



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

PARECER PAR - GACS PSS - 7565/2017

PROCESSO TC/MS	: TC/1239/2014
PROTOCOLO	: 1483101
UNIDADE JURISDICIONADA	: CAMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRAO
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	: MILTON ALVES PEREIRA
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	: JERSON DOMINGOS

|

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. **IRREGULAR.** DISPONIBILIDADES DE CAIXA DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL. MANUTENÇÃO EM CAIXA DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS NÃO UTILIZADAS E NÃO COMPROMETIDAS. PAGAMENTO DE DIÁRIAS A TERCEIRO CONTRATADO DA ADMINISTRAÇÃO.

1.DO ESCOPO DA ANÁLISE

Já consta dos autos o parecer PAR-AUDITORIA – 3737/2016 (fls. 94/167), conforme preceitua o art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS).

Assim, tendo em vista os questionamentos propostos por essa Auditoria, constantes da peça PAR-AUDITORIA – 3737/2016, e a Resposta à Intimação constante das fls. 178/189, este parecer limitar-se-á a analisar os seguintes documentos, com objetivo de esclarecer os pontos controversos:

- PAR-AUDITORIA – 3737/2016 (fls. 94/167)
- Resposta à Intimação (fls. 178-189);

2. DOS PONTOS CONTROVERSOS.

2. 1 – Da análise das contas pela Auditoria – Corpo Especial



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Quanto ao item 1 da Resposta à Notificação elaborada pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Figueirão, Milton Alves Pereira, arguindo que a presente prestação de contas já fora objeto de análise pela 3ª Inspeção de Controle Externo, recebendo desta parecer favorável, essa Auditoria esclarece que a atribuição e competência do Corpo Especial tem amparo no art. 14 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul (LC 160/2012), que prevê:

Art. 14. Ao Auditor compete: (Redação dada pela Lei Complementar nº 194, de 16 de setembro de 2014)

I - **analisar e emitir parecer nos processos relativos às prestações de contas de Governo e de gestão e às tomadas de contas;** (Redação dada pela Lei Complementar nº 194, de 16 de setembro de 2014)

II - emitir parecer nos recursos relativos às matérias compreendidas nas disposições do inciso I; (Redação dada pela Lei Complementar nº 194, de 16 de setembro de 2014)

III - emitir parecer nos demais processos de competência do Tribunal, quando solicitado por Conselheiro; (Redação dada pela Lei Complementar nº 194, de 16 de setembro de 2014)

IV - exercer outras atribuições definidas em regulamento, e por deliberação do Tribunal Pleno. (Redação dada pela Lei Complementar nº 194, de 16 de setembro de 2014)

Importante mencionar ainda que a instrução processual está definida pela Lei Orgânica em seu art. 53 da seguinte forma:

Art. 53. Os processos devem ser instruídos, conforme as respectivas competências:

I - pelas manifestações técnicas das unidades administrativas de auxílio técnico aos órgãos do Tribunal;

II - **pelos pareceres dos Auditores e dos Procuradores do Ministério Público de Contas;**

III - pelos demais atos determinados pelo Conselheiro Relator.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Conforme visto, a legislação desta Corte de Contas é clara ao estabelecer que a emissão de parecer da Auditoria seja fase do processo, sendo sua análise independente das conclusões adotadas pelas equipes técnicas das Inspetorias. Neste sentido, vale mencionar o **Princípio 4 – Independência dos Tribunais de Contas para o desempenho de suas Competências - das Normas Brasileiras para Auditoria do Setor Público (NBASP) 2015:**

“Os Tribunais de Contas têm a responsabilidade de assegurar que se mantenha **a independência em todas as fases da auditoria**”(NBASP 10 – Independência dos Tribunais de Contas – Princípio 4 “Independência dos Tribunais de Contas para o desempenho de suas competências”, fls. 18, Editora Fórum, IRB).

Menciona-se ainda que uma vez instruídos os autos com a análise da Inspetoria e com os **pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas**, caberá ao conselheiro relator, juiz no processo, emitir seu voto, tendo como norte o Princípio do Livre Convencimento Motivado. Tal regramento estabelece que o magistrado tem liberdade para decidir conforme seu convencimento, a partir das provas existentes no processo. Trago aos autos jurisprudência do STJ sobre o tema:

Ementa

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO [535](#) DO [CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL](#). PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO DO JUIZ. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ.

1.- Inexiste omissão ou ausência de fundamentação, não constando do acórdão embargado os defeitos previstos no artigo [535](#) do [Código de Processo Civil](#), quando a decisão embargada tão-só mantém tese diferente da pretendida pela parte recorrente.

2.- O princípio da persuasão racional, habilita o magistrado a valer-se do seu convencimento, à luz dos fatos, provas, jurisprudência



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

dência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto.

3.- Não é possível em sede de Recurso Especial alterar a conclusão do tribunal a quo, no sentido de que os fatos alegados não ensejam dano moral, pois demandaria o reexame do conjunto fático- probatório, o que atrai o óbice do enunciado 7 da Súmula desta Corte.

4.- Agravo improvido.

Fonte: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24796944/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-399206-df-2013-0321116-2-stj#!>

Desta forma, não resta dúvida quanto ao papel desta Auditoria na emissão de parecer nas contas de gestão e ainda quanto as suas prerrogativas e competências. É de se enfatizar ainda a independência de todas as fases do processo, não havendo vinculação da Análise realizada pela Inspeção, dos pareceres emanados pelo Corpo Especial e pela Procuradoria de Contas, cabendo ao conselheiro-relator, ao final do trâmite do processo, ouvindo todas as partes, emitir relatório-voto, conforme os autos e utilizando-se do livre convencimento.

2.2 – Da manutenção das Disponibilidades Financeiras em Instituição Não-Oficial

No Parecer PAR 3737/2016, fls. 94/167, essa Auditoria constatou a prática de manutenção das disponibilidades financeiras da Câmara Municipal de Figueirópolis em instituição financeira não-oficial. Nos autos do processo foram identificados extratos de movimentação de conta em nome do legislativo no Banco Bradesco, conforme demonstram os documentos digitalizados às fls. 77/81. À página 82 deste processo, consta ainda cópia da Lei 230/2010, autorizando o município de Figueirópolis a manter contas correntes no Banco Bradesco S.A.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Em Resposta à Notificação, fls. 179/180, o gestor confirma a manutenção dos numerários no Banco Bradesco, prática justificada pela ausência de instituição financeira pública no município (Banco Oficial). Vejamos o teor da resposta:

2. A edição, pelo município de Figueirão, da Lei nº 230/2010, para movimentar recursos públicos em banco privado, no caso o Bradesco, deveu-se a não existência de banco público naquela época na cidade, sendo que as agências mais próximas do Banco do Brasil ficavam a mais de 70 quilômetros (Costa Rica) e 120 quilômetros (Camapuã), em estradas de chão e muitas vezes até

intransitáveis. A MEDIDA FOI TOMADA JUSTAMENTE PARA DIMINUIR CUSTOS E DINAMIZAR OS TRABALHOS TANTO DA PREFEITURA COMO DO LEGISLATIVO.

Nesta questão é importante frisar que o próprio dispositivo da Constituição da República citado, art. 164, § 3º, já prevendo necessidade dos órgãos, esclarece ao seu final que **“ressalvados os casos previstos em lei”**.

Esse é o típico caso não somente de Figueirão naquela época, mas de muitos municípios do Brasil, onde não existia ou existe instituição bancária oficial.

Também, é bom ressaltar que a lei municipal tem amparo constitucional no art. 30, I, que diz textualmente que compete aos Municípios: **“I – legislar sobre assuntos de interesse local;”**

Frisa-se que esta Corte de Contas não possui entendimento jurisprudencial consolidado (sumulado) sobre este assunto. Contudo, possui entendimento em sede de Consulta – Parecer C n.º 00/0018/02, vejamos:

PARECER - C Nº 00/0018/02 DE 14 DE AGOSTO DE 2002

PROCESSO TCE - MS Nº 016011/2001

ASSUNTO Consulta

INTERESSADO Prefeitura Municipal de Bonito

RELATOR Conselheiro CARLOS RONALD ALBANEZE

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos de consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Bonito.

O egrégio Tribunal Pleno, na 17ª Sessão Ordinária de 14 de agosto de 2002, preliminarmente conheceu da consulta, acolhendo o parecer do Ministério Público Especial e de conformidade com o voto do Excelentíssimo Senhor Conselheiro - Relator

CARLOS RONALD ALBANEZE decidiu, por unanimidade de votos, responder nos seguintes termos:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

1º Quesito:

Existe limite legal de valores em moeda corrente, para permanecer no Caixa da Prefeitura Municipal? caso afirmativo, qual o fundamento para tanto? ou poderia a Municipalidade manter em seu caixa qualquer quantia sem a obrigação de depositar em Banco?

Resposta: Caso a Prefeitura Municipal receba valores após o encerramento do expediente bancário, nada impede que essas importâncias permaneçam na Prefeitura, desde que fique registrado no Boletim de Caixa elaborado pela tesouraria. Por questão de segurança, o município deverá providenciar o depósito no início da atividade bancária do dia seguinte.

2º Quesito: Qual a interpretação dessa Colenda Corte para a locução “instituições financeiras oficiais”? - seriam os bancos estatais? Caso afirmativo, o porquê ?

Resposta: Nos termos do disposto no artigo 17 da Lei Federal nº 4595, de 31 de dezembro de 1964, Instituições Financeiras Oficiais são todas as pessoas jurídicas públicas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros. Nesse sentido, são considerados como instituições financeiras oficiais: Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S/A, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste S/A, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social BNDES, Bancos e Caixas instituídos pelos Governos Estaduais e ainda a instituição financeira submetida a processo de privatização ou aquela instituição financeira adquirente do seu controle acionário, até o exercício de 2010, nos termos do que estabelece o § 1º do artigo 4º da Medida Provisória n.º 2192 -70, de 24 de agosto de 2001, ressalvado o disposto no Parágrafo único do artigo 62 da Constituição Federal.

3º Quesito:

Caso a resposta para o “quesito” acima seja negativa, poderia o Município, através de ato próprio, nomear uma instituição bancária como sendo o oficial para o recebimento de seus depósitos? Resposta: Em decorrência das respostas oferecidas para os quesitos anteriores, encontra - se prejudicado o presente questionamento. Encaminhar, à autoridade Consulente, cópia do Parecer proferido pelo Ministério Público Especial.

Assim, no Parecer C00/0018/02 – de 14/08/2002 restou assentando que



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

o entendimento dominante deste TCE/MS é no sentido de Bancos Oficiais são os banco públicos (estatais) não deixando margem à flexibilização desta regra. Tal entendimento está de acordo com o entendimento do STF, vejamos:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE AUTORIZA A INCLUSÃO, NO EDITAL DE VENDA DO BANCO DO ESTADO DO MARANHÃO S/A, DA OFERTA DO DEPÓSITO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DO TESOUREO ESTADUAL - IMPOSSIBILIDADE - CONTRARIEDADE AO ART. 164, § 3º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ESTADO-MEMBRO - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE ESPECÍFICO FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR, COM EFICÁCIA EX TUNC. AS DISPONIBILIDADES DE CAIXA DOS ESTADOS-MEMBROS SERÃO DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS, RESSALVADAS AS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI NACIONAL. - As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164, § 3º da Constituição da República.
- O Estado-membro não possui competência normativa, para, mediante ato legislativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a compulsória utilização de instituições financeiras oficiais, para os fins referidos no art. 164, § 3º da Carta Política. O desrespeito, pelo Estado-membro, dessa reserva de competência legislativa, instituída em favor da União Federal, faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, que compromete a validade e a eficácia jurídicas da lei local, que, desviando-se do modelo normativo inscrito no art. 164, § 3º da Lei Fundamental, vem a permitir que as disponibilidades de caixa do Poder Público estadual sejam depositadas em entidades privadas integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE.

O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA - ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO - CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS.
- A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. A ratio subjacente à cláusula de depósito compulsório, em instituições financeiras oficiais, das disponibilidades de caixa do Poder Público em geral (CF, art. 164, § 3º) reflete, na concreção do seu alcance, uma exigência fundada no valor essencial da moralidade administrativa, que representa verdadeiro pressuposto de legitimação constitucional dos atos emanados do Estado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. **As exceções à regra geral constante do art. 164, § 3º da Carta Política - apenas definíveis pela União Federal - não de respeitar, igualmente, esse postulado básico, em ordem a impedir que eventuais desvios ético-jurídicos possam instituir situação de inaceitável privilégio, das quais resulte indevido favorecimento, destituído de causa legítima, outorgado a determinadas instituições financeiras de caráter privado.** Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. A EFICÁCIA EX TUNC DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. - A medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, ordinariamente, de eficácia ex nunc, "operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere" (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia ex tunc, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). Para que se outorgue eficácia ex tunc ao provimento cautelar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal assim o determine, expressamente, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia ex tunc.

(ADI 2661 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002, DJ 23-08-2002 PP-00070 EMENT VOL-02079-01 PP-00091)

A matéria em debate foi sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), senão vejamos:

"são instituições financeiras oficiais o **Banco do Brasil S.A. (que é uma sociedade de economia mista), a Caixa Econômica Federal (que é uma empresa pública), ou "(...) outra instituição de caráter regional com as características dessas duas anteriores, como,**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

verbi gratia, instituição financeira estadual." (TCU, Acórdão 1967/2006 – Plenário número interno do documento AC-1967-43/06-P. consulta/715524 – IV/VN/F/SO/MG/s.f)"

No mesmo rumo, o assunto foi objeto de consulta perante os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cujas conclusões foram as seguintes:

"são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a administração pública, inclusive em âmbito estadual" (TCE/MG, consulta nº: 715524)

"O Município deve depositar suas disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), sendo livre a escolha por instituição federal, estadual ou municipal." (TCE/ES, consulta nº 2735/2005)

Ocorre que alguns Tribunais de Contas, a exemplo do TCE/MG e do TCE/SC, flexibilizaram esta regra, permitindo aos jurisdicionados dos municípios nos quais não exista banco oficial movimentar suas contas em Bancos privados. Vejamos:

TCE/MG:

SÚMULA 109(PUBLICADA NO "MG" DE 26/11/08 - PÁG. 72)
Comprovada a inexistência de bancos oficiais em seu território, o Município
poderá, **mediante prévia licitação**, movimentar seus recursos financeiros e aplicá-los em títulos e papéis públicos com lastro oficial, **em instituição financeira privada**, sendo-lhe vedada a contratação de cooperativa de crédito para esse fim.

Já o TCE/SC:

Prejulgado:1536

Reformado

1. Nos termos dos arts. 164, § 3º, da Constituição Federal e 43 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as disponibilidades de caixa do Município e seus órgãos serão depositadas em bancos oficiais, sendo admitido, na falta desses no território da municipalidade, ao Poder Público, valer-se de estabelecimento bancário da rede privada.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

2. A Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, equiparou as cooperativas de crédito às demais instituições financeiras, passando as mesmas a serem fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil, conforme regulamentação da Resolução BCB 3106, alterada pela Resolução 3140 e Circulares 3201, 3214 e 3226, todas do Banco Central.

3. (REVOGADO)

Com as vênias de estilo ao entendimento sumulado do TCE/MG e do TCE/SC, entendo que, ainda que não exista no município instituição financeira oficial (leia-se banco estatal), **não é lícito aos entes manter SUAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM BANCOS PRIVADOS. Isso porque as movimentações financeiras dos entes não são realizadas na “boca do caixa” e não necessitam que os ordenadores de despesa, para movimentarem a conta da municipalidade, estejam presentes na agência bancária.** As movimentações são realizadas mediante **ORDEM BANCÁRIA ELETRÔNICA**, daí porque, não vejo razão para exceção criada jurisprudencialmente no âmbito daquelas Cortes de Contas (TCE/MG, TCE/SC, TCE/PR).

Há diversas regras, no ordenamento jurídico, que vedam aos entes públicos movimentações bancárias na “boca do caixa”. Assim, por uma questão republicana, de necessidade daquele que administra o que não é seu demonstrar de forma inequívoca, a origem e o destino dos recursos públicos, é que as movimentações bancárias devem ser efetuadas por **ORDEM BANCÁRIA**.

Vejamos como o Manual de Orçamento do TCU trata a questão do pagamento pelos entes:

PAGAMENTO

Terceiro estágio da despesa pública.

Caracteriza-se pela **emissão da ordem bancária em favor do credor.**

“A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

paga". (art. 64 da Lei nº 4.320/64)

"Pagamento – Quando comprovado o direito adquirido pelo credor e verificada a existência de recursos suficientes, extinguindo-se a obrigação". (IN/DTN nº 10/91)

"O pagamento da despesa só poderá ser efetuado, após sua regular liquidação, mediante ordem bancária de crédito ou de pagamento, facultado ao credor escolher a forma que melhor lhe convier". (IN/DTN nº 10/91)

"A autorização para pagamento compete ao ordenador de despesa, que poderá delegar esta autorização". (IN/DTN nº 10/91)

Por outro lado a movimentação bancária, diretamente na "boca do caixa" levanta, em diversos casos, suspeita quanto a legalidade e legitimidade destas movimentações que não permitem a rastreabilidade dos pagamentos. Vejamos:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA PELA NÃO INTERRUÇÃO DOS PRAZOS QUANDO DA OPOSIÇÃO DOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS NÃO INTERROMPEM O PRAZO PARA A INTERPOSIÇÃO DE QUALQUER OUTRO RECURSO. REJEITADA. PRELIMINAR DE ERRO INSANÁVEL - NULIDADE DE SENTENÇA - "EXTRA PETITA" COM RELAÇÃO AO AFASTAMENTO DO PREFEITO DE SUAS FUNÇÕES ATÉ O JULGAMENTO DA AÇÃO. PODER GERAL DE CAUTELA COMETIDO AO JULGADOR. PRELIMINAR REJEITADA. PRELIMINAR DE NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO À APELAÇÃO COM A CONSEQÜENTE SUSPENSÃO DO EFEITO DA LIMINAR. REGRA CONSTANTE NA LEI DA **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** EXCEPCIONA A REGRA DO CPC QUANDO HÁ CONDENAÇÃO DOS RÉUS. PRELIMINAR REJEITADA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM E CONSEQUENTE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ESTADUAL. VERBETE DA SÚMULA N.º 209 DO STJ. **"COMPETE À JUSTIÇA ESTADUAL PROCESSAR E JULGAR PREFEITO POR DESVIO DE VERBA TRANSFERIDA E INCORPORADA AO PATRIMÔNIO MUNICIPAL."** PRELIMINAR REJEITADA. MÉRITO. MINUCIOSO PROCESSO TCE-PE N.O 0980153-4. INÚMERAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS. **SAQUES REALIZADOS DIRETAMENTE NOS CAIXAS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. DEPÓSITOS REALIZADOS EM CONTAS CORRENTES DE TERCEIROS. PAGAMENTOS REALIZADOS SEM A CORRESPONDENTE ENTREGA DE MERCADORIA E/OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. PAGAMENTOS REALIZADOS A MAIOR. OBSTRUÇÃO AO CONTROLE EXTERNO. FALTA**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

DE CONTROLE NA EXECUÇÃO DA DESPESA. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO/PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS. IRREGULARIDADES DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. LESÃO AO ERÁRIO. APELAÇÕES CÍVEIS IMPROVIDAS.

(TJ-PE - APL: 2840148 PE, Relator: Alfredo Sérgio Magalhães Jambo, Data de Julgamento: 12/12/2013, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/12/2013)

Trata-se de ação civil pública de ressarcimento ao erário ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais contra Ney Carvalho de Paula, alegando que o demandado foi prefeito de Lima Duarte na gestão 1989/1992, período no qual a prefeitura adquiriu um caminhão Ford-600, placa TS-0831, ano 1977, sem observar o procedimento licitatório competente, **além de efetuar saque em espécie do caixa administrativo sem comprovar sua destinação. Relatou que no dia 27/07/1990, foi emitido o cheque nº 373907, nominal à própria prefeitura de Lima Duarte, assinado e endossado pelo réu, no valor de CR\$1.717.000,00 (um milhão, setecentos e dezessete mil cruzeiros), sob alegação de aquisição de um caminhão, tendo sido o valor do título sacado diretamente no caixa do Banco do Brasil.** Narrou que dois dias após o saque da referida quantia, foi registrado no Controle de Tesouraria da Prefeitura operação dando conta do pagamento a Flávio Sani Gebara referente à venda de um caminhão, constando número do documento 1067 no valor acima descrito, sendo que, no mesmo Controle, foi registrado estorno referente à ordem de pagamento nº 1067, por lançamento indevido no dia 29 do mesmo mês, em igual valor. Salientou que a conferência dos extratos bancários da Prefeitura entre os dias 27 a 29 de junho de 1990 não atestou qualquer registro de estorno, além de não ter sido comprovada a aquisição do veículo, restando claro que a quantia não retornou aos cofres públicos ou reverteu em proveito da Administração, causando-se dano ao erário municipal. Assinalou que, além da falta de licitação e da ausência de comprovação da efetiva entrega do caminhão, inexistem informações sobre o seu destino, havendo notícia de seu sucateamento e sendo informado pelo DETRAN-MG que o veículo não se encontra cadastrado na base de Minas Gerais, havendo dúvidas até mesmo sobre a existência do bem. Destacou, Por fim, que a inobservância do competente processo administrativo para aquisição do bem implicou em ato de improbidade e prejuízo ao erário, merecedor de reparação nos moldes do art. 37 da Constituição Federal, além de requerer a condenação do réu ao ressarcimento integral do dano, no valor atualizado e corrigido de R\$190.113,24.

(TJ-MG - Apelação Cível : AC 10386110011601001 MG)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

O manual de convênios da União (disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF>), determina o seguinte sobre o pagamento de fornecedores:

O PAGAMENTO é o estágio final de uma despesa.

Consiste na ordem bancária no valor correspondente ao produto entregue ou ao serviço prestado.

Os pagamentos, que, antes da vigência do Decreto 6.170/2007, podiam ser realizados mediante a emissão de cheques nominativos, ordem bancária, DOC ou TED, agora só podem ser feitos exclusivamente mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento nos seguintes casos:

- por ato da autoridade máxima do concedente;
 - na execução do objeto pelo conveniente por regime direto;
 - no ressarcimento ao conveniente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada.
- Antes da realização de cada pagamento, o conveniente ou contratante deverá incluir no Siconv as informações exigidas para que a instituição financeira possa efetuar o crédito na conta bancária do favorecido. Admitem-se também as seguintes formas de pagamento:
- pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, **mediante mecanismo que permita a identificação do beneficiário pelo banco, observado o limite de R\$800,00 por fornecedor ou prestador de serviço, uma única vez no decorrer da vigência do convênio;**

Portanto, toda movimentação bancária do ente público deve estar amparada em movimentação bancária que permita, a qualquer tempo, identificar o destinatário do valor e seu regular pagamento. Para tanto, **não é condição a existência de uma agência bancária oficial no município já que, na atualidade, as operações bancárias, inclusive de órgãos públicos podem ser realizadas pelo Home Banking via internet.** Assim, esta auditoria entende que o fato de não haver agência bancária no município não autoriza o ente a movimentar suas contas em banco não-oficial, razão pela qual entendo irregular as movimentações bancárias por meio do banco Bradesco conforme documentos de fls. 77/81. Aliás, o documento de fl. 78 demonstra que ainda que exista uma agência do Bradesco no município, os pagamentos são efetuados via internet (vide logo net Empresa e link



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

de Autenticação). Vejamos:

Fls. 000078
Fls.: 71


Bradesco
Net Empresa

Extrato Mensal / Por Período
CÂMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRÃO | CNPJ: 007.195.961/0001-48
Nome do usuário: MILTON ALVES PEREIRA
Data da operação: 25/01/2014 - 19h24

Extrato de: Ag: 788 | CC: 0520701-0 | Entre 01/12/2013 e 31/12/2013

Data	Lançamento	Dcto.	Crédito (R\$)	Débito (R\$)	Saldo (R\$)
27/11/2013	SALDO ANTERIOR				13.441,02
03/12/2013	TRANSF CC PARA CC PJ RONIS DA SILVA MOREIRA	788446		-1.094,40	12.346,62
	TRANSF CC PARA CC PJ MILTON ALVES PEREIRA	788449		-1.459,20	10.887,42
	TRANSF CC PARA CC PJ ADAO MACIEL DA ROCHA JUNIO	788454		-547,20	10.340,22

Fonte: Fls. 78 do processo.

Assim, opinamos pela irregularidade da manutenção de suas contas em bancos não oficiais e pela aplicação da multa em face do ato infracional tipificado no art. 42, caput da LO/TCE/MS, qual seja: violar o art. 164, §3º da CF/88, combinado com art. 43 da LRF.

2.3 – Da Manutenção em Caixa de Disponibilidades Financeiras Não-Utilizadas e Não Comprometidas

Argumenta o gestor que os valores não-utilizados e não-comprometidos mantidos em conta da Câmara de Vereadores de Figueirão de um exercício financeiro para outro é irrisório, não comprometendo, desta forma, a aprovação das contas. Vejamos:

Fls. 000100.

4. Quanto ao item b.6), de não repasse-devolução do saldo financeiro-bancário à Prefeitura no final do exercício, pode-se até admitir uma falha técnica, mas jamais uma irregularidade capaz de macular a aprovação de uma prestação de contas. Primeiro, em razão de que o valor estava em conta corrente bancária e não em caixa (cofre ou gaveta da Câmara); Segundo, foi devidamente contabilizado e incorporado no Balanço Geral do Município, pela Prefeitura Municipal; Terceiro, o valor é de pequeníssima monta e não foi desviado para outra finalidade, sendo utilizado pela Câmara-Município no exercício seguinte.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Contudo, é de ressaltar que o que se discute no parecer PAR – 3737/2016 não é o montante em si ou eventual desvio de recursos públicos, mas a burla ao princípio orçamentário, qual seja, o da Unidade Orçamentária. Por esta norma, deve existir apenas um orçamento para todas as receitas e despesas da administração pública.

Tal premissa tem respaldo no art. 2º da lei 4.320/64 e no § 5º do art. 165 da CF/88, nos seguintes termos:

Lei 4.320/64

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no [art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal](#).

TÍTULO I

Da Lei de Orçamento

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de **unidade**, universalidade e anualidade **(Grifo nosso)**.

CF/88

Art. 165

...



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Os tribunais de contas recorrentemente enfrentam o tema da exigência de devolução dos **saldos financeiros não utilizados e não comprometidos com as obrigações correspondentes**, existentes no passivo do Poder Legislativo. Vejamos, por exemplo, a consulta 618952, feita à Corte Mineira:

CONSULTA Nº 618952,

SUBSCRITA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MATEUS LEME, VEREADOR IVAN REZENDE DA FONSECA, SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE SER DEVOLVIDA À PREFEITURA, EM 31 DE DEZEMBRO, A SOBRA DOS RECURSOS FINANCEIROS REPASSADOS À CÂMARA RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

III – DO MÉRITO

No mérito, assim me manifesto. No sistema jurídico pátrio, o princípio da separação dos Poderes foi posto no patamar mais elevado, sendo ainda adjetivado pela cláusula de serem “independentes e harmônicos entre si”, a teor das disposições do art. 2º, da vigente Constituição da República. Por simetria, esse



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

princípio deve ser observado tanto na esfera estadual quanto na municipal, conforme está disposto no caput dos arts. 25 e 29, também da Carta Política Federal. No âmbito dos Municípios, como é sabido, o Governo Municipal é constituído somente de Poder Executivo, exercido pelo Prefeito, e de Poder Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores. O Poder Judiciário que atua nos Municípios é o do respectivo Estado-Membro.

Em se tratando de direito financeiro e orçamentário, a Carta Magna em seu art. 165, em homenagem aos princípios da **unidade** e da universalidade, prescreve que a lei orçamentária anual conterá o orçamento fiscal referente aos Poderes do ente político, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, até mesmo fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Alfredo Nasser, ao discorrer sobre o princípio da unidade, sustenta que: “unidade orçamentária não significa que a lei orçamentária não se subdivida em muitos orçamentos que nela se entrossem, e, sim, que dois orçamentos diferentes não podem coexistir em relação a um idêntico programa de trabalho” (in “O Planejamento” na Teoria Administrativa de Fayol, in Taylor e Fayol, por Benedicto Silva, Caderno n.º 44, EBAP, FGV, p. 199).

Verifica-se que a doutrina tem dado novo conceito ao princípio da unidade de forma a abranger novas situações, seguindo, assim, o chamado princípio da totalidade, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos que devem sofrer consolidação de forma que o governo tenha uma visão geral do conjunto das finanças públicas. Isso equivale a dizer, numa interpretação conforme a Constituição da República, que o orçamento do ente político é aprovado por uma só lei orçamentária anual.

No âmbito municipal, isso afasta a idéia da existência de uma lei orçamentária da Câmara e outra do Executivo, pois a peça formal é uma só: a lei orçamentária anual do Município. A seu turno, pelo princípio da universalidade, o orçamento deve



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

abrançar as receitas e as despesas, evidenciando, assim, a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. **Por este princípio, a expressão programa de trabalho de Governo abrange o que é executado pela Administração direta, pelo Legislativo e pelas entidades da Administração indireta.** Ressalta-se, por oportuno, que **a Câmara de Vereadores, usualmente, não faz previsão de receitas anuais em seu “orçamento”, pois é sustentada exclusivamente com os recursos financeiros arrecadados pelo Executivo Municipal.** Em verdade, a Câmara fixa tão-somente as suas despesas de capital, como também as de custeio necessárias ao desempenho de suas atividades, tais como, subsídios dos Vereadores, remuneração de servidores, material de expediente, energia elétrica, água, telefone, obedecidos, por imperativo, os limites de gastos fixados sobretudo no art. 29-A da Lei Maior, dispositivo acrescido ao texto constitucional pela Emenda n.º 25, de 14 de fevereiro de 2000. E nos termos do art. 168 da Carta Magna, os recursos financeiros destinados à Câmara de Vereadores, para fazer face às suas despesas mensais previstas no orçamento municipal, devem ser liberados até o dia 20 (vinte) de cada mês. **Conclui-se do exposto que, no contexto orçamentário, em realidade, embora o Poder Legislativo detenha autonomia e possa gerir os recursos financeiros que lhe são garantidos e repassados mensalmente, a Câmara de Vereadores é unidade orçamentária ou unidade gestora do orçamento da Administração Pública Municipal.**

...

Nesse passo, e segundo a melhor doutrina, no regime de distribuição de créditos orçamentários e de repasses financeiros, **é necessária a incorporação da execução orçamentária e financeira a cargo da Câmara à contabilidade central da Prefeitura.** Para tanto, a Câmara deverá enviar, mensalmente, os seus balancetes orçamentário e financeiro à contabilidade central da Prefeitura, e, ainda, os planos de contas devem ser uniformes e detalhados, para que os saldos dos balancetes



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

mensais se incorporem às contas sintéticas. É que, nos termos do art. 83 da Lei Federal n.º 4.320/64, "a contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados". Na dicção do transcrito dispositivo, considerando que a liberação de recursos ao Legislativo municipal é representada pelo repasse de valor em espécie, **a responsabilidade da Câmara de Vereadores deverá ficar evidenciada na contabilidade geral da Prefeitura, até que as referidas demonstrações sejam remetidas para fins de baixa.** Essa remessa de informações à contabilidade central da Prefeitura não retira a independência e a autonomia da Câmara de gerir os recursos financeiros que lhe são repassados, e não deve, em hipótese alguma, ser entendida como prestação de contas, tampouco como fiscalização do Executivo sobre o Legislativo Municipal. Trata-se apenas de rotinas para a consolidação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara Municipal é unidade orçamentária ou unidade gestora do orçamento municipal, como demonstrado.

Saliente-se ainda que, no citado regime, o encerramento do exercício financeiro e a apuração de resultados ocorrerão na unidade centralizadora da contabilidade municipal. Nesse particular, o intérprete, ao examinar a relação entre a Câmara e Prefeitura, não deve se ater apenas ao enfoque orçamentário e financeiro, deve também examiná-la sob a ótica patrimonial.

A propósito, é valiosa a doutrina de Heraldo da Costa Reis citada no Parecer da douta Auditoria, da lavra do Dr. Nelson Cunha segundo a qual: **"o patrimônio deve ser visto e analisado sob o ângulo da sua unicidade em razão de sua vinculação à entidade governamental, no caso o Município, a quem realmente se dá a personalidade jurídica.** Este patrimônio é constituído de valores



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

monetários, valores tangíveis (móveis, imóveis e outros), direitos e obrigações, não importando a que Poder esteja servindo, mas que se encontre no âmbito do controle interno, portanto da responsabilidade do Executivo ou do Legislativo" (in Relações Financeiras Câmara – Prefeitura. 4ª ed., RJ : IBAM/CDM, 1991, p. 54).

Diante de todo o exposto, **é inafastável a conclusão do aludido autor, no sentido de que: “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.** Para complementar, a Câmara deve inventariar os bens (móveis e imóveis) e outros valores que se encontrem sob a sua posse e encaminhar para o Executivo a fim de integrar os respectivos valores já escriturados”. Acresça-se, ainda, que, no final do exercício financeiro, além do inventário de bens sob a sua responsabilidade, a Câmara Municipal também deverá enviar à contabilidade central da Prefeitura a relação dos Restos a Pagar processados e não-processados, para fins de incorporação ao balanço patrimonial do Município. Abre-se um parêntese para registrar, no tocante à questão dos Restos a Pagar, que o caput do art. 42 da Lei Complementar n.º 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, veda “ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

E arremata Heraldo da Costa Reis: “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,**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

em consonância com o determinado pela Constituição Federal".

É assim que voto. Disponível em

<http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Visualizar?arquivo=31154&processo=618952&data=09%2F05%2F2001%2000%3A00%3A00> – Acesso

em 29/02/2016.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso também já se posicionou sobre a devolução de saldo financeiro ao final do exercício pelas Câmaras Municipais, conforme demonstramos a seguir:

Processo nº 16.506-2/2001

Interessada Prefeitura Municipal de Jaciara

Assunto Consulta

Relator Conselheiro Branco de Barros

Informação 4ª Inspeção 029/04

Senhor Inspetor Geral

Trata o presente processo em questão de consulta formulada através de ofício da Prefeitura Municipal de Jaciara, pelo Sr. Valdezete Martins Nogueira, Prefeito Municipal, autoridade legítima para formalizar questão de consulta nos termos do artigo 216 da Resolução nº 002/2002" RITC.

A consulta refere-se à sobra financeira proveniente de repasse de duodécimo. Os questionamentos levantados na consulta são os seguintes:

1)" Havendo sobra de recurso não comprometido com pessoal, pode a Câmara devolver-lo à Prefeitura, sem descumprir o limite estabelecido para o Legislativo na E.S. 25/00?" (Grifo nosso)

2)" A devolução dos valores implicará em redução de receita e conseqüente efeito no cálculo de despesas com pessoal?"

3)" Qual seria o procedimento legal para a efetiva devolução ao



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Poder Executivo do repasse disponível no caixa da Câmara Municipal?"

Abaixo transcreveremos o art. 29-A da CF que diz o seguinte:
"Art. 29-A O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluindo os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I " 8% (oito por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;"

...

...

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Grifo nossos)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
I " efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;
II " não enviar o repasse até o dia 20 (vinte) de cada mês ou
III " **enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.** (grifo nossos)

Em resposta aos questionamentos apresentados na presente consulta temos a esclarecer:

1)A Câmara Municipal verificando **a sobra de recurso financeiro, após atendidas todas as despesas do Legislativo**, e considerando que o Poder Executivo tem que repassar os recursos dentro da proporção fixada na Lei Orçamentária, deverá efetuar **a devolução do numerário que não foi utilizado e se encontra em excesso ao Poder Executivo, dentro do exercício financeiro em**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

que ocorre.

Para que não haja sobra financeira, faz-se necessário que o orçamento seja, tecnicamente bem elaborado, dentro de estudos e cálculos precisos para a fixação das despesas do Poder Legislativo. (Grifo nosso)

2) A operação efetuado para a devolução ao Poder Executivo do recurso não utilizado provocará efeito na base de cálculo das despesa com folha de pagamento, já que o valor do excesso verificado deverá ser deduzido dessa base de cálculo. Assim, a diminuição da base de cálculo, implica em aumento do percentual de gastos com folha de pagamento, conforme estabelecido pelo artigo 29 " A, § 1º da Constituição Federal.

3) Visto que o Poder Legislativo não contabiliza mais o repasse de duodécimo como receita, conforme estabelecido pela portaria 519 de 27/11/01 (Art.2º) da STN e portaria 163 de 04/05/01 da STN, deve-se proceder os lançamentos contábeis nas contas pertinentes à movimentação financeira, bem como no sistema de tesouraria " conta banco, recolhendo-se o numerário aos cofres do município para que sejam aplicados em área essenciais e prioritárias do município. (Disponível em <http://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documentoAcordao/num/165062/ano/2001> - Acesso em 29/02/2016)

É com base no Princípio da Unidade Orçamentária que a Secretaria do Tesouro Nacional emitiu a **Nota Técnica 484/2004 – GEANC/CCONT**, que determina a devolução de valores financeiros não utilizados e não comprometidos com as obrigações correspondentes, existentes no passivo do Poder Legislativo, ao término do exercício. Vejamos a íntegra da norma:

A Portaria nº 339 de 29/08/2001, da STN, que estabelece a forma



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

de transferências financeiras para cobertura da execução orçamentária de cada ente da federação, dispõe o seguinte:

“Financeiros: As transferências financeiras para atender as despesas da execução orçamentária referida no item 1.b anterior serão processadas por meio dos documentos financeiros usuais, sem a emissão de novo empenho;

Os registros contábeis das transferências financeiras concedidas e recebidas serão efetuados em contas contábeis específicas de resultado, que representem as variações passivas e ativas financeiras correspondentes;

Os saldos das mencionadas contas deverão, de forma permanente, manter igualdade entre as movimentações concedidas e recebidas nos órgãos e entidades concedentes e recebedores”.

4. Nos termos da Portaria acima citada, foram eliminadas as receitas e despesas entre órgão e entidade de cada ente (União, Estado, DF e Municípios) de forma que os **saldos financeiros não utilizados e não comprometidos com as obrigações correspondentes**, existentes no passivo do Poder Legislativo, **deverão ser devolvidos ao poder repassador** ou se permanecer em seu poder, após o encerramento de cada exercício, deverá ser diferido e considerado como antecipação de cotas financeiras do exercício seguinte.

5. Diante do exposto, não havendo obrigatoriedade de devolução dos saldos financeiros não utilizados pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo considerará como antecipação da liberação de cota financeira do exercício seguinte para o Poder Legislativo. No exercício seguinte o Poder Executivo liberará, para o Poder Legislativo, o valor das cotas financeiras do exercício, deduzido do saldo financeiro não utilizado no exercício anterior.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

É de se destacar ainda que em nenhum momento, o valor mantido em Poder da Câmara Municipal, foi tido como parte do duodécimo do exercício seguinte, configurada, desta forma, a irregularidade. Assim, essa Auditoria se manifesta no sentido de manter a irregularidade, com aplicação da multa prevista no art. 45, I da LO-TCE/MS, decorrente do ato infracional descrito no art. 42, caput.

2.4 – Das diárias pagas a terceiro contratado da administração pública;

Essa Auditoria constatou em pesquisa realizada no sistema Sicom do TCE/MS a existência de pagamentos a título de diárias a pessoa de **Etevaldo Vieira de Oliveira**, contratado da Câmara Municipal de Figueirão para realizar trabalho de consultoria legislativa, administrativa e jurídica. De fato, essa Auditoria considerou **equivocadamente** nos cálculos a parcela de R\$ 5.500,00 referente ao montante do contrato, uma vez que a pesquisa de empenho no Sistema Sicom não mencionava claramente o pagamento de parcela contratual. Vejamos:

Pesquisa de Empenhos - Ordenado Por Credor

Critérios Usados:

Processo: 00000/00

Município: FIGUEIRÃO - Órgão: CAMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRAO - Data entre: 01/01/2013 e 31/12/2013 - Credor com ece com: ETEVALDO

Credor	Codificação	Elemento	Nº	Data	CPF/CNPJ
Órgão	Unidade				Valor Anulado
Especificação					Valor Empenho
ETEVALDO VIEIRA - ADV & ASSESSORIA - ADV ASSOCIADO 04.01.01.031.0001.2.001 3.3.90.35.00 60 26/02/2013 05765586000107					
CAMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRAO 1 - CÂMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRÃO 0,00					
VALOR QUE SE EMPENHA PARA PAGAMENTO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA E JURÍDICA, DURANTE O MÊS DE FEVEREIRO DE 2013. 5.500,00					
Saldo do Empenho:					5.500,00

Em que pesem tais equívocos, o fato é que foi pago a título de diárias o valor de R\$ 1.608,30 ao contratado Etevaldo Vieira de Oliveira, conforme demonstraram o Sicom e a resposta à notificação feita pelo o sr. Milton Alves Pereira, ex-presidente do legislativo, às fls. 181. Nesta última, o administrador menciona cláusula contratual que prevê tais pagamentos. Vejamos:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Esses valores estão em consonância com as disposições do Contrato entre partes, relativo a deslocamentos em carro próprio, a serviços em município estranho ao local de prestação dos serviços. No caso, Costa Rica (72 km de estrada de chão) e Campo Grande (260 km de Figueirão 140 km de Camapuã).

Para comprovação da existência, necessidades das diárias recebidas para Costa Rica e uma para Campo Grande, segue em anexo os comprovantes das mesmas.

Fonte: Resposta à Notificação, fls. 181

Questiona-se, contudo, se tais pagamentos teriam amparo legal. Outras Cortes de Contas já enfrentaram o tema. Vejamos, por exemplo, a consulta feita ao Tribunal de Contas de Minas Gerais, respondida nos seguintes termos:

PROCESSO N.º: 743.662

**NATUREZA: CONSULTA CONSULENTE: EFRAIN LEMOS DE ABREU –
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BAEPENDI**

**ASSUNTO: ORIENTAÇÃO ACERCA DA POSSIBILIDADE DE
ASSESSORES CONTÁBEIS, JURÍDICOS E DE INFORMÁTICA,
CONTRATADOS ATRAVÉS DA LEI N.º 8.666/93, RECEBEREM DIÁRIAS
PARA DESEMPENHAREM SUAS FUNÇÕES EM LOCALIDADES DIVERSAS
DA SEDE DA CÂMARA, QUANDO AS CIRCUNSTÂNCIAS EXIGIREM, E,
EM CASO POSITIVO, SE HÁ NECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA QUE
TRATE DA QUESTÃO.**

FUNDAMENTAÇÃO:

A presente Consulta remete à possibilidade de efetuar pagamento de diárias a assessores contábeis, jurídicos e de informática, contratados com fundamento na Lei n.º 8.666/93, para desempenharem as suas funções em localidades diversas da sede da Câmara Municipal, e à interpelação sobre qual seria, se permitido, o instrumento legal adequado à formalização da concessão destas diárias. Antes de descer ao mérito destes dois questionamentos, entendo por bem esclarecer que tomarei, nesta resposta, a expressão coloquialmente utilizada pelo



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Consulente, que se referiu, com vacuidade, a contratos de assessoria "com fundamento na Lei n.º 8.666/93", como se houvera tratado daquelas contratações precedidas do respectivo e devido processo licitatório. Dito isto e passando ao mérito dos questionamentos esposados pelo Consulente, recorro à Consulta de n.º 624.786, aprovada na Sessão Plenária de 07/03/2001, cujo Relator foi o Exmo. Sr. Conselheiro Moura e Castro, na qual expõe o conceito de diária, nos seguintes termos:

"No Direito Administrativo, diárias são indenizações destinadas a atender às despesas extraordinárias de alimentação e de pousada e são devidas ao servidor durante seu afastamento do órgão a que pertence, por motivo de serviço." Tais diárias, portanto, quando pagas aos servidores, ou aos agentes políticos, possuem natureza indenizatória, sendo devidas em razão do desempenho de suas atividades públicas, como frisou o Exmo. Conselheiro Eduardo Carone Costa, na Sessão de 20/11/2002, in litteris: "O pagamento de diária de viagem, por tratar-se de indenização destinada a atender às despesas extraordinárias de alimentação e de pousada, pode e deve ser estendido aos Agentes Políticos Municipais, e, nesse caso, comporta, até mesmo, a fixação de valor diferenciado aos respectivos Chefe de Poder, no âmbito Municipal, ao Prefeito e ao Presidente da Câmara, mas tudo conforme o previsto no ato normativo próprio. (...)

Por outro lado, não existindo previsão do pagamento de diárias em lei e a fixação de seu correspondente valor em ato normativo próprio, as poderão ser ressarcidas mediante a apresentação dos documentos legais comprobatórios dos gastos feitos, conforme entendimento desta eg. Corte consubstanciado na Súmula TC n. 79, cujo enunciado é assim vazado: "É irregular a despesa pública referente à viagem de funcionário a serviço do município que não se fizer acompanhar dos respectivos comprovantes. "



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Totalmente diversa, é a situação do prestador de serviço, contratado por meio de processo licitatório, para algum tipo de assessoria. Naturalmente, esse contratado não possui vínculo estatutário ou celetista com a Administração, passando a se relacionar, com ela, nos termos do contrato firmado. Esse contrato, no entanto, não se verga aos princípios privatistas do pacta sunt servanta ou da livre negociação, sendo suas cláusulas, em nome da supremacia do interesse público sobre o particular, restritas aos termos da Lei n.º 8.666/93, como doutrina José dos Santos Carvalho Filho, em suas próprias palavras: "(...) pode-se conceituar o contrato administrativo como o ajuste firmado entre a Administração e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público. (...) Portanto, os contratos administrativos são regulados pela Lei n.º 8.666/93, de 21/6/1993 (...)." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17. ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007 . p. 160, 162 e 163). (grifo nosso)

Desta forma, quanto à remuneração de um contrato administrativo, fundo no qual repousa a presente Consulta, há que se observar, irrestritamente, a seguinte disposição da Lei de Licitações, in verbis: Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; Há de ser, portanto, absolutamente previsto o valor de um contrato com a Administração, não se admitindo, nele, as oscilações de valores, que, no ambiente da negociação privada são comuns, porque, no campo da Administração Pública, todos os gastos licitados têm que ser previstos, hermeticamente, no orçamento próprio, como determina o art. 7º, § 2º, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/93,



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

nos seus rigorosos termos, in litteris:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência: (...)

§ 2º - as obras e serviços somente poderão ser licitados quando: (...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras e serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

VOTO: Voto, portanto, pela resposta negativa à primeira pergunta, postulada pelo Consulente, sobre a possibilidade de pagar diárias a assessores contratados, por meio de licitação, quando a prestação do serviço exigir-lhes o deslocamento, esmorecendo, assim, de razões, a segunda questão, sobre a forma legal de regulamentar esta despesa. É como respondo a presente Consulta, Sr. Presidente **(Grifo nosso)**. Disponível em <http://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Visualizar?arquivo=9531&processo=743662&data=10%2F09%2F2008%2000%3A00%3A00> – Acesso em 07/03/2016.

Na decisão da corte mineira, contudo, os conselheiros firmaram entendimento da possibilidade de ressarcimento pelos deslocamentos realizados pela contratada, desde que tal situação estivesse pactuada no contrato. É o caso que se apresenta na Câmara de Figueirão. Entretanto, o Tribunal de Contas da União já se manifestou em diversos julgados, pugnando pela irregularidade deste item dos contratos. Recorremos a um deles:

Número Interno do Documento:

[AC-0362-09/07-P](#)

Colegiado:

Plenário



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Relator:

UBIRATAN AGUIAR

Processo:

[026.011/2006-8](#)

Sumário:

REPRESENTAÇÃO. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE PREENCHIDOS. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES NO EDITAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

2.9 Subitem d6 - **justificativas para a inclusão de previsão de ressarcimento pelo ministério das despesas com deslocamentos dos funcionários da contratada para outras localidades** (subitem 18.1.7 do Edital).

2.9.1 O Coordenador traz as seguintes informações (fls. 14/15 do Anexo 2):

a) para que o Ministério possa cumprir sua missão de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte, faz-se necessário, eventualmente, deslocamentos de funcionários do órgão;

b) entendeu-se, assim, ser desarrazoada a oneração da empresa vencedora com possíveis gastos de deslocamento dos seus funcionários, prestadores de serviços naquele Ministério;

c) o Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN, órgão vinculado ao Ministério das Cidades, de acordo com a Portaria n.º 227, de 4 de julho de 2003 e com a Portaria nº 400, de 2 de setembro de 2005, é o gestor dos sistemas informatizados RENAVAN, RENACH, RENAINF, e RENAEST, destinados ao registro



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

de veículos, Carteira Nacional de Habilitação, multas de trânsito e estatísticas de acidentes de trânsito, respectivamente;

d) a gestão desses sistemas está centralizada em Brasília, mas sua operacionalização (treinamento de pessoal, divulgação e disseminação de conhecimentos, realização de ajustes e aperfeiçoamentos operacionais), a ser ministrada pelo DENATRAN, é descentralizada em todos os estados;

e) o DENATRAN, não dispondo em seu quadro de pessoal suficiente para dar atendimento a todas as demandas relativas aos sistemas, precisa contar com equipe terceirizada para executar as tarefas junto aos órgãos de trânsito nos mais diversos pontos do país.

Análise

2.9.2 Conforme analisado em vários processos nesta Corte de Contas (TC [015.822/2005-9](#), TC [016.124/2005-0](#) e TC [016.828/2005-7](#)), **essa disposição do edital não tem amparo legal, pois não há fundamento para a realização de despesas de viagens pelo Ministério tendo como beneficiárias pessoas que não estão vinculadas à Administração**, nem mesmo como colaboradores eventuais, **mas que estão vinculadas à empresa prestadora de serviços.** (Grifo nosso)

2.9.3 Além disso, **as despesas de hospedagem e transporte dos empregados da empresa são um custo do contrato e, portanto, integram o seu valor final.** Daí decorre a majoração do valor do contrato e seu irregular reajuste conforme a quantidade de vezes que se determinar a realização de serviços em outras localidades, contrariando os arts. 54, § 1º e 55, inciso III, da Lei 8.666/93. (Grifo nosso)



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

2.9.4 Esse assunto foi objeto de análise que resultou no **Acórdão TCU nº 1805/2005 - P**, do qual cabe transcrever parte do voto do Ministro Relator:

'16. Por ocasião da análise preliminar deste processo, verifiquei que o item 16.24 do projeto básico prevê que, havendo a necessidade de deslocamento de pessoal para execução de serviços em unidades do ministério localizadas fora do Distrito Federal, a contratada será ressarcida das despesas de transporte e hospedagem dos profissionais. Ademais, observa-se que o item 18.8 estabelece a obrigação de a Administração ressarcir à contratada os referidos gastos com transporte e hospedagem com base nos valores constantes da tabela de diárias adotadas pelo Serviço Público Federal conforme a categoria do funcionário.

17. Como deixei consignado no despacho que suspendeu a Concorrência 05/2005, **tal disposição do instrumento convocatório não tem respaldo em lei.**

18. Além disso, **veja-se que a obrigação de efetuar o ressarcimento dos gastos de viagens se constitui em despesa a ser realizada com a prestação de serviços, que irá onerar o custo do contrato e beneficiar a empresa contratada**, apesar de não integrar nominalmente o valor final do ajuste. Em outras palavras, **o mecanismo de ressarcimento faz com que o valor efetivo da contratação seja indeterminado, pois esse valor irá variar conforme a quantidade de vezes que o dispositivo for posto em prática, contrariando os arts. 54, § 1º, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93.**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

19. Cabe ressaltar também que, como o ressarcimento seria feito com base nos valores da tabela de diárias da Administração e nos gastos com passagens, se a tabela de diárias do serviço público ou o valor das passagens forem reajustados, o valor final da contratação será conseqüentemente reajustado, porém em desacordo com as regras em vigor para reajuste de contratos administrativos.

20. Em acréscimo, verifica-se que não há fundamento legal para a realização de despesas de viagens pelo ministério tendo como beneficiárias pessoas que não estão vinculadas à Administração, uma vez que se trata de empregados contratados pela empresa prestadora de serviços. Nesse contexto, também não se encontra respaldo para efetuar a correlação da posição do funcionário da empresa com os cargos constantes da tabela de diárias do Serviço Público Federal. (Disponível em https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3632353834&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&base_s=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1 – Acesso em 07/03/2016)

Mencionamos ainda manual da CGU (Controladoria Geral da União) que tipifica quais casos e possibilidades de concessão de diárias no serviço público. Vejamos:

2. Quem faz jus a percepção de diárias?

Fará jus à percepção de diárias **o servidor civil da administração federal direta, autárquica e fundacional** que se deslocar, a serviço, da localidade onde tem exercício para outro ponto do território nacional, ou para o exterior. Fará jus também o **colaborador eventual** que seja convidado a prestar serviços ou participar de eventos de interesse de órgãos ou entidades da



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Administração Pública Federal. (Fonte: <http://www.proplan.ufpr.br/portal/normas/Anexos/Di%C3%A1rias%20e%20Passagens%20-%20Perguntas%20e%20Respostas%20-%20CGU.pdf>)

É fundamental que se enfatize que o colaborador eventual é a figura **sem vínculo com a administração pública**. Vejamos o glossário da Transparência do governo federal que define o termo:

Colaborador Eventual: Pessoa que presta serviço para a Administração Pública, em caráter eventual, sem vínculo com nenhum órgão da esfera pública. O colaborador eventual não possui matrícula SIAPE, sendo identificado pelo CPF ou, se estrangeiro, pelo passaporte.

(fonte: Manual do SCDP)
(<http://www3.transparencia.gov.br/glossario/index.jsf>)

Não é este o caso envolvendo o sr. Etevaldo Vieira de Oliveira que possui contrato com a administração pública e, portanto, vínculo com esta. Sendo assim, entendemos que tais pagamentos configuram despesas irregulares e os valores recebidos indevidamente devem ser devolvidos aos cofres públicos. A conduta dos responsáveis pelos pagamentos é considerada infração nos termos do Art. 42, I, e está sujeita a multa prevista no Art. 45, I.

2.5 - Do Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Foi constatado por essa Auditoria que a Câmara Municipal de Figueirão deixou de publicar, tempestivamente, conforme determina a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, relatório de Gestão Fiscal em meio eletrônico de acesso ao público, o que configura infração administrativa prevista na lei de crimes fiscais e falta de transparência nas contas públicas.

Em resposta à notificação, o gestor Milton Alves Pereira, afirma ter



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

havido problemas com a rede mundial de computadores, impossibilitando a disponibilização das informações em tempo real. Entretanto, tais contratemplos já teriam sido sanados, estando os relatórios do RGF disponíveis para acesso público. Essa Auditoria fez nova consulta ao site da transparência da Câmara Municipal de Figueirão e verificou que, de fato, os relatórios do RGF estão disponíveis para consulta, conforme determina a LRF. Verificamos ainda a conformidade das informações com o Sistema LRF Transparência do TCE/MS, referente ao exercício de 2016.

Assim, opinamos pela manutenção apenas de recomendação e ALERTA ao gestor quanto à obrigatoriedade de publicar na imprensa oficial e divulgar em meio eletrônico de amplo acesso público (INTERNET) o RGF dos exercícios seguintes, sob pena de lhe ser cominada a sanção prevista no § 1º do art. 5º (multa de 30% dos vencimentos anuais do agente) da Lei de Crimes Fiscais, em caso de não atendimento desta recomendação. Importante alertar o gestor que deixar de divulgar na internet o RGF caracteriza ainda a falta de transparência nas contas públicas, infração tipificada no art. 42, inciso V da LO/TCE/MS e que, de acordo com o art. 59, inciso III conduz à necessária irregularidade das contas.

Contudo, outros itens da Transparência ainda não foram atendidos pela Câmara Municipal de Figueirão. Neste sentido, apresentamos o quadro a seguir:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Dados: Câmara Municipal de Figueirão
Unidade Orçamentária: Câmara Municipal de Figueirão
Link Transparência: <http://www.cmvfigueirao.ms.gov.br/>

Ponto de Controle	Dispositivo Legal	Em tempo Real	Atende	Justificativa	Observação
Publicação PPA, LDO e LOA	LRF - art. 48, caput		NÃO	Verificar a consistência dos Balanços	
Publicação do RGF, RREO	LRF - art. 48, caput		SIM	Verificar a consistência dos Balanços	
Publicação da Prestação de Contas	LRF - art. 48, caput		SIM	Verificar a consistência dos Balanços	
Parecer Prévio	LRF - art. 48, caput		-	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Audiências Públicas: PPA, LDO & LOA	LRF - art. 48, § único - inciso I		NÃO	Contas de Governo & Orçamento Programa	
Publicação dos Balanços	Resolução CFC n.º 1.133/2008 - idem 11, letra d		SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Execução Pormenorizada da Receita	LRF - art. 48, § único - inciso II	SIM	SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Execução Pormenorizada da Despesa	LRF - art. 48, § único - inciso II	SIM	SIM	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	
Procedimentos Licitatórios	LAI - art. 8º, inciso IV	SIM	NÃO	Dar transparência à gestão e permitir o controle social	Existe a opção para consulta dos processos licitatórios realizados pela Câmara, contudo nenhum arquivo está disponível.

Fonte: http://web.qualitysistemas.com.br/portal/transparencia_publica/camara_municipal_de_figueirao - Acesso em 07/06/2017



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Sendo assim, opinamos, com fulcro nos artigos 71¹, inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77², inciso IX da Constituição Estadual, pela fixação de um prazo razoável para que os gestores deem ampla divulgação aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa. Para tanto, deverá ser aberto um processo de acompanhamento, previsto no art. 31 da LO-TCEMS. Eventual descumprimento do prazo fixado para cumprimento da lei caberá ao TCE/MS aplicar multa prevista no art. 42, inciso V da LO-TCEMS.

2.6 - Da inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Municipal 260/2012

Essa auditoria constatou ainda a **inconstitucionalidade** do art. 5º da Lei Municipal 260, de 28 de março de 2012, que definiu os subsídios dos vereadores do município de Figueirão. O dispositivo autorizou o pagamento por convocação extraordinária, vejamos:

¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

² Art. 77. O controle externo a cargo da Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

LEI Nº 260, DE 28 DE MARÇO DE 2012.

**"FIXA OS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES DO
MUNICÍPIO DE FIGUEIRÃO-MS, PARA A
LEGISLATURA DE 2013/2016".**

GETÚLIO FURTADO BARBOSA, Prefeito Municipal de Figueirão, no uso da atribuição conferida pelo inciso II, do art. 93, da Lei Orgânica do Município, faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - O subsídio mensal do Vereador, para a legislatura de 2013/2016 é fixado em R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), conforme dispõe o art. 29, Inciso VR, alínea "b", da Constituição da República.

Art. 2º - O subsídio do Vereador Presidente da Mesa Diretora é fixado em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais);

Art. 3º - O subsídio do Vereador 1º Secretário da Mesa Diretora é fixado em R\$ 3.700,00 (três mil e setecentos reais);

Art. 4º - O valor do desconto do subsídio em razão de ausência à Sessão Ordinária é fixado em R\$ 875,00 (oitocentos e setenta e cinco reais) para o vereador; em R\$ 925,00 (novecentos e vinte e cinco reais) para o 1º Secretário da Mesa Diretora e em R\$ 1.000,00 (um mil reais) para o Presidente da Câmara.

Art. 5º - O valor do subsídio por Sessão Extraordinária, desde que admitido pelo regimento interno da Câmara Municipal é fixado em R\$ R\$ 875,00 (oitocentos e setenta e cinco reais) para o vereador; em R\$ 925,00 (novecentos e vinte e cinco reais) para o 1º Secretário da Mesa Diretora e em R\$ 1.000,00 (um mil reais) para o Presidente da Câmara.

Fonte: Lei 260/2012 fls. 35

É salutar lembrar que a Emenda Constitucional nº 50, de 2006, vedou o pagamento de parcela indenizatória, em razão de convocação extraordinária, alterando assim o § 7º do art. 57 da CF/88:

§ 7º Na sessão **legislativa extraordinária**, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, **vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 50, de 2006). Grifo nosso.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas já pacificou o entendimento de que a vedação estabelecida pelo art. 57, § 7º, também se aplica aos vereadores e deputados estaduais, tendo em vista o princípio da simetria constitucional. O TCE/SC em prejulgado nº 1868 esclarece:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

Prejulgado:1868

1. Em razão do **princípio da simetria, entendido como aquele que identifica as normas da Constituição Federal que podem ou devem ser reproduzidas perante as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais**, homogeneizando o modelo Federativo Brasileiro, os efeitos do art. 57, § 7º, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional n. 50, de 14/02/2006, **também devem ser observados pelos Municípios.**

2. A partir do dia 15/02/2006, data da publicação da Emenda Constitucional n. 50/2006, as sessões legislativas ordinárias ocorrem do dia 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, **estando proibido o pagamento de verba indenizatória aos vereadores municipais em razão de convocação para sessão extraordinária.**

Processo: CON-06/00464814

Parecer: COG- 520/06

Decisão: 1161/2007

Origem: Câmara Municipal de Balneário Gaivota

Relator: Conselheiro Moacir Bertoli

Data da Sessão: 07/05/2007

Data do Diário Oficial: 18/05/2007

(<http://www.tce.sc.gov.br/decisoes>)

(Grifo nosso)

Também adota este posicionamento o TCE/MG:

Verifica-se o seguinte entendimento, em sede de consulta:

[Consulta n. 772.606, de relatoria do Cons. Licurgo Mourão, em sessão do dia 30 de novembro de 2011:]

[...] tratando-se de matéria já sedimentada nesta Corte, e considerando o disposto no § 7º do art. 57 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional nº 50/2006, **entendo não ser possível o pagamento de remuneração aos vereadores em decorrência de sua participação em sessões extraordinárias ocorridas durante a sessão legislativa ou no recesso parlamentar.**

No mesmo sentido, de não ser possível o pagamento de remuneração a vereadores em **virtude de participação em sessão extraordinária** (seja fora, seja dentro do recesso parlamentar), estão as respostas às Consultas seguintes: 838.631 (19/09/2011), 837.500 (24/08/2011) e 748.003 (10/09/2008).

Fonte: CARTILHA DE ORIENTAÇÕES GERAIS PARA FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES - Legislatura 2013/2016 (em 14 preceitos) – Editada pelo TCE/MG, pág. 28-29

O TCE/PE segue a mesma linha:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

PROCESSO T.C. Nº 0860016-8 PRESTAÇÃO DE CONTAS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE FERREIROS (EXERCÍCIO DE 2007) INTERESSADO: Sr. ROMILDO DELMIRO ALVES RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, ADRIANO CISNEIROS ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA DECISÃO T.C. Nº 1237/09 CONSIDERANDO o montante de R\$ 40.000,00 pagos aos Vereadores a título de sessão extraordinária; CONSIDERANDO **que em razão do princípio da simetria, a regra constante do artigo 57, § 7º, da Constituição Federal (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 50/2006), que proíbe o pagamento de parcela indenizatória decorrente de convocação extraordinária, se aplica também ao Legislativo Municipal;** (...) Julgar IRREGULARES as contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Ferreiros, relativas ao exercício financeiro de 2007, determinando ao Ordenador de Despesas, Sr. Romildo Delmiro Alves, que restitua o valor de R\$ 40.000,00, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal e recolhido aos cofres públicos municipais no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que Certidão do Débito seja encaminhada ao Chefe do Executivo Municipal, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade.
<http://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!pesquisaPaginada.action?tiposSelecionados=24&termo=convoca%C3%A7%C3%A3o+AND+extraordin%C3%A1ria&termo1=&paginaSelecionadaTelaVisualizacao=0>

No mesmo sentido a jurisprudência do STF:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. **PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA. AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** I – O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos Estados-membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. II – A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares. III – Ação direta julgada procedente. (ADI 4587, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tri-



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

bunal Pleno, julgado em 22/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117
DIVULG 17-06-2014 PUBLIC 18-06-2014)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA **CONSTITUCIONAL PARAENSE N. 47/2010. PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA POR CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPRESSA (§ 7º DO ART. 57 E § 2º DO ART. 27, DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA). MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.** (ADI 4509 MC, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 24-05-2011 PUBLIC 25-05-2011)

Sendo assim, comprovada a incompatibilidade do art. 5º da Lei 260/2012 com o art. 57, § 7º da CF/88 e sua aplicabilidade ao legislativo municipal e diante da informação de que não houve pagamento à edilidade do município, **recomendamos que tal dispositivo seja retirado de novas legislações que disponham sobre o subsídio dos vereadores, a fim de que não haja brecha legal para pagamentos que afrontam os ditames constitucionais.**

3) Das irregularidades

Após a verificação da Resposta à Notificação, fls. 178/189, em confronto com o Parecer PAR – 3737/2016, essa Auditoria identificou as seguintes irregularidades:

- 1) Os recursos da Câmara Municipal de Figueirão estão depositados em instituição **não oficial**, o que contraria o art. 164³, § 3º, da Constituição Federal de 1988;
- 2) Descumprimento da Nota Técnica 484/2004, da Secretaria do Tesouro Nacional, por manter em conta bancária da Câmara Municipal de Figueirão as disponibilidades financeiras para o exercício seguinte e do

³ Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
(...)

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

exercício anterior. Infração nos termos do art. 42, caput (Violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle) da LO-TCE/MS, sujeitando o jurisdicionado a multa do art. 45, I, da Lei Orgânica.

3) Pagamento de Diárias em nome do presidente do legislativo de Figueirão e do 1º secretário que correspondem respectivamente a 52,99% e 39,68% dos seus subsídios anuais, prática que configura espécie de complementação de subsídio;

4) Pagamento de R\$ 1.608,30 a título de diária ao Sr. Etevaldo Vieira de Oliveira, contratado pela administração (CONTRATAÇÃO PÚBLICA Nº 003/2013) para realizar serviços de consultoria. (TC/5329/2013, fls. 78/83).

5) Inconstitucionalidade do art. 5º da Lei 260, de 28 de março de 2012, que definiu os subsídios dos vereadores do município de Figueirão. O dispositivo autorizou o pagamento por convocação extraordinária.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Auditoria opina:

PRELIMINARMENTE:

a.1) Pela arguição de prejudicial de mérito – incidente de inconstitucionalidade, haja vista a necessidade de manifestação deste TCE/MS quanto à constitucionalidade da Lei Municipal n.º 230/2010 que autorizou os Poderes Legislativo e Executivo Municipais a depositarem suas disponibilidades de caixa no Banco Bradesco, contrariando o disposto no art. 164, §3º da CF/88 e as decisões do STF sobre a matéria;



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

a.2) Pelo reconhecimento da INCONSTITUCIONALIDADE da Lei Municipal n.º 230/2010;

NO MÉRITO:

b.1) pela irregularidade das contas, tendo em vista o prescrito no art. 42, caput e incisos I da LO-TCE/MS; e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);

b.2) pela aplicação de multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS, em face do ato infracional previsto no art. 42, caput; por manter as disponibilidades financeiras em instituição financeira não oficial, violando comando constitucional (§3º do art. 164 da CF/88) e legal (art. 43, caput da LRF);

b.3) ALTERNATIVAMENTE, acatando a INCONSTITUCIONALIDADE ARGUIDA como PREJUDICIAL DE MÉRITO, e sendo contra a multa objeto da opinião expressa no item b.2 desta conclusão (item anterior), opinamos pela **ORIENTAÇÃO E RECOMENDAÇÃO**, ao gestor e a seus sucessores, pela **INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL** excepcionar a regra prevista no art. 164,§3 da CF/88, encaminhando cópia do Acórdão a todos os jurisdicionados de sua lista (procedimento amplamente adotado pelo TCU) com o objetivo de dar ciência aos jurisdicionados sobre esta IRREGULARIDADE, que tem sido RECORRENTE;

b.4) pela orientação ao jurisdicionado para que atenda o determinado na Constituição Federal, art. 164, § 3º e na LCF nº 101/2000, LRF, art. 43, e mantenha as disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais;

b.5) pela aplicação da multa prevista no art. 45, I da LO-TCE/MS em face do ato infracional previsto no art. 42, caput, LO-TCE/MS, por não atender a determinação da Nota Técnica 484/2014 – GEANC/CCONT, da Secre-



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

taria do Tesouro Nacional, mantendo em caixa disponibilidades financeiras não utilizadas e não comprometidas com as obrigações correspondentes, existentes no passivo do Poder Legislativo;

b.6) Pela glosa e consequente devolução do valor de **R\$ 1.608,30** a título de diária ao Sr. Etevaldo Vieira de Oliveira, contratado pela administração (CONTRATAÇÃO PÚBLICA Nº 003/2013) para realizar serviços de consultoria;

b.7) Pela recomendação aos gestores para que não incluam nos contratos cláusula prevendo o pagamento de diárias decorrente de deslocamento de prestadores de serviço;

b.8) Pela aplicação de multa prevista no art. 45, II, decorrente do ato infracional descrito no art. 42, I da LO-TCE/MS (ato que acarrete, efetiva ou potencialmente, dano ao erário), tendo em vista pagamento de diária a terceiro contratado da administração pública;

b.9) Pela RECOMENDAÇÃO ao Gestor para que faça publicar, em meios eletrônicos de acesso público (internet) - tempestivamente, o Relatório de Gestão Fiscal – RGF (art. 55, §2º da LRF), ALERTANDO quanto o risco de não o fazendo ser sancionado com a multa de 30% de seus vencimentos anuais prevista no art. 5º, inciso I, §§;

b.10) Pela RECOMENDAÇÃO à Câmara Municipal de Figueirão para que não façam constar de legislação futura, que trate do subsídio de vereadores, de dispositivo que preveja o pagamento por convocação a sessão extraordinária;

Campo Grande, 07 de junho de 2017.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

Jpmr



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

PROCESSO TC/MS : TC/1239/2014
PROTOCOLO : 1483101
ÓRGÃO : CÂMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRÃO
RESPONSÁVEL : MILTON ALVES PEREIRA
CARGO DO : PRESIDENTE DA CÂMARA
RESPONSÁVEL
ASSUNTO DO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO DE 2013
PROCESSO
RELATOR : JERSON DOMINGOS

À Procuradoria de Contas,

Encaminhamos os presentes autos, com o nosso parecer, conforme disposto Art. 110, §4º, inciso II, do RITC/MS, aprovado pela Resolução Normativa nº 76/2013.

Campo Grande, 07 de junho de 2017.

PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA