



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 715610/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO, MARIANA DA COSTA
TURRA BRANDÃO
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2476/22 - Tribunal Pleno

Consulta – Emenda Constitucional nº 109/2021 – Valores auferidos a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais – Possibilidade de utilização como receitas de fundos – Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de ‘saldo financeiro’ previstos no art. 168, §1º e §2º – É lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta (peça 03) encaminhada pelo Exmo. Des. José Laurindo de Souza Netto, Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica e no art. 311 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

O Consulente apresentou o seguinte questionamento a este Tribunal de Contas:

“Com a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?”

Foi apresentado Parecer Jurídico pelo Consulente (peça 05), que opinou pela apresentação de resposta nos seguintes termos:

“6. Há que se ressaltar que está a se tratar de rendimentos financeiros decorrentes do duodécimo, este agora expressamente proibido de ser transferido a qualquer fundo, e que deve ser restituído ao caixa único do Tesouro Estadual ao final de cada exercício financeiro, ou deduzido das primeiras parcelas do exercício seguinte, tal como previsto na novel EC 109/2021. Portanto, e s.m.j., se o valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

principal tem tal regramento constitucional, entende-se que o mesmo deveria ocorrer com o acessório, no caso, os rendimentos das aplicações financeiras sobre os duodécimos percebidos.”

Através do Despacho nº 1064/21 (peça 07), a Consulta foi devidamente recebida, tendo em vista preencher seus pressupostos de admissibilidade.

A SJB – Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 6/21 (peça 08), informou que encontrou algumas decisões sobre o tema.

A CGF – Coordenadoria Geral de Fiscalização, através do Despacho nº 106/21 (peça 10), informou que não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

A CGE – Coordenadoria de Gestão Estadual, através da Instrução nº 183/22 (peça 11), opinou pela apresentação da seguinte resposta:

Conclusivamente, no que tange à questão formulada em tese, esta unidade instrutiva compreende que, com a edição da EC 109/2021 não é possível a mencionada transferência ao FUNREJUS, dada a incompatibilidade material do artigo 3º, II e XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 diante do atual artigo 168 da Constituição Federal, situação que se estende às aplicações financeiras, eis que rendimentos oriundos desses recursos mantem a mesma vinculação duodecimal.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 115/22 – PGC (peça 12), opinou pela apresentação de resposta nos seguintes termos:

“Os rendimentos da aplicação financeira dos recursos duodecimais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não são abrangidos pelo conceito de ‘saldo financeiro’ previsto no art. 168, §2º, da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial pelo Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS, nos termos do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998.”

2. VOTO

O Consulente questiona este Tribunal de Contas a respeito da possibilidade de transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos a título de remuneração das aplicações financeiras dos recursos duodecimais, tendo em vista a recente edição da Emenda Constitucional nº 109/2021, que vedou a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após análise dos autos, acompanho o opinativo exarado pelo Ministério Público de Contas e o acolho como razão de decidir, devendo ser dada resposta positiva à indagação.

A Emenda Constitucional nº 109/2021 acrescentou dois parágrafos ao art. 168 da Constituição Federal, que ficou com a seguinte redação:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

O caput do art. 168 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade do repasse de duodécimos pelo Poder Executivo até o dia 20 de cada mês. Os duodécimos são repasses financeiros realizados mensalmente aos demais Poderes e órgãos constitucionais, como o Ministério Público e Defensoria Pública, correspondentes às dotações orçamentárias anuais divididas em 12 parcelas, com valores não necessariamente lineares.

Tais recursos visam financiar as ações dos demais Poderes e órgãos, que não possuem, na maioria dos casos, receitas próprias, dependendo dos recursos financeiros previstos no orçamento para o seu regular funcionamento e desenvolvimento de suas competências previstas constitucionalmente.

Apesar de as despesas dos referidos Poderes e órgãos estarem previstas no orçamento anual, correspondendo tais repasses duodecimais ao valor financeiro suficiente para a sua cobertura, muitas das despesas podem não ser executadas no decorrer do exercício financeiro, ocasionando sobras financeiras no encerramento do exercício.

