

ARTIGO TÉCNICO ESPECIALIZADO

REGRAS PARA DEVOLUÇÃO DOS SALDOS DE DUODÉCIMOS E INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS

Responsabilidade Fiscal, Gestão das Disponibilidades Financeiras e Observância dos Princípios Constitucionais.

SÍNTESE DO ARTIGO

A devolução de saldos de duodécimos e a inscrição de restos a pagar são procedimentos legítimos e complementares da gestão financeira das Câmaras Municipais, desde que realizados em conformidade com a Constituição Federal, a legislação financeira e as normas de contabilidade aplicada ao setor público.

Prof. MILTON MENDES BOTELHO

Especialista em Direito Público
Especialista em Gestão Pública Municipal
Auditor Interno



Introdução

A gestão dos recursos financeiros destinados às Câmaras Municipais exige planejamento, responsabilidade fiscal e rigorosa observância das normas constitucionais e de contabilidade aplicado ao setor público. É comum divergências de entendimentos quanto ao período de devolução dos saldos dos duodécimos e a inscrição de restos a pagar no Poder Legislativo.

Entre as questões que frequentemente suscitam dúvidas estão o desejo dos Presidentes de Câmaras guardarem durante o ano valores em conta da Câmara para devolverem só no final do exercício para fazer uma promoção política. Diante da inércia dos órgãos de controle interno e de alguns tribunais de contas, passamos a ver nas redes sociais posts vergonhosos e comprovando ingerência de recursos públicos. Este encarte tratará sobre a devolução obrigatória da devolução dos saldos de duodécimos ao Poder Executivo e a possibilidade de inscrição de despesas em restos a pagar ao final do exercício financeiro.

Embora sejam matérias distintas, estão diretamente relacionadas, pois a apuração dos valores que devem ser restituídos à Tesouraria Municipal depende da correta identificação das disponibilidades de financeiras e dos compromissos financeiros regularmente assumidos pelo Poder Legislativo. A linguagem contábil utilizada para definir estas disponibilidades é o “provisionamento de despesas”, que exige análise contábil e financeira.

A Constituição Federal, especialmente os artigos 29-A e 168, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecem as diretrizes fundamentais para o tratamento dessas operações.

A Natureza dos Duodécimos e a Devolução dos Saldos Financeiros

A Câmara Municipal não possui autonomia orçamentária, financeira e patrimonial, é definida como uma “unidade gestora”, que custeia suas atividades conforme o “plano de contas da despesa” constante do orçamento do Município e financeiramente recebe os “duodécimos” que obrigatoriamente possuem seus registros conforme as normas de contabilidade pública e são consolidados por esfera de governo.

No entanto, a Câmara possui autonomia administrativa e institucional para exercer suas competências constitucionais, como órgão do Poder Legislativo, sem personalidade jurídica própria distinta da pessoa jurídica municipal. Assim, a Câmara Municipal não arrecada receitas, não faz concessões ou permissões de uso, não aliena bens e não possui finalidade típica de gestão patrimonial.

Nos termos do art. 168 da Constituição Federal, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo devem ser entregues pelo Executivo conforme cronograma mensal de desembolso previamente aprovado, concluindo o valor do duodécimo até o dia 20 de cada mês, em parcelas duodecimais, observados os limites constitucionais aplicáveis.

Esses repasses possuem natureza de transferência financeira entre órgãos integrantes do mesmo ente federativo. Consequentemente, não constituem nova receita orçamentária do Município, assim

como a devolução de seus saldos não representa, por si só, uma nova arrecadação. Entendimento contábil e financeiro incontestável.

A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, acrescentou o § 2º ao art. 168 da Constituição Federal, estabelecendo expressamente que “os saldos financeiros decorrentes dos duodécimos devem ser restituídos” ao caixa único do Tesouro do ente federativo ou deduzidos das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. Portanto, a Câmara Municipal não possui liberdade para incorporar definitivamente às suas disponibilidades financeiras as sobras de duodécimos não utilizadas no exercício anterior, tampouco para transferi-las a fundos como forma de afastar a restituição, diante da vedação contida no § 1º do mesmo dispositivo constitucional.

A apuração do saldo disponível para devolução exige, entretanto, critérios técnicos. Não se deve confundir saldo bancário com disponibilidade financeira livre de compromissos. Antes de promover a restituição, o corpo técnico da Câmara Municipal deve realizar a conciliação bancária e contábil, identificar as obrigações pendentes de pagamento, os restos a pagar regularmente inscritos, os valores de terceiros e os demais compromissos financeiros que devam permanecer cobertos reconhecidos como provisionamento. Fatos que devem ser comprovados com relatório de auditoria do órgão de controle interno do Poder Legislativo ou acompanhado de nota explicativa da unidade contábil.

O valor passível de devolução corresponde, assim, ao saldo financeiro efetivamente existente não comprometido com provisionamento, após a consideração das obrigações legítimas e dos recursos que não podem receber outra destinação. Esse entendimento encontra respaldo na Consulta nº 951.427 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), julgada em 4 de outubro de 2017, que reconheceu a necessidade de deduzir das disponibilidades financeiras os valores comprometidos com restos a pagar processados e não processados.

Posteriormente, na Consulta nº 1.148.618, julgada em 6 de novembro de 2024, o TCEMG reafirmou a aplicação do § 2º do art. 168 da Constituição Federal quanto à restituição das sobras financeiras ou à sua dedução nos repasses do exercício seguinte.

Saldo X Despesa Provisionada e Retenções

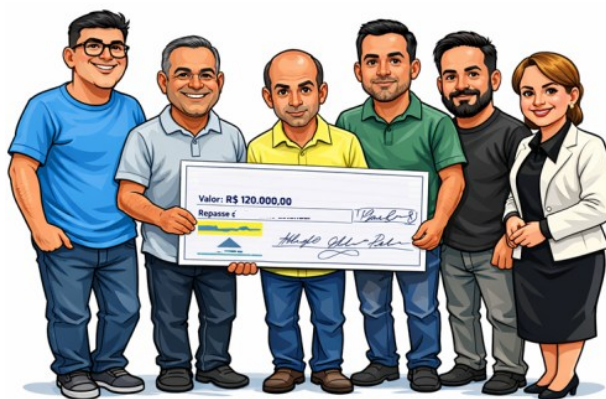
O acompanhamento mensal das disponibilidades financeiras da Câmara Municipal é uma atividade de auditoria de monitoramento. Ou seja, o órgão de controle interno do Poder Legislativo deve incluir no seu Plano Anual de Auditoria Interna (PAAI), o monitoramento do recebimento dos duodécimos, as despesas liquidadas e não liquidadas e o provisionamento de outras obrigações financeiras do órgão, tais como: 13º provisionado, 1/3 férias conforme quadro de férias previamente definido, despesa a ser contraída conforme Plano Anual de Contratação e quadro de cotas trimestrais da despesa, nos termos do art. 47 da lei nº 4.320/64, assim demonstrado:

ORDEM	DESCRIÇÃO	NO MÊS	ATÉ O MÊS	DISPONIBILIDADE
1	Duodécimos Recebidos	1.000.000,00	5.000.000,00	5.000.000,00
2	Despesas de Folha (agentes políticos e públicos)	356.282,00	2.137.692,00	2.862.308,00
3	Obrigações Patronais	78.382,04	470.292,24	2.392.015,76
4	Provisionamento de 13º	71.256,40	427.538,40	1.964.477,36
5	Provisionamento de 1/3 e férias	23.752,13	142.512,80	1.821.964,56
6	Provisionamento de saldo para Contratações no Exercício	150.000,00	900.000,00	921.964,56
7	Despesas de Custeio Liquidadas em Aberto	322.450,40	466.152,00	455.812,56
8	Despesas de custeio não liquidadas	36.255,00	267.421,00	188.391,56
9	Retenções (IRRF, ISSQN e Consignados)	12.526,00	15.455,20	172.936,36
10	Retenções (INSS empregado)	19.595,51	19.595,51	153.340,85
	SUPERÁVIT VERIFICADO	-70.499,48	153.340,85	153.340,85
SALDO BANCÁRIO DISPONÍVEL				2.392.015,76
(-) DESPESAS PROVISIONADAS				570.051,20
(-) PROVISIONAMENTO PARA CONTRATAÇÕES NO EXERCÍCIO				900.000,00
(-) DESPESAS EMPENHADAS EM ABERTO				733.573,00
(-) RETENÇÕES				35.050,71
TOTAL				2.238.674,91
SALDO DISPONÍVEL PARA DEVOLUÇÃO À TESOUREARIA DO PODER EXECUTIVO				153.340,85

* Valores lançados de forma aleatória pelo autor

A exemplificação do quadro demonstra que existe saldo bancário. No entanto, a disponibilidades para devolução no mês é definida após a dedução das despesas provisionadas, empenhadas e os valores de retenções. Portanto, o monitoramento deve ser mensal e a devolução deve ocorrer regularmente, de forma planejada e no mínimo bimestralmente.

