

## RECURSOS DUODECIMAIS

### APLICAÇÃO FINANCEIRA - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021

PROCESSO Nº : 644497/21  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO  
 INTERESSADO : GILSE SOLETTI MAFIOLETTI, VITORIA FOLGASSA DA SILVA  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

### ACÓRDÃO Nº 3191/22 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Utilização de duodécimos para fundo destinado à finalidade específica de Órgão do Poder Legislativo. Vedação. Desnecessidade de extinção do fundo. Emenda Constitucional nº 109/2021. Parágrafos 1º e 2º do artigo 168 da Constituição Federal. Conhecimento e resposta.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Vitorino<sup>1</sup>, por meio da qual apresenta os seguintes questionamentos relativos à vedação de destinação dos recursos financeiros oriundos do duodécimo do Poder Legislativo para fundos, frente ao advento da Emenda Constitucional nº 109/2021:

- 1) Se o Legislativo possuir fundo especial criado para construção da sede própria, anteriormente à vigência da referida emenda constitucional, o fundo pode continuar a existir ou deve ser extinto e os recursos devolvidos ao ente federativo?
- 2) Após a vigência da EC nº 109/2021, eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo especial, deve ser devolvido ao ente federativo e de que forma?

A Procuradoria do Órgão consulente emitiu parecer (peça 4), com conclusão nestes termos:

- 1) Entendemos, *data máxima vênia* que, em caso de pré-existência de fundo especial criado pelo Legislativo para determinada finalidade institucional antes da vigência da Emenda Constitucional nº 109/2021, torna-se desnecessário a extinção do referido fundo e, conseqüentemente, devolução dos recursos nele aportados, até o vigor da nova redação do artigo 168 da Constituição Federal, frente ao princípio da irretroatividade das normas jurídicas, garantia constitucional assegurada, conforme inciso XXXVI, do artigo 5º da Carta Política: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". O princípio da irretroatividade das leis, é cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inciso IV, CF).
- 2) Entendemos que, *concessa vênia*, após a vigência da EC nº 109/2021, eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo especial, deve ser

<sup>1</sup> Por sua Presidente em exercício, Sra. Vitória Folgassa da Silva.

devolvido ao ente federativo, “deduzindo o valor equivalente das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte”, conforme prescreve o § 2º do artigo 168 da Constituição Federal (...).

Pelo Despacho nº 1411/21-GCILB (peça 6), admitiu-se o processamento da Consulta.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que, pesquisando a jurisprudência desta Corte de Contas, não encontrou decisões com força normativa sobre o tema (Informação nº 126/21-SJB, peça 8).

Mediante o Despacho nº 1321/21-CGF (peça 12), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização afirmou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias a ela vinculadas.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 684/22-CGM (peça 13), opinou pelo oferecimento das respostas conforme segue:

- 1) A EC 109/21 não extinguiu fundos constituídos com recursos dos repasses duodecimais, razão pela qual os referidos fundos não foram com ela automaticamente extintos, não havendo necessidade de devolução dos seus recursos, nos termos do § 1º do art. 168 da Constituição Federal;
- 2) Após a vigência da EC 109/21, eventual repasse para fundos deve ser restituído ao Tesouro municipal, podendo o valor ser deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, nos termos do § 2º do art. 168 da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas corroborou o opinativo técnico (Parecer nº 143/22-PGC, peça 14).

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

De início, ratifico o recebimento da Consulta, para respondê-la em tese, pois presentes os requisitos de admissibilidade<sup>2</sup>.

A consulente apresentou questionamentos relacionados à interpretação do artigo 168 da Constituição da República, que trata dos repasses financeiros correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Executivo (arrecadador) aos demais poderes.

Introduzindo substanciais mudanças na estrutura das finanças públicas, a Emenda Constitucional nº 109/2021, publicada em 16/03/2021, dentre outros relevantes aspectos, acrescentou a referido dispositivo legal dois parágrafos:

<sup>2</sup> Regimento Interno do TCE/PR:  
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
I - ser formulada por autoridade legítima;  
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
V - ser formulada em tese.

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.

§ 1º. É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º. O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do *caput* deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

No primeiro quesito, aventou-se a hipótese de o Órgão do Poder Legislativo possuir, antes da vigência de referida Emenda Constitucional, fundo especial criado para construção de sede própria. Nesse caso, indagou-se acerca da possibilidade de que o fundo continue a existir, ou se deve ser extinto e os recursos devolvidos ao ente federativo.

Pois bem.

O parágrafo primeiro do artigo 168 da Constituição Federal dispõe expressamente acerca da proibição da transferência, a fundos, de recursos financeiros originados de repasses duodecimais.

Todavia, deixou de estabelecer sobre a necessidade de extinção dos fundos anteriormente constituídos com tais recursos, destinados à finalidade institucional específica.

Assim, entende-se pela possibilidade de que os fundos especiais continuem a existir, sem que seja necessária a devolução dos recursos financeiros neles aportados até a data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, ante a inviabilidade de concessão de efeitos retroativos à norma em comento.

Contudo, não resta dúvida de que, após a publicação de aludida Emenda, ficaram impossibilitados de receber repasses duodecimais

No segundo quesito, a consulente inquiriu se, na eventual ocorrência de repasse de recursos do duodécimo ao fundo especial após a vigência da Emenda Constitucional nº 109/2021, os valores devem ser devolvidos ao ente federativo e de que forma isso deve ser realizado.

Como bem expôs a Coordenadoria de Gestão Municipal<sup>3</sup>, a dúvida é precisamente sanada com a mera observância da disposição literal do § 2º do artigo 168 da Carta Magna, ou seja, no caso de repasse efetuado depois da entrada em vigor de tal emenda, o valor deve ser restituído ao Tesouro do ente federativo, podendo ser deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício subsequente.

Adicionalmente, por oportuno, transcreve-se excerto da manifestação conclusiva do Ministério Público de Contas<sup>4</sup>, que esclareceu de modo pontual acerca do tema:

3 Instrução nº 684/22-CGM, peça 13.

4 Parecer nº 143/22-PGC, peça 14.

Sobre o assunto, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN publicou a Nota Técnica 34.054/2021 orientando os entes sobre a operacionalização e a contabilização das situações apresentadas pela EC nº 109/21, entre as quais destacamos:

**No artigo 168, foram incluídos dois parágrafos que disciplinam regras relacionadas ao repasse dos duodécimos aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.**

(...)

Esses dispositivos têm como objetivo evitar que os recursos dos duodécimos, não utilizados pelos órgãos na execução das despesas do exercício, sejam guardados para utilização em outros exercícios. 22. Nesse sentido, **o § 1º veda a transferência a fundos de recursos oriundos dos duodécimos, ou seja, as sobras de recursos repassados como duodécimos não poderão ser destinadas aos fundos criados por esses Poderes.** Dessa forma, **para a composição desses fundos, somente poderão ser destinados recursos próprios arrecadados pelos órgãos, de acordo com legislações específicas.** 23. **O § 2º disciplina que o saldo financeiro, ou seja, a sobra dos recursos recebidos como duodécimos pelos órgãos e não utilizados na execução das dotações da Lei Orçamentária Anual, incluindo-se a inscrição em restos a pagar, deve ser restituída ao caixa único do Tesouro do ente da Federação** ou poderá ser considerada adiantamento dos valores de duodécimos que serão repassados no exercício seguinte (grifou-se).

Dessume-se, segundo a interpretação técnica do STN, que o saldo financeiro estabelecido pela disposição constitucional (§ 2º do art. 168) diz respeito somente ao saldo decorrente de recursos entregues na forma de duodécimo, não incluído, *a priori*, as fontes de recursos ordinários vinculados a órgão, fundo ou despesa.

Nesse passo, o saldo financeiro decorrente de recursos ordinários próprios e daqueles vinculados a órgão, fundo ou despesa não se enquadra no dever constitucional estabelecido no § 2º, do art. 168, de modo que descaberia a devolução dos recursos nele aportados antes da vigência da EC nº 109/2021.

Nessa toada, em consonância com as manifestações técnica e Ministerial que instruem o feito, concluo que aos questionamentos da Consulente devem ser oferecidas as seguintes respostas:

1) A Emenda Constitucional nº 109/2021 não determinou a extinção dos fundos constituídos com recursos de repasses duodecimais. Tais fundos não foram automaticamente abolidos com a entrada em vigor de referida norma. Portanto, não há necessidade de que seja promovida sua extinção, e os recursos neles aportados não precisam ser devolvidos.

2) Após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, na ocorrência de eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo, o valor deve ser restituído ao Tesouro do ente federativo, podendo ser deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

## 2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento da Consulta apresentada pela Câmara Municipal de Vitorino para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Se o Legislativo possuir fundo especial criado para construção da sede própria, anteriormente à vigência da referida emenda constitucional, o fundo pode continuar a existir ou deve ser extinto e os recursos devolvidos ao ente federativo?

Resposta: A Emenda Constitucional nº 109/2021 não determinou a extinção dos fundos constituídos com recursos de repasses duodecimais. Tais fundos não foram automaticamente abolidos com a entrada em vigor de referida norma. Portanto, não há necessidade de que seja promovida sua extinção, e os recursos neles aportados não precisam ser devolvidos.

II - Após a vigência da EC nº 109/2021, eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo especial, deve ser devolvido ao ente federativo e de que forma?

Resposta: Após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, na ocorrência de eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo, o valor deve ser restituído ao Tesouro do ente federativo, podendo ser deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o encerramento do feito e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta apresentada pela Câmara Municipal de Vitorino para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - Se o Legislativo possuir fundo especial criado para construção da sede própria, anteriormente à vigência da referida emenda constitucional, o fundo pode continuar a existir ou deve ser extinto e os recursos devolvidos ao ente federativo?

Resposta: A Emenda Constitucional nº 109/2021 não determinou a extinção dos fundos constituídos com recursos de repasses duodecimais. Tais fundos não foram automaticamente abolidos com a entrada em vigor de referida norma. Portanto, não há necessidade de que seja promovida sua extinção, e os recursos neles aportados não precisam ser devolvidos;

II - Após a vigência da EC nº 109/2021, eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo especial, deve ser devolvido ao ente federativo e de que forma?

Resposta: Após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, na ocorrência de eventual repasse de recursos do duodécimo ao fundo, o valor deve ser restituído ao Tesouro do ente federativo, podendo ser deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte;

III - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, desde logo, autorizado o encerramento do feito e o arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Auditores TIAGO ALVAREZ PEDROSO e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 7 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 34.

**IVAN LELIS BONILHA**  
**Conselheiro Relator**

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
**Conselheiro no exercício da Presidência**