No entanto, não havia no ordenamento jurídico regras claras a respeito do tratamento que deveria ser dado ao saldo financeiro dos repasses duodecimais no encerramento do exercício, havendo algumas correntes doutrinárias afirmando que tais valores deveriam ser restituídos ao caixa único do Tesouro e outras correntes concluindo que tal devolução seria mera liberalidade do órgão ou Poder.

Com isso, em alguns casos, determinados órgãos ou Poderes realizavam a devolução das sobras ao Poder Executivo respectivo, de modo voluntário, a fim de atender determinada política pública ou emergência instalada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quando isto não ocorria, a prática de muitos Poderes e órgãos nos diversos entes federativos era de transferir tais sobras financeiras a determinados fundos, nos termos previstos em lei, a fim de aplicá-los futuramente nas áreas indicadas na lei de criação de tais fundos.

A Emenda Constitucional nº 109/21 estabeleceu regras claras a respeito da destinação do saldo financeiro dos duodécimos, determinando a sua restituição ao caixa único do Tesouro, administrado pelo Poder Executivo do respectivo ente federativo, nos termos do art. 168, §2º, da Constituição Federal.

Como medida alternativa, a Emenda possibilitou que o valor do saldo financeiro fosse deduzido nas primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, o que se traduz no mesmo efeito financeiro que seria obtido caso fosse realizada a respectiva devolução ao encerramento do exercício.

Desse modo, a Constituição Federal passa a exigir que o saldo financeiro dos repasses duodecimais seja revertido ao caixa único do Tesouro, possibilitando que aqueles recursos financeiros não utilizados pelos órgãos e demais Poderes retornem ao Poder Executivo, para aplicação em outras políticas públicas.

O objeto do questionamento da Consulta reside na interpretação que deve ser dada ao §1º do art. 168 da Constituição Federal, que veda a realização de transferência de recursos financeiros provenientes dos repasses duodecimais a fundos instituídos por leis dos respectivos entes federativos.

Questiona-se a respeito do alcance de tal vedação, se abarcaria, também, os recursos financeiros provenientes das aplicações financeiras dos duodécimos em poder dos demais órgãos e Poderes.

Verifico que o §1º do art. 168 da Constituição Federal visa, unicamente, dar efetividade ao §2º, uma vez que o §2º ficaria esvaziado de sua função caso não existisse a vedação constante no §1º, qual seja, de determinar o retorno do saldo financeiro dos duodécimos ao Tesouro.

Caso fosse permitido o repasse de recursos financeiros provenientes dos duodécimos a fundos, bastaria que leis editadas pelos entes federativos previssessem tais repasses para que a norma constitucional prevista no §2º restasse esvaziado, ou seja, não haveria saldos financeiros de duodécimos no encerramento do exercício para devolução ao Poder Executivo.

Diversos entes federativos preveem em suas legislações o repasse de determinadas quantias provenientes dos duodécimos a fundos de órgãos ou Poderes, inclusive na totalidade do saldo financeiro não utilizado no encerramento do exercício.

No Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 12.216/98, que criou o FUNREJUS – Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário, prevê em seu art. 3º que o saldo financeiro da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponível ao final de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cada exercício, deduzido o valor inscrito em restos a pagar, constitui receita do FUNREJUS.

Assim, ao final de cada exercício financeiro, o saldo financeiro dos duodécimos do Poder Judiciário do Paraná era repassado ao FUNREJUS.

Caso não houvesse a vedação prevista no §1º do art. 168 da Constituição Federal, não haveria saldo financeiro disponível da execução orçamentária do Judiciário Paranaense a ser restituída ao caixa do Poder Executivo, uma vez que tal saldo poderia ser repassado ao FUNREJUS.

Desse modo, a vedação de transferência a fundos dos recursos financeiros provenientes dos repasses duodecimais visa, unicamente, dar efetividade à determinação de restituição dos saldos financeiros da execução orçamentária ao Tesouro do respectivo ente federativo, prevista no §2º do art. 168 da Constituição Federal, pois, do contrário, poderiam não restar saldos para a restituição, em razão de repasses financeiros dos recursos remanescentes a fundos.

Conforme ressaltou o Ministério Público de Contas, se houvesse o constituinte derivado reformador a intenção de incluir os recursos financeiros oriundos de aplicações financeiras duodecimais na vedação constitucional, o teria realizado de modo expreso e objetivo, da mesma forma como o fez com o saldo financeiro dos duodécimos. A ausência de tratamento desta matéria caracteriza o chamado “silêncio eloquente” do constituinte, deixando tal matéria para a legislação infraconstitucional de cada ente federativo, em observância de sua autonomia política e administrativa.

Assim, numa interpretação literal do disposto no caput e nos parágrafos no art. 168 da Constituição Federal, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/21, não é possível concluir que a vedação prevista em seu §1º abarque os recursos financeiros oriundos de aplicações financeiras duodecimais.

Além disso, numa análise sistêmica do ordenamento jurídico também não é possível concluir que a vedação prevista no §1º do art. 168 da Constituição Federal alcance os recursos financeiros oriundos de aplicações financeiras dos duodécimos.

A Lei Estadual nº 12.216/98, que criou o FUNREJUS, prevê de modo expreso que constitui receita do fundo o produto da remuneração das aplicações financeiras do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

“Art. 3º. Constituem-se receitas do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário:

[...]

II - saldo financeiro resultante da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponível ao final de cada exercício, deduzido o valor inscrito em restos a pagar;

[...]

XVII - o produto da remuneração das aplicações financeiras do Poder Judiciário;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas, o inciso II do dispositivo legal acima citado possui verdadeira inconstitucionalidade material chapada, pois contraria de modo direto e prontamente aferível a Constituição Federal, nos termos da Emenda Constitucional nº 109/21, uma vez que estipula o saldo financeiro resultante da execução orçamentária como receita do FUNREJUS.

A mesma conclusão não se estende ao referido inciso XVII, pois não há qualquer dispositivo constitucional que vede que o produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos possa ser destinado a fundos. Pelo contrário, tais receitas próprias do FUNREJUS possuem proteção legal específica, possuindo presunção de constitucionalidade enquanto não sofrer expressa declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Apesar de os Tribunais de Contas possuírem competência para apreciar questões a respeito de inconstitucionalidades, somente o pode fazer de modo difuso, ou seja, de modo incidental e concreto, com efeitos restritos para os interessados processuais, uma vez que não possui competência para realizar o controle abstrato de constitucionalidade, ou seja, não possui competência para examinar questões constitucionais com efeito vinculante e *erga omnes*.

Este é o entendimento mais recente do STF – Supremo Tribunal Federal, mais restritivo em relação à atuação dos Tribunais de Contas em matéria de constitucionalidade, consignando que os Tribunais de Contas não possuem competência para promover inabilitação de norma legal por possível inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal. 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. CONCESSÃO DA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.”

(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021) (grifo nosso)

Desse modo, apesar de notoriamente reconhecida a competência dos Tribunais de Contas em controle difuso de constitucionalidade, em decorrência da teoria dos poderes implícitos, não é possível que os efeitos de tal decisão extrapolem o caso concreto e as partes envolvidas, tornando-os *erga omnes* e vinculantes.

Conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas, é inviável a apreciação incidental ou concreta de suposta inconstitucionalidade em sede de autos de Consulta, uma vez que este tipo de processo tem por escopo a realização de interpretação abstrata de normas afetas ao controle externo, vinculando a atuação deste Tribunal de Contas em processos futuros.

Eventual decisão em sede de Consulta a respeito da inconstitucionalidade de determinada lei acabaria por impactar na atuação de todos os Poderes e órgãos do Estado do Paraná, possuindo verdadeira eficácia vinculante e *erga omnes*, hipótese inconcebível no sistema de controle de constitucionalidade pátrio, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

“No caso em apreço, ainda que adotado o iter processual legalmente estabelecido pela Lei Orgânica desta Corte, qual seja, o incidente de inconstitucionalidade (art. 78 e seguintes da Lei Complementar nº 113/2005), eventual reconhecimento da contaminação do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 teria por consequência o seu afastamento genérico e definitivo do ordenamento jurídico, posto que teria alcance sobre toda a administração pública estadual, o que, *mutatis mutandis*, afronta o entendimento do Supremo Tribunal Federal.”¹

Desse modo, o controle de constitucionalidade abstrato do art. 3º, inciso XVII, da Lei Estadual nº 12.216/98, que caracteriza o produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos como receita do FUNREJUS, somente poderia ocorrer perante o Poder Judiciário, uma vez que as decisões emitidas por este Tribunal de Contas em autos de Consulta acabam por possuir verdadeira eficácia vinculante e *erga omnes*, tendo em vista apreciarem questões em tese.

