

# Necessidade de acerto no repasse de duodécimos ao Legislativo em diferentes exercícios financeiros



EMENTA: CONSULTAS — PRESIDENTE DE CÂMARA — REPASSE DE DUODÉCIMOS — ACERTO DE DIFERENÇAS — EXERCÍCIOS DIVERSOS — OBRIGATORIEDADE — REGISTRO CONTÁBIL CONFORME PORTARIA STN N. 339/2001

1. Havendo repasse a menor e injustificado de duodécimo no exercício, deverá o presidente do Legislativo requerer a liquidação de eventual passivo, mediante acordo ou pela via judicial, observado o limite das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, devidamente registradas em Restos a Pagar.
2. Em obediência ao art. 168, *caput*, da CF/88, o Executivo deve fazer o acerto de duodécimos repassados a menor ao Legislativo, mesmo que se refiram a exercício financeiro pretérito, promovendo o registro contábil dos repasses nos termos da Portaria STN n. 339/2001.
3. Não havendo a utilização da integralidade dos recursos repassados ao Legislativo e não havendo devolução ao Executivo ao final do exercício, poderá ocorrer, no exercício corrente, compensação entre o valor da sobra de caixa não devolvido e o valor que deveria ser repassado a título de duodécimo no anterior.

## RELATÓRIO

Trata o Processo n. 896.488 de consulta formulada por Elmar Humberto Goulart, presidente da Câmara Municipal de Uberaba, por meio da qual formula as seguintes indagações, *verbis*:

- a) Há legalidade e possibilidade do Legislativo Municipal requerer a diferença de duodécimos não repassados no exercício anterior, em total desrespeito à Lei Orçamentária Anual e sem qualquer permissão legal?
- b) Em caso afirmativo, de qual forma a municipalidade deve contabilizar tal despesa, para fins de que a mesma não se confunda com o repasse do exercício atual?

Já o Processo n. 898.307 cuida de consulta formulada por Paulo Piau Nogueira, prefeito municipal de Uberaba, nos seguintes termos:

[...] consulto a esse proficiente Tribunal de Contas se na hipótese de o Município repassar a menor, durante determinado exercício, o valor do duodécimo à Câmara Municipal, pode

ele, sob a forma de compensação, restituir ao Legislativo, no exercício seguinte, a diferença complementar detectada, frente às leis que regem as finanças públicas, para os devidos fins de direito.

A Consulta n. 896.488 foi distribuída à minha relatoria e a de n. 898.307 à do conselheiro Gilberto Diniz. Contudo, tendo em vista a similitude entre as indagações nelas contidas, procedeu-se à redistribuição desta última para a qual também fui designado relator.

A Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas produziu os relatórios a fls. 25-28 e 4-7, contidos nos Processos n. 896.488 e 898.307, respectivamente, mediante os quais apontou a existência de precedentes parcialmente correlatos à matéria, consubstanciados nas Consultas n. 812.490, de 27/10/2010, 785.693, de 16/02/2011 e 812.017, de 06/03/2013.

É o relatório, no essencial.

## PRELIMINAR

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o art. 212 do Regimento Interno, conheço das consultas.

## MÉRITO

Tomo para análise, de início, o primeiro questionamento formulado na Consulta n. 896.488, isto é, se “há legalidade e possibilidade de o Legislativo municipal requerer a diferença de duodécimos não repassados no exercício anterior, em total desrespeito à Lei Orçamentária Anual e sem nenhuma permissão legal”.

Os principais aspectos da sistemática do repasse de duodécimos para o Legislativo foram abordados pelo Tribunal Pleno na resposta à Consulta n. 785.693<sup>1</sup>, de 16/02/2011, oportunidade em que se chegou às seguintes conclusões:

- a) Em princípio, o valor mensalmente repassado ao Poder Legislativo deve obedecer ao valor previsto na Lei Orçamentária, e que corresponde à despesa já fixada pelo referido diploma legal, desde que esteja dentro do limite de gasto previsto no art. 29-A da Constituição Federal.
- b) No caso de queda significativa da arrecadação prevista no Orçamento Municipal, para que seja mantido o equilíbrio das contas públicas, poderá haver, mediante votação da alteração da lei orçamentária, a redução do repasse ao Poder Legislativo.
- c) Se houver repasse ao Poder Legislativo em valor inferior àquele previsto na Lei Orçamentária, sem lei que a altere, restará configurada a prática de crime de responsabilidade previsto no inciso III, do § 2º do art. 29-A da Constituição Federal, ficando o Chefe do Poder Executivo sujeito às penalidades previstas em lei.

Diante dessas conclusões, percebe-se que, se por um lado o valor do duodécimo não é imutável — até porque depende da efetiva arrecadação de cada ente político —; por outro, não pode ser alterado conforme as conveniências do Executivo, sob pena de violação à independência harmônica entre as funções estatais.

O Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre o assunto:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO — RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA — REPASSE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PELO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO — BLOQUEIO — IMPOSSIBILIDADE — VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO — 1. Mandado de segurança impetrado contra v. Acórdão que

<sup>1</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Pleno. Consulta n. 785.693. Relator: cons. Eduardo Carone Costa. Sessão de 16 de fev. 2011.

denegou segurança objetivando a liberação de dotação orçamentária, ao entendimento de que o repasse do duodécimo do Poder Legislativo pelo Executivo deve ser proporcional à receita efetivamente arrecadada, não podendo ultrapassar esse limite, sob pena de comprometer a disponibilidade financeira do município. 2. **O repasse das dotações orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes, nos termos previstos no art. 168, da Carta Magna de 1988, não pode ficar à mercê da vontade do Chefe do Executivo, sob pena de se por em risco a independência desses Poderes, garantia inerente ao Estado de Direito.** 3. Tal repasse, feito pelo Executivo, deve observar as previsões constantes na Lei Orçamentária Anual, a fim de garantir a independência entre os poderes, impedindo eventual abuso de poder por parte do Chefe do Executivo. 4. O *quantum* a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado. (STJ. 1ª Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 10181/SE. Relator: min. José Delgado. DJU de 5 fev. 2001. p. 72. ementa parcial) (grifo nosso)

Assim sendo, o repasse a menor e injustificado de duodécimos pelo Poder Executivo constitui afronta à prerrogativa do Poder Legislativo inerente à sua autonomia financeira e administrativa.

Tamanha é a importância do respeito a essa prerrogativa que, mesmo não dispondo a câmara municipal de personalidade jurídica, o Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> “reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessita praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais em defesa de sua autonomia e independência frente aos demais Poderes”.

Nos termos definidos na Lei Orçamentária Anual, não obstante o repasse do duodécimo deva ser observado pelo Poder Executivo, as consequências de sua inobservância dependerão do quadro fático em que se encontrar o Poder Legislativo ao final do exercício financeiro.

Assim, se a câmara municipal, durante o exercício, empenhou despesas que deixaram de ser pagas até 31 de dezembro em razão do repasse a menor do duodécimo, caberá a ela registrar essas despesas em Restos a Pagar e ao chefe do Poder Legislativo, no exercício seguinte, valer-se ou da via judicial ou da via da autocomposição, mediante acordo com o chefe do Poder Executivo, para liquidar este passivo.

Todavia, na hipótese de o repasse a menor não interferir no pagamento das despesas assumidas pela câmara municipal, ou seja, se o valor que deixou de ser repassado configurasse, ao final do exercício, sobra de caixa, não haveria como o Legislativo exigir o repasse da diferença.

Isso porque, segundo entendimento consolidado nas Consultas<sup>3</sup> n. 800.718, de 02/09/2009, e n. 716.010, de 27/09/2006,

ao final de cada exercício, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento.

Nesse caso, caberá ao Legislativo tão somente representar contra o prefeito pela prática da infração político-administrativa prevista no art. 4º, VI, do Decreto-Lei n. 201/1967, *in verbis*:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

VI — **Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;** (grifo nosso)

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1557/DF. Relatora: min. Ellen Gracie. DJ. de 31 mar. 2004.

<sup>3</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Pleno. Consulta n. 800.718. Relator: cons. em exercício Licurgo Mourão. Sessão de 2 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Consulta n. 716.010. Relator: cons. Antônio Carlos Andrada. Sessão de 27 set. 2006. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, p. 279-281, out./dez. 2006.

Por essa razão, a resposta ao primeiro questionamento do Processo n. 896.488 é positiva apenas se considerada a hipótese de a câmara ter sido obrigada, em virtude do repasse a menor do duodécimo, a registrar despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro em Restos a Pagar.

Passo, então, à análise da indagação formulada na Consulta n. 898.307, qual seja,

se na hipótese de o Município repassar a menor, durante determinado exercício, o valor do duodécimo à Câmara Municipal, pode ele, sob a forma de compensação, restituir ao Legislativo, no exercício seguinte, a diferença complementativa detectada, frente às leis que regem as finanças públicas.

Diante da ambiguidade da expressão “sob a forma de compensação”, enfocarei a questão pelos dois possíveis ângulos de interpretação.

Se tomada a expressão em seu sentido estrito, isto é, consubstanciada na extinção de duas obrigações recíprocas, até onde se compensarem (art. 368 do Código Civil), a única hipótese prática em que vislumbro tal possibilidade é aquela em que a câmara municipal não utiliza a totalidade dos recursos repassados pelo Poder Executivo durante o exercício financeiro.

Nessa hipótese, se não houver a devolução da sobra de caixa pela câmara ao final do exercício, poderá o Poder Executivo, nos primeiros meses do exercício seguinte — ou até quando for necessário —, efetuar a compensação dos valores não devolvidos com o duodécimo a ser repassado à câmara.

Todavia, se tomada a expressão com o sentido de repassar, no exercício corrente, o que deveria ter sido repassado no exercício anterior, basta que o chefe do Executivo firme acordo com o chefe do Legislativo, no intuito de liquidar o passivo da câmara, no limite do que foi lançado em Restos a Pagar pelo Legislativo, como respondido anteriormente.

Pela similitude com o tema, convém citar, ainda, o entendimento adotado na Consulta n. 812.490, de 27/10/2010, *verbis*:

Quanto às questões sobre os ajustes financeiros decorrentes de repasses a maior ou menor de duodécimos, em exercícios anteriores, esclarecemos que poderão ser efetivados sob acordo entre o Executivo e o Legislativo, admitindo-se, inclusive, a compensação entre parcelas a receber no exercício em curso.

Passo, finalmente, à análise do segundo questionamento formulado no Processo n. 896.488, que diz respeito à forma de contabilização, pela municipalidade, dos duodécimos não repassados no exercício anterior, de modo que não se confundam com aqueles do exercício em curso.

Com relação à forma de contabilização dos repasses ordinários, isto é, daqueles referentes ao exercício financeiro em curso, convém destacar que esta Corte possui entendimento firmado na Consulta<sup>4</sup> n. 811.240, de 16/02/2011, e na Aposentadoria n. 125.844, de 10/04/1997.

Na ocasião da apreciação da Consulta n. 811.240, sublinhou-se que “os recursos financeiros destinados às Câmaras Municipais [...] serão contabilizados na unidade repassadora como despesa extraorçamentária e na unidade recebedora como receita orçamentária, bem como as respectivas despesas.”

O respaldo normativo em que a conselheira relatora, Adriene Andrade, baseou-se para formar seu convencimento foi a Instrução Normativa n. 08/2003 deste Tribunal (IN TC n. 08/2003), cujo art. 3º tem exatamente a mesma redação do trecho retrocitado.

<sup>4</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Pleno. Consulta n. 811.240. Pleno. Relatora: cons. Adriene Andrade. Sessão de 16 fev. 2011. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 191-193, abr./jun. 2011.

A despeito de ter votado, à época, nos termos do voto da relatora, debruicei-me sobre o tema das consultas em epígrafe, e constatei que a orientação da IN TC n. 08/2003 não atende àquela proveniente da Portaria n. 339 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para quem “os registros contábeis das transferências financeiras concedidas e recebidas serão efetuados em contas contábeis específicas de resultado, que representem as variações passivas e ativas financeiras correspondentes”.

Constatei, outrossim, que o assunto foi objeto da Nota Técnica n. 370 do Ministério da Fazenda, de 29/03/2004, que tratava justamente do registro contábil de repasses financeiros destinados à câmara, conforme o seguinte trecho, *in verbis*:

Para o registro desses repasses financeiros devem ser utilizadas contas de variação passiva (saldo devedor) e de variação ativa (saldo credor). Quando uma entidade transfere o recurso para a outra entidade, registra-se Transferências Financeiras Concedidas, na entidade transferidora, e Transferências Financeiras Recebidas, na entidade recebedora, para fins de evidenciação dos resultados de cada órgão ou entidade de cada ente.

Noutras palavras, a IN TC n. 08/2003 e a Consulta n. 811.240 estão em desacordo com a forma de contabilização utilizada pela STN.

A essa mesma conclusão chegou a assessoria deste Tribunal para Desenvolvimento do Sistema de Apoio à Fiscalização Municipal (Sicom), que enviou para a Diretoria de Controle Externo dos Municípios, em 17/10/2013, o Expediente n. 078/2013, solicitando, justamente, a uniformização do procedimento contábil relativo ao repasse do duodécimo à câmara municipal, nos seguintes termos, *litteris*:

[...] esta Assessoria propõe a uniformização do entendimento desta Corte de Contas manifestado na IN TC 08/03 e na Consulta 811.240 ao procedimento de contabilização dos repasses para a Câmara Municipal determinado pela Portaria 339/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional e pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público — MCASP, 5ª edição, procedendo à revogação do art. 3º da IN TC e à reforma do parecer da Consulta n. 811.240, estabelecendo que o repasse dos duodécimos mensais efetuados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo seja registrado em Transferências Intragovernamentais (recebidas) nas Variações Patrimoniais Aumentativas por este e em Transferências Intragovernamentais (concedidas) nas Variações Patrimoniais Diminutivas pelo Executivo.

A Diretoria de Controle Externo dos Municípios decidiu colher o parecer da 5ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios sobre o assunto, sobrevivendo, então, o Expediente n. 79/2013, daquela unidade técnica, posicionando-se inteiramente de acordo com a proposta de revogação do art. 3º da IN TC n. 08/2003 e do entendimento exarado na Consulta n. 811.240.

Atualmente, o pleito da Assessoria do Sicom está em análise na Superintendência de Controle Externo desta Casa.

Diante disso, respondo à indagação do consulente tomando por base o procedimento contábil referente ao repasse de duodécimos para o Poder Legislativo estabelecido pela STN, e não aquele determinado pela IN TC n. 08/2003 desta Corte.

Assim, a identificação do ano-origem dos repasses e do direito de receber eventuais diferenças pode ser efetuada pelos controles internos preestabelecidos pela contabilidade da prefeitura e da câmara municipal, mediante detalhamento variável das contas “Transferências Financeiras” (Concedidas e Recebidas) em nível individualizado (razão e conta-corrente) e histórico do documento de transferência destacando o ano-origem do documento de transferência e a unidade orçamentária beneficiada; enfim, todos os detalhes que auxiliem a identificação da transação.

É possível, ainda, que essa identificação seja implementada por meio de tabela auxiliar incluída no plano de contas.

Todavia, a definição do método a ser utilizado cabe a cada órgão/entidade, que observará a adequação necessária ao sistema contábil em uso no município, em obediência à Lei n. 4.320/64 e aos normativos da STN.

**Conclusão:** em face do exposto, respondo às consultas formuladas nos seguintes termos:

É possível ao Legislativo municipal, por meio de acordo entabulado com o chefe do Executivo, ou pela via judicial, requerer a liquidação de eventual passivo da câmara que decorra do repasse a menor e injustificado de duodécimos, liquidação esta que observará o limite das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, devidamente registradas em Restos a Pagar.

Na hipótese de a câmara municipal não utilizar a integralidade dos recursos que lhe foram repassados pelo Poder Executivo e não os devolver ao final do exercício, poderá o prefeito fazer, no exercício corrente, a compensação entre o valor da sobra de caixa não devolvida pelo Legislativo e o valor que deveria ter sido repassado pelo Poder Executivo, a título de duodécimo, no exercício anterior.

Por outro lado, caso haja lançamento em Restos a Pagar pela câmara municipal, em virtude de repasse a menor do duodécimo que lhe era devido no exercício, o presidente do Legislativo deverá providenciar sua regularização, seja mediante acordo com o chefe do Executivo, seja pela via judicial.

Para fins de contabilização do acerto no exercício seguinte ao dos repasses irregulares, a identificação do ano-origem dos repasses e do direito de receber eventuais diferenças pode ser efetuada pelos controles internos preestabelecidos pela contabilidade da prefeitura e da câmara municipal, mediante detalhamento variável das contas “Transferências Financeiras” (Concedidas e Recebidas) em nível individualizado (razão e conta-corrente) e histórico do documento de transferência destacando o ano-origem do documento de transferência e a unidade orçamentária beneficiada; enfim, todos os detalhes que auxiliem a identificação da transação.

É possível, ainda, que essa identificação seja implementada por meio de tabela auxiliar incluída no plano de contas.

Todavia, a definição do método a ser utilizado cabe a cada órgão/entidade, que observará a adequação necessária ao sistema contábil em uso no município, em obediência à Lei n. 4.320/64 e aos normativos da STN.

Por fim, voto pela revogação da Consulta n. 811.240 e da Aposentadoria n. 125.844 e, visando uniformizar a forma de contabilização do repasse às câmaras de acordo com a orientação da STN, determino a remessa de cópia das notas taquigráficas à Secretaria Executiva do Tribunal, para alteração da IN TC n. 08/2003, nos termos do art. 48, I, da Resolução n. 05/2013 desta Corte.

---

As consultas em epígrafe foram respondidas pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 11/12/2013, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram o conselheiro Wanderley Ávila, a conselheira Adriene Andrade, o conselheiro Sebastião Helvecio, o conselheiro Cláudio Terrão, o conselheiro Mauri Torres, o conselheiro José Alves Viana e o conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Cláudio Terrão.

---