, e portanto também as assembleias legislativas têm a função de fiscalizar as contas do executivo (governo federal e governos estaduais, respectivamente), tendo os seus próprios orçamentos deixados à parte de uma possível fiscalização, por isso, os orçamentos das assembleias estão muito fragilizadas e não condizem com a verdadeira transparência que se espera dos políticos do Brasil. A seguir, será feita uma breve explanação a respeito das funções do poder legislativo sob a ótica constitucional.

De acordo com a função legislativa, o Congresso Nacional, em âmbito federal, tem a função de elaborar leis por meio de suas duas casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Tratando-se de Constituição Federal, ressalta-se que os seus artigos 48, 49, 51 e 52 tratam a respeito, respectivamente, das atribuições e competências elencando as matérias que necessitam de sanção presidencial, as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as de competência privativa da Câmara dos deputados e as de competência privativa do Senado Federal. Também na Constituição Federal, tem-se em seu artigo 59 algumas das atribuições do processo legislativo, onde o mesmo compreende: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos e resoluções. Ainda o mesmo dispositivo diz que Lei Complementar disporá sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A função constituinte é a titularidade do poder constituinte, a prerrogativa que a constituição confere aos membros do Congresso Nacional de apresentação de projetos de lei. A titularidade do poder é exercida por meio dos seus representantes, os políticos, mas a mesma é do povo.

O Poder Legislativo possui também a função de representação social, por meio dos representantes diretos eleitos pelo povo. Já em âmbito estadual a função de representação será exercida pelos Deputados estaduais e vereadores nos municípios.

Deve-se ressaltar a possibilidade de proposta de Emenda à Constituição pelas Assembleias Legislativas, desde que, manifestando cada uma delas pela maioria relativa de seus membros, tal como prevê o art. 60, inc. III da CF/88. Ressalta-se também que, a representatividade atribuída aos membros do Poder Legislativo será exercida nos limites das competências que a Constituição determina a cada Casa.

A função de legitimação governamental diz respeito à legitimidade atribuída aos representantes do povo, investidos em tais funções devido à vontade do povo, tal como previsto no artigo 1º da Constituição Federal.

A função de fiscalização e controle está relacionada ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, em âmbito federal, e o controle externo realizado pelas assembleias legislativas dos estados com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais, no âmbito estadual.

Os tribunais de contas apuram por meio de fiscalização direta as contas e patrimônio público da União e das entidades da administração direta e indireta, com observância ao que está previsto no artigo 70 da Constituição Federal.

Os referidos Tribunais exerceram essa função em auxílio ao Congresso Nacional, ou Assembleias Legislativas, julgando as contas dos administradores e se os mesmos têm sido transparentes quanto às suas responsabilidades sobre os bens públicos.

4 AUTONOMIA DO ORÇAMENTO DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Realizar um estudo que tenha por objetivo a compreensão a respeito da autonomia orçamentária das assembleias legislativas sob a ótica da Constituição de 1988, bem como, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao nosso entender, devemos estudar preliminar sob a questão da organização do Estado, em especial, sobre a Teoria da Tripartição dos Poderes, a qual nos conduzirá até o entendimento sobre autonomia, para depois, adentrarmos no sentido estrito do orçamento e da responsabilidade fiscal, tal como se fará a seguir.

O nosso Estado Brasileiro visa a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, entre outros. Indo mais além, ele tem como fundamento o fato de todo o seu poder ser emanado do povo, dando a este o *status* de fonte primária de todo o poder estatal brasileiro. E este poder, por sua vez, é estruturado e em três grandes segmentos ou órgãos, assim definidos como poderes da União, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Observa-se então que Ele, que é um Estado Democrático de Direito, cujo poder emana do povo e é exercido por autoridades e órgãos estruturados em três poderes independentes e harmônicos entre si.

Isso suscita-nos a curiosidade de entender, não somente como acadêmicos de Direito, mas também como cidadãos, as origens dessa tripartição de poderes e as razões que levaram o legislador constituinte a estruturar dessa maneira nosso Estado: por que há três poderes? Por que devem ser independentes? E o que significa esta harmonia? A busca pelas respostas a esses questionamentos nos leva invariavelmente a estudar a Teoria da Tripartição dos Poderes, sob as abordagens históricas, políticas e jurídicas dos principais estudiosos. O modelo tripartite atual consiste em atribuir a três órgãos independentes e harmônicos entre si as funções Legislativa, Executiva e Judiciária.

Alexandre de Moraes (2007) afirma que “a divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles”

Montesquieu (*apud* MOTA, 2000) estabeleceu a teoria tripartite, pensando em não centralizar as tarefas de legislar, administrar e julgar em observância às normas legais vigentes, pois, a experiência eterna mostra que todo o homem que tem o poder é levado a abusar dele, indo até onde possa encontrar limites.

Preocupação semelhante em manter o equilíbrio entre seus poderes, observamos no nosso Estado Brasileiro, que em sua atual Constituição (1988) consagrou, expressamente como cláusula pétrea no artigo 60, § 4º, III, que estabelece: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] a separação de poderes”.

Assim, a Constituição Federal de 1988 atribuiu as funções estatais de soberania aos três tradicionais Poderes do Estado, a saber, Legislativo, Executivo e Judiciário. A estes órgãos, a Constituição Federal garantindo-lhes autonomia e independência, dentro de uma visão harmônica. E sobre essa independência de poderes presente na estrutura estatal brasileira, discorreu Silva (2005) sobre a sua essência: “A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas”.

Ao Poder Legislativo cabe legislar e fiscalizar, sendo ambas igualmente importantes. Exerce também alguns controles que, segundo Moraes (2007), pode ser o político-administrativo e o financeiro-orçamentário. Além de exercer uma função típica, inerente à sua natureza, exerce, também, uma função atípica de natureza *executiva* e outra função atípica de natureza *jurisdicional*. Com isso, entendemos segundo a ideia daqueles autores que os poderes constituídos brasileiros: Executivo, Legislativo e Judiciário, têm funções próprias, peculiares a cada um, mas também, funções acessórias que em essência, são peculiares dos outros dois poderes.

Por essa breve exposição sobre a Tripartição dos Poderes, que é essência da organização política do Estado Brasileiro, podemos então abordar a temática da autonomia orçamentária, que na distinção conceitual realizada por de Harada (2000), a autonomia orçamentária significa a autonomia financeira, pois esta última, quem a detém é a entidade política, dotada do poder de realizar as receitas públicas, originárias, derivadas ou creditícias. Ao passo que ele define a orçamentária como sendo aquela em que determinado órgão, com ou sem personalidade jurídica própria, foi contemplado pela lei orçamentária anual com dotação própria, fixando o montante das despesas autorizadas. Tal órgão constitui-se em uma unidade orçamentária, podendo utilizar-se das verbas com que foi contemplada, mediante observância dos rígidos princípios orçamentários e à medida de disponibilidade financeira do Tesouro.

Sendo assim, podemos inferir que as Assembleias Legislativas do Brasil possuem a autonomia orçamentária, uma vez que nossa Constituição, embora de maneira implícita, confere a elas tal autonomia, estabelecendo em seu artigo 27, no parágrafo

terceiro, a competência para dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua Secretaria, e prover os respectivos cargos. Neste dispositivo entendemos que está delimitado todo o campo de atribuições e mecanismos que possibilitem que as Assembleias desenvolvam suas atividades, isso se traduz, na prática, na elaboração de seu orçamento.

Com relação a esta autonomia das Assembleias Legislativas, iremos nos relacionar em específico, à do Estado de Roraima. Que neste caso, observando a Constituição deste Ente Federativo, já podemos depreender que de forma simétrica, ela também confere à Assembleia Legislativa local, a sua autonomia orçamentária, é como diz o artigo 33, que dentre outros, em seu inciso XXVIII, a Assembleia Roraimense possui competência para dispor sobre a organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Tal autonomia está ainda mais bem delimitada no Regimento Interno daquela Casa Legislativa estadual, conferindo a ela, por força do artigo 20 e seus incisos VII e VIII, a competência de aprovar sua proposta orçamentária e encaminhá-la ao Poder Executivo, bem como, solicitar a Este os créditos adicionais necessários ao funcionamento da Assembleia e de seus serviços.

Mas nos vale lembrar que tal autonomia não poder ser considerada como um conjunto ilimitado de poderes e atribuições conferidos à Assembleia Legislativa, pois ela não poderá ser absoluta, uma vez que deve a submissão, em primeiro lugar, ao princípio constitucional da separação dos poderes, tal como se discorreu anteriormente. Daí decorre o cuidado em não se ferir a esfera de atribuição de cada Poder, quando da elaboração da proposta orçamentara pela Casa Legislativa e envio ao Poder Executivo. Pois, de acordo com a Constituição Brasileira, em seu artigo 165, os orçamentos constituem uma peça legal, cuja iniciativa incumbe a esse Poder.

Logo, está claro que a autonomia orçamentária, não só da Assembleia Legislativa, como também de outro ente que detenha tal qualidade, no que diz respeito à elaboração, encontra limites, pois como é sabido, a iniciativa cabe a outro poder. E noutra ótica, esta autonomia está limitada ao princípio da unidade, pois o orçamento é uma peça única, então, não se pode a Assembleia conceber seu próprio orçamento, mas simplesmente, elaborar sua proposta e encaminhar ao Executivo, para que este conclua a

elaboração e exerça sua atribuição de iniciativa de encaminhar o projeto da Lei Orçamentária Anual.

A autonomia orçamentária da Assembleia encontra regulações ao seu exercício também na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Por exemplo, em seu artigo 9º, impõe àquela que, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias ao se verificar, 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.

Essa Lei também estipula que a Assembleia, para encaminhar ao Poder Executivo sua proposta orçamentária, deve levar em consideração os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo, fornecidos pelo Poder Executivo. Isso quer dizer que a Assembleia deve ter como base tais estudos para a elaboração de sua proposta, tal que esta esteja alinhada às perspectivas de realização das receitas.

Por esta razão, a autonomia das Assembleias, em especial, a de Roraima, significa a liberdade de elaborar uma proposta orçamentária, mas isso não quer dizer que necessariamente se disporá deste orçamento, a realidade financeira é que dará a palavra final, por isso, aquela autonomia deve ser exercida de forma equilibrada, de maneira que o gestor do Poder Legislativo adeque seu orçamento ao contexto econômico do Estado e promova uma interação com o Poder Executivo, a fim de se evitar problemáticas relacionadas à execução orçamentária, referente ao repasse das dotações, como será visto.

5 DUODÉCIMO: DEFINIÇÃO JURÍDICA E ORÇAMENTÁRIA

Referido na Constituição da República Federativa do Brasil, no ano de 1988, determina que o repasse de recurso seja efetuado até o vigésimo dia do mês. No artigo 165, da sessão II, denominado Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelece que haja o plano plurianual (PPA) que funciona como instrumento de planejamento do governo de longo prazo, enfim, estabelece diretrizes, objetivos e metas administrativas.

Também é estabelecido no artigo que possua uma Lei Diretrizes Orçamentária (LDO) que possui como objetivo nortear na elaboração dos orçamentos fiscais e acarretar consigo uma garantia social, e por fim que seja desenvolvidos pelo municípios um

orçamento anual, que está assegurado na Lei Orçamentária Anual (LOA) conhecido como duodécimo orçamentário, que é um calculo que segue de acordo com os valores da receita corrente líquida anual do município em questão, que através dela o governo definirá as prioridades contidas no PPA e quais serão as metas que deverão ser obtidas no ano. Essa lei faz com que nenhuma despesa pública possa ser executada fora do Orçamento.

Esse valor que é repassado para a Câmara Municipal de Vereadores, é utilizado para custear as despesas. O mesmo é obrigatório aos poderes Legislativo e Judiciário. Essa quantia é brevemente definida pela Constituição Federal, e funciona como o pagamento de uma parcela do ano anterior. Que consiste nos recursos próprios e nas transferências constitucionais.

Por exemplo, no ano de 2016 serão observadas as receitas de 2015, e assim, a cada ano que passa será analisada a receita do ano precedente. Caso se ultrapassado esse valor calculado, é aberta uma nova oportunidade para os envolvidos explicarem o que o ocorreu, como veremos logo na frente, tem algumas lacunas que fazem com que esse acontecido seja resolvido.

Para se calcular o duodécimo tem que ter como base na rentabilidade efetivamente recolhidas no exercício anterior, devendo fazer a exclusão dos repasses referentes a recursos com destinatários específicos, no qual deve ser totalmente aplicado na implementação do elemento de sua especificidade. Ou seja, deve ser calculado os impostos municipais, as taxas impostas, todas as devidas contribuições de melhorias e também as contribuições sobre a iluminação pública, somando-se também os impostos cobrados a servidores públicos municipais, que são normalmente destinados a seu próprio regime de previdência.

Não pode fazer parte do calculo do duodécimo, receitas provenientes de contribuições previdenciárias, as receitas originarias do FUNDEB também não devem ser contabilizadas, as indenizações recebidas pelos municípios em questão, multas de trânsito, e por fim, deve ser evitado os valores imobiliário e as restituições de modo geral na contabilização do duodécimo.

Ressaltando que há uma divergência entre os tribunais superiores. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), afirma que os valores deveram se adequar ao nível de arrecadação do ano em fluxo. E o Supremo Tribunal Federal (STF), possui um

entendimento que os repasse que serão estipulados através da LOA possuem um direito indiscutível frente ao Poder Executivo.

Diante desse impasse, o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (*GTCON*), aceitará duas contabilizações. A primeira será voltada para municípios que levarem em consideração o repasse como um direito de receber, e o segundo será voltado para município que fizerem a contabilização dos recursos no momento em que a transferência estará sendo executada.

5.1 O Duodécimo no Contexto do Direito Financeiro

No direito financeiro, que possui como função organizar a política e assegura o bem comum, para que haja um repasse correto do duodécimo, é necessário que se tenha uma orientação na Receita Pública e nas Despesas Públicas. Entre essas orientações citadas, o orçamento necessita ser executado como um meio entre as duas.

Logo após a criação da LRF percebeu-se que através do Direito Financeiro havia uma grande parte das arrecadações que não eram dirigidas a Tesouro Nacional. Fazendo com que assim, houvesse a necessidade da criação do duodécimo, fazendo com que os gestores tenham que se controla nos gastos desnecessários, criando-se planos para esse controle.

A partir do momento em que se é estabelecido um plano anual orçamentário, é necessário que se tenha um domínio das contas. Através dessa segurança jurídica, controla-se a legalidade dos repasses. Através do contexto do direito financeiro, junto da Lei Orçamentária Anual (LOA), se tem uma iniciativa do chefe do executivo, e após cria-se uma discussão mesclada com uma votação no Poder Legislativo, aparado no artigo 166 da Constituição Federal.

O papel dessa comissão criada após o debate devendo ser mista e permanente, formada por deputados e senadores, tem o dever de examinar e emitir uma concordância sobre os projetos orçamentários. Para que o projeto seja aprovado, ele deve ser compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

6 LIMITES DO PERCENTUAL DO DUODÉCIMO SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No ano de 2010, quase um ano após a criação da Emenda Constitucional nº 58, que serviria para reduzir o repasse anual do duodécimo dos municípios. Porém, é sabido que não se pode alterar uma lei orçamentária aprovada, fazendo com que o então administrador não possua o direito de alterar os repasses.

Após a emenda constitucional ter sido colocada em vigor, passou-se a ter total integração na Constituição Federal, não havendo a perda da hierarquia sobre as normas infraconstitucionais. Tal Emenda Constitucional não faz com que seja vinculativa ao município, já que o mesmo somente tem a função de orientar na elaboração da Lei Orçamentária.

Esse repasse anual, não pode ultrapassar 8%, porém, isso não afirma que o repassa deverá se restringir a 8%. Esse orçamento não é de fato uma regra fixa, pois, somente funciona como uma estimativa de gastos que será recorrente no ano anterior, ela é baseada em expectativas de receitas, podendo sofrer redução nas despesas caso tenha uma queda na arrecadação ou até mesmo nos repasse, fazendo com que o Plano Orçamentário não seja concluindo com a receita esperada, por isso é necessário que haja essa parte mutável na Lei.

Porém, em nenhum momento essas mudanças nos limites protegem os envolvidos de não efetuar os repasses fiscais. O percentual varia de acordo com o número de habitantes de cada município ou estado. Havendo assim grandes repasses, como também havendo pequeno repasse.

Após 10 (dez) anos na qual foi proposto a criação de uma lei que trouxesse transparência e controlasse os gastos dos gestores públicos no País, por que foi notado com clareza que havia um grande desperdício de verbas públicas. Os relatores do projeto, sofreram para que tal lei tramitasse na Câmara dos Deputados, e também no Senado.

Os atuais presidentes da Câmara e do Senado da época, foram contra o desenvolvimento da lei. Pois, afirmavam que a mesma trazia ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, fazendo com que na primeira tentativa ela fosse anulada. Porém, no decorrer de 10 (dez) anos, a Lei foi devidamente aprovada e é atualmente o guia dos cidadãos brasileiros, quando se fala de contas públicas.

Estabelecida em regime nacional, a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, descreve regras a serem seguidas relativamente aos gastos públicos, ou Contabilidade Pública, tentando de certo modo impor um controle de gastos da União, Estados, Distrito Federal e municípios, condicionado à competência de arrecadamento de contribuição dessas entidades políticas.

Essa Lei, preservar a situação fiscal dos entes federativos, restringindo o orçamento. Utilizando seus dados anuais de verbas, mantendo consigo o objetivo de abonar a saúde financeira seja do Estado ou do Município em questão. Assegurando que os recursos sejam aplicados de maneira coerente e que mesmo após a saída do administrador, tenha-se como herança um uso devido do dinheiro público. E repassado para os futuros gestores suas melhorias, para que o mesmo tenha o dever de continuar melhorando a vida da população que habita cada parte de domínio.

A mesma tem uma estabelecida em si meta trienais, permitindo que os governantes possam planejar como serão efetuados os gastos e como será arrecadado mais receitas, e dentro desses 3 (três) anos ganha-se um tempo para resolver pendências que possam surgir no decorrer do tempo.

A alguns itens previstos, que visa informa que cada aumento de gasto, necessita vir de uma fonte financeira correta e que os gestores atuais necessitam explicitamente respeitar as questões relativas a cada término de mandato, e evitando que ultrapasse o limite devidamente permitido e não deixando como rastro um buraco nas contas públicas, e que tal atitude possa fazer com que quem venha assumir o cargo encontre as contas saudáveis.

As finanças são obrigadas a serem apresentadas de forma detalhada para o Tribunal de Contas, devendo passar nas “mãos” ou da União, do Estado ou dos Municípios. Esses órgãos administrativos são responsáveis por aprovar as contas. Caso ocorra uma negativa relacionada a algumas informações contidas no documento, as mesmas serão rejeitadas e será instaurada uma investigação sucinta em relação ao Poder Executivo em questão, tal rejeição acarreta em uma má imagem do envolvido, muitas vezes, resulta por fim no pagamento de multas ou a total proibição de concorrer eleições no País.

Porém, para que LRF tenha uma função importante, é necessário que a população tenha sempre o conhecimento de cada criação efetuada por seus gestores. A mesma implica na não ocorrência de pessoa com a ficha suja de assumir cargos importantes. Havendo assim, uma rotatividade diante das escolhas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo assim, podemos inferir que as Assembleias Legislativas do Brasil possuem autonomia orçamentária, uma vez que nossa Constituição, embora de maneira implícita, confere a elas tal autonomia, estabelecendo em seu artigo 27, parágrafo terceiro. Mas vale lembrar que tal autonomia não pode ser considerada como um conjunto ilimitado de poderes e atribuições conferidos à Assembleia Legislativa, pois ela não poderá ser absoluta, uma vez que deve haver submissão, em primeiro lugar, ao princípio constitucional da separação dos poderes, tal como se discorreu anteriormente.

Daí decorre o cuidado em não se ferir a esfera de atribuição de cada Poder, quando da elaboração da proposta orçamentária pela Casa Legislativa e envio ao Poder Executivo. Pois, de acordo com a Constituição Brasileira, em seu artigo 165, os orçamentos constituem uma peça legal, cuja iniciativa incumbe a esse Poder.

A autonomia das Assembleias significa a liberdade de elaborar uma proposta orçamentária, mas isso não quer dizer que necessariamente se disporá deste orçamento, a realidade financeira é que dará a palavra final, por isso, aquela autonomia deve ser exercida de forma equilibrada, de maneira que o gestor do Poder Legislativo adeque seu orçamento ao contexto econômico do Estado e promova uma interação com o Poder Executivo, a fim de se evitar problemáticas relacionadas à execução orçamentária, referente ao repasse das dotações, como no caso prático do repasse do duodécimo.

Portanto, está posto que a problemática do repasse do duodécimo se resolve ou se evita se houver a plena interação entre os poderes constituídos, assegurando-se, assim, suas devidas autonomias orçamentárias, de maneira que o Executivo forneça as devidas informações aos outros a respeito da realidade financeiro-orçamentária e, cada um, de acordo com a Lei, promova sua adequação àquela realidade.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

BRASIL, Congresso Nacional. *Atribuições do Congresso*. Disponível em:

<<https://www.congressonacional.leg.br/portal/congresso/atribuicoes>>. Acesso em: 14 AGO 2016.

BRASIL. *Constituição*. Brasília: Senado Federal, 1988

COUCEIRO, Júlio Cezar. *Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 15 AGO 2016.

HARADA, Kiyoshi. *Autonomia orçamentária*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 47, 1 nov. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1279>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PLATÃO. *A República*. Trad. Enrico Corvisieri, São Paulo: Nova Cultural, 2004.

RORAIMA, *Resolução nº 11/92*. Assembleia Legislativa. 1992.

RORAIMA. *Constituição do Estado de Roraima*. Boa Vista: Assembleia Legislativa, 1991.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NETTO, André L. Borges. *A obrigação constitucional do Executivo de repassar o valor integral do duodécimo ao Legislativo*. Disponível em <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=21>>. Acesso em: 16 AGO 2016.