¹ Pg. 13 da peça 12 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Frente à ausência de declaração de inconstitucionalidade da norma em questão, presume-se a sua constitucionalidade, pois o dispositivo não agride frontalmente valores constitucionais, cabendo ao Poder Judiciário eventual controle abstrato.

Se isso não bastasse, existem outras questões jurídicas que militam a favor da possibilidade da utilização pelo FUNREJUS do produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos como receita própria.

A Nota Técnica nº 34.054/2021, emitida pelo Ministério da Economia, conclui pela impossibilidade da utilização do produto da remuneração das aplicações financeiras provenientes dos duodécimos como receita de fundos. No entanto, conforme destacou o Ministério Público de Contas, não existe simetria entre a União e o Estado do Paraná em relação ao conceito de unidade de tesouraria.

Na esfera federal existe a conta única do Tesouro, que reúne todas as disponibilidades financeiras da União, abarcando, inclusive, recursos de fundos, autarquias e fundações, além das disponibilidades financeiras dos demais Poderes e dos órgãos constitucionais, como Ministério Público da União e Tribunal de Contas da União.

No Estado do Paraná não há unidade de caixa, pois, conforme prevê a Lei Estadual nº 17.579/13, que institui o SIGEFI - Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros, a adesão à conta única foi aplicada apenas à Administração direta e indireta, mantendo-se contas apartadas para os demais Poderes e órgãos autônomos estaduais, como o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público Estadual e este Tribunal de Contas, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

“Essa previsão inclusive consta do art. 6º da Lei Estadual nº 17.579/13, segundo o qual “O Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado poderão aderir ao SIGEFI PARANÁ mediante ajuste a ser celebrado com o Poder Executivo”. Até o momento, no entanto, não houve a adesão por tais órgãos, de sorte que a gestão das disponibilidades financeiras permanece descentralizada.”²

Desse modo, a conclusão apresentada pelo Ministério da Economia através da Nota Técnica nº 34.054/2021 acaba por refletir somente a situação existente na União, uma vez que os rendimentos de aplicação dos recursos financeiros permanecem com a mesma vinculação dos duodécimos, pois os recursos de todos os Poderes e órgãos estão em uma conta única, não existindo uma gestão dos duodécimos por cada um dos Poderes e órgãos.

Conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas, “*havendo a centralização das disponibilidades financeiras, e inexistindo legislação federal que*

² Pg. 06 da peça 12 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*preveja destinação diversa para os recursos, a devolução dos valores duodecimais não utilizados alcança, certamente, o rendimento de sua aplicação financeira*³.

Desse modo, o entendimento exposto na Nota Técnica nº 34.054/2021 não pode ser estendido automaticamente ao sistema existente no Estado do Paraná, onde cada Poder e órgão constitucional possui caixa próprio para a gestão de seus duodécimos, inclusive com a possibilidade de aplicação de tais recursos financeiros de modo autônomo e independente do Poder Executivo Estadual.

Além disso, conforme bem destacou o Ministério Público de Contas, apesar de se constituir de receita passiva, advinda de rendimentos financeiros, *“a remuneração das aplicações financeiras depende, invariavelmente, da análise e da iniciativa do gestor, cujas decisões poderão impactar decisivamente sobre a rentabilidade dos recursos. Assim, a manutenção dos valores em boas aplicações financeiras não representa mero cumprimento do princípio da eficiência administrativa, como alega o instrutivo técnico – até porque, efetivamente, toda decisão do administrador público deverá estar plenamente justificada sob o prisma da eficiência, princípio multifacetário que não se resume ao sentido econômico”*⁴.

O esforço arrecadatório se revela necessário para a obtenção de rendimentos financeiros, pois depende de providências e procedimentos administrativos a serem adotados pelo gestor, com a finalidade de promover o melhor rendimento dos recursos disponíveis. Assim, verifica-se que o monitoramento, o estudo e a adequação da alocação dos recursos exigem uma intervenção do gestor, para que os investimentos apresentem os melhores resultados para o Poder ou órgão.