Foto do Checão



A prática da entrega de cheques simbólicos por presidentes de Câmaras a prefeitos é um ato bastante comum no encerramento de exercícios financeiros para marcar a devolução à prefeitura de sobras dos duodécimos repassados ao Legislativo. É uma cena constrangedora para os especialistas em gestão pública, é uma exposição de parlamentares municipais fazendo posts em redes sociais devolvendo valores ao Poder Executivo, como se fosse um feito extraordinário. Trata-se de uma obrigação constitucional, que existe regras claras de finanças públicas que precisam ser cumpridas. Portanto, esse tipo de atitude configura promoção pessoal, infringindo o disposto no § 1º do art. 37 da

Constituição Federal.

Em alguns Municípios a Casa Legislativa faz uma solenidade de entrega simbólica de cheque ao Poder Executivo, destacando que é referente à “antecipação da devolução de recursos da economia do Legislativo”. Ainda direciona o uso dos valores devolvidos que é para aplicação em áreas específicas, o que é vedado pelas normas constitucionais.

Embora as devoluções de saldos dos duodécimos não utilizados pelo legislativo ocorram por transferência bancária, o "cheque simbólico gigante" é utilizado como recurso de marketing político para demonstrar controle de gastos, economia de verba pública e transparência administrativa aos cidadãos. Os órgãos de controle interno e externo devem alertar que essa prática pode configurar promoção pessoal e os responsáveis estão sujeitos a sanções.

A Devolução Durante o Exercício Financeiro

A restituição dos recursos excedentes não precisa ocorrer exclusivamente em 31 de dezembro. É juridicamente possível que a Câmara Municipal promova devoluções durante o exercício financeiro, desde que sejam preservados os recursos necessários ao cumprimento de suas obrigações e observadas as normas aplicáveis, conforme demonstrado no quadro acima.

Essa providência deve ser precedida de avaliação técnica da situação financeira da unidade gestora, considerando a execução orçamentária, os compromissos assumidos, as despesas previstas e a programação dos desembolsos. Não existe, porém, na Constituição Federal, determinação geral que obrigue todas as Câmaras Municipais a realizar devoluções mensais. A regra constitucional disciplina a restituição do saldo financeiro ou sua dedução no exercício subsequente.

Por outro lado, a manutenção deliberada de elevados saldos financeiros sem necessidade administrativa demonstrada, sem planejamento dos desembolsos ou sem justificativa técnica pode revelar deficiência de gestão, especialmente quando os recursos permanecem ociosos exclusivamente para permitir uma devolução concentrada ao término do exercício.

A autonomia administrativa do Legislativo não autoriza a retenção arbitrária de recursos públicos. Cabe ao Presidente da Câmara assegurar que as disponibilidades sejam administradas segundo os princípios da eficiência, economicidade, razoabilidade e responsabilidade fiscal. Assim, quando houver disponibilidade comprovadamente excedente, é recomendável que a Presidência avalie sua devolução regular, mediante procedimento formal, devidamente documentado e acompanhado pela unidade de Contabilidade e pelo Órgão de Controle Interno.

A ausência de devolução planejada, isoladamente considerada, não configura ilegalidade automática, pois a própria Constituição admite a restituição ao encerramento do exercício ou a dedução nos duodécimos seguintes. A irregularidade dependerá da demonstração de descumprimento normativo, desvio de finalidade ou prática incompatível com os deveres de boa administração.

A Devolução dos Duodécimos e o Limite de Gastos com Folha de Pagamento

Uma questão relevante refere-se ao limite estabelecido no § 1º do art. 29-A da Constituição Federal, segundo o qual a Câmara Municipal não poderá gastar mais de 70% dos duodécimos que são efetivamente repassados com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos vereadores. Para essa finalidade, considera-se como base de cálculo o montante dos duodécimos efetivamente recebidos do Poder Executivo. A devolução de recursos financeiros à Tesouraria Municipal não reduz, por si só, a base de cálculo desse limite constitucional.

Conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), na Consulta nº 886.346, julgada em 7 de agosto de 2013, a apuração deve considerar os recursos efetivamente repassados à Câmara Municipal durante o exercício financeiro, ainda que parte desses valores seja posteriormente devolvida ao Poder Executivo ou permaneça como saldo financeiro, observados, em qualquer hipótese, os limites constitucionais aplicáveis aos próprios repasses.

Portanto, o montante restituído à Tesouraria Municipal não deve ser subtraído da base de cálculo do limite de 70% destinado aos gastos com folha de pagamento, sob pena de distorção da apuração constitucional. Entretanto, merece atenção específica o tratamento contábil e jurídico conferido às disponibilidades financeiras que, não sendo devolvidos até 31 de dezembro, são deduzidos das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, conforme estabelece o § 2º do art. 168 da Constituição Federal.

