

## **CONSULTA N. 951427**

**Consulente:** Hélder Sávio Silva

**Procedência:** Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes

**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

### **EMENTA**

CONSULTA. ENCERRAMENTO DE EXERCÍCIO. SALDO DAS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS. REPASSE DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO. DEDUÇÃO DO MONTANTE COMPROMETIDO COM O PAGAMENTO DOS RESTOS A PAGAR. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PELA EDILIDADE APÓS O ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO. DEDUÇÃO PELO EXECUTIVO DO MONTANTE DE RECURSOS A SER REPASSADO AO LEGISLATIVO A TÍTULO DE DUODÉCIMO.

1. Para efeito de repasse financeiro ao Poder Legislativo no ano subsequente, todo o montante comprometido com o pagamento dos restos a pagar – processados e não processados – deverá ser deduzido do saldo de disponibilidades existentes em caixa em 31 de dezembro de cada exercício.

2. Ressalta-se, no entanto, que, depois de encerrado o exercício financeiro, o numerário correspondente ao cancelamento de restos a pagar pela Edilidade deverá ser deduzido pelo Executivo do montante de recursos a ser repassado ao Legislativo, a título de duodécimo, no ano em que se efetivar a anulação do empenho, em consonância com o disposto no art. 38 da Lei n. 4.320, de 1964.

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 30/11/2016**

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Hélder Sávio Silva, presidente da Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes, por meio da qual formula o seguinte questionamento:

Optando o Legislativo Municipal pela não devolução dos saldos em 31 de dezembro e havendo restos a pagar processados e não processados com disponibilidade financeira suficiente, o valor a ser deduzido do repasse financeiro ao Legislativo no exercício seguinte deverá, ou não, considerar o montante destes restos a pagar?

Autuados e distribuídos à minha relatoria, os autos foram encaminhados à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, a qual embora tenha informado que o Tribunal ainda não se manifestou, especificamente, sobre a indagação do consulente, apresentou decisões e pareceres desta Corte em que questões semelhantes foram objeto de análise.

É o relatório, no essencial.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **Preliminar**

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:  
NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

### **Mérito**

Conforme relatado, o consulente procura saber se o valor dos restos a pagar, processados e não processados deverá ser deduzido do saldo financeiro existente no caixa da Câmara ao final do exercício, para fins de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo no ano subsequente.

Inicialmente, é importante destacar que, por meio da Instrução Normativa nº 08/03, o Tribunal disciplinou a forma como as Câmaras Municipais devem proceder caso, ao final do exercício, possuam saldo financeiro positivo. A esse respeito, confira-se o teor do § 3º do art. 3º da mencionada norma:

Art. 3º

(...)

§ 3º - As Câmaras Municipais poderão devolver à tesouraria das Prefeituras o saldo de caixa existente em 31 de dezembro. O saldo de caixa que permanecer em poder das Câmaras Municipais, em 31 de dezembro, deverá ser deduzido do repasse financeiro do exercício imediatamente seguinte.

Em diversas consultas posteriores o Tribunal reafirmou o seu entendimento positivado no art. 3º, § 3º, da Instrução Normativa nº 08/03. No âmbito do processo nº 874067, por exemplo, o Conselheiro Eduardo Carone, valendo-se das lições de Heraldo Reis<sup>1</sup>, teceu as seguintes considerações acerca do que o Poder Legislativo Municipal deve fazer com o saldo financeiro remanescente:

Os valores monetários apurados em caixa, no encerramento do exercício, na Câmara Municipal, identificados como saldo financeiro da execução do programa de trabalho no âmbito deste órgão, podem ser entregues ao Executivo Municipal a fim de integrar o saldo final da Tesouraria na Prefeitura”.

(...)

E arremata o autor: “por outro lado, o saldo de caixa do exercício anterior, se continuar em poder da Câmara, deve ser contabilizado à responsabilidade desse órgão e ser tratado como parte liberada dos recursos orçamentários do presente exercício para execução do seu programa de trabalho, em consonância com o determinado pela Constituição Federal” (Consulta nº 874067, Rel. Cons. Eduardo Carone Costa, Sessão de 29/8/12.)

Portanto, não há dúvidas de que as Câmaras Municipais dispõem de duas alternativas para lidar com as sobras de recursos ao final do exercício: ou devolvem ao Poder Executivo o saldo financeiro remanescente, ou permanecem com esse montante em caixa, sendo que, nessa última hipótese, tais valores deverão ser descontados do repasse a ser efetuado ao Legislativo no exercício subsequente<sup>2</sup>.

Resta saber se, para fins desse desconto, o Executivo deverá deduzir o valor financeiro integral existente em caixa na Câmara ao final do exercício ou apenas a diferença entre o saldo financeiro bruto em caixa e o montante correspondente aos restos a pagar processados e não processados.

Quanto a esse ponto, em duas oportunidades o Tribunal posicionou-se a respeito do alcance da expressão “saldo de caixa”, constante na parte final do art. 3º, § 3º, da Instrução Normativa nº 08/03. Na Consulta nº 874067, foi aprovado o entendimento de que “o mencionado saldo em ‘caixa’ corresponde às disponibilidades financeiras existentes em caixa e bancos, **após a dedução dos valores comprometidos até 31 de dezembro** (Consulta nº 874067, Rel. Cons. Eduardo Carone Costa, Sessão de 29/8/12) (grifo nosso).

No mesmo sentido foi o parecer emitido no âmbito da Consulta nº 800718:

**A pretensa sobra de recursos deve ser alvo de conciliação bancária antes de ser devolvida**, uma vez que **essa sobra pode estar atrelada a cheques** ainda não compensados, depósitos, **saldo de restos a pagar**, numerários em trânsito e outros valores similares. Ou seja, a sobra de numerário não se traduz em sobra de recursos, tendo em vista que essa pode estar comprometida com despesas ou obrigações já

---

<sup>1</sup> REIS, Heraldo da Costa. **Relações Financeiras Câmara – Prefeitura**. 4.ed. Rio de Janeiro: IBAM/CDM, 1991, p. 54.

<sup>2</sup> Ainda que a Câmara tenha discricionariedade para decidir qual das duas alternativas lhe é mais viável, o Tribunal de Contas vem alertando os jurisdicionados para que essa escolha leve em consideração o contexto orçamentário e financeiro da Edilidade, notadamente as obrigações já assumidas pelo Legislativo no decorrer do exercício que se finda. (Consulta nº 713085, Rel. Cons. Wanderley Ávila, Sessão de 9/8/06, Consulta 748002, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada, Sessão de 21/5/08).

realizadas, mas pendentes de pagamento (Consulta nº 800718, Rel. Cons. em exercício Licurgo Mourão, Sessão de 2/9/09) (grifo nosso).

Embora as duas consultas tenham deixado claro que o saldo de caixa a ser deduzido pelo Executivo no repasse do exercício seguinte corresponda à diferença entre as disponibilidades financeiras totais em favor da Câmara e os valores já comprometidos com outras despesas, entendendo ser necessário diferenciar a situação dos restos a pagar processados e não processados.

Em relação aos restos a pagar processados, veja-se que o direito do credor de receber o devido pagamento já foi reconhecido pela Administração, uma vez que a despesa foi liquidada. Assim, se o Poder Público, por exemplo, já atestou formalmente que o bem foi entregue, que o serviço foi prestado ou que a obra foi concluída o credor fará jus a receber a sua contraprestação.

Desse modo, havendo recursos financeiros em caixa, eles já estarão comprometidos com o pagamento da despesa daquele exercício que foi liquidada e inscrita em restos a pagar processados. Nesse caso, o valor da despesa liquidada passa a compor o passivo exigível do Poder Legislativo.

Veja-se que a 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, explica que:

Segundo o art. 63 da Lei nº 4.320/1964, **a liquidação** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, **é a verificação de um passivo exigível já existente** (grifo nosso).

Com efeito, na linha do entendimento consolidado nas Consultas nºs 874067 e 800718, considerando que parcela dos recursos financeiros em caixa da Câmara está comprometida com o pagamento de restos a pagar processados no exercício, tem-se que esse valor deverá ser deduzido da disponibilidade financeira do Legislativo. Assim, após efetuada essa dedução, o saldo de caixa remanescente em poder da Câmara será descontado do repasse realizado pelo Executivo no exercício seguinte.

A questão assume outros contornos quando se analisam os restos a pagar não processados. Nessa hipótese, a Administração ainda não atestou que o pretense credor terá direito de receber o pagamento, uma vez que a despesa ainda não foi liquidada. Sendo assim, ao final do exercício, o Poder Público não sabe, por exemplo, se o bem entregue corresponde ao que foi solicitado, ou se o serviço ou a obra foram executados adequadamente. Somente no exercício seguinte, após a verificação do direito do credor, é que os restos a pagar não processados serão liquidados ou não.

Caso reste comprovado que o credor não executou corretamente a sua obrigação, a Administração não liquidará a despesa e, conseqüentemente, deixará de efetuar o pagamento correspondente.

Importante frisar que, embora orçamentariamente, com base no art. 35, inciso II, da Lei nº 4.320/64, o simples empenho seja suficiente para comprometer os recursos necessários para arcar com a despesa correspondente, tem-se que, com base na nova contabilidade pública, “um passivo deve ser reconhecido no Balanço Patrimonial quando for provável que uma saída

de recursos envolvendo benefícios econômicos seja exigida em liquidação de uma obrigação presente e o valor pelo qual essa liquidação se dará possa ser determinado em bases confiáveis”<sup>3</sup>.

Sendo assim, como a situação dos restos a pagar não processados é incerta, na medida em que não se sabe de antemão quais despesas serão liquidadas e pagas no exercício seguinte, não se mostra adequado aplicar, nesse caso, o raciocínio desenvolvido acima para os restos a pagar processados.

Isso porque, se a Câmara deduzir da sua disponibilidade de caixa o valor correspondente a todos os restos a pagar (processados e não processados) e, ao longo do exercício seguinte, deixar de liquidar e pagar algumas dessas despesas, ela terá ficado com recursos financeiros que, a princípio, deveriam ter sido devolvidos ao Poder Executivo ao final do ano ou, ao menos, ter sido descontados do repasse efetuado à Edilidade, conforme determina a Instrução Normativa nº 08/03.

Dessa forma, o mais correto em relação aos restos a pagar não processados é deixar de deduzi-los das disponibilidades de caixa do Poder Legislativo no encerramento do exercício, uma vez que ainda não há certeza de que haverá dispêndio de recursos financeiros para o seu pagamento, já que a despesa correspondente sequer foi liquidada.

Excepcionalmente, contudo, no caso de obrigações contraídas que não puderam ser liquidadas até o final do exercício por razões imprevisíveis ou alheias à vontade do gestor, admite-se que o Poder Legislativo, de forma motivada, deduza das suas disponibilidades financeiras esses valores inscritos em restos a pagar não processados. No caso de um investimento ou de uma obra em execução, por exemplo, é possível que a Câmara, a fim de evitar prejuízos orçamentários futuros, contabilize esses valores e desconte o montante empenhado do saldo de caixa, ainda que a despesa não tenha sido liquidada.

Cumpra destacar que, nessas hipóteses excepcionais, não é razoável que o Poder Legislativo permaneça durante um longo período sem liquidar as despesas inscritas em restos a pagar não processados ou sem cancelar os empenhos respectivos. Note-se que o Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 47.064/16, estabeleceu que “as inscrições dos RPNP [restos a pagar não processados] de que trata o art. 5º que não forem liquidadas até 30 de junho de 2017 deverão ser obrigatoriamente canceladas nesta data pela Unidade Executora”. Assim, na ausência de norma municipal específica nesse sentido, sugere-se a adoção da regra estadual por analogia.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo ao questionamento formulado pelo consultante nos seguintes termos: para fins de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo no ano subsequente, o valor comprometido com o pagamento dos restos a pagar processados e, excepcionalmente, dos não processados, deverá ser deduzido do saldo financeiro existente em caixa na Câmara ao final do exercício.

---

<sup>3</sup> Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista dos autos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONCEDIDA VISTA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

7ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 05/04/2017

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

#### RETORNO DE VISTA

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta subscrita pelo Sr. Hélder Sávio Silva, Presidente da Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes, por meio da qual solicita a este Tribunal de Contas que se manifeste acerca do seguinte questionamento:

- *Optando o Legislativo Municipal pela não devolução dos saldos em 31 de dezembro, e havendo Restos a Pagar Processados e Não Processados com disponibilidade financeira suficiente, o valor a ser deduzido do repasse financeiro ao Legislativo no exercício seguinte deverá ou não considerar o montante destes Restos a Pagar?*

Na Sessão de 30/11/2016, o Relator, Conselheiro Cláudio Terrão manifestou-se, em síntese, da seguinte forma:

*(...) para fins de cálculo do duodécimo a ser repassado ao legislativo no ano subsequente, o valor comprometido com o pagamento dos restos a pagar processados, e, **excepcionalmente**, dos não processados, deverá ser deduzido do saldo financeiro existente em caixa na Câmara ao final do exercício.(destaquei).*

Ato contínuo, os Conselheiros Wanderley Ávila, Mauri Torres e Conselheiro Substituto Hamilton Coelho acompanharam o voto do Relator e, em seguida, pedi vista dos autos para melhor analisar a questão.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Concordo com o posicionamento do Relator exceto quanto ao termo “**excepcionalmente**” que antecede a expressão “Restos a Pagar Não Processados”, tendo em vista que **a devolução ao Poder Executivo do saldo financeiro apurado pela Câmara Municipal, ao final de cada exercício, não poderá ser revertido para esta caso algumas destas despesas venham a ser posteriormente liquidadas.**

Explico-me melhor: apesar de ser incerta a situação destas quanto ao efetivo pagamento, como bem destaca o Relator, **ela não é taxativa**, podendo existir situações que ensejarão a liquidação destas despesas.

Assim, entendo que o procedimento correto será **deduzir todo o montante inscrito em Restos a Pagar (Processados e Não Processados) do saldo financeiro existente em caixa na Câmara Municipal ao final do exercício**, pois ele poderá ser utilizado parcialmente ou em sua totalidade em outros exercícios financeiros. Destaco, ainda, que o Presidente da Câmara, como ordenador de despesas, deverá assumir o compromisso de devolver ao Poder Executivo o valor relativo aos Restos a Pagar Não Processados que não forem liquidados nos exercícios seguintes, em razão de sua estrita vinculação e, ainda, promover o cancelamento das respectivas notas de empenho.

Por fim, é importante frisar que **uma vez devolvidos os recursos financeiros destinados ao pagamento dos “Restos a Pagar Não Processados,” estes não mais retornarão aos cofres do Poder Legislativo**, e, no caso de ocorrer a liquidação destas despesas, o Orçamento do respectivo exercício ficará comprometido.

## III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, assim respondo à pergunta do consulente: para fins de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo no ano subsequente, todo o montante comprometido com o pagamento dos Restos a Pagar – Processados e Não Processados – deverá ser deduzido do saldo financeiro existente em caixa, devendo o Presidente da Câmara assumir o compromisso de devolver ao Poder Executivo os valores relativos às despesas que não forem posteriormente liquidadas, bem como de promover o cancelamento das respectivas notas de empenho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Neste caso, vou manter meu posicionamento.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ.

(PRESENTE À SESSÃO A SUBPROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

29ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 04/10/2017

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

### RETORNO DE VISTA

#### I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Hélder Sávio Silva, Presidente da Associação dos Municípios da Microrregião dos Campos das Vertentes, que tece considerações acerca de consultas anteriormente respondidas por este Tribunal e formula o seguinte questionamento:

Considerando o entendimento dos ilustres Conselheiros deste Tribunal, expresso na resposta às consultas nº 800.718 e 716.010 que concluíram que “ao final de cada exercício, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento” pelos princípios da unidade orçamentária e da universalidade aplicados aos orçamentos públicos;

Considerando que o § 3º do art. 3º da Instrução Normativa nº 08/2003 da egrégia Corte de Contas estabelece que o saldo de caixa que permanecer em poder das Câmaras Municipais, em 31 de dezembro, deverá ser deduzido do repasse financeiro do exercício imediatamente seguinte;

Considerando que a Instrução Normativa nº 08/2003 e as diversas consultas emitidas sobre o tema não foram claras quanto à inclusão ou não do montante das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, registradas em Restos a Pagar no montante a ser devolvido ao Executivo Municipal;

Pergunta-se:

(...)

Optando o Legislativo Municipal pela não devolução dos saldos em 31 de dezembro, e havendo Restos a Pagar Processados e Não Processados com disponibilidade financeira suficiente, o valor a ser deduzido do repasse financeiro ao Legislativo no exercício seguinte deverá ou não considerar o montante destes Restos a Pagar?

Na Sessão Plenária de 30/11/2016, admitida a consulta, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, apresentou parecer nos seguintes termos:

Dessa forma, o mais correto em relação aos restos a pagar não processados é deixar de deduzi-los das disponibilidades de caixa do Poder Legislativo no encerramento do exercício, uma vez que ainda não há certeza de que haverá dispêndio de recursos financeiros para o seu pagamento, já que a despesa correspondente sequer foi liquidada. Excepcionalmente, contudo, no caso de obrigações contraídas que não puderam ser liquidadas até o final do exercício por razões imprevisíveis ou alheias à vontade do gestor, admite-se que o Poder Legislativo, de forma motivada, deduza das suas disponibilidades financeiras esses valores inscritos em restos a pagar não processados. No caso de um investimento ou de uma obra em execução, por exemplo, é possível que a

Câmara, a fim de evitar prejuízos orçamentários futuros, contabilize esses valores e desconte o montante empenhado do saldo de caixa, ainda que a despesa não tenha sido liquidada.

Cumpra destacar que, nessas hipóteses excepcionais, não é razoável que o Poder Legislativo permaneça durante um longo período sem liquidar as despesas inscritas em restos a pagar não processados ou sem cancelar os empenhos respectivos. Note-se que o Estado de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 47.064/16, estabeleceu que “as inscrições dos RPNP [restos a pagar não processados] de que trata o art. 5º que não forem liquidadas até 30 de junho de 2017 deverão ser obrigatoriamente canceladas nesta data pela Unidade Executora”. Assim, na ausência de norma municipal específica nesse sentido, sugere-se a adoção da regra estadual por analogia.

(...)

Em face do exposto, respondo ao questionamento formulado pelo consultante nos seguintes termos: para fins de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Legislativo no ano subsequente, o valor comprometido com o pagamento dos restos a pagar processados e, excepcionalmente, dos não processados, deverá ser deduzido do saldo financeiro existente em caixa na Câmara ao final do exercício.

Naquela ocasião, pediu vista o Conselheiro José Alves Viana, que, na Sessão de 5/4/2017, apresentou seu parecer, para divergir parcialmente do Relator, conforme a seguir:

Concordo com o posicionamento do Relator exceto quanto ao termo “**excepcionalmente**” que antecede a expressão “Restos a Pagar Não Processados”, tendo em vista que **a devolução ao Poder Executivo do saldo financeiro apurado pela Câmara Municipal, ao final de cada exercício, não poderá ser revertido para esta caso algumas destas despesas venham a ser posteriormente liquidadas.**

Assim, entendo que o procedimento correto será **deduzir todo o montante inscrito em Restos a Pagar (Processados e Não Processados) do saldo financeiro existente em caixa na Câmara Municipal ao final do exercício**, pois ele poderá ser utilizado parcialmente ou em sua totalidade em outros exercícios financeiros. Destaco, ainda, que o Presidente da Câmara, como ordenador de despesas, deverá assumir o compromisso de devolver ao Poder Executivo o valor relativo aos Restos a Pagar Não Processados que não forem liquidados nos exercícios seguintes, em razão de sua estrita vinculação e, ainda, promover o cancelamento das respectivas notas de empenho.

Por fim, é importante frisar que **uma vez devolvidos os recursos financeiros destinados ao pagamento dos “Restos a Pagar Não Processados,” estes não mais retornarão aos cofres do Poder Legislativo**, e, no caso de ocorrer a liquidação destas despesas, o Orçamento do respectivo exercício ficará comprometido.

(...)

Em face do exposto, assim respondo à pergunta do consultante: para fins de cálculo do duodécimo a ser repassado ao Poder Legislativo no ano subsequente, todo o montante comprometido com o pagamento dos Restos a Pagar – Processados e Não Processados – deverá ser deduzido do saldo financeiro existente em caixa, devendo o Presidente da Câmara assumir o compromisso de devolver ao Poder Executivo os valores relativos às despesas que não forem posteriormente liquidadas, bem como de promover o cancelamento das respectivas notas de empenho.

Na sequência, o Relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, manteve seu posicionamento e, logo após, pediu vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, para melhor desencadeamento da minha linha de raciocínio, entendo necessário fazer algumas ponderações gerais que delimitam o tema em debate com o intuito de deixar ainda mais clara e estreme de dúvida a questão para o consulente.

O questionamento formulado não decorre especificamente de dúvida de natureza contábil, mas reside na incerteza de qual procedimento deve ser adotado em relação ao saldo das disponibilidades financeiras existentes em 31 de dezembro, para resguardar direitos próprios e de terceiros que transacionaram com a Administração Pública.

Quando digo resguardar direitos, refiro-me à responsabilidade e ao interesse da Administração Pública na busca da eficiente e eficaz aplicação dos recursos públicos postos à sua disposição, nos termos consignados no orçamento, especialmente em tempos de escassez de recursos financeiros.

De fato, como destacado pelo consulente, os procedimentos a serem adotados pela Câmara de Vereadores, em relação às disponibilidades financeiras ao término do exercício financeiro, já foram objeto de exame por este Tribunal, mormente nas Consultas nº 874.067, 800.718, 896.488, 716.010 e 684.661. E, apesar de as respostas dadas nessas consultas não terem dirimido a dúvida nos termos suscitados pelo ora consulente, penso, por outro lado, que a essência do tema pode sim ser delas extraído.

Do questionamento formulado, verifica-se, desde logo, ter sido noticiada previamente pelo consulente a opção de não promover a devolução das disponibilidades financeiras existentes em 31 de dezembro, as quais são suficientes para acobertar os restos a pagar processados e não processados. Dito isso, o consulente pergunta se o montante dos restos a pagar inscritos deve ser deduzido do valor que o Poder Executivo repassará ao Legislativo no exercício financeiro subsequente.

Como exaustivamente tratado nos processos de contas, na doutrina e na legislação correlata, os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis, componentes da dívida flutuante, e são classificados como despesas empenhadas e não adimplidas até o término do exercício financeiro. É dizer, no transcorrer do exercício financeiro e observadas as disponibilidades orçamentárias, o gestor poderá realizar despesa cuja liquidação e respectivo pagamento somente ocorrerão no ano vindouro, em virtude das condições envolvidas no processo de contratação do bem ou serviço.

Precedem à inscrição em restos a pagar procedimentos que conferem à autoridade competente pela prática do ato a certeza de que a despesa então empenhada representa, naquele momento, garantia ao fornecedor de que, atendidas as condições acordadas, seja em contrato, ajuste ou convênio, a Administração Pública honrará a respectiva obrigação.

A clássica divisão preconizada na Lei nº 4.320, de 1964, distingue os restos a pagar entre processados e não processados. Quanto ao primeiro, o estágio da liquidação da despesa já ocorreu, ou seja, o bem foi entregue ou foi prestado o serviço, confirmando o compromisso do Poder Público de pagar o valor correspondente à despesa ao credor. Nessa hipótese, não pairam dúvidas de que a Administração Pública deverá quitar o valor devido em momento posterior, *in casu*, no exercício financeiro subsequente.

Relativamente aos restos a pagar não processados, a despesa pública é empenhada, mas falta ainda cumprimento de condição para exigibilidade do crédito, ou seja, por algum motivo, a obrigação não foi ainda cumprida pelo fornecedor. Isso não quer dizer, porém, que não haja

compromisso assumido pelo Poder Público e muito menos que o valor correspondente não deve ser reconhecido como despesa pública, a qual deverá ser registrada nas demonstrações contábeis próprias.

O registro contábil de tais compromissos, no passivo circulante, cumpre, primeiramente, exigência legal de evidenciar de forma transparente e fidedigna a situação financeira de determinado órgão ou entidade e assunção de obrigação perante terceiros.

Daí o porquê, no caso de não ter havido a liquidação e, por consequência, de não ter sido paga a obrigação ao final do exercício financeiro, a despesa deverá, nos termos da lei, ser inscrita em restos a pagar não processados, na forma do art. 36 da Lei nº 4.320, de 1964, desde que atendidas as condicionantes ali impostas.

A linha de entendimento de que seja devolvida toda a disponibilidade de caixa nas situações em que o gestor não puder motivar, isto é, atestar que comprovadamente os restos a pagar não processados serão decerto liquidados, poderá, de fato, como bem ponderou o Conselheiro José Alves Viana, onerar os recursos financeiros do exercício financeiro subsequente, os quais já estariam vinculados a outras despesas, tendo em vista o princípio do equilíbrio orçamentário.

Em verdade, o fato de o gestor inscrever uma despesa no encerramento do exercício financeiro em restos a pagar não processados implica, por si só, comprovada motivação de que a despesa será, em momento próximo, liquidada. Caso contrário, o procedimento correto seria cancelar o empenho e, portanto, nessa hipótese, não seria sequer promovida a inscrição da correspondente despesa em restos a pagar.

Deve ser ressaltado, porém, o comando contido na parte final do art. 38 da Lei nº 4.320, de 1964, nestes termos: “Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar”. (Destaquei).

Em razão dessas disposições legais, depois de encerrado o exercício financeiro, o numerário correspondente ao cancelamento de restos a pagar pela Edilidade deverá ser deduzido pelo Executivo do montante de recursos a ser repassado ao Legislativo, a título de duodécimo, no ano em que se efetivar a anulação do empenho.

Posto isso, não se mostra razoável determinar a devolução dos recursos financeiros destinados a acobertar restos a pagar não processados, uma vez que, diante da perspectiva de seu processamento, não haveria o correspondente lastro financeiro, onerando exercícios financeiros futuros.

Contudo, diante da realidade apresentada por muitos municípios mineiros, em que os restos a pagar se arrastam por anos, sem efetivo gerenciamento pelos administradores públicos, é de se reconhecer que a manutenção dos restos a pagar não processados indefinidamente no passivo financeiro do ente municipal pode acarretar o aprisionamento dos recursos financeiros nos cofres do Poder Legislativo, o que representaria desserviço à coletividade.

Porém, vislumbro que essa realidade somente é constatada nos municípios que não possuem regras próprias acerca do gerenciamento dos restos a pagar, situação que, a propósito, fere os princípios da gestão fiscal responsável, consolidados na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe no § 1º do art. 1º:

Art. 1º [...]

§ 1º - **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das**

contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Destaques meus).

Dessa forma, é prudente e salutar o entendimento esposado pelo Relator ao orientar os gestores quanto à edição de normas específicas para tratar da matéria e, na ausência dessas, adotar, por analogia, as disposições do Decreto Estadual nº 47.064, de 2016, com vistas a dar cumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### III – DECISÃO

Por todo exposto, acompanhando em parte o Relator, respondo objetivamente ao consulente que: **para efeito de repasse** financeiro ao Poder Legislativo no ano subsequente, todo o montante comprometido com o pagamento dos restos a pagar – processados e não processados – deverá ser deduzido do saldo de disponibilidades existentes em caixa em 31 de dezembro de cada exercício.

Ressalto, no entanto, que, depois de encerrado o exercício financeiro, o numerário correspondente ao cancelamento de restos a pagar pela Edilidade deverá ser deduzido pelo Executivo do montante de recursos a ser repassado ao Legislativo, a título de duodécimo, no ano em que se efetivar a anulação do empenho, em consonância com o disposto no art. 38 da Lei nº 4.320, de 1964.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu vou aderir à redação final trazida pelo Conselheiro Gilberto Diniz.

O Conselheiro Wanderley Ávila havia me acompanhado. Como vota Vossa Excelência?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, eu entendo que estas três respostas são para min, na totalidade, iguais. Mas eu li e reli e acompanho o Conselheiro José Alves Viana, que é mais didático.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

O Conselheiro Substituto Hamilton Coelho votou na substituição da Conselheira Adriene Andrade. Como vota Vossa Excelência?

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Altero o posicionamento inicial para acompanhar o voto-vista do Conselheiro Gilberto Diniz, pois, em verdade, o Poder Executivo deverá abater, do repasse do duodécimo ao Legislativo, a parcela retida pela Casa Legislativa que sobejou os compromissos financeiros (restos a pagar processados e não processados) existentes ao encerramento do exercício.

Exemplifico: na hipótese de disponibilidade financeira de R\$100.000,00 (cem mil reais) e compromissos de R\$70.000,00 (setenta mil reais), correspondentes a restos a pagar processados e não processados, a parcela a ser abatida pelo Poder Executivo será de apenas R\$30.000,00 (trinta mil reais).

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, eu já havia acompanhado o voto de Vossa Excelência, continuo acompanhando Vossa Excelência, que aderiu ao voto do Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, QUE ENCAMPOU A REDAÇÃO FINAL PROPOSTA PELO CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ. VENCIDOS, QUANTO A REDAÇÃO FINAL, OS CONSELHEIROS JOSÉ ALVES VIANA E WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

fg

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer de Consulta** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**Coord. Sistematização, Publicação das  
Deliberações e Jurisprudência**