Também não se pode confundir o conceito de superávit financeiro com o conceito de saldo financeiro. Apesar da Emenda Constitucional não definir, com exatidão, o conceito de saldo financeiro, verifica-se que não é o mesmo conceito de superávit, pois este engloba todo o ativo financeiro, podendo ser composto por outros recursos, além dos provenientes do duodécimo, conforme bem destacou a Diretoria de Finanças deste Tribunal de Contas, ao analisar a presente questão nos estudos técnicos realizados através dos autos nº 693847/21, devidamente citada no Parecer emitido pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Observa-se que o superávit financeiro é apurado pelo Balanço Patrimonial e engloba todo o Ativo Financeiro que pode ser composto por outros recursos além dos provenientes de duodécimos. Portanto, é um conceito mais abrangente que o contido na Nota Técnica Nº 34.054/2021 (STN) que determina para fins de devolução do duodécimo o saldo financeiro como sendo a sobra dos recursos recebidos e não utilizados provenientes das transferências financeiras duodecimais. Esse fato repercute na linha de que os estoques de superávit financeiro formados no passado não são passíveis de devolução, sendo objeto de devolução apenas as sobras financeiras que se formam

³ Idem.

⁴ Pg. 08 da peça 12



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

posteriormente e dentro da ideia de não comprometimento dos recursos recebidos sob a forma de duodécimos.

Desse modo, o conceito de ativo financeiro, constante no art. 105, §1º, da Lei nº 4.320/64, abarca não somente os recursos de duodécimos, mas também “valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários”. Desse modo, conforme bem ressaltou o Ministério Público de Contas, “inexiste impedimento legal para que sejam segregados do superávit financeiro os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras dos valores duodecimais. Pelo contrário, a legislação local os separa de maneira expressa ao determinar que a remuneração das aplicações constituirá receita patrimonial do FUNREJUS”⁵.

Se isso não bastasse, os rendimentos financeiros obtidos através da aplicação dos recursos dos duodécimos representam, contabilmente, um novo ingresso financeiro para o Poder ou órgão constitucional. Tais rendimentos aumentam o patrimônio da entidade através de uma VPA – Variação Patrimonial Aumentativa, estando completamente desvinculada dos recursos financeiros aplicados. Assim, resta claro que os recursos provenientes dos duodécimos possuem natureza completamente diferente dos recursos provenientes das aplicações financeiras.

Sobre este tema, a Diretoria de Finanças apresentou o mesmo posicionamento, nos estudos técnicos acima referidos, devidamente citados pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

Ademais, a receita financeira obtida pela aplicação dos recursos representa um novo ingresso de receita orçamentária na entidade. Tal ingresso aumenta o patrimônio pelo reconhecimento de uma Variação Patrimonial Aumentativa (VPA), que é desvinculado do recurso principal aplicado. O reconhecimento desse novo ingresso é apartado da transferência financeira proveniente da distribuição dos recursos de duodécimo para os órgãos. Esse fato diferencia o recurso principal aplicado do recurso ingressado mediante o rendimento financeiro que o remunera pela sua aplicação e dessa forma não acompanha o principal. Essa sistemática de desvinculação de reconhecimento contábil entre receita financeira e transferência de duodécimo enseja que a devolução das sobras de duodécimos ocorra somente sobre o recurso recebido sob a forma de duodécimo e não das receitas apartadas pelo seu rendimento financeiro.⁶

Desse modo, deve ser afastado o entendimento de que o acessório deve seguir a sorte do principal, pois os rendimentos financeiros possuem natureza jurídica diversa dos recursos financeiros decorrentes de duodécimos, uma vez que se classificam como receita extraorçamentária.

⁵ Pg. 10 da peça 12 destes autos.

⁶ Pg. 11 da peça 12 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Necessário destacar, conforme acima já exposto, que as unidades técnicas deste Tribunal de Contas se debruçaram sobre o presente tema, através dos autos nº 69384-7/21, tendo em vista a existência do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, criado através da Lei Complementar nº 113/05, que possui, dentre as suas receitas, o produto da remuneração das aplicações financeiras deste Tribunal, nos seguintes termos:

Art. 102. Fica instituído o Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – FETC/PR, sendo o gestor o Tribunal de Contas do Estado, na pessoa de seu Presidente.