Nesse contexto, surge o questionamento sobre a forma de considerar essas deduções na apuração dos duodécimos efetivamente repassados, especialmente porque o § 1º do art. 29-A da Constituição Federal utiliza a expressão “receita” para definir a base de cálculo do limite de gastos com folha de pagamento.

O questionamento ganha relevância pois a Câmara Municipal não possui receita orçamentária própria decorrente dos repasses financeiros recebidos do Poder Executivo, embora esses valores sejam considerados sua “receita” para fins de aplicação do limite constitucional previsto no § 1º do art. 29-A. O problema reside no fato de que o saldo financeiro mantido na conta bancária da Câmara já integrou a base de cálculo dos gastos com folha de pagamento no exercício em que ocorreu o repasse original. Assim, caso esse mesmo saldo, posteriormente compensado nas parcelas duodecimais do exercício seguinte, seja novamente considerado na composição da base de cálculo, poderá ocorrer duplicidade na apuração dos recursos destinados ao Legislativo.

Diante dessa situação, torna-se necessário esclarecer se os valores mantidos em caixa ao final do exercício e posteriormente deduzidos dos duodécimos do exercício seguinte devem integrar novamente a base de cálculo dos 70% ou dela ser excluídos, evitando-se a dupla consideração dos mesmos recursos financeiros. Trata-se de questão que exige adequada interpretação do § 1º do art. 29-A e do § 2º do art. 168 da Constituição Federal, de modo a assegurar a correta apuração do limite constitucional de gastos com folha de pagamento.

A Possibilidade de Inscrição de Restos a Pagar pela Câmara Municipal

A inscrição de restos a pagar constitui procedimento previsto na legislação financeira e não representa, por si só, irregularidade administrativa. O art. 36 da Lei nº 4.320/1964 considera restos a pagar as despesas legalmente empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, distinguindo-as em processadas e não processadas.

Os restos a pagar processados correspondem às despesas cujo objeto já foi executado e regularmente liquidado, mas cujo pagamento ainda não ocorreu. Os restos a pagar não processados referem-se às despesas empenhadas que, ao encerramento do exercício, ainda não foram integralmente liquidadas, observadas as condições legais para sua manutenção.

Dessa forma, a Câmara Municipal pode inscrever restos a pagar, inclusive relativos a despesas habituais de funcionamento, quando a obrigação tiver sido regularmente constituída e não houver ocorrido seu pagamento até o encerramento do exercício.

A natureza rotineira da despesa não constitui, isoladamente, impedimento legal à inscrição. O que deve ser examinado é a regularidade do empenho, a efetiva existência da obrigação, a situação da liquidação e o cumprimento das exigências de responsabilidade fiscal. Entretanto, a inscrição de restos a pagar não pode ser utilizada como expediente para transferir artificialmente obrigações financeiras ao exercício seguinte ou ocultar desequilíbrios na execução orçamentária. A programação financeira deve priorizar o pagamento tempestivo das despesas exigíveis, evitando a formação desnecessária de passivos.

A Responsabilidade Fiscal e a Disponibilidade Financeira

O art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece restrição específica para os últimos dois quadrimestres do mandato do titular de Poder ou órgão, vedando a contratação de obrigações que não possam ser integralmente cumpridas no período ou que tenham parcelas exigíveis no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa.

Na apuração dessa disponibilidade devem ser considerados os encargos e as despesas comprometidas a pagar até o encerramento do exercício, conforme o parágrafo único do referido artigo. A norma alcança também os responsáveis pela gestão financeira das Câmaras Municipais, observadas as particularidades do mandato de seus dirigentes.

Cabe esclarecer que o art. 42 da LRF não estabelece proibição absoluta de inscrição de restos a pagar. Sua finalidade é impedir a assunção de obrigações sem adequada cobertura financeira no período legalmente delimitado. Mesmo fora dos últimos dois quadrimestres do mandato, a administração deve observar o planejamento, a transparência e o equilíbrio fiscal previstos no § 1º do art. 1º da LRF.

Consequentemente, a existência de dotação orçamentária e de empenho válido não dispensa o acompanhamento da disponibilidade financeira e da capacidade de pagamento da Câmara. A inscrição de restos a pagar não processados também exige avaliação quanto à efetiva manutenção

do compromisso. Empenhos sem fundamento ou relativos a obrigações que não subsistem não devem ser artificialmente preservados para justificar a retenção de disponibilidades financeiras.

Os Restos a Pagar e a Apuração do Saldo a Devolver

A devolução de duodécimos deve preservar os recursos financeiros necessários à quitação dos restos a pagar regularmente constituídos. Não se considera adequada a restituição de valores comprometidos com obrigações legítimas quando essa operação comprometer a capacidade de pagamento da Câmara.

Por exemplo, se a Câmara Municipal encerrar o exercício financeiro com disponibilidade financeira de R\$ 200 mil, dos quais R\$ 60 mil estejam comprometidos com restos a pagar válidos e integralmente respaldados por documentação, o saldo potencialmente disponível para devolução será de R\$ 140 mil, desde que inexistam outros encargos ou restrições financeiras.

Os recursos destinados à cobertura dos restos a pagar não representam sobra financeira livre. Sua permanência deve estar devidamente demonstrada nos registros contábeis e nas conciliações de encerramento. Caso ocorra posteriormente o cancelamento legítimo de restos a pagar não processados, os valores que deixarem de estar comprometidos deverão ser considerados na apuração das disponibilidades e submetidos à devolução ou ao ajuste financeiro cabível, observadas as orientações do Tribunal de Contas competente.

O TCEMG, na Consulta nº 951.427, reconheceu a necessidade de considerar o cancelamento posterior desses compromissos na apuração dos recursos financeiros destinados ao Legislativo. Dessa maneira, o Presidente da Câmara deve assegurar que a devolução dos duodécimos não comprometa obrigações legalmente assumidas, mas também não utilize inscrições artificiais de restos a pagar para manter recursos sem finalidade legítima.

A Responsabilidade do Presidente da Câmara e a Atuação do Controle Interno

Compete ao Presidente da Câmara Municipal, na condição de responsável pela gestão administrativa e financeira do Legislativo, assegurar a regular aplicação dos duodécimos, a manutenção do equilíbrio financeiro e o correto tratamento das obrigações assumidas.

Essa responsabilidade compreende a adoção de medidas para evitar despesas sem cobertura, impedir a retenção injustificada de disponibilidades excedentes e assegurar a confiabilidade dos demonstrativos contábeis.

A unidade administrativa da Contabilidade deverá promover a conciliação das contas, identificar os compromissos financeiros, registrar corretamente os restos a pagar e demonstrar os valores efetivamente disponíveis para restituição.

O Órgão de Controle Interno do Legislativo cabe acompanhar esses procedimentos, avaliar a regularidade das inscrições e dos cancelamentos, verificar a compatibilidade entre os saldos bancários e as obrigações financeiras e recomendar medidas corretivas quando identificar inconsistências ou riscos de descumprimento da legislação.

A atuação preventiva desses órgãos contribui para preservar a autonomia do Legislativo, proteger os direitos dos credores e assegurar transparência na administração dos recursos públicos.

Orientação Preventiva

A devolução de saldos de duodécimos e a inscrição de restos a pagar são procedimentos legítimos e complementares da gestão financeira das Câmaras Municipais, desde que realizados em conformidade com a Constituição Federal, a legislação financeira e as normas de contabilidade aplicada ao setor público.

Os recursos recebidos em forma de duodécimos e não utilizados devem ser restituídos ao caixa único do Tesouro Municipal ou deduzidos das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, observando-se a existência de obrigações financeiras regularmente assumidas.

A Câmara Municipal pode inscrever restos a pagar processados e não processados, inclusive relativos a despesas de funcionamento, desde que atendidos os requisitos legais, preservada a cobertura financeira exigível e respeitadas as regras de responsabilidade fiscal.

A manutenção de disponibilidades financeiras deve corresponder às necessidades reais da unidade gestora, não se justificando a retenção deliberada de valores excedentes como instrumento de promoção pessoal ou conveniência política de seus dirigentes.

A divulgação de devoluções deve observar o caráter institucional e informativo da publicidade administrativa, especialmente a vedação constitucional à promoção pessoal prevista no § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

A boa gestão dos duodécimos não se mede pelo tamanho do cheque apresentado publicamente, mas pela legalidade das despesas, pelo equilíbrio das contas, pelo cumprimento das obrigações e pela transparência na utilização dos recursos. A restituição de saldos financeiros representa o cumprimento de um dever de gestão pública, e não um benefício pessoal concedido pelo Presidente da Câmara ao Município.

MILTON MENDES
BOTELHO:50243268653

Assinado de forma digital por MILTON MENDES
BOTELHO:50243268653
Dados: 2026.10.30 10:30:40 -03'00'

Prof. MILTON MENDES BOTELHO

Especialista em Direito Público
Especialista em Gestão Pública Municipal
Auditor Interno