



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

JOYCE LARISSA DUARTE DA SILVA

**REPASSE DE DUODÉCIMOS AOS PODERES E SUA REPERCUSSÃO NO
PAGAMENTO DOS SERVIDORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE,
PERÍODO 2010-2017.**

Orientador: Prof.º Dr. Edmilson Jovino de Oliveira

Natal/RN
2018

JOYCE LARISSA DUARTE DA SILVA

**REPASSE DE DUODÉCIMOS AOS PODERES E SUA REPERCUSSÃO NO
PAGAMENTO DOS SERVIDORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE,
PERÍODO 2010-2017.**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Contábeis, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Jovino de Oliveira

Natal/RN
2018

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Silva, Joyce Larissa Duarte da.

Repasse de duodécimos aos poderes e sua repercussão no pagamento dos servidores do estado do Rio Grande do Norte, período 2010-2017 / Joyce Larissa Duarte da Silva. - 2018. 47f.: il.

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA, Departamento de Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Jovino de Oliveira.

1. Repasse de Duodécimo - Monografia. 2. Despesa com pessoal - Monografia. 3. Órgãos Constitucionais - Monografia. 4. Poderes - Monografia. I. Oliveira, Edmilson Jovino de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/Biblioteca do CCSA

CDU 336.14:657.312.2

JOYCE LARISSA DUARTE DA SILVA

**REPASSE DE DUODÉCIMOS AOS PODERES E SUA REPERCUSSÃO NO PAGAMENTO
DOS SERVIDORES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, PERÍODO 2010-2017.**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Ciências Contábeis, em cumprimento às exigências legais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

Aprovada em 29 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Dr. Edmilson Jovino de Oliveira
Orientador

Prof.º Msc. Luiz Vieira de Oliveira Sobrinho
Membro da Banca

Prof.º Msc. Josué Lins e Silva
Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, razão da minha existência, por ter permitido que tudo isso acontecesse na minha vida, por sempre me abençoar e me dar forças para superar os momentos difíceis que surgiram ao longo da minha caminhada.

Gostaria de agradecer aos meus pais Cleide Duarte e Edvaldo Pedro, minha avó materna Francisca Duarte, meu irmão Gabriel Duarte, que tanto fizeram por mim, me apoiando e incentivando em todos os caminhos que tracei. Obrigada pela força, carinho e amor incondicional que me dedicaram em todos os momentos da minha vida. E a todos os meus familiares, amo a todos.

Aos meus amigos, não só os que fiz durante o curso, quero agradecer por todos os conselhos, motivações e puxões de orelha. Por todas as risadas e momentos, que compartilharam comigo.

Ao meu orientador Prof.º Dr. Edmilson Jovino de Oliveira por compartilhar conhecimento e me apoiar na elaboração desta pesquisa. E a todos os professores que contribuíram para o meu aprendizado.

Aos meus ex-colegas de trabalho do MPRN e do CCSA/UFRN, que compartilharam comigo experiências e conhecimentos, vocês estão no meu coração.

E por fim, a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha vida acadêmica e que torceram por mim, muito obrigada.

“Não fui eu que ordenei a você? Seja forte e corajoso! Não se apavore nem desanime, pois o Senhor, o seu Deus, estará com você por onde você andar”. (Josué 1:9)

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo avaliar os repasses de duodécimos percebidos pelos Poderes Legislativos e Judiciários, como também pelo Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas em comparação com a receita realizada pelo Estado do Rio Grande do Norte no período de 2010 a 2017, indicando se esta transferência de recurso afeta o pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo. A exploração desta pesquisa foi desenvolvida com base na técnica de análise vertical e horizontal. A classificação metodológica, quanto aos objetivos é considerada uma pesquisa descritiva e exploratória, quanto aos procedimentos, Fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental, e quanto à abordagem, caracteriza-se como quantitativa. Em relação aos dados, foram coletados dos *sites* do Portal de Transparência do Governo do estado analisado e da Controladoria Geral (CONTROL), as informações sobre os repasses de duodécimos efetivos e os valores referente à despesa com pessoal do Poder Executivo. Os resultados identificados nesta pesquisa indicaram que os repasses de duodécimos aos órgãos autônomos apresentaram evolução ano a ano até o período de 2016, porém no ano seguinte houve um declínio em seus repasses. Também se observa que os repasses de duodécimos não são distribuídos de forma similar para todos os órgãos constitucionais, nem sequer cresce proporcional igual à elevação da receita arrecadada. Assinala ainda que o Tribunal de Justiça é o órgão que mais recebe duodécimo, sendo seguido pela Assembléia Legislativa, depois o Ministério Público, Tribunal de Contas e por fim, a Defensoria Pública. E demonstra também que anualmente os duodécimos detêm representatividade entre 10% a 15% da receita realizada do Poder Executivo. Também evidenciou que se os repasses de duodécimos acontecessem de acordo com os percentuais transferidos a cada órgão no ano 2010, haveria uma sobra de recursos de quase R\$ 2 bilhões, no qual daria, inclusive, para quitar a folha de servidores do Estado do Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: Repasse de Duodécimo. Poderes. Despesa com pessoal. Órgãos Constitucionais.

ABSTRACT

This research has the objective of evaluating the transfers of twelfths perceived by the Legislative and Judiciary Branches, as well as by the Public Prosecutor's Office, Public Defender's Office and Court of Auditors in comparison with the income realized by the State of Rio Grande do Norte in the period from 2010 to 2017, indicating whether this transfer of assets affects the payment of the executive branch's personnel sheet. The exploration of this research was developed based on the technique of vertical and horizontal analysis. The methodological classification, as regards the objectives, is considered a descriptive and exploratory research, regarding the procedures. The bibliographical and documentary research has been used, and the approach is characterized as quantitative. In relation to the data, the information on the transfers of effective twelfths and the amounts related to the expenses with personnel of the Power were collected from the websites of the Transparency Portal of the analyzed state and the General Controller (CONTROL) Executive. The results identified in this research indicated that the transfers of twelfths to the autonomous organs presented evolution year by year until the period of 2016, but the following year there was a decline in their onlays. It is also observed that the transfers of twelfths are not distributed in a similar way to all constitutional organs, nor does it grow proportionally equal to the increase in revenue collected. It also points out that the Court of Justice is the body that receives the most twelfth, being followed by the Legislative Assembly, then the Public Prosecutor's Office, Court of Auditors and, finally, the Public Defender's Office. And it also demonstrates that annually the twelfths represent representativeness between 10% and 15% of the revenue realized from the Executive Branch. It also showed that if the transfers of twelfths happened according to the percentages transferred to each body in the year 2010, there would be a surplus of resources of almost R \$ 2 billion, in which it would also give the list of servers of the State of Rio Great Northern.

Keywords: Twelve-step Transfer. Powers. Personnel Expenses. Constitutional Bodies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Funções dos Instrumentos de Planejamento e Orçamento.....	24
Diagrama 1 - O Processo Integrado de Planejamento e Orçamento.....	24
Quadro 1 - Poderes e Órgãos Constitucionais.....	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Repasses Efetivos de Duodécimos aos Órgãos Constitucionais nos Anos de 2010 a 2013.....	34
Tabela 2 - Repasses Efetivos de Duodécimos aos Órgãos Constitucionais nos Anos de 2014 a 2017.....	34
Tabela 3 - Análise Horizontal dos Repasses Efetivos de Duodécimos aos Órgãos Constitucionais nos Anos de 2010 a 2017.....	35
Tabela 4 - Análise Vertical – Representatividade dos Duodécimos Repassados aos Órgãos Constitucionais em Relação à Receita Realizada do Estado do Rio Grande do Norte.....	37
Tabela 5 – Repasse de Duodécimo de Acordo com o Percentual Transferido em 2010 e as Sobras de Recursos Que Teriam nos Anos de 2011 a 2013.....	40
Tabela 6 – Repasse de Duodécimo de Acordo com o Percentual Transferido em 2010 e as Sobras de Recursos Que Teriam nos Anos de 2014 a 2017.....	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos Repasses dos Duodécimos nos Anos de 2010 a 2017.....	36
Gráfico 2 – Análise Horizontal – Evolução dos Repasses de Duodécimos em Comparação com a Despesa de Pessoal do Poder Executivo nos Anos de 2010 a 2017.....	38
Gráfico 3 - Análise Vertical – Comparativo da Representatividade da Despesa com pessoal do Poder Executivo e do Duodécimo em Relação à Receita Total Arrecadada.....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
ART.	Artigo
RN	Rio Grande do Norte
DFE/RN	Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte
MPRN	Ministério Público do Rio Grande do Norte
TCE/RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
ALRN	Assembléia Legislativa do Rio Grande do Norte
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte
CONTROL	Controladoria Geral
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
RCL	Receita Corrente Líquida
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RGF	Relatório de gestão Fiscal
MS	Medida de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
AV	Análise Vertical
AH	Análise Horizontal
MTO	Manual Técnico de Orçamento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	12
1.2 OBJETIVOS	13
1.2.1 Objetivo Geral.....	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 JUSTIFICATIVA	13
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 TRIPARTIÇÃO DOS PODERES	16
2.1.1 Separação dos Poderes no Brasil	18
2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL	20
2.2.1 Princípios Orçamentários	22
2.2.2 Instrumentos de Planejamento e Orçamento	23
2.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	25
2.2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA	25
2.3 AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS	26
2.4 DUODÉCIMOS	28
2.5 ANÁLISE VERTICAL E HORIZONTAL	30
2.5.1 Análise Vertical (AV)	31
2.5.2 Análise Horizontal (AH)	31
3 METODOLOGIA	32
3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA	32
3.2 UNIVERSO E AMOSTRA	32
3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	33
4 ANÁLISE DOS DADOS	34
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIA	43

1 INTRODUÇÃO

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

A constituição federal de 1988 descreve a organização da nação brasileira, política e administrativamente, como sendo formados pela União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, constituindo-se assim esferas do Governo. No qual tem como responsabilidade a prestação dos serviços públicos a sociedade, agindo de acordo com o que lhe é determinado como dever, preservando a autonomia administrativa, política e financeira de cada uma delas. Conforme artigo 1º da CF 88: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e o Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]".

A divisão das esferas ocorre da seguinte forma, os estados, os municípios e o distrito federal são as unidades territoriais da República Federativa do Brasil. E a União seria como a simbolização e representação, internamente e externamente, do Governo Federal, tido como sendo uma entidade de direito público. Cujas autoridade maior é o cargo de Presidente da República, atualmente sendo ocupado pelo Senhor Michel Temer.

A partir desta demonstração da organização do País em esfera, o artigo 2º da constituição federal de 1988 determinou sobre os poderes da União, como sendo poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Portanto, em cada esfera do Governo haverá estas divisões dos poderes, no qual o executivo, de modo geral, tem a função de governar a nação, executar as leis existentes e efetuar novas leis em conformidade com as necessidades do estado e da sociedade brasileira. O poder legislativo tem como função básica a de elaborar e aprovar as leis, por meio de votação, assim também como fiscalizar o executivo. E o Judiciário, como o nome se expressa por si só, é incumbido a interpretar e julgar o que lhe é configurado.

Diante dessa breve explanação sobre a formação do Estado brasileiro, é interessante ressaltar que para garantir a autonomia gerencial e financeira das entidades legislativas e judiciárias, ficou determinado no art. 168 da CF 1988 que o poder executivo tem o dever de realizar transferências de recursos para os outros poderes, Legislativo, representado pela Assembleia Legislativa, e o Judiciário, representado pelo Tribunal de Justiça, assim como também aos órgãos constitucionais Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, em forma de duodécimos durante 12 meses, a serem entregues até o dia 20 de cada

mês. Tal repasse de duodécimos é/será previsto anualmente pelo Poder Executivo mediante Lei Orçamentária Anual (LOA), no qual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Neste Contexto, busca-se **avaliar os repasses de duodécimos percebidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, como também pelo Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas em comparação com a receita realizada pelo Estado do Rio Grande do Norte, período de 2010 a 2017. Detectando se esta transferência está interferindo no pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo.**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

- Avaliar os repasses dos duodécimos percebidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, como também ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte nos anos de 2010 a 2017. Detectando se esta transferência está interferindo no pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo.

1.2.2 Objetivos específicos

- Determinar, em termos percentuais, quanto da receita realizada do poder executivo está comprometido com os outros poderes;
- Identificar se houve evolução ou retrocesso no repasse de duodécimos ao longo dos anos no Judiciário, Legislativo, Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas;
- Avaliar se as evoluções ou retrocesso no repasse de duodécimo ocorreram de forma similar em termos percentuais;
- Observar se as transferências dos duodécimos afetam o pagamento da despesa com pessoal do Executivo.

1.3 JUSTIFICATIVA

Ao longo do curso de Ciências Contábeis, foram ministradas várias disciplinas sobre a área pública, as quais despertaram um interesse mais aguçado em mim. Principalmente na perspectiva de saber se o repasse do duodécimo tem afetado a capacidade de pagamento da

folha do estado, cuja premissa do setor público é a de assegurar de que suas contas públicas estejam em equilíbrio financeiro.

Portanto, através de pesquisas efetuadas na área dos repasses de duodécimos, observou-se que o Poder Executivo do estado do Rio Grande do Norte ajuizou uma petição junto ao STF alegando que os repasses de duodécimos efetuados mensalmente para os poderes Judiciários, na figura do Tribunal de Justiça, Legislativos, representado pela Assembléia Legislativa, assim como para os órgãos constitucionais Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas estavam comprometendo e inviabilizando o pagamento da folha de pessoal do mesmo.

Apesar da extrema importância para o funcionalismo público, pesquisas relacionadas aos repasses de duodécimos do poder executivo para os outros poderes um tema pouco explorado no meio acadêmico, apesar de ser um assunto sempre presente nas mídias sociais. Em meio a esta conjuntura de escassez de conhecimento específico e científico, esta presente monografia almeja avaliar os repasses dos duodécimos percebidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, como também ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte nos anos de 2010 a 2017. A intenção deste trabalho é demonstrar a proporção que estes repasses de duodécimos ocupam na arrecadação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Assim como analisar a evolução ou retrocesso anual dos poderes em relação aos duodécimos repassados. Como também detectar se esta transferência de recursos está interferindo no pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para atingir os objetivos apresentados anteriormente, esta presente monografia foi fracionada e cinco capítulos. No qual o primeiro capítulo denota os aspectos introdutórios, a contextualização do tema escolhido a dissertar, os objetivos gerais e específicos e a justificativa do que levou a pesquisar sobre o assunto.

O segundo capítulo expõe a parte do referencial teórico, no qual é explanado o embasamento do estudo, discursando sobre a tripartição dos Poderes, demonstrar os pontos-chaves do planejamento no Brasil, discursando sobre o PPA, LDO e LOA, em seguida dialogar sobre a autonomia dos órgãos, os repasses de duodécimos e as análises verticais e horizontais a serem efetuadas no trabalho.

Na terceira parte do trabalho, é demonstrada a metodologia desenvolvida no estudo.

No capítulo seguinte, encontra-se a análise dos dados extraídos para a pesquisa, a fim de comprovar e solucionar os objetivos gerais e específicos apresentados anteriormente.

Por fim no quinto capítulo, são expostas as considerações finais da monografia e as recomendações para futuras pesquisas a serem realizadas na área.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TRIPARTIÇÃO DOS PODERES

Para iniciar essa discussão que trata o tema desta presente monografia, é necessário traçar, de forma sinóptica, sobre a doutrina de tripartição dos Poderes, ou seja, o estudo da separação dos Poderes ao longo da história, até chegar à organização do Estado que é conhecida hoje em dia. Contudo, este não será o assunto principal abordado neste trabalho.

Aristóteles foi o filósofo precursor da teoria da separação dos poderes, no qual abordou este tema na sua obra “A Política”, no qual destacou três diferentes órgãos, o poder Deliberativo, o Executivo e o poder Judiciário, cuja responsabilidade era a tomada de decisão referente ao Estado. Apesar desta separação, ele não discursou acerca da independência entre os mesmos, só foi tratado posteriormente com Maquiavel. Em sua obra mais importante “O Príncipe”, Maquiavel colaborou para a formação da separação dos Poderes, estabelecendo uma sistematização dos poderes. Apesar de que esta obra, esta ligada ao crescimento e manutenção do poder monárquico, ele defendeu a descentralização do poder neste sentido, sendo o parlamento o Poder Legislativo, o Rei seria o Poder Executivo e um Judiciário como autônomo.

Após Maquiavel, o cenário da época era o de o poder encontrava-se no controle dos governos absolutistas, porém havia algumas pequenas mudanças, pois a burguesia, a classe social de comerciantes, havia crescido. No qual estes acumulavam riquezas e, conseqüentemente, poder e influência. Com a insatisfação de haver um limite para expandir, por causa do poder ser concentrado nas mãos de uma só pessoa ou de um grupo de pessoas, e o crescimento da burguesia e desenvolvimento do pensamento filosófico do período, nasceu o movimento intelectual chamado iluminismo. Originário no século XVII, porém teve seu desenvolvimento mais significativo no século seguinte. Este movimento originou-se para corrigir as desigualdades da sociedade e assegurar os direitos naturais de cada um, como a liberdade e a livre posse de bens, o qual a burguesia da época almejava e conseqüentemente houve a sua ascensão neste período.

Nesta era de iluminismo, surgiu o grande pensador inglês John Locke, nascido em 1632, era visto como o pai do liberalismo político que era opositor do regime absolutista. De acordo com Brecho Mota (1997 p. 254),

De acordo com sua teoria, os homens viviam antes num estado natural em que prevaleciam a liberdade e a igualdade absoluta, sem o controle de nenhuma espécie de governo. A única lei existente era a da natureza, isto é, cada indivíduo punha em execução sua própria lei para proteger seus direitos naturais: vida, liberdade e propriedade. Como cada um estabelecia sua vontade, o resultado final acabaria sendo o caos.

A partir deste pensamento, John Locke propôs em sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil” um tipo de contrato entre o governo e a sociedade, possibilitando evitar o caos destacado por Brecho. Este contrato seria a constituição estabelecida entre estas duas partes importantes a fim de por ela governar e manter o equilíbrio entre todos. Outra teoria aprimorada por ele é a idéia de que o Poder Legislativo seria superior aos demais poderes, e por consequência estariam subordinados ao Legislativo.

Locke (2003, p. 76) dispõe sobre o Poder Legislativo:

Em todo caso, enquanto o governo subsistir, o legislativo é o poder supremo, pois aquele que pode legislar para um outro lhe é forçosamente superior; e como esta qualidade de legislatura da sociedade só existe em virtude de seu direito de impor a todas as partes da sociedade e a cada um de seus membros leis que lhes prescrevem regras de conduta e que autorizam sua execução em caso de transgressão, o legislativo é forçosamente supremo, e todos os poderes, pertencem eles a uma subdivisão da sociedade ou a qualquer um de seus membros derivam dele e lhe são subordinados.

Como Locke acreditava que o Legislativo deveria ser superior ao Executivo e ao Federativo, pois o primeiro era quem criava as leis deveria ser superior aos que meramente só executavam. De acordo com Locke (2003, p. 175), o Poder Executivo e o Federativo estavam nas mãos do Rei, pois seriam exercidos por ele. O poder Executivo compreendendo a execução das leis internas sobre a sociedade e o Federativo, acarretando na administração do interesse e da segurança do público externo, com todos aqueles que podem trazê-los benefícios ou prejuízos. Ou seja, o Executivo é responsável executar as leis internamente e o Poder Federativo tem por função cuidar das relações e interesses do governo no cenário internacional.

Posteriormente, Charles de Montesquieu é o idealizador da teoria da separação dos Poderes conforme nós conhecemos hoje em dia. Ele não foi o criador desta teoria como vimos anteriormente, mas foi precisamente o que melhor desenvolveu e esclareceu o conceito de tripartição dos Poderes com a divisão atualmente aceita por todos, na sua obra “O Espírito das Leis (1748)”. Neste livro, Montesquieu instituiu a teoria dos três Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, no qual devem ser harmônicos e independentes entre

si. “Em matéria de separação de poderes o oráculo sempre consultado e sempre citado é Montesquieu”(HAMILTON et al.,2003, p.299) assim afirma e confirma acerca de que Montesquieu é o idealizador desta idéia.

Para Montesquieu, o importante era possibilitar a limitação do poder na mão de uma só pessoa, ou grupo de pessoas, para evitar o abuso do seu poder, não mais sendo absoluto. Montesquieu (1987, p. 165) escreve em seu livro:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou de Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Para que o poder não seja exercido sem limites, Montesquieu instituiu a teoria da separação dos Poderes, porém para que os Poderes, apesar desta divisão, não cometam abusos de poder, ele criou o sistema de pesos e contrapesos. Este sistema estabelece que os Poderes, apesar de serem independentes e com funções distintas, devem ser controlados um pelo outro, para justamente não haver abuso de poder ou um se sobrepor ao outro.

Portanto Montesquieu (1987 p. 172) aborda esta divisão entre três Poderes, o Poder Legislativo, no qual tem a função de fazer as leis; o Executivo, quem executar as leis e resoluções aprovadas; e o Poder Judiciário, seria julgar as demandas e conflitos entre os particulares.

2.1.1 Separação dos Poderes no Brasil

No Brasil, esta separação dos Poderes ocorreu após a proclamação da independência, em 1822. Recém-independente, o Brasil sob contundente influência do continente europeu e dos americanos, cujas ideais eram liberais e individuais garantias às margens da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, criada em 1789 durante a Revolução Francesa, no qual seu artigo 16 reconhece e declara que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida à separação dos poderes não tem constituição”, criou em 1824 a Constituição do Império no Brasil, no qual trouxe assunto inédito que foi pertinente ao princípio da separação dos poderes. Conforme artigo 9º que dispõe “A divisão e harmonia dos Poderes Políticos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece”.

Porém há uma diferença entre a idéia de Montesquieu, que idealizou a separação dos poderes em três: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, como vimos anteriormente, e a Constituição de 1824, trouxe uma separação em quatro poderes, além destes poderes tradicionais, há um quarto poder que é o Moderador. Em conformidade com os artigos 10º ao 12º da Constituição do Império do Brasil de 1824 que explicitam sobre a repartição dos Poderes,

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral.

Art. 12. Todos estes Poderes no Imperio do Brazil são delegações da Nação.

De acordo com o artigo 98 da Constituição de 1824, “o Poder Moderador é a chave de toda organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”. Ou seja, este Poder tem autoridade sobre os outros, sendo ele inviolável e sagrado, não sujeitando a responsabilidade alguma. Tendo responsabilidade de obstruir qualquer conflito, discussão entre os demais poderes, sendo o Imperador o ocupante deste cargo.

Esta diferença da original teoria da tripartição dos poderes de Montesquieu foi extinta na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a qual foi marcada pela adoção da então separação original e tradicional dos poderes e do Governo ser presidencialista. Conforme art. 15 da Constituição “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”.

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937 não faz nenhum registro acerca da separação dos Poderes, somente estabelece suas respectivas funções. Na Constituição de 1946, volta-se a mencionar e descrever em seu artigo 36 a respeito dos Poderes,

Art. 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º - O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

§ 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

A próxima Constituição, a de 1967, já com novo e permanente nome de Constituição da República Federativa do Brasil, permaneceu o mesmo texto da Constituição anterior e apenas fez a junção dos dois parágrafos, que eram separados, em um único parágrafo. Assim também prosseguiu na Emenda Constitucional Nº 1, de 1969.

Até o momento vimos toda a evolução da tripartição dos poderes no Brasil, doravante veremos como se comporta este assunto na Constituição atual predominante no País. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 discorre sobre os Poderes, no artigo 2º, que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Por fim, a presente Carta também dispõe sobre a proibição da abolição desta tripartite no Brasil, consonante expressa no artigo 60, § 4º, III, no qual determina que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] a separação dos Poderes”.

2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O orçamento público está orientado na Constituição Federal de 1988 e na lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no qual esta lei estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. No artigo 2º da Lei nº 4.320 dispõe sobre orçamento “a lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

Conforme Piscitelli (2004, p. 62), “o orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de diversos programas que consistem a integração do plano plurianual com o orçamento”. O orçamento é um instrumento do Poder executivo, cujos programas de atuação, para determinado período de tempo, estará expresso. No qual apresentará discriminação da origem das receitas e a destinação das despesas que serão efetuadas dentro do período estabelecido para o mandato. Ou seja, é a corporificação do que foi planejado, para diversos assuntos, pelo Estado, a fim de dar andamento aos seus ofícios e a efetivação de seus projetos, objetivando cumprir aquilo que se comprometeu.

O Poder executivo, em todas as esferas municipal, estadual e federal, é responsável pela elaboração da proposta orçamentária, contendo todas as receitas estimadas e as despesas fixadas para todos os Poderes, no qual enviará para o Poder legislativo, a fim de discussão e aprovação do mesmo. Conforme transcrito a seguir na Lei nº 4.320, de 17/03/1964, art. 22“a proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios”.

Pelo aspecto de que as despesas são fixadas, estas só poderão ser executadas se estiverem previstas ou entrepostas no orçamento. É neste entendimento que Abrantes e Ferreira (2010, p. 68), dissertam sobre este tema:

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo- financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões a cerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará a disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta.

Para Silva (2004, p. 18), “a função principal do orçamento é o controle dos recursos com que a sociedade terá de contribuir para manter em funcionamento os serviços públicos necessários ao atendimento das necessidades econômicas e sociais da população, bem como da aplicação desses recursos por parte do Estado”.O orçamento público demonstra vários aspectos, dentre elas destacam-se o aspecto político, administrativo, jurídico, contábil, político e a de planejamento. No qual o aspecto político, o orçamento público é abordado como compromisso do governo, como sendo uma aliança entre partes a fim de alcançar objetivos e metas; já o aspecto administrativo, é para apresentar os programas de trabalho do governo para determinado período; no jurídico, o orçamento apresenta como forma legal da estimação das receitas e da fixação das despesas; do ponto de vista contábil, é uma demonstração do equilíbrio orçamentário, de um lado, as receitas e do outro, as despesas; E por fim, a visão de planejamento no qual permite a projeção, para um período de tempo, dos gastos necessários. Neste sentido Noblat (2007, p.5) afirma,

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, quais sejam: administrativo, gerencial, contábil e financeiro. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos. Do

ponto de vista macroeconômico, os orçamentos podem ser entendidos como uma expressão da situação fiscal dos governos.

Segundo Cruz (1988, p. 24), o orçamento público tem diversas finalidades, entre as quais se destacam:

- a) Estabelecer limites para a receita e a despesa do exercício seguinte;
- b) Instrumentalizar financeiramente o planejamento;
- c) Prever o balanço do exercício;
- d) Autorizar ao Poder Executivo, por certo período, a realização de uma programação definida;
- e) Possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos;
- f) Expressar, num plano, o programa de operações do governo e os meios necessários para sua implementação, etc.

2.2.1 Princípios Orçamentários

Os princípios orçamentários são regras essenciais que tem por finalidade proporcionar eficiência, racionalidade e transparência aos Poderes no processo de elaboração, execução e controle de cada etapa do orçamento público, em todos os entes federativos. Segundo Sanches (2004, p. 277), os princípios orçamentários são:

Um conjunto de proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade.

Os princípios orçamentários são: o da unidade, anualidade, universalidade, orçamento bruto, não afetação das receitas, legalidade, exclusividade, especificação, equilíbrio, publicidade e clareza.

- Princípio da Unidade: este princípio discorre que cada ente governamental deve elaborar um único orçamento.
- Princípio da Anualidade: estabelece que o orçamento público deve ter vigor para um exercício financeiro
- Princípio da Universalidade: determina que as receitas estimadas e as despesas fixadas, para o exercício financeiro, devem ser previstas no orçamento.
- Princípio do Orçamento Bruto: estabelece que as receitas e as despesas devem contar no orçamento com seus valores brutos, ou seja, todas as receitas e despesas constarão na Lei de Orçamento pelos seus valores totais, proibida quaisquer deduções, conforme art. 6º da Lei nº 4.320/64.

- Princípio da Não Afetação das Receitas: demonstra que parcela nenhuma das receitas deve ser comprometida para atender a certas despesas.
- Princípio da Legalidade: este indica que o orçamento deve ser elaborado conforme a legislação pertinente.
- Princípio da Exclusividade: está previsto no § 8º art. 165 da CF/88 que discorre que a lei orçamentária não deve conter assunto diferente à previsão das receitas e à fixação da despesa.
- Princípio da Especificação: as receitas e as despesas precisam ser bem discriminadas, para que os outros possam entendê-los.
- Princípio do Equilíbrio: este princípio designa que as despesas fixadas não podem ser superiores as receitas previstas.
- Princípio da Publicidade: determina que as leis orçamentárias têm de ser divulgadas para que a sociedade tenha acesso fácil ao mesmo.
- Princípio da Clareza: o texto orçamentário deve ter linguagem clara e de fácil compreensão para os indivíduos.

Esses princípios orçamentários são necessários para orientar na elaboração, avaliação, aprovação, execução e controle de cada responsável e principalmente para que haja fácil compreensão aos usuários.

2.2.2 Instrumentos de Planejamento e Orçamento

Os três instrumentos que compõe o modelo orçamentário adotado no Brasil é o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes estão definidos no art. 165 da Constituição Federal de 1988, no qual dispõe:

Art. 165. As leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Segundo Matta (1998, p. 15) “parece clara a idéia de que os três instrumentos propostos pretendem uma vinculação de ações de governo, de longo, médio e curto prazo, garantindo assim maior coerência na sua execução”. Neste mesmo sentido, Mendes (2008, p. 4) declara que “a Constituição Federal fixou uma organização geral para o processo orçamentário baseado em uma hierarquia de três leis ordinárias”.

Figura 1 - Funções dos Instrumentos de Planejamento e Orçamento

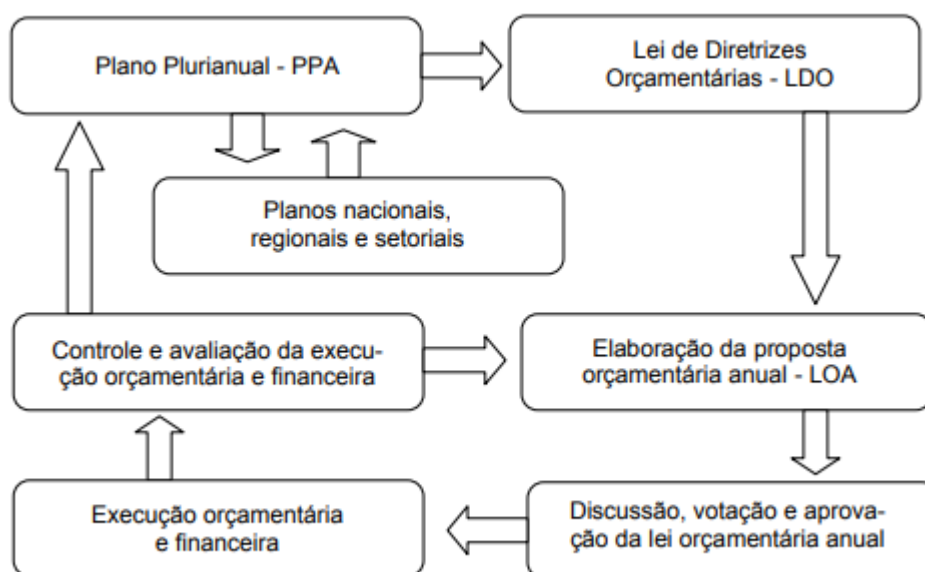


Fonte: Diretoria de Planejamento Orçamentário – SEFAZ/SC

O processo orçamentário se inicia com o PPA, cujo planejamento se dá no médio prazo, sendo estabelecidas as metas e prioridades do Poder Executivo para o período de quatro anos subsequentes. Já a LDO determina as diretrizes orçamentárias a ser cumprida no exercício seguinte. No qual estas diretrizes estarão em termos monetários na LOA, cujo objetivo é o de estimar as receitas e fixar as despesas para o exercício financeiro.

Giacomoni (2007, p. 209) apresenta em forma de diagrama 1, as etapas do processo integrado de planejamento orçamentário, no qual o autor na estrutura do sistema PPA/LDO/LOA, instrumentos de planejamento e orçamento, adiciona a determinação dos artigos 21, IX e 165 §4 da CF/88 que dispõe sobre a inclusão de planos nacionais, regionais e setoriais.

Diagrama 1 – O Processo Integrado de Planejamento e Orçamento



Fonte: Adaptado – James Giacomoni – UnB (FACE/CCA) STJ/TST (2008) – Slide 7, Color. – e Giacomoni (2007, p. 209).

Embora seja reconhecida a importância do PPA no planejamento orçamentário, é na LDO e LOA que tange sobre o encaminhamento das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública ao Poder Executivo, que é um dos caminhos a chegar aos repasses de duodécimos que é o assunto deste trabalho.

2.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A CF/88 instituiu a Lei de Diretrizes Orçamentárias em seu art. 165. Cuja finalidade é orientar a elaboração da LOA com base nas diretrizes e metas estipuladas no Plano plurianual (PPA). Assim afirma no § 2º do presente artigo da Constituição Federal,

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Cabe ao Chefe do Poder Executivo, a iniciativa por elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com vigência anual, no qual será enviado e apreciado pelo Poder Legislativo para avaliação e aprovação ou rejeição do mesmo. O prazo para encaminhar a LDO para o Legislativo, na esfera federal, é até o dia 15 de abril de cada ano. Porém no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, estudo deste trabalho, o prazo estabelecido para envio do projeto da LDO é de até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. E no âmbito municipal, será o prazo que estiver determinado na Lei Orgânica Municipal.

2.2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual, assim como o PPA e a LDO, também é um instrumento importante do planejamento orçamentário com vigência anual, também elaborado pelo Poder Executivo e enviado ao Legislativo para discussão e aprovação. Na LOA estão discriminados todos os programas e ações do governo para o exercício financeiro, que foram relacionados no PPA. E esta lei deve ser elaborada de maneira que as receitas previstas sejam iguais as despesas fixadas para o ano subsequente, obedecendo ao princípio do equilíbrio.

Contudo, caso o orçamento apresente déficit, ou seja, as despesas sejam superiores as receitas, a LRF determina em seu artigo 7º § 1º que “em casos de déficit, a Lei de

Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura”. No § 5º do art. 165 da CF/88, dispõe sobre a LOA,

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – 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;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o 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.

Assim como, a Constituição Federal abrange o alcance que a lei orçamentária compreende, discorre também sobre as vedações para o orçamento, em seu inciso I do art. 167 do mesmo dispõe que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. Ou seja, não se pode executar nenhum projeto que não esteja previamente estabelecido na LOA naquele determinado período de tempo.

Na esfera federal, o prazo pelo qual o Chefe do Executivo deve enviar a lei orçamentária anual ao Poder Legislativo é até o dia 31 de agosto de cada ano. O Legislativo tem até o dia 15 de dezembro, no qual é a data limite do encerramento da sessão legislativa do exercício anual, para avaliar e aprovar as propostas orçamentárias e devolver o projeto ao Executivo para sancionar o mesmo. Cujas execução já está autorizada para o exercício pertinente.

Na esfera estadual, o prazo de envio tem limite até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e conforme ocorre no âmbito da União, a devolução do projeto de lei deve ser efetuada até o encerramento da sessão legislativa. E no âmbito municipal, o período está estabelecido na Lei de Orgânica do município.

2.3 AUTONOMIA DOS ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS

Este tópico tem por finalidade abordar a previsão legal da autonomia dos Poderes Legislativo e Judiciário, e os órgãos Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte em relação à elaboração das propostas orçamentárias.

Primeiramente é importante conceituar sobre a autonomia, no qual tem várias dimensões haja vista a administrativa, a orçamentária e a financeira. A autonomia

administrativa consiste na capacidade de autoadministração, auto-organização ou autogestão de um órgão, ou seja, o ente governamental tem poder e liberdade suficiente para organizar a sua estrutura organizacional, organizar seu quadro de funcionários ativos e inativos, editarem atos de aposentadoria, exoneração e outros que impliquem vacância dos cargos públicos, entre outras funções. Autonomia administrativa é basicamente a capacidade do órgão se auto organizar, de gerir suas atividades, sem precisar que outro órgão lhe administre.

A autonomia Orçamentária é capacidade de elaboração do projeto das propostas orçamentárias, que atendam aos limites estabelecidos pela LDO e atentado às regras determinadas na LRF. Deste modo, cabe ao Poder Executivo de cada esfera determinarem a distribuição de rubricas, quantidade de recursos para cada destinação no orçamento, obedecidos à limitação nas leis estabelecidas.

Já a autonomia financeira é a efetiva gestão e execução das despesas fixadas no orçamento decorrente dos repasses de duodécimos mensais. De acordo com Torres (2000, p. 19), “ainda que o orçamento esteja aprovado e as parcelas duodecimais sejam repassadas integralmente, é facultado ao órgão realizar as despesas, ou seja, os órgãos estão autorizados a realizar determinadas ações previstas no orçamento, mas não são obrigados a realizá-las”.

Segundo o parágrafo único do art. 32 da Constituição Estadual do Rio Grande do Norte discorrem que “ao Poder Legislativo, exercida pela Assembléia Legislativa, é assegurada a autonomia financeira, mediante percentual da receita orçamentária do Estado, fixado em lei complementar”.

O Poder Judiciário do Estado é composto pelos órgãos Tribunal de Justiça do Rio Grande do norte, Tribunais de Júri, Juízes de Direito e Conselho de Justiça Militar; Juizados especiais e Juízes de Paz. É assegurada a este Poder, a autonomia administrativa e financeira. No § 1º do art. 80 da Constituição do Estado do RN discorre que

§ 1º. O Tribunal de Justiça elabora a proposta orçamentária do Poder Judiciário, dentro dos limites estipulados, conjuntamente, com os demais Poderes, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, cabendo-lhe, ainda, propor à Assembléia Legislativa os créditos adicionais, suplementares e especiais que necessitar.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É assegurada a autonomia funcional e administrativa,

podendo propor ao Poder Legislativo a criação ou/e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, promovendo por concurso público, segundo a § 2º do art. 82 da Constituição Estadual. O presente órgão elabora sua proposta orçamentária de acordo com os limites da LDO.

Neste sentido, Mazzilli (1989, p.61) discursa:

Autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações. (...) O Ministério Público, entretanto, mais do que isso, por força da atual Constituição, elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 127, § 3º), recebendo, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais (CF, art. 168).

A autonomia do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte é assegurada no artigo 7º da Lei complementar 464, de 05 de janeiro de 2012, no qual discorre que é garantida a este Tribunal a autonomia financeira, funcional e administrativa. E a autonomia da Defensoria Pública dos Estados é determinada no §2º do art. 134 da CF/88, cujo texto assegura que “às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no §2º do art. 99”:

§ 2º O encaminhamento da proposta, ouvidos os outros tribunais interessados, compete:

- I - no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais;
- II - no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais.

Assim, portanto, verifica-se a autonomia dos Poderes e órgãos constitucionais analisados por este presente trabalho acadêmico.

2.4 DUODÉCIMOS

Duodécimo orçamentário são os repasses de recursos, no qual o Poder Executivo de cada esfera tem a obrigação de repassar aos outros Poderes Legislativos e Judiciários e aos

órgãos constituintes Ministério Público e Defensoria Pública até o dia 20 de cada mês. Mediante previsão e autorização na Lei Orçamentária Anual, lei onde está estabelecida a previsão das receitas e fixação das despesas do exercício seguinte, com base na Lei Complementar nº101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Cujos cálculos são realizados de acordo com a receita corrente líquida anual (RCL) do ente governamental em questão. É no art.168 da Constituição Federal que está previsto este repasse, que dispõe:

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.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento - MTO (2015, p. 84), os poderes e órgãos devem elaborar e encaminhar ao Poder Executivo o cronograma de desembolso mensal para o exercício a que se refere à LOA aprovada. Assim também para Oliveira (2013, p. 446), a Lei complementar nº 101/2000 instruiu sobre esse tema:

Obriga, todavia, o Executivo a repassar as verbas orçamentárias de cada órgão de Poder até o dia 20 de cada mês. A não liberação constitui exercício irregular de poder e, pois, habilita o órgão preterido a ingressar em juízo para obter os recursos. No caso, o Executivo funciona apenas como órgão de arrecadação. A verba é do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública, sendo vedado ao Poder Executivo retê-la, seja a que título for.

Entretanto, o não repasse desta obrigação constitucional por parte do Poder Executivo, constituirá crime de responsabilidade, no qual está disposto no art. 29-A da Carta Magna,

§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.

Os repasses de duodécimos têm por objetivo propiciar aos Poderes e órgãos constitucionais a integridade da sua autonomia financeira, possibilitando o desempenho autônomo das funções administrativa, legislativa e judiciária de cada ente governamental.

Outra importante observação a respeito dos duodécimos, é que o Poder Executivo pode descontar dos valores a serem repassados em forma de duodécimos aos demais Poderes

e órgãos, o percentual correspondente à frustração da RCL prevista no orçamento anual. Conforme artigo 9º da LRF,

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 das 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.

Portanto, havendo frustração na arrecadação da receita prevista na LOA, devidamente corroborado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), cada Poder deve, por ato próprio, limitar suas despesas a serem realizadas. E o Executivo, de maneira indistinta e em percentuais lineares, pode descontar este déficit nos duodécimos de todos os demais Poderes e órgãos de natureza constituinte.

Assim confirma e autoriza a redução do duodécimo, a Medida de Segurança (MS) nº 34.483 do Supremo Tribunal Federal – STF (2016, P. 12),

[...] 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 [...]

Portanto, é de responsabilidade do Chefe do Executivo repassar, em forma de duodécimo, os recursos aos Poderes e órgãos constitucionais até o dia 20 de cada mês, constituindo crime de responsabilidade caso não haja a transferência. E caso seja comprovada frustração na arrecadação da receita, através do RREO e prevista na LOA, pode-se haver redução nos valores dos duodécimos e a limitação das despesas devem ser efetuadas por cada ente governamental.

2.5 ANÁLISE VERTICAL E HORIZONTAL

Para Ribeiro (1997, p. 173), devem ser utilizada a análise vertical e a horizontal em conjunto, pois auxiliam na complementação das ponderações efetuadas por meio da análise por quocientes. Enquanto que esta análise por quocientes evidencia dados decorrentes da comparação entre itens ou grupos, as análises verticais e horizontais revelam falhas provenientes de anormalidades, e fornecem dados mais detalhados envolvendo todos os itens analisados. Segundo Blatt (2001, p. 59), estas técnicas de análises são ferramentas extremamente úteis para identificar tendências.

2.5.1 Análise Vertical (AV)

Segundo Ribeiro (1997, p. 173),

A Análise Vertical, também denominada por alguns analistas, Análise por Coeficientes, é aquela através da qual se compara cada um dos elementos do conjunto em relação ao total do conjunto. Ela evidencia a percentagem de participação de cada elemento no conjunto.

A Análise Vertical busca revelar o nível de participação (percentual) de cada conta, ou grupo, em relação a um valor-base, ou seja, em relação ao valor total. Conforme Marion (2009) na análise vertical determina-se o percentual de cada conta ou grupo em relação ao total do conjunto (coeficientes).

2.5.2 Análise Horizontal (AH)

Consoante Blatt (2001, p.60), a Análise Horizontal:

Tem por objetivo demonstrar o crescimento ou queda ocorrida em itens que constituem as demonstrações contábeis em períodos consecutivos. A análise horizontal compara percentuais ao longo dos períodos, ao passo que a análise vertical compara-os dentro de um período. Esta comparação é feita olhando-se horizontalmente ao longo dos anos nas demonstrações financeiras e nos indicadores.

A Análise Horizontal busca apresentar a evolução das contas, ou grupo de contas, de uma empresa ao longo do tempo (análise temporal). Neste sentido, Reis (2009, p.212) discorre que esta análise horizontal “é uma técnica de análise que parte da comparação de valor de cada item do demonstrativo, em cada ano, com o valor correspondente em determinado ano anterior (considerado como base)”.

3 METODOLOGIA

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA

Consoante Beuren (2009), a pesquisa científica respalda solucionar problemáticas por meio de propostas elaboradas e arquitetadas. Desta maneira, este presente estudo será catalogado quantos aos seus objetivos, suas abordagens e seus procedimentos.

No tocante aos objetivos dessa monografia, caracteriza-se como sendo uma pesquisa descritiva, pois os dados coletados serão descritos e analisados sem que haja nenhum tipo de intervenção por parte do pesquisador. Assim descreve Gil (2009), a principal finalidade da pesquisa descritiva é, como o próprio nome já diz, descrever as particularidades de determinada população e/ou fenômeno, e até constatar a natureza da relação entre as variáveis. E também pode-se classificar como uma pesquisa exploratória, tendo em vista que estudos nessa área são escassos, necessitando ser mais explorada.

Quanto à abordagem da pesquisa, será quantitativa, pois a mesma utilizou de ferramentas estatísticas para quantificação e análise dos dados. Conforme Gil (2009) que trata a pesquisa quantitativa como sendo o emprego das ferramentas estatísticas para coleta e tratamento dos dados.

No que tange aos procedimentos realizados, a pesquisa classifica-se como sendo bibliográfica, visto a necessidade de embasamento do assunto na construção do referencial teórico, no qual foram consultados e extraídos de livros, periódicos e sites. Assim determina Gil (2009), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida por meio de informações já documentadas. E como sendo também uma pesquisa documental, pois visa tratar e interpretar informações brutas, a fim de extrair informações úteis, que venham a contribuir com a comunidade científica futura.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

Determinar o universo da Pesquisa consiste em estabelecer os elementos, em geral, que serão analisados na pesquisa científica. Portanto, o universo da presente pesquisa contempla os Poderes e órgãos constitucionais do estado do Rio Grande do Norte, assim detalhados no quadro a seguir, no qual faz jus ao repasse de duodécimo efetuado até o dia 20 de cada mês.

Quadro 1: Poderes e Órgãos Constitucionais

PODERES E ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS	
Ministério Público	MPRN
Defensoria Pública	DPE/RN
Tribunal de Justiça (Poder Judiciário)	TJRN
Assembléia Legislativa (Poder Legislativo)	ALRN
Tribunal de Contas	TCE/RN

Fonte: Governo do RN (Quadro elaborado pela autora).

Diante do exposto, não houve amostra para obtenção dos resultados, uma vez que a pesquisa foi elaborada com os dados de todos os Poderes e órgãos de natureza constitucional do Rio Grande do Norte.

3.3 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

O conjunto de dados necessários para produção dessa monografia foi extraída por meio do acesso ao *site* do Portal de Transparência do RN, no qual evidencia o valor repassado pelo Poder Executivo, em forma de duodécimo, aos outros Poderes e órgãos autônomos, cujo período de análise é do ano de 2010 a 2017. Também, no mesmo *site*, foram coletadas as receitas realizadas para o mesmo período analisado.

Já no *site* da Controladoria Geral do Estado (CONTROL) do mesmo estado são reunidos os balanços orçamentários consolidados, incluídos os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), no qual consta o demonstrativo da despesa com pessoal correspondente a cada ano objeto de análise.

Uma vez coletados todos os dados, foram elaboradas e evidenciadas tabelas e gráficos, por intermédio da ferramenta do Microsoft Office Excel 2010, com os números expressados no momento da extração, a fim de solucionar os objetivos propostos nesta pesquisa.

Para chegar às respostas dos objetivos estabelecidos na pesquisa foram utilizadas as técnicas de análise vertical e horizontal. A fim de calcular e obter os percentuais referentes a cada repasse de duodécimo anual realizado, assim como também evidenciar o percentual que a despesa com pessoal está ocupando no Poder Executivo.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram organizados em tabelas e gráficos para uma melhor visualização e análise do que foi proposto nesta pesquisa.

Tabela 1 – Repasses Efetivos de Duodécimos aos Órgãos Constitucionais nos Anos de 2010 a 2013.

PODER	2010	2011	2012	2013
Ministério Público	R\$ 130.229.831,43	R\$ 156.046.277,61	R\$ 190.198.457,05	R\$ 219.438.990,69
Defensoria Pública	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Tribunal de Justiça	R\$ 410.233.337,25	R\$ 560.681.004,62	R\$ 638.489.573,61	R\$ 683.862.156,81
Assembléia Legislativa	R\$ 177.565.412,76	R\$ 216.410.579,75	R\$ 242.801.261,73	R\$ 244.430.521,62
Tribunal Contas	R\$ 39.619.199,13	R\$ 44.854.907,82	R\$ 47.165.610,83	R\$ 63.465.873,36
RECEITA REALIZADA	7.301.363.594,89	7.721.849.265,67	8.671.906.021,40	9.945.011.633,03

Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

Na tabela 1 expressa os valores anuais efetivos repassados, por meio de duodécimos, pelo Poder Executivo ao Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte e a respectiva receita arrecadada nos anos de 2010 a 2013.

É possível identificar que em todos os anos houve um crescimento tanto na receita arrecadada pelo Estado, como também houve aumento nos repasses aos órgãos de natureza constitucional. É necessário esclarecer que o ente governamental Defensoria Pública não apresenta valores até o ano de 2013, pois este não tinha autonomia orçamentária, sendo este uma unidade orçamentária atrelada ao órgão Governadoria, no qual faz parte do Executivo. Por isso não houve repasse de duodécimo para o mesmo neste período.

Tabela 2 – Repasses Efetivos de Duodécimos aos Órgãos Constitucionais nos Anos de 2014 a 2017.

PODER	2014	2015	2016	2017
Ministério Público	R\$228.856.990,98	R\$255.831.990,14	R\$276.618.448,23	R\$256.668.829,57
Defensoria Pública	R\$ 18.225.850,13	R\$ 26.557.418,01	R\$ 32.408.974,36	R\$ 20.726.641,22
Tribunal de Justiça	R\$719.189.373,69	R\$795.118.319,65	R\$794.702.761,00	R\$608.804.951,55
Assembléia Legislativa	R\$287.328.980,15	R\$298.789.000,00	R\$297.349.505,37	R\$277.112.170,10
Tribunal Contas	R\$ 62.980.931,18	R\$ 77.380.418,38	R\$ 84.331.610,01	R\$ 59.348.211,39
RECEITA REALIZADA	10.025.152.034,26	10.442.002.843,30	10.010.086.146,93	10.426.170.521,62

Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

Na tabela 2 expressa os valores anuais efetivos repassados, por meio de duodécimos, pelo Poder Executivo ao Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte e a respectiva receita arrecadada nos anos de 2014 a 2017.

Observa-se que a partir do ano de 2014, a Defensoria Pública apresentou valores de duodécimos, pois foi lhe incumbido o direito de receber os duodécimos. É importante ressaltar que nos anos de 2014 para 2015 a receita arrecadada pelo Governo do RN cresceu, assim também houve um acréscimo nos repasses. No ano de 2016, houve uma queda considerável na receita do estado, porém só os entes Tribunal de Justiça e a Assembléia Legislativa acompanharam esta redução, mas os outros órgãos continuaram crescendo.

E no ano de 2017, é necessário destacar que a receita arrecadada voltou a crescer, porém nenhum repasse de duodécimo acompanhou este acréscimo, pelo contrário houve uma queda significativa nas transferências de duodécimos para os entes governamentais.

Para representar em termos percentuais o que foi destacado nas duas tabelas anteriores, segue abaixo a tabela 3, no qual vai abordar a técnica de análise horizontal. Que é o estudo comparativo da evolução horizontal de cada órgão constitucional, cujo ano-base analisado será o ano de 2010.

Tabela 3 – Análise Horizontal dos Repasses Efetivos de Duodécimos aos Órgãos Constitucionais nos Anos de 2010 a 2017

PODER	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministério Público	100%	119,82%	146,05%	168,50%	175,73%	196,45%	212,41%	197,09%
Defensoria Pública	-	-	-	-	-	-	-	-
Tribunal de Justiça	100%	136,67%	155,64%	166,70%	175,31%	193,82%	193,72%	148,40%
Assembléia Legislativa	100%	121,88%	136,74%	137,66%	161,82%	168,27%	167,46%	156,06%
Tribunal Contas	100%	113,22%	119,05%	160,19%	158,97%	195,31%	212,86%	149,80%
RECEITA REALIZADA	100%	105,76%	118,77%	136,21%	137,31%	143,01%	137,10%	142,80%

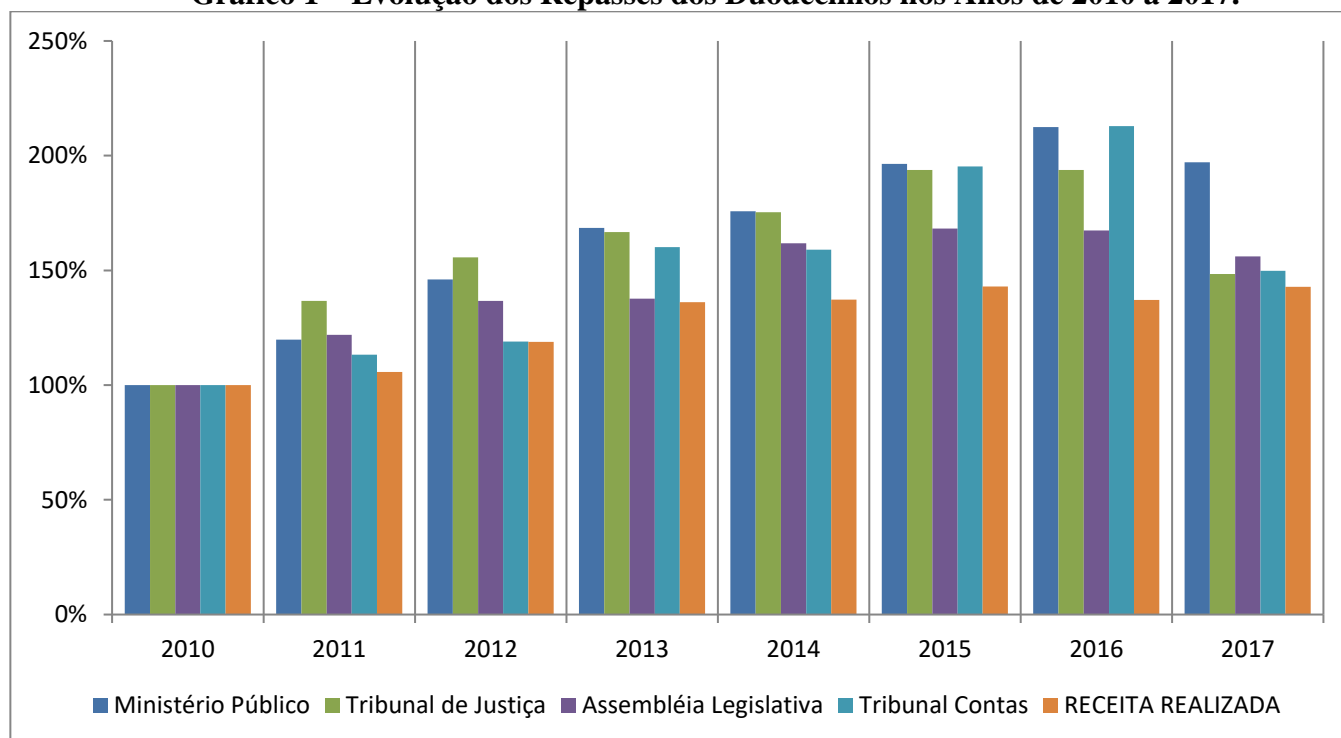
Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

É de extrema significância salientar que a Defensoria pública não obteve percentual em nenhum ano, tendo em vista que o ano-base 2010 não apresentou repasse de duodécimo. Então como esta divisão seria inexata, o mesmo apresenta-se sem valor.

A tabela 3 confirma o que foi destacado anteriormente, no qual se pode observar que até o ano de 2015 todos os órgãos receberam duodécimos maiores que os anos anteriores. Porém no ano de 2016, o TJRN e a ALRN receberam repasses menores que o ano anterior, sendo esta diminuição correspondente a cerca de 1% para a ALRN e de 0,10% para o TJRN. Entretanto, os demais entes governamentais tiveram crescimento de seus duodécimos em aproximadamente 17,55% em comparação ao ano anterior e em relação ao ano-base 2010, teve elevação cerca de 212%.

Para melhor representar e entender esta evolução nos repasses de duodécimos anuais, efetuou-se o gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1 – Evolução dos Repasses dos Duodécimos nos Anos de 2010 a 2017.



Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

Neste gráfico 1, constata-se que a medida que a receita cresce, também aumentam os duodécimos. Entretanto este crescimento não é proporcional, o que se pode perceber no gráfico. Enquanto que a receita arrecadada pelo estado do RN cresce 5,76% no ano de 2011, os demais órgãos crescem pelo menos 13,22% em relação ao ano-base.

No ano de 2012, só o TCERN que quase se igualou ao aumento da receita arrecadada, os demais obtiveram crescimento de pelo menos 17,97% a mais que a receita do estado. Neste gráfico é possível identificar claramente que todos os órgãos, no ano de 2017,

tiveram uma queda significativa em relação ao ano anterior, mas que em relação ao ano-base cresceram pelo menos cerca de 48% a mais, sendo o Ministério Público o órgão que mais cresceu neste ano.

Portanto, constata-se que apesar da evolução dos órgãos constitucionais em todos os períodos analisados, em nenhum momento os entes governamentais acompanharam o crescimento da receita arrecadada do estado na mesma proporção.

Tabela 4 – Análise Vertical – Representatividade dos Duodécimos Repassados aos Órgãos Constitucionais em Relação à Receita Realizada do Estado do Rio Grande do Norte

PODER	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministério Público	1,78%	2,02%	2,19%	2,21%	2,28%	2,45%	2,76%	2,46%
Defensoria Pública	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,18%	0,25%	0,32%	0,20%
Tribunal de Justiça	5,62%	7,26%	7,36%	6,88%	7,17%	7,61%	7,94%	5,84%
Assembléia Legislativa	2,43%	2,80%	2,80%	2,46%	2,87%	2,86%	2,97%	2,66%
Tribunal Contas	0,54%	0,58%	0,54%	0,64%	0,63%	0,74%	0,84%	0,57%
RECEITA REALIZADA	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

Nesta tabela 4 expressa, em termos percentuais, quanto da receita realizada do estado está comprometida com cada órgão de natureza constitucional, no qual tem direito ao duodécimo repassado pelo Poder Executivo. Verifica-se que o Ministério Público no ano de 2010 representava 1,78% da receita, porém nos anos seguintes aumentou sua representatividade, passando a ter seu ápice 2,76% no ano de 2016. Entretanto no ano seguinte reduziu em 0,30% sua representação em relação ao ano anterior.

Já a Defensoria Pública obteve apenas 0,18% no primeiro ano de sua autonomia, no ano seguinte para 0,25% e em 2016 aumentou para 0,32%. Mas no ano de 2017, assim como os demais teve uma diminuição na sua representatividade para 0,20%. O Tribunal de Justiça, sendo o que mais tem representatividade significativa em todos os anos em relação aos outros órgãos, apresentou percentual em 2010 de 5,62%, tendo seu auge também no ano de 2016 com 7,94% de representação em referência a receita realizada.

A Assembléia Legislativa, a segunda maior representatividade, em 2010 obteve 2,43% de representação aumentando nos dois anos seguintes para 2,80%. Entretanto reduziu para 2,46% no período de 2013, mas nos períodos posteriores voltou a crescer, porém em 2017, também prosseguiu a mesma linha dos demais havendo uma queda para 2,66%. E o

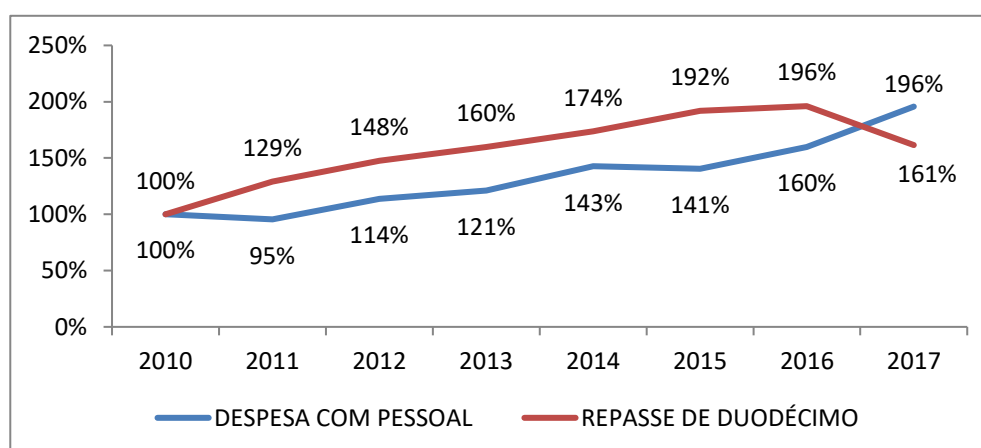
Tribunal de Contas, teve seu apogeu em 2016 com 0,84% da receita realizada do RN, mas no ano seguinte obteve uma queda significativa para 0,57%, quase se igualando a representatividade obtida em 2010.

Deste modo, a representatividade total dos órgãos governamentais na receita realizada do RN simboliza 10,38% em 2010, 12,67% no período de 2011, no ano seguinte aumentou para 12,90%. Sendo seu fastígio em 2016, somando em 14,84%, apesar disto no ano de 2017 declinou para 11,73% de participação de duodécimo na receita do estado. No qual evidencia que neste ano de 2017 o Poder Executivo obteve 88,27% da receita do estado para operacionalizar seus deveres.

Portanto, um dos objetivos propostos por esta pesquisa foi saber se a evolução que os repasses de duodécimos teve ao longo desses anos afetou o pagamento de sua folha de pagamento. Até o presente momento foi constatado que anualmente os órgãos autônomos comprometem aproximadamente 10% a 15% da receita total realizada, o que permite que o Poder Executivo operacionalize suas atividades e cumpra seus deveres com uma variação aproximada de 88% do arrecadado.

Porém, o gráfico a seguir tem a finalidade de demonstrar, com auxílio da técnica de análise horizontal, a evolução ou retrocesso da despesa com pessoal do Executivo comparando com o repasse efetivo de duodécimo.

Gráfico 2 – Análise Horizontal – Evolução dos Repasses de Duodécimos em Comparação com a Despesa de Pessoal do Poder Executivo nos Anos de 2010 a 2017



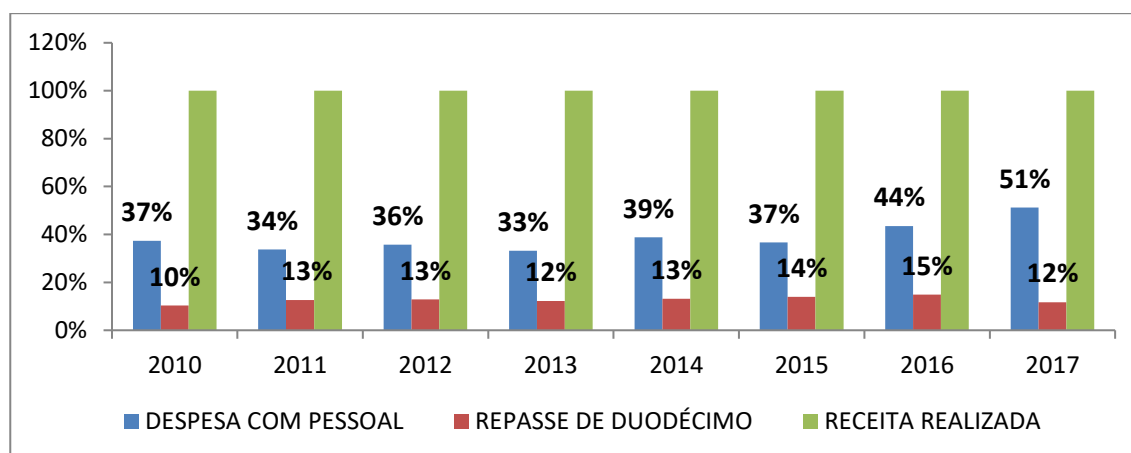
Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

É de extrema importância ressaltar que os dados coletados para evidenciar o valor de despesa com pessoal, foi apanhado somente o montante referente a folha de pagamento que

é de dever do Poder Executivo, não sendo integrado neste valor as despesas de pessoal dos órgãos constitucionais.

Neste gráfico 2, demonstra a evolução da despesa com pessoal do Executivo em comparativo com a evolução do repasse de duodécimo total, tendo como ano-base o ano de 2010. Pode-se identificar que até o ano de 2016, o crescimento do repasse de duodécimo foi bem superior a despesa com pessoal, chegando a uma diferença, até 2014, que varia entre 31% a 39%. Sendo em 2015, a maior diferença encontrada nesta ascensão entre as duas variáveis analisadas. Porém, somente no período de 2017, que a despesa de pessoal ultrapassa a evolução do duodécimo. Tendo percentual de 35% à maior que a transferência de duodécimo.

Gráfico 3 – Análise Vertical – Comparativo da Representatividade da Despesa com pessoal do Poder Executivo e do Duodécimo em Relação a Receita Total Arrecadada



Fonte: Elaborado pela autora, baseado no Portal de transparência do Governo do Rio Grande do Norte.

A partir deste gráfico 3, pode-se comparar o percentual participativa do repasse de duodécimo na receita do estado do Rio Grande do Norte, assim como também a representatividade da despesa com pessoal do Executivo.

No ano de 2010, é perceptível que enquanto que o duodécimo representa 10% da receita do estado, a despesa com pessoal compromete 37%. Já em 2013 para 2014, a variação da evolução de um ano para o outro apresenta alternância de 1% no repasse de duodécimo, ao mesmo tempo em que a despesa com pessoal variou 6%, 6 (seis) vezes mais que o repasse.

No ano seguinte, o duodécimo continuou evoluindo apenas 1%, apesar de que a despesa com pessoal teve um declínio de 2%, porém no ano subsequente, 2016, o

comprometimento do Executivo com os demais poderes progrediu apenas 1% novamente, entretanto a despesa com funcionários ativos e inativos do estado foram para 44%, possibilitando uma progressão de 7%. E no ano de 2016 para 2017, enquanto que o repasse de duodécimo apresenta redução de 3%, o Poder Executivo aumenta seu comprometimento com mais 7% da folha de pagamento.

Assim sendo, os gráficos a seguir tem a finalidade de demonstrar, com auxílio da técnica de análise vertical, as sobras de recursos que restariam, caso os repasses de duodécimos possuíssem percentual permanente, de acordo com a porcentagem distribuída no ano de 2010.

Tabela 5 – Repasse de Duodécimo de Acordo com o Percentual Transferido em 2010 e as Sobras de Recursos Que Teriam nos Anos de 2011 a 2013.

PODER	2010	AV	2011	2012	2013
Ministério Público	R\$ 130.229.831,43	1,78%	R\$ 137.729.769,94	R\$ 154.675.334,91	R\$ 177.382.919,19
Defensoria Pública	R\$ -	0,00%	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Tribunal de Justiça	R\$ 410.233.337,25	5,62%	R\$ 433.858.683,08	R\$ 487.238.431,73	R\$ 558.768.955,71
Assembléia Legislativa	R\$ 177.565.412,76	2,43%	R\$ 187.791.408,32	R\$ 210.896.300,68	R\$ 241.857.575,31
Tribunal Contas	R\$ 39.619.199,13	0,54%	R\$ 41.900.869,57	R\$ 47.056.137,81	R\$ 53.964.357,63
RECEITA REALIZADA	7.301.363.594,89	100%	7.721.849.265,67	8.671.906.021,40	9.945.011.633,03
REPASSE TOTAL EFETUADO	R\$ 757.647.780,57	10,38%	R\$ 977.992.769,80	R\$ 1.118.654.903,22	R\$ 1.211.197.542,48
REPASSE QUE DEVERIA SER EFETUADO	R\$ 757.647.780,57	10,38%	R\$ 801.280.730,92	R\$ 899.866.205,13	R\$ 1.031.973.807,85
SOBRA DE RECURSOS	R\$ -	0,00%	R\$ 176.712.038,88	R\$ 218.788.698,09	R\$ 179.223.734,63

Nesta tabela 5 expressa, em valores, quanto da receita realizada do estado seria repassado em forma de duodécimo, caso os percentuais destinados aos órgãos constitucionais no ano de 2010 fossem congêneres nos anos seguintes. Assim como também, evidencia o quanto sobraria de recursos para outras destinações do estado, inclusive a quitação da folha de servidores, caso este método de percentuais contínuos fossem adotados.

É perceptível que nos anos analisados, 2011 a 2013, nesta tabela, haveriam sobras de recursos acima de 150 milhões de reais a cada período. No ano de 2011, sobraria R\$ 176.712.038,88, no período seguinte seria mais de R\$ 218 milhões de reais. Em 2013, teriam uma redução em relação ao ano anterior, porém continuaria com uma sobra de mais de R\$ 179 milhões. No qual, iriam totalizar R\$ 574.724.471,60.

Tabela 6 – Repasse de Duodécimo de Acordo com o Percentual Transferido em 2010 e as Sobras de Recursos Que Teriam nos Anos de 2014 a 2017.

PODER	AV	2014	2015	2016	2017
Ministério Público	1,78%	R\$ 178.812.333,14	R\$ 186.247.438,91	R\$ 178.543.612,38	R\$ 185.965.047,74
Defensoria Pública	0,00%	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Tribunal de Justiça	5,62%	R\$ 563.271.712,47	R\$ 586.692.830,50	R\$ 562.425.222,75	R\$ 585.803.278,01
Assembléia Legislativa	2,43%	R\$ 243.806.548,71	R\$ 253.944.146,30	R\$ 243.440.154,07	R\$ 253.559.112,37
Tribunal Contas	0,54%	R\$ 54.399.221,40	R\$ 56.661.168,09	R\$ 54.317.469,77	R\$ 56.575.257,58
RECEITA REALIZADA	100%	10.025.152.034,26	10.442.002.843,30	10.010.086.146,93	10.426.170.521,62
REPASSE TOTAL EFETUADO	10,38%	R\$ 1.316.582.126,13	R\$ 1.453.677.146,18	R\$ 1.485.411.298,97	R\$ 1.222.660.803,83
REPASSE QUE DEVERIA SER EFETUADO	10,38%	R\$ 1.040.289.815,72	R\$ 1.083.545.583,80	R\$ 1.038.726.458,97	R\$ 1.081.902.695,69
SOBRA DE RECURSOS	0,00%	R\$ 276.292.310,41	R\$ 370.131.562,38	R\$ 446.684.840,01	R\$ 140.758.108,14

Nesta tabela 6 proferi o mesmo objetivo que a tabela anterior, porém em períodos diferentes. Evidencia, em valores, quanto da receita realizada do estado do Rio Grande do Norte seria repassado em forma de duodécimo, caso os percentuais destinados aos órgãos constitucionais no ano de 2010 fossem contínuos nos anos seguintes. Assim como também, manifesta o quanto sobraria de recursos para outras destinações do estado, inclusive a quitação da folha de servidores, caso este método de percentuais constantes fossem aderidos.

É evidente que em todos os anos de 2014 a 2017, haveriam sobras de recursos, caso este método fosse adotado pelo estado. No ano de 2014, sobraria R\$ 276.292.310,41, no período seguinte teria um aumento de quase R\$ 100 milhões de reais a mais que antes. Assim como no ano de 2016, cuja sobra de recursos elevaria para R\$ 446.684.840,01, sendo o período, dentre os analisados por esta pesquisa, que mais teria sobra de recurso. Mas o ano de 2017, existiria uma redução relevante de aproximadamente 300 milhões de reais. Consequentemente, estas sobras iriam totalizar desde 2014 a 2017 R\$ 1.233.866.821,04.

Neste contexto, após a análise destas duas últimas tabelas, percebe-se que realmente o percentual repassado aos poderes e órgãos constitucionais em forma de duodécimos, está afetando o pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo. Pois, se o estado do Rio Grande do Norte através da transferência de duodécimos aos órgãos constitucionais adotasse o método de repasse de acordo com os percentuais destinados em 2010, sendo distribuídos nos anos subsequentes de forma contínua. Haveria uma sobra de recursos para outras

destinações do estado, inclusive a quitação da folha de servidores, de R\$ 1.808.591.292,71. No qual este dinheiro poderia ajudar no pagamento da folha de servidores do estado. Porém os dados demonstram ainda, que não é só por este motivo que o poder Executivo está comprometendo a liquidação da sua folha de pagamento, mas também, pelo fato de que o mesmo está com a despesa com pessoal descontrolada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a analisar a evolução nos repasse de duodécimos, no qual é dever do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte em benefício dos órgãos constitucionais Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas da mesma esfera. E também avaliar se esta transferência de recursos está comprometendo a manutenção das funcionalidades e o crescimento do Governo.

Os resultados identificados nesta pesquisa indicaram que os repasses de duodécimos aos órgãos autônomos apresentaram evolução ano a ano até o período de 2015, porém em 2016 a Assembléia Legislativa e o Tribunal de Justiça tiveram uma pequena diminuição no seu repasse, dando início no período seguinte há um declínio bem mais acentuado em todos os órgãos.

Também se pode observar que esta evolução não é distribuída de forma similar entre os órgãos, nem sequer cresce proporcional de acordo com o aumento da receita arrecadada. É possível identificar que o Tribunal de Justiça é o ente governamental, dentre estes, que mais recebe duodécimo tendo um percentual variável de 5,62% a 7,94%, sendo seguido pela Assembléia Legislativa no qual detém cerca de 3% da receita do estado, subsequente vem o Ministério Público, Tribunal de Contas e por último, a Defensoria Pública.

Além disso, constatou-se que o repasse de duodécimo cresce 1% de um ano para o outro, enquanto que a despesa com pessoal do Executivo cresce 6 ou até 7 vezes mais que o duodécimo. Desse modo, corrobora que realmente o percentual repassado aos poderes e órgãos constitucionais em forma de duodécimos, está afetando o pagamento da folha de pessoal do Poder Executivo. Pois, se o estado do Rio Grande do Norte através da transferência de duodécimos aos órgãos constitucionais adotasse o método de repasse de acordo com os percentuais destinados em 2010, sendo distribuídos nos anos subsequentes de forma contínua. Haveria uma sobra de recursos para outras destinações do estado, inclusive a quitação da folha de servidores, de R\$ 1.808.591.292,71. Porém os dados demonstram ainda, que não é só por este motivo que o poder Executivo está comprometendo a liquidação da sua folha de pagamento, mas também, pelo fato de que o mesmo está com a despesa com pessoal descontrolada.

Para estudos futuros, recomenda-se uma análise dos anos seguintes aos analisados nesta pesquisa para se certificar se os duodécimos irão apresentar evolução ou declínio, como ocorreu no ano de 2017. Além disso, podem ser efetuados estudos sobre a evolução da folha de pagamento em comparação com a receita realizada. Ou até mesmo, comparar os percentuais de repasses de duodécimos realizados em outros estados do Nordeste.

REFERÊNCIAS

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. São Paulo: Saraiva, 1998.

HAMILTON, Alexander et al. O federalista. Belo Horizonte: Líder, 2003.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil:** (DE 25 DE MARÇO DE 1824). Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil:** (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891). Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil:** (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946). Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 out. 2018.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

CRUZ, Flávio da. Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 1988.

SILVA, Thiago Wisintainerda. **APLICAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA NOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DE SANTA CATARINA:** um estudo de caso na Secretaria de Estado da Fazenda. 2004. 97 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. de. **Elaboração e Execução de Orçamento Público.** (Apostila de Apoio ao Treinamento *on-line*). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. eampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

INTERTV. **STF suspende repasse integral de duodécimos ao MP do RN**. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2016/12/stf-suspende-repasse-integral-de-duodecimos-ao-mp-do-rn.html>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Textos para Discussão (38) 45 p. Brasília: Senado Federal, jan. 2008.

MATTA, Jairo Luis Jacques da. **O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira**. (Monografia De Especialização Em Administração Pública/Fesp) Rio De Janeiro: Fundação Escola De Serviço Público - Fesp, 1998. P. 61.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.) **Planejamento e Orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2007. v. 2.

FRANÇA. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789**. 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 07 out. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: o orçamento na Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Saraiva, 1989.

SANTA CATARINA. Almir José Gorges. Secretaria de Estado da Fazenda. **ORÇAMENTO 2018: ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA PARA 2018**. 2018. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/orientacoes/226/Anexo_I_Instrucoes_para_a_elaboracao_da_proposta_orcamentaria_do_estado_de_santa_catarina.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, RN, 03 out. 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70437/CE_RioGrandedoNorte.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 out. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BLATT, Adriano. Análises de balanços – estrutura e avaliação das demonstrações financeiras e contábeis. São Paulo: Makron, 2001.

RIBEIRO, Osni Moura, Estrutura e análise de balanços fácil. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

REIS, Arnaldo Carlos de Rezende. Demonstrações Contábeis: estrutura e análise. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARION, José Carlos. Análise das Demonstrações Contábeis: contabilidade empresarial. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2009.

GIL, Antônio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2015. Brasília, 2014.

STJ. MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA: MS 34483 RJ. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ: 06/10/2016. **JusBrasil**, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34483.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2018.

GUEDES, Juliana Santos. Separação dos poderes? O poder executivo e a tripartição de poderes no Brasil. **Departamento de Direito da Universidade de Salvador: UNIFACS**, 2012.

NORTE, Governo do Estado do Rio Grande do. **Portal de Transparência do RN**. Disponível em: <<http://transparencia.seplan.rn.gov.br/despesas.aspx>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

GERAL, Controladoria. **Demonstrativos Fiscais**. 2018. Disponível em: <<http://control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=CATALG&TARG=178&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Demonstrativos+Fiscais#>>. Acesso em: 20 ago. 2018.