



|                                |   |                                     |
|--------------------------------|---|-------------------------------------|
| <b>PROCESSO Nº</b>             | : | <b>198.650-3/2025</b>               |
| <b>PRINCIPAL</b>               | : | <b>CÂMARA MUNICIPAL DE CONFRESA</b> |
| <b>ASSUNTO</b>                 | : | <b>CONSULTA FORMAL</b>              |
| <b>RELATOR</b>                 | : | <b>CONSELHEIRO GUILHERME MALUF</b>  |
| <b>MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº</b> | : | <b>37/2025/SNJUR</b>                |

**Excelentíssimo Conselheiro Valter Albano,**

(Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo)

1. Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Confresa/MT, Sr. Ederson da Cunha, por meio do Ofício nº 297/2025, acerca da legalidade de aplicações financeiras com recursos de duodécimos, classificação e gestão das receitas geradas, possibilidade de criação de fundo especial e incidência dos limites constitucionais. Foram formuladas oito questões, que abrangem desde a possibilidade de aplicação financeira propriamente dita até os reflexos dessas receitas nos limites do art. 29-A da Constituição Federal e a devolução de saldos conforme a EC nº 109/2021, nos seguintes termos:

1. É possível, sob o aspecto legal, que as Câmaras Municipais realizem aplicações financeiras dos recursos repassados por duodécimos em mercado financeiro, fundos de investimento, ou aplicação em renda fixa, a exemplo da poupança?
2. Caso positivo, os recursos devem ser aplicados na mesma instituição financeira responsável pela gestão dos recursos recebidos?
3. As receitas percebidas, fruto das aplicações no mercado financeiro, fundos de investimentos, ou aplicações de renda fixa, a exemplo da poupança, são classificadas em que tipo de receita? E caso sejam arrecadadas e utilizadas pelas Câmara Municipais, devem ser contabilizadas pelo Legislativo para posterior consolidação?
4. Considerando que o artigo 29-A da Constituição Federal visa coibir aumentos desproporcionais nos repasses financeiros às câmaras municipais, as despesas realizadas com recursos próprios, cuja origem não esteja vinculada diretamente ao repasse de duodécimo – como, por exemplo, aplicações no mercado financeiro, fundos de investimento, ou aplicações de renda fixa, a exemplo da poupança – devem ou não ser incluídas no cálculo do limite constitucional previsto no referido dispositivo?





5. Os recursos provenientes das aplicações financeiras no mercado financeiro e demais rendimentos financeiros (a exemplo dos juros bancários decorrentes da manutenção de recurso do repasse em conta poupança), constituem receitas patrimoniais próprias e não se confundem com o saldo financeiro do duodécimo eventualmente não utilizado ao término do exercício financeiro, afastando-se, assim, da obrigação prevista na Emenda Constitucional nº 109/2021, que exige a devolução ou compensação dos recursos não aplicados?

6. As Câmaras Municipais poderão prever nas suas propostas orçamentárias a arrecadação dessas receitas de rendimentos decorrentes de aplicações no mercado financeiro, fundos de investimentos, ou aplicações de renda fixa, a exemplo da poupança?

7. É possível e legal a criação, pelas Câmaras Municipais, de fundo especial destinado exclusivamente ao recebimento e administração das receitas auferidas das aplicações no mercado financeiro, fundos de investimento, ou aplicações de renda fixa, a exemplo da poupança, realizadas com recursos repassados mediante duodécimos?

8. Em sendo positiva a resposta deste TCE-MT sobre os itens de consulta 1 e 5 acima, é necessária a criação de um fundo, pelas Câmaras Municipais, para que não haja a compensação ou devolução, ao fim do exercício, dos recursos provenientes das aplicações financeiras em mercado financeiro, fundos de investimento e demais rendimentos financeiros (a exemplo dos rendimentos decorrentes da manutenção de recursos do repasse de duodécimo em conta poupança)?

2. Em conformidade com o art. 3º, parágrafo único, III, "a", da Resolução Normativa nº 13/2021-TP, esta manifestação da Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (SNJur) foi elaborada para subsidiar o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (CPNJur), nos termos do art. 63, IV, do RITCE/MT.

3. Nos tópicos seguintes, apresentar-se-á a síntese do parecer da Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), seguida da análise desta SNJur e da proposta de encaminhamento.

#### Síntese do Parecer Técnico da Segecex

4. A Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), após exame dos requisitos formais, opinou pela admissibilidade da consulta formulada, com fundamento nos arts. 222 e 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RITCE/MT) e nos arts. 78 a 81 do Código de Processo de Controle Externo (CPCE-MT). Reconheceu-se a legitimidade do Presidente da Câmara Municipal de Confresa como autoridade





consulente, bem como a formulação da consulta em tese e a pertinência temática dos questionamentos, relacionados à aplicação e contabilização de recursos públicos e à interpretação da Emenda Constitucional nº 109/2021.

5. No mérito, a Segecex manifestou-se no sentido de que é juridicamente possível a realização de aplicações financeiras pelas Câmaras Municipais com recursos oriundos de duodécimos, desde que observadas as diretrizes de economicidade, eficiência e segurança institucional, bem como que os recursos estejam depositados em instituições financeiras oficiais, conforme o art. 164, § 3º, da Constituição Federal e jurisprudência do STF (ADI 2.661/DF e ADI 3.075/DF).

6. Em relação à classificação contábil dos rendimentos, o parecer destacou que tais receitas configuram receitas orçamentárias patrimoniais e devem ser contabilizadas pela Câmara Municipal, observando-se o princípio da universalidade orçamentária (art. 165, § 5º, inciso I, da CF/88). Apontou ainda que, conforme a Resolução de Consulta nº 06/2012 do próprio TCE-MT, essas receitas devem ser somadas ao duodécimo para fins de cálculo do limite de despesa com folha de pagamento previsto no art. 29-A, § 1º, da Constituição Federal.

7. No tocante à obrigatoriedade de devolução dos saldos não utilizados ao final do exercício, inclusive os oriundos de aplicações financeiras, a Segecex entendeu que tais recursos integram o conceito de saldo financeiro sujeito à devolução ou compensação, conforme dispõe o § 2º do art. 168 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Para tanto, invocou o princípio da gravitação jurídica e precedentes do STF, da STN e de Tribunais de Contas (TCE-PR, TCM-GO, TCE-PE), reforçando que os rendimentos financeiros seguem o destino do bem principal, qual seja, os duodécimos.

8. O parecer também opinou pela impossibilidade de criação de fundos especiais pelas Câmaras Municipais com recursos do duodécimo, incluindo rendimentos de aplicações, por expressa vedação constitucional (§ 1º do art. 168 da CF/88), conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e jurisprudência correlata.

9. Por fim, foi proposta a seguinte ementa para a consulta:

**Câmara Municipal. Receita. Aplicação de recursos no mercado financeiro. Banco oficial ou em instituições autorizadas por lei nacional.**





### **Devolução dos rendimentos das aplicações financeiras. Criação de Fundo.**

1. É possível a aplicação dos recursos recebidos por meio do duodécimo pela Câmara Municipal no mercado financeiro, desde que não haja prejuízo ao cumprimento das obrigações financeiras da instituição e
2. As aplicações financeiras de liquidez imediata, tais como Tesouro Direto, Certificados de Depósitos Bancários, Fundos de Investimentos, Contas remuneradas e Poupança são consideradas disponibilidades de caixa e devem ser depositadas em qualquer instituição financeira oficial ou em instituições financeiras previstas em lei de caráter nacional, conforme dispõe o § 3º, art. 164 da Constituição Federal.
3. As receitas recebidas como remuneração das aplicações no mercado financeiro são consideradas receitas orçamentárias patrimoniais e devem ser contabilizadas pelo Poder Legislativo e, caso não sejam utilizados no exercício em curso, devem ser devolvidos ao caixa único do Tesouro Municipal ou terão seus valores deduzidos nas primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, junto com eventuais saldos financeiros do duodécimo, nos termos do § 2º do art. 168 da Constituição Federal.
4. Os rendimentos de aplicações devem estar previstos na Lei Orçamentária Anual, tendo em vista que são considerados receitas orçamentárias patrimoniais e, por força do princípio orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal).
5. É vedada a transferência de recursos provenientes dos repasses duodecimais, incluindo os rendimentos de aplicações financeiras a fundos, conforme dispõe o §1º do art. 168 da Constituição Federal.

---

#### **Análise da SNJur**

---

10. De acordo com o Regimento Interno (RITCE-MT), este Tribunal de Contas decidirá sobre consulta formal que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos (art. 222):

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III – conter precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;





V – indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;

VI – ser instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assessoria técnica, jurídica e/ou autoridade consultante.

11. Além disso, em obediência aos ditames do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (CPCE-MT), a consulta não será admitida pelo relator quando (art. 81):

I - envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico;

II - exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo consultante;

III - não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas;

IV - já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser identificados na decisão de indeferimento.

12. Dessa forma, para verificar o atendimento dos requisitos de admissibilidade, foi elaborada a tabela 1, que apresenta de forma resumida os requisitos que foram atendidos e os que não foram.

**Tabela 1. Análise de admissibilidade**

| Requisito de admissibilidade  | Fundamento  | Situação        |
|---|---|-----------------|
| Foi formulada por autoridade legítima?  | Art. 222, I e art. 223, II do RITCE-MT e art. 78, parágrafo único, do CPCE-MT | <b>Atendido</b> |
| Foi formulada em tese?  | Art. 222, II, do RITCE-MT e art. 80, II, do CPCE-MT                           | <b>Atendido</b> |
| Contém precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida | Art. 222, III, do RITCE-MT e art. 80, I, do CPCE-MT                           | <b>Atendido</b> |





|   |   |                     |
|---|---|---------------------|
| quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas? |   |                     |
| Versa sobre matéria de competência deste TCE?   | Art. 222, IV, do RITCE-MT                           | <b>Atendido</b>     |
| Foram indicados todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão que pretende ver respondida?                   | Art. 222, V, do RITCE-MT e art. 80, III, do CPCE-MT | <b>Atendido</b>     |
| Foi instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultante?                                     | Art. 222, VI, do RITCE-MT                           | <b>Não atendido</b> |

Fonte: elaborada pela equipe.

13. Verificou-se que a consulta preenche os requisitos exigidos pelos arts. 222 e 223 do Regimento Interno do TCE/MT e pelos arts. 78 a 81 do Código de Processo de Controle Externo (CPCE/MT), notadamente quanto à legitimidade do consultante, formulação em tese, clareza dos quesitos e pertinência temática. Embora ausente o parecer jurídico da autoridade consultante, a Segecex justificou tal ausência e reconheceu o interesse público do tema, nos termos do art. 222, § 1º, do RITCE/MT.

14. No tocante à possibilidade jurídica de aplicação de recursos do duodécimo pelas Câmaras Municipais, corrobora-se o entendimento da Segecex: observados os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e economicidade (CF/88, art. 37, caput), é legítima a realização de aplicações financeiras temporárias, desde que os recursos não possuam destinação imediata e que sejam observadas as diretrizes do art. 164, § 3º, da CF/88 — que exige a utilização de instituição financeira oficial ou autorizada por lei nacional.

15. O TCE/MT já havia se posicionado nesse sentido por meio da Resolução de Consulta nº 06/2012, entendimento que permanece válido após a EC nº 109/2021, desde que os rendimentos auferidos sejam tratados como receitas patrimoniais e estejam sujeitas à devolução, nos termos do art. 168, § 2º, da CF/88.





16. A jurisprudência do TCU reforça o dever de eficiência na gestão de recursos públicos, considerando como dano ao erário a não aplicação de recursos temporariamente disponíveis (ex: Acórdãos TCU nº 1.087/2015, 7.484/2015, 10.043/2015). Tribunais como o TCE/SC, TCE/PE, TCM/GO e TCE/PI também reconhecem a possibilidade de aplicação financeira por órgãos legislativos, desde que observada a devolução dos saldos e a limitação de gastos do art. 29-A da CF/88.

17. No que tange à classificação das receitas, concorda-se que os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras devem ser classificados como receitas orçamentárias patrimoniais, sujeitas à contabilização no Legislativo para fins de consolidação das contas públicas, nos termos da Portaria STN nº 548/2015 e do princípio da universalidade orçamentária.

18. Quanto à criação de fundos especiais, a Emenda Constitucional nº 109/2021 veda expressamente a transferência de recursos oriundos de duodécimos para fundos públicos (§ 1º do art. 168 da CF/88), entendimento confirmado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Nota Técnica SEI nº 57145/2022) e reafirmado por diversos Tribunais de Contas. Assim, eventual instituição de fundo com esses recursos configura transgressão à norma constitucional.

19. No tocante ao art. 29-A da Constituição Federal, destaca-se que os limites de gasto total do Legislativo devem ser observados independentemente da origem dos recursos utilizados. Assim, despesas realizadas com receitas oriundas de aplicações financeiras devem ser computadas para fins de controle dos limites do caput e § 1º do dispositivo, conforme entendimento reiterado pelo TCE-MT (RC nº 06/2012) e pelo TCM/GO.

20. Importa registrar, contudo, que essa compreensão não é unânime no âmbito dos Tribunais de Contas. Em julgamento recente (Acórdão nº 2476/2022 – Tribunal Pleno), o Tribunal de Contas do Estado do Paraná adotou interpretação mais restrita do § 1º do art. 168 da Constituição Federal, concluindo que a vedação à destinação de recursos do duodécimo a fundos especiais não se estenderia aos rendimentos financeiros derivados de aplicações, por se tratarem de receitas públicas distintas. Segundo tal entendimento, os rendimentos configurariam variação patrimonial aumentativa autônoma, não sendo alcançados pela vedação constitucional quando houver previsão legal específica autorizando sua destinação a fundo próprio — como no caso do Fundo de Reequipamento





do Judiciário (FUNREJUS).

21. Se reconhece a consistência argumentativa da posição do TCE/PR, especialmente no que se refere à técnica de interpretação restritiva de normas constitucionais limitadoras. Todavia, entende que, na ausência de disciplina legal específica e diante da natureza acessória dos rendimentos financeiros em relação aos recursos originários do duodécimo, prevalece o regime jurídico-financeiro estabelecido para o montante principal. Essa compreensão está em consonância com o princípio da unidade de tesouraria, com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 327/2020 e 2605/2018) e com a Resolução de Consulta nº 06/2012 do próprio TCE-MT).

22. Ainda que legítimo o debate federativo sobre o tema, entende-se que qualquer exceção à regra de vinculação entre principal e rendimento deve estar expressamente autorizada em lei local específica e ser submetida a controle rigoroso quanto à sua compatibilidade com os princípios da gestão fiscal responsável e da transparência orçamentária.

23. Por fim, conclui-se que a ementa proposta pela Segecex está tecnicamente adequada, recomendando-se apenas ajustes redacionais.

**Câmara Municipal. Duodécimo e Outras Receita. Aplicação de recursos no mercado financeiro. Banco oficial ou instituições autorizadas por lei nacional. Devolução dos rendimentos das aplicações financeiras. Criação de Fundo.**

1. É possível que a Câmara Municipal realize aplicações financeiras com recursos recebidos a título de duodécimo, desde que as operações sejam efetuadas exclusivamente em instituições financeiras oficiais ou autorizadas por lei nacional, nos termos do § 3º do art. 164 da Constituição Federal, observando os critérios de segurança, liquidez e economicidade, e sem prejuízo ao cumprimento das obrigações institucionais do Poder Legislativo.

2. Os rendimentos das aplicações financeiras constituem receitas orçamentárias de natureza patrimonial, devem ser previstos na Lei Orçamentária Anual e, se não utilizados no exercício, devem ser devolvidos ao caixa único do Tesouro ou compensados nas parcelas do exercício subsequente, nos termos do § 2º do art. 168 da Constituição Federal.

3. É vedada às Câmaras Municipais a criação de fundos especiais para o recebimento e a gestão dos rendimentos financeiros decorrentes de aplicações realizadas com recursos do duodécimo, nos termos do § 1º do art. 168 da Constituição Federal.





## Proposta de encaminhamento à CPNJur

4. Considerando-se os fundamentos apresentados pela Segecex e analisados por esta Secretaria, sugere-se ao Presidente da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur que:

- a) apresente a consulta para deliberação da CPNJur e, após, caso de acordo, recomende ao Conselheiro Relator que conheça a consulta e vote pela aprovação de ementa, tendo como base as opções do seguinte quadro comparativo;

| PROPOSTA DA SEGECEX   | PROPOSTA DA SNJUR   |
|---|---|
| <p><b>Câmara Municipal. Receita. Aplicação de recursos no mercado financeiro. Banco oficial ou em instituições autorizadas por lei nacional. Devolução dos rendimentos das aplicações financeiras. Criação de Fundo.</b></p> <p>1. É possível a aplicação dos recursos recebidos por meio do duodécimo pela Câmara Municipal no mercado financeiro, desde que não haja prejuízo ao cumprimento das obrigações financeiras da instituição e</p> <p>2. As aplicações financeiras de liquidez imediata, tais como Tesouro Direto, Certificados de Depósitos Bancários, Fundos de Investimentos, Contas remuneradas e Poupança são consideradas disponibilidades de caixa e devem ser depositadas em qualquer instituição financeira oficial ou em instituições financeiras previstas em lei de caráter nacional, conforme dispõe o § 3º, art. 164 da Constituição Federal.</p> <p>3. As receitas recebidas como remuneração das aplicações no mercado financeiro são consideradas receitas orçamentárias patrimoniais e devem ser contabilizadas pelo Poder Legislativo e, caso não sejam utilizados no exercício em curso, devem ser devolvidos ao caixa único do Tesouro Municipal ou terão seus valores deduzidos nas primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, junto com eventuais saldos financeiros do duodécimo, nos termos do § 2º do art. 168 da Constituição Federal.</p> <p>4. Os rendimentos de aplicações devem estar previstos na Lei Orçamentária Anual, tendo em vista que são considerados receitas orçamentárias patrimoniais e, por força do princípio orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, inciso I, da Constituição Federal).</p> <p>5. É vedada a transferência de recursos provenientes dos repasses duodecimais, incluindo os rendimentos de aplicações financeiras a fundos,</p> | <p><b>Câmara Municipal. Duodécimo e Outras Receita. Aplicação de recursos no mercado financeiro. Banco oficial ou instituições autorizadas por lei nacional. Devolução dos rendimentos das aplicações financeiras. Criação de Fundo.</b></p> <p>1. É possível que a Câmara Municipal realize aplicações financeiras com recursos recebidos a título de duodécimo, desde que as operações sejam efetuadas exclusivamente em instituições financeiras oficiais ou autorizadas por lei nacional, nos termos do § 3º do art. 164 da Constituição Federal, observando os critérios de segurança, liquidez e economicidade, e sem prejuízo ao cumprimento das obrigações institucionais do Poder Legislativo.</p> <p>2. Os rendimentos das aplicações financeiras constituem receitas orçamentárias de natureza patrimonial, devem ser previstos na Lei Orçamentária Anual e, se não utilizados no exercício, devem ser devolvidos ao caixa único do Tesouro ou compensados nas parcelas do exercício subsequente, nos termos do § 2º do art. 168 da Constituição Federal.</p> <p>3. É vedada às Câmaras Municipais a criação de fundos especiais para o recebimento e a gestão dos rendimentos financeiros decorrentes de aplicações realizadas com recursos do duodécimo, nos termos do § 1º do art. 168 da Constituição Federal.</p> |





conforme dispõe o §1º do art. 168 da Constituição Federal.

- b) encaminhe cópia da Resolução de Consulta nº 06/2012.

Cuiabá-MT, 28 de maio de 2025.

(assinaturas digitais disponíveis no endereço eletrônico: [www.tce.mt.gov.br/assinatura](http://www.tce.mt.gov.br/assinatura))

**RODRIGO ARES BARBOSA DE MELLO**

Auditor Público Externo

*De acordo:*

**LISANDRA HARDY BARROS**

Auditora Pública Externa

Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo

