



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO
PROJETO DE LEI Nº 15/2021

O Tribunal de Contas do Estado-PR, através do Acórdão nº 1486/18 fixou a tese de que a devolução do saldo em caixa deve ocorrer apenas ao final do exercício financeiro (IN nº 89/2013 – Art. 22), logo, não é possível a devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município, embora não se desconheça que existe precedentes do TCE-MG, TCE-SC e TCE-MT permitindo a antecipação.

Foi encaminhado o presente Projeto de Lei com o objetivo de efetuar a análise jurídica da matéria, em especial, sobre a possibilidade da devolução antecipada do duodécimo disponível em caixa.

Os recursos financeiros destinados ao custeio da atividade do Poder Legislativo serão entregues, em duodécimos, pelo chefe do Poder Executivo Municipal, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

A Casa de Leis, atendendo às suas necessidades anuais de dispêndio de recursos, como forma de garantir a autonomia administrativa e financeira, deve elaborar sua programação de desembolso e encaminhá-la ao Executivo, a fim de que seja incluída na Lei Orçamentária Anual. Ainda, é possível que o percentual orçamentário seja inferior ao teto máximo estabelecido nos limites constitucionais e infraconstitucionais, os quais não poderão ser economizados para aplicação no próximo exercício. (Acórdão nº 948/09 – Tribunal Pleno – TCE-PR).

“... No âmbito do Município, o orçamento fiscal diz respeito aos Poderes Executivo e Legislativo, que devem programar as suas receitas e as suas despesas a cada exercício financeiro.

Ou seja, trata-se de orçamento único (princípio da unidade) elaborado a cada ano, com vigência coincidindo com o ano civil: ele começa a ser executado em 1º de janeiro e é, necessariamente, encerrado em 31 de dezembro (princípio da periodicidade ou anualidade).

... Portanto, todas as receitas de uma esfera governamental devem ser contabilizadas em uma conta única.

Em observância aos princípios constitucionais da unidade e da universalidade do orçamento (art. 165 da Constituição Federal), cabe ao Poder Executivo repassar recursos financeiros (duodécimo) ao Poder Legislativo Municipal, contabilizados segundo o Plano de Contas Único instituído pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, de adoção obrigatória com vistas à consolidação das contas nacionais, sob a forma de “transferências financeiras”, de natureza extra-orçamentária, competindo ao Legislativo proceder a devolução ao Tesouro Municipal até o final do exercício, mediante registro



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

contábil de “transferência financeira concedida”, dos valores monetários não utilizados, apurados em caixa no encerramento do exercício, bem como inventariar os bens e outros valores que se encontrem em sua posse.¹

Deste modo, o excesso de recurso orçamentário repassado pelo Poder Executivo deverá ser devolvido à municipalidade até o final do exercício, uma vez que, não é facultado ao Poder Legislativo aplicar ou poupar referido recurso para utilizar em Exercício Financeiro subsequente.

1. O lançamento contábil para a Câmara Municipal de Vereadores devolver o numerário correspondente ao duodécimo não utilizado durante o exercício é aquele que credita a conta Bancos e debita a conta Suprimentos. Em relação ao montante utilizado na realização de despesa, deverá compor a prestação de contas do Poder Legislativo ao Poder Executivo.

2. Consoante as normas da Lei Complementar nº 101/2000, o valor do suprimento não utilizado pelo Poder Legislativo e devolvido ao Tesouro Municipal, administrado pelo Poder Executivo, não integra a Receita Corrente Líquida, pois representaria duplicidade, situação vedada pelo art. 22, IV, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. O valor do suprimento não utilizado pelo Poder Legislativo e devolvido ao Poder Executivo não tem efeito para fins de apuração da Receita Corrente Líquida, conseqüentemente também não tem efeito perante a apuração das despesas com pessoal e serviços de terceiros, conforme arts. 71 e 72, respectivamente, da Lei Complementar nº 101/2000.

4. Os gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal não podem superar 70% de sua receita, considerando-se esta como o montante das dotações orçamentárias fixadas para a Câmara na Lei Orçamentária Anual, cujo valor deve ser proporcionalmente repassado pelo Prefeito Municipal até o dia vinte de cada mês, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade, acrescido dos créditos adicionais porventura abertos no decorrer do exercício financeiro, independente de posterior devolução do saldo financeiro não utilizado pelo Legislativo.

5. Não poderá haver descumprimento dos limites de que tratam os arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 em razão da devolução dos suprimentos ao Poder Executivo, pois esta não afeta a apuração da Receita Corrente Líquida, base para a verificação dos limites.

(Prejulgados 1274 – TCE-SC)²

Sobre a devolução antecipada do duodécimo recebido pelo Poder Legislativo, em manifestação já antiga do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, houve decisão pela possibilidade:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 269/2009 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e do artigo 81, inciso IV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 2.441/2009 do Ministério Público em, preliminarmente, conhecer da presente consulta e, no mérito, responder ao consulente que: 1) Havendo sobra de recurso financeiro, depois de atendidas todas as despesas, a Câmara deverá efetuar a devolução ao Poder Executivo,

¹ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-948-2009-do-tribunal-pleno/20586/area/242> . Acessado em 20/05/2021.

² Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1274. Acessado em: 20/05/21.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

dentro do exercício financeiro em que ocorrer; 2) A devolução do repasse poderá acontecer ao longo do exercício ou no final do mesmo, porém, não há possibilidade de vinculação do recurso devolvido; 3) Se as sobras orçamentárias do duodécimo ocorrem reiteradamente, é recomendável proceder-se a adequação orçamentária, alterando o orçamento da Câmara para menos; e, 4) A devolução do saldo financeiro não provocará efeito na base de cálculo das despesas com folha de pagamento, uma vez que a Constituição Federal estabelece que o limite máximo de 70% para gastos com folha de pagamento do Poder Legislativo Municipal incide sobre a sua receita, correspondente ao valor transferido pelo Executivo, sem dedução. Remeta-se ao consulente fotocópia do Parecer da Consultoria Técnica deste Tribunal, de fl. 236/239-TC, bem como do relatório e voto do Conselheiro Relator. Após as anotações de praxe archive-se os autos, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2000 deste Tribunal de Contas.³

Mesma linha foi exposta pelo TCE-MG, sustentando a possibilidade diante a autonomia financeira do Poder Legislativo:

Consulta — Câmara Municipal — Devolução antecipada de saldo em caixa à tesouraria do executivo municipal — **Possibilidade** — Autonomia financeira do Poder Legislativo — Observância às exigências legais da Contabilidade Pública — Conveniência e razoabilidade da devolução — Respeito ao equilíbrio da execução orçamentária e às obrigações da edilidade já assumidas ao longo do exercício financeiro. (TCE-MG – Consulta nº 809.485)

O Tribunal de Contas de Santa Catarina também reconheceu a possibilidade de devolução antecipada do duodécimo do Poder Legislativo, contudo, evidentemente, sem a vinculação do repasse:

Por outro lado, aqueles percentuais já mencionados anteriormente, previstos no art. 29-A da Carta Federal, representam a possibilidade do limite máximo de despesas do Poder Legislativo e não que as receitas da Câmara, necessariamente, totalizem esse valor.

Nesta linha de raciocínio, afirma-se que não há impedimento legal para a devolução mensal de excedentes do duodécimo recebido pela Câmara ao Poder Executivo, ao longo do exercício financeiro, para que o Executivo possa agir em outras ações básicas de melhorias à população.

Entretanto, a Mesa da Câmara deve verificar a conveniência e razoabilidade da devolução do saldo de caixa e banco à contabilidade central, considerando as obrigações da edilidade assumidas e compromissadas a pagar ao longo do exercício financeiro, bem como, as despesas de caráter continuado e outras provisões de despesas que possam ocorrer, zelando, assim, pelo equilíbrio de sua execução orçamentária, para evitar o indevido procedimento de deixar restos a serem pagos no exercício seguinte, diante da inexistência de disponibilidade financeira para despesas processadas e não pagas durante o exercício.

Além disso, se as sobras orçamentárias do duodécimo ocorrerem reiteradamente, é recomendável proceder a adequação orçamentária, ou seja, alterar para menos o orçamento superestimado da Câmara.

³ Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/28231/ano/2009/num_decisao/21/ano_decisao/2009. Acesso em 20/05/2021.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Noutro viés da questão, embora prevaleça a discricionariedade na escolha do momento adequado para a devolução do excedente devolvido dentro do exercício financeiro, não é possível ao Poder Legislativo a pretensão de que tais recursos sejam destinados a determinada finalidade. Desse modo, uma vez devolvido o numerário não utilizado, este passará a integrar o caixa único do município, cuja gerência é de responsabilidade do Poder Executivo local.⁴

Em que pese os permissivos acima abordado, em decisão de 2018, através do Acórdão nº 1486/18 – Tribunal Pleno, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná decidiu que não é possível a devolução mensal de valores fixos do saldo em caixa da Câmara Municipal à Prefeitura, nem mesmo a sua vinculação para atendimento de projeto ou objetivo específico.

O Acórdão nº 1486/2018 é lavrado nos seguintes termos:

A própria Lei Orgânica Municipal (artigo 17) – em conformidade com a Instrução Normativa nº 89/2013 deste TCE/PR – estabelece que a devolução das sobras de caixa deve ocorrer apenas ao final do exercício financeiro.

IN nº 89/2013 – TCE/PR – Art. 22 - “O saldo de interferências financeiras repassadas e não utilizadas, já descontado o numerário suficiente para a cobertura de compromissos existentes no passivo financeiro do Poder Legislativo e de Entidades descentralizadas mantidas com recursos do tesouro, deve ser devolvido ao Poder Executivo no encerramento do exercício.” (grifo nosso)

Além da vedação legal, assinalo que a atuação do Poder Legislativo deve observar o planejamento financeiro e orçamentário à luz do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, com vistas ao equilíbrio da execução orçamentária. Não há, neste diapasão, discricionariedade para alteração do orçamento durante sua execução no que concerne à devolução antecipada de recursos públicos.

Em verdade, faz-se imperioso destacar que prever transferências financeiras entre Poderes no curso do exercício enseja reconhecer que o orçamento do Legislativo estaria superestimado, carecendo dos devidos ajustes (redução) para fazer face às suas efetivas demandas. Caso se verifique, da análise do caso concreto, que o orçamento do Legislativo contempla recursos financeiros não necessários, deve cancelar-se a dotação orçamentária do Legislativo e suplementar-se a do Executivo, sempre por meio de lei formal, devidamente fundamentada (artigo 50, Lei nº 9.784/99), procedimento este que converge com o princípio da segurança jurídica para ambos os Poderes (artigo 5º, caput, da Constituição da República).

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, conforme consignado no Acórdão, fundamentou a vedação nos seguintes termos:

Conforme dito alhures, o repasse duodecimal é o mais compatível com o bom planejamento (PPA, LDO e LOA), com a segurança jurídica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois permite ao ente estatal (detentor da parcela orçamentária) executar seu orçamento sem surpresas ou sem estar sujeito a critérios subjetivos ou

⁴ Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3241992.HTM>. Acessado em 20/05/2021.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

discricionários, subjetividade/discricionariedade estas vedadas pela Constituição e por esses instrumentos orçamentários.

Assim, sendo o complexo orçamentário (PPA-LDO-LOA-LRF) „normas cogentes“, aprovados esses instrumentos, todos os órgãos públicos e poderes (funções) devem obedecê-lo/cumpri-lo e não podem alterar o orçamento ou adotar critérios subjetivos/discricionários para repassar menos recursos que os previstos e ceifar a autonomia dos outros poderes/funções, sob o fundamento de que as despesas são desnecessárias ou supérfluas, conduta esta que viria a ferir de morte o art. 2º, da Carta Cidadã (autonomia e harmonia entre os Poderes) e inúmeras outras normas orçamentárias.

(...)

Dessa forma, se o planejamento das efetivas necessidades do Legislativo foi superestimado (hipótese de transferências precoces ao Executivo durante o exercício) e está com um orçamento irreal/fictício, nova Lei deve ser editada, reduzindo-o a tais necessidades, evitando a prática comum de se exhibir publicamente na mídia brasileira „cheque“ devolvendo „sobras volumosas“, sob o pretexto de realização de economia orçamentária e financeira!

(...)

Assim, uma interpretação „sistemática“ e „conforme“ da Constituição, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-Lei nº 201/67, dentre outras normas, apontam que a LEI ORÇAMENTÁRIA deve ser real e adequada a atender às efetivas necessidades de cada Poder/Função, sem estar superestimada e sem conter despesas supérfluas ou desnecessárias e essa aderência/simetria entre, „carências/necessidades“ e „recursos“ pode e deve ser realizada mensalmente por meio dos instrumentos de ajustes previstos na LDO e na LRF.”

Note que, sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado, uma vez aprovada as leis orçamentárias, não haveria discricionariedade para sua alteração. Contudo, sabemos que o próprio orçamento é possível de alteração e suplementação, conforme o disposto no artigo 167, III e V da CF.

O parecer da equipe de apoio do Tribunal de Contas passa a falsa impressão de que seria possível a devolução: “se o planejamento das efetivas necessidades do Legislativo foi superestimado (hipótese de transferências precoces ao Executivo durante o exercício) e está com um orçamento irreal/fictício, nova Lei deve ser editada, reduzindo-o a tais necessidades, evitando a prática comum de se exhibir publicamente na mídia brasileira „cheque“ devolvendo „sobras volumosas“, sob o pretexto de realização de economia orçamentária e financeira!”. Entretanto, a solução apresentada no dispositivo do Acórdão é pela impossibilidade da devolução mensal, em outras palavras, apenas ao final do exercício financeiro.

Ao que indica, a problemática apresentada pelo TCE é no sentido de se coibir a prática de exibição e publicização das sobras de recursos. No entanto, a vedação do repasse mensal não coíbe tal prática, por ser possível ainda que sua divulgação ocorra ao final do exercício. Além do mais, divergindo da solução apresentada, ao que tudo indica, **a divulgação das sobras faz com que a comunidade fique atenta com os gastos do parlamento, além de incentivar uma prática de boa gestão aos futuros Presidentes do Poder Legislativo.**



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

Em uma análise crítica quanto a decisão, podemos afirmar que se é possível e obrigatória a devolução das sobras ao caixa do Município no final do exercício financeiro, com o devido respeito as instituições, não se demonstra adequado e coerente vedar a devolução em momento anterior.

De toda sorte, sabemos que as respostas das consultas formuladas são apresentadas nos exatos termos do consulente. Neste caso, persistindo dúvida quanto a aplicação do referido acórdão ao caso proposto, é possível formular nova demanda para os devidos esclarecimentos.

Por fim, do ponto de vista da conveniência, não cabe a esta Procuradoria substituir o legislador, devendo este sempre se pautar no interesse público e nos princípios que regem a Administração, não devendo a matéria trazer qualquer interesse que não o coletivo.

Diante o exposto, respondemos a consulta no sentido de que, embora exista precedentes do TCE-MG, TCE-SC e TCE-MT permitindo a devolução antecipada das sobras de caixa do Poder Legislativo, o TCE-PR, através do Acórdão nº 1486/18 fixou a tese de que a devolução deve ocorrer apenas ao final do exercício financeiro (IN nº 89/2013 – Art. 22). Logo, a resposta a indagação desta Casa segue a sorte do jurisdicionado da Corte, qual seja, pela impossibilidade de devolução mensal e de valores fixos do saldo em caixa ao Município.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo⁵.

Marechal Cândido Rondon/PR, 20 de maio de 2021.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF

Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

⁵ Parecer manifestado segundo a convicção deste Procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.