Art. 103. Constituem-se receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

[...]

XVI - o produto, parcial ou total, da remuneração das aplicações financeiras do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.”

Nos referidos autos se manifestaram a DF – Diretoria de Finanças, a DIJUR – Diretoria Jurídica, e o CI – Controle Interno, todos concluindo pela possibilidade de continuidade de obtenção de tais receitas pelos fundos, tendo em vista a remuneração proveniente das aplicações financeiras dos duodécimos não estar abarcada pela vedação constante no art. 168, §1º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

Nesta oportunidade, a DF – Diretoria de Finanças ainda argumentou que no conceito de “saldo financeiro” devem ser excluídos os empenhos realizados e os recursos comprometidos através do FIR – Formulário de Indicação de Recursos.

Os Empenhos, conforme previsto na Lei nº 4.320/64, criam obrigação de pagamento para a Administração, comprometendo o recurso financeiro, que, dessa forma, não poderia ser considerado como sobra no encerramento do exercício caso ainda não estivesse completa a fase de liquidação e pagamento da despesa. Com isso, os valores empenhados no encerramento do exercício não poderiam compor o conceito de “saldo financeiro” dos duodécimos a ser restituído ao Poder Executivo.

O mesmo ocorre com o FIR – Formulário de Indicação de Recursos, que consiste em um documento que declara a existência de recursos financeiros para que se possa providenciar a manutenção das atividades do órgão. Assim, o FIR repercute contabilmente na evidenciação de passivos contingentes em contas de controle, que, posteriormente, serão admitidos no patrimônio para reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência. Assim, conforme destaca a DF – Diretoria de Finanças, *“não se vislumbra a devolução de um recurso que esteja declarado como existente via FIR e reconhecido no Controle da Disponibilidade por Destinação de Recurso – DDR, tal conduta provocaria um desajuste para cumprimento das obrigações quando da ocorrência do fato gerador e posterior pagamento no vencimento”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tais conclusões foram corroboradas posteriormente pela Lei Estadual nº 20.873/21, Lei Orçamentária Anual do Estado do Paraná para o exercício de 2022, que excluiu do conceito de saldo financeiro os valores inscritos em restos a pagar, inclusive os reconhecidos como provisões ou passivos contingentes nas contabilidades dos demais Poderes e órgãos constitucionais, nos seguintes termos:

“Art. 3º [...]

§ 7º Para efeito de apuração do saldo financeiro de que trata o § 6º deste artigo, serão deduzidos os valores inscritos em restos a pagar, bem como aqueles reconhecidos como provisões ou passivos contingentes na contabilidade dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.”

A DIJUR – Diretoria Jurídica, por sua vez, apresentou jurisprudência do TCM-GO - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás de que, não havendo previsão legal de sua devolução, os recursos financeiros decorrentes aplicações financeiras se caracterizam como receitas pertencentes ao respectivo Poder, nos seguintes termos:

“CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. RECEITAS ADVINDAS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS. RECEITAS DE ALIENAÇÕES DE BENS. RESPONDER ao consulente, relativamente ao mérito, que:

1. Não havendo previsão legal para a restituição dos lucros auferidos com as aplicações financeiras, pode a Câmara Municipal manter a posse sobre tais recursos, utilizando-os para o cumprimento de suas despesas orçamentárias, previstas originalmente na Lei Orçamentária Anual ou incluídas por meio de Decreto de abertura de créditos adicionais, observando, em qualquer caso, os limites estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal;

2. A Lei Orçamentária Anual deverá prever a arrecadação da respectiva receita, em respeito ao princípio da Universalidade Orçamentária, porém, a mera ausência formal dessa previsão no citado documento legal não lhes retira o caráter de receitas públicas orçamentárias. As receitas percebidas em razão das aplicações financeiras são classificadas como receitas correntes patrimoniais e, caso sejam arrecadadas e utilizadas pela Câmara Municipal, devem ser contabilizadas pelo Legislativo para posterior consolidação;

3. No que diz respeito às receitas advindas de alienação de bens de capital, o Tribunal já se posicionou nas Resoluções RC nº 041/03, RC nº 026/05 e RC nº 026/07, cujos entendimentos se mantêm.”

(TCMGO, ACÓRDÃO – AC CON N.00012/2020, PROCESSO: 13692/19, Relator: Conselheiro Substituto Flávio Monteiro de Andrada Luna, voto vencedor do Conselheiro Revisor: Joaquim Alves de Castro Neto)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A DIJUR também citou o entendimento do TCE-CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará no mesmo sentido, nos seguintes termos:

1. As Câmaras Municipais podem realizar a aplicação financeira das suas disponibilidades de caixa, desde que não interfira no cumprimento das suas obrigações financeiras, que não afronte o princípio do equilíbrio orçamentário e que observe as condições de proteção e prudência financeiras;
2. Em respeito aos princípios constitucionais da separação e da autonomia dos poderes, a receita fruto dos recursos auferidos com aplicações financeiras pertence ao Legislativo.
3. A existência de saldo financeiro na Câmara de Vereadores resultante de rendimentos financeiros não enseja devolução ou compensação. Porém, mediante lei municipal que assim autorize, poderá o Poder Executivo descontar do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo os referidos saldos existentes no final do exercício, em conformidade com os princípios do equilíbrio orçamentário e da eficiência, principalmente no que concerne à otimização da administração financeira das contas do município.” (Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco – TCE-PE, Processo nº 1600926-5, Relatora: Conselheira Teresa Duere)

Por fim, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias do Rio Grande do Sul, Lei Estadual nº 15.873/22, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023, estabelece que todas as receitas geradas ou arrecadadas, a qualquer título, no âmbito da Administração Direta, serão obrigatoriamente recolhidas à conta do Tesouro do Estado, exceto os rendimentos provenientes das aplicações financeiras dos duodécimos dos Poderes Judiciário e Legislativo, incluído o do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos seguintes termos:

“Art. 46. Todas as receitas geradas ou arrecadadas, a qualquer título, no âmbito da Administração Direta, serão obrigatoriamente recolhidas à conta do Tesouro do Estado, exceto os rendimentos provenientes das aplicações financeiras dos duodécimos dos Poderes Judiciário e Legislativo, incluído o do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, os recursos auferidos ao Poder Judiciário advindos da gestão dos depósitos judiciais e as receitas provenientes das Leis nº 8.960, de 28 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a Taxa Judiciária; nº 8.121, de 30 de dezembro de 1985, Regimento de Custas; nº 14.634, de 15 de dezembro de 2014, que institui a Taxa Única de Serviços Judiciais; nº 12.613, de 8 de novembro de 2006, que dispõe sobre a arrecadação da taxa judiciária, custas e emolumentos judiciais, e dá outras providências; nº 7.220, de 13 de dezembro de 1978, que autoriza o Poder Judiciário a instituir o Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário – FRPJ, e dá outras providências; nº 12.692, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre os emolumentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos serviços notariais e de registro, cria o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral, institui o Fundo Notarial e Registral e dá outras providências; nº 11.579, de 5 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Reaparelhamento do Ministério Público – FRMP, e dá outras providências; nº 14.791, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados – FRBL; nº 11.934, de 24 de junho de 2003, que cria o Fundo de Reaparelhamento do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências; Resolução nº 2.889, de 9 de setembro de 2003, que cria o Fundo de Reaparelhamento da Assembleia Legislativa e dá outras providências; bem como as receitas destinadas ao Fundo de Aparentamento da Defensoria Pública – FADEP, criado pela Lei nº 10.298, de 16 de novembro de 1994.” (grifo nosso)

Frente ao exposto, entendo que o questionamento dos presentes autos deve ser respondido em tese, nos seguintes termos:

Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

Com a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?

Resposta: Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I - Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

Com a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?

Resposta: Os rendimentos de aplicação financeira dos recursos duodecimais pertencentes aos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado do Paraná não são abrangidos pela vedação e pelo conceito de “saldo financeiro”, previstos no art. 168, §1º e §2º, da Constituição Federal, inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial por fundos financeiros, desde que haja a respectiva previsão legal.

II - Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

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

Plenário Virtual, 13 de outubro de 2022 – Sessão Virtual nº 14.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente