



PROCESSO Nº : 14.737-0/2014
INTERESSADO : PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
PARECER Nº : 56/2014

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Natanael Casavechia, Prefeito Municipal de São José do Rio Claro, solicitando parecer desta Corte de Contas sobre a possibilidade de pagamento de verba indenizatória aos médicos da rede municipal para realização de visitas médicas domiciliares, bem como se esse pagamento pode ser feito mediante tesouraria, nos seguintes termos:

Na hipótese de haver pagamento de verba indenizatória aos médicos da rede municipal de saúde a título de custeio das despesas decorrentes do exercício do cargo, em especial os deslocamentos necessários à efetivação de visitas domiciliares exigidas pela Política Nacional de Atenção Básica formulada pelo Ministério da Saúde, seria legítimo?

Caso positivo, tal pagamento poderia ser efetivado diretamente através da tesouraria ou o valor seria inserido no pagamento mensal do servidor através do departamento de pessoal?

O consulente juntou outros documentos aos autos, comprovando a sua posse no cargo eletivo, e fotocópia de documentos pessoais.

É o breve relatório.

1. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal,

preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE).

2. MÉRITO

2.1 Da existência de prejulgado sobre o pagamento de verba indenizatória a profissionais médicos

Inobstante a possibilidade de resposta à consulta, em razão do preenchimento dos requisitos de admissibilidades exigidos no artigo 232 do RITCE, ressalta-se que esta Corte de Contas já dispõe de prejulgados que respondem o primeiro questionamento, que trata do pagamento de verba indenizatória a médicos, quais sejam:

Resolução de Consulta nº 01/2008 (DOE, 27/02/2008). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Profissionais médicos. Possibilidade de instituição, desde que observados os requisitos.

A remuneração dos profissionais médicos nos municípios tem como limite o subsídio do prefeito. Não se incluem, nesse cálculo, as verbas de natureza indenizatória, possíveis de serem pagas a tais profissionais, desde que:

- a) haja previsão legal, que discriminará os critérios e condições para o pagamento;
- b) a natureza das atividades exercidas exija do profissional o custeio de despesas não cobertas por sua remuneração, justificando, assim, a compensação pela Administração Pública;
- c) não tenham sido contratados mediante procedimento licitatório.
(grifou-se)

Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos.

A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:

- 1) Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas;
- 2) É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em

- lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;
- 3) Pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração;
- 4) Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;
- 5) Não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como, aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunde em remuneração ou subsídio;
- 6) Deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei;
- 7) Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim;
- 8) Será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial;
- 9) Não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal;
- 10) Submete-se aos controles interno e externo;
- 11) A prestação de contas deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei;
- 12) Será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. (grifou-se)

Dessa forma, os prejulgados citados acima respondem integralmente o primeiro quesito, concluindo-se, portanto, pela possibilidade de pagamento de verba indenizatória a profissionais médicos, desde que cumpridos os requisitos relacionados nas aludidas decisões do TCE/MT.



2.2 Impossibilidade de efetuar pagamento de despesas públicas por meio da tesouraria pública em geral.

Inicialmente, é oportuno enfatizar que a discussão sobre a possibilidade de pagamentos de despesas públicas por meio de tesouraria, ou seja, em espécie, não se restringe à situação específica aventada na consulta, na medida em que se trata de matéria afeta às finanças públicas em geral.

Desse modo, como forma de responder a dúvida na situação específica levantada pela consulente, faz-se necessário observar a exigência contida no § 3º do art. 164 da Constituição de 1988, cuja disposição determina que as disponibilidades de caixa dos Municípios e Estados devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais.

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.

O constituinte, ao dispor dessa forma, tem claro objetivo de salvaguardar os recursos públicos. Essa vontade do legislador foi reforçada com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que traz um capítulo específico sobre gestão patrimonial, cujo conteúdo faz referência, em seu art. 43, à exigência constitucional citada.

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

Nesse norte, é conveniente salientar que esta Corte de Contas tem prejulgado que coaduna com o mandamento constitucional citado, no sentido de entender obrigatório que os entes federados façam a movimentação de suas disponibilidades de



caixa em instituições bancárias oficiais, podendo ser, excepcional e provisoriamente, utilizadas instituições não oficiais, nos termos da lei. Esse prejulgado traz a seguinte ementa:

Acórdão nº 900/2003 (DOE 16/06/2003). Receita. Recursos públicos. Movimentação. Instituição Financeira. Aplicação da Decisão Normativa nº 02/93 do TCE-MT.

Diante da inexistência de banco oficial, deve-se aplicar a Decisão Normativa nº 02/93 desta Corte de Contas, que autoriza a movimentação de recursos em bancos privados, através de Lei Municipal, até a instalação de banco oficial no município. O descumprimento desta norma, após a instalação de banco oficial, gera penalidades aos responsáveis pela movimentação dos recursos públicos, nos termos da Lei Orgânica do TCE-MT. (grifou-se)

Assim, em todos os casos, resta patente que a movimentação das disponibilidades de caixa dos entes federados deve ser realizada em instituições bancárias, sejam elas, públicas (oficial) ou privadas.

Nesse contexto, é importante mencionar que a Lei nº 4.320/64, em sua redação original publicada pelo Congresso Nacional, dispõe em seu artigo 65 que os recursos financeiros destinados ao pagamento de despesas podem transitar, opcionalmente, por tesourarias ou pagadoria ou, ainda, por estabelecimentos bancários credenciados, nos seguintes termos:

Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídos, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento¹.

Tratando-se do artigo 65 da lei 4.320/64, é imprescindível evidenciar que o texto legal disponibilizado pelo site da Presidência da República traz uma redação divergente daquela constante da publicada pelo Congresso Nacional, pois suprime a vírgula logo após a palavra “instituídos”, dando uma outra interpretação ao texto originalmente aprovado, nos seguinte termos:

¹ Diário do Congresso Nacional DNC, Seção I, de 26/11/63, PAG 9198 COL 01, disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26NOV1963.pdf#page=22>, acesso em 19/08/2014.



Art. 65. O pagamento da despesa será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.²

Os professores Flávio de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, ao estudar o artigo 65 da Lei 4.320/64, em sua redação original, citam os princípios da prudência e da segregação de função como justificativas para que o fluxo financeiro da Administração não ocorra por meio de tesouraria ou pagadoria:

A despeito da possibilidade enunciada no início do art. 65, em tela, não é mais desejável que os pagamentos sejam feitos diretamente por Tesouraria. Em face dos princípios da prudência e da segregação de funções, da sempre bem-vinda economia processual e da necessidade de facilitar o controle institucional, em face dessas razões, os pagamentos devem consignar-se mediante depósito bancários, a identificar expressamente, os beneficiários³.

Tal entendimento é reforçado a partir da interpretação da norma contida no art. 65 da Lei 4.320/64 à luz da regra plasmada no art. 164, § 3º, da CF/88, que foi reiterada pelo art. 43 da LRF, segundo a qual as disponibilidades de caixa dos entes públicos devem ser depositadas em instituições financeiras oficiais. Ora, se assim prescreve a Lei Maior, não se vislumbra mais a possibilidade de depósitos de recursos públicos em tesouraria, e, conseqüentemente, o pagamento de despesas públicas por esse meio, ou seja, em espécie.

Nessa linha de entendimento convém registrar que, três anos depois da publicação da Lei 4.320/64, a União publicou o DL nº 200/67, cujas regras tem a finalidade de organizar a Administração Pública federal e, ao tratar do assunto, o faz de forma mais restritiva, esclarecendo que a regra é o pagamento de despesa através de ordem bancária, além de outros procedimentos, a fim de identificar a destinação do recurso público envolvido:

² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm, acesso em 19/08/2014.

³ JR, Flávio C. De Toledo e ROSSI, Sérgio Ciquera. A Lei 4.320 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo. NDJ Ltda. 2005. p. 175.



Art. 74. Na realização da receita e da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento.

(...)

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras podirão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos. (grifou-se)

Com intuito de esclarecer o tema, o Profº José de Ribamar Caldas Furtado, em sua obra Direito Financeiro, ao tratar das fases de execução da despesa pública, faz referência a esse artigo do DL nº 200/67 e destaca a necessidade das despesas serem realizadas através de ordem bancária:

“É o ato pelo qual o Estado recebe a quitação de sua obrigação mediante a entrega do numerário correspondente. O pagamento de despesa far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador de despesa e pelo encarregado do setor financeiro”⁴.
(grifou-se)

Essas disposições normativas demonstram a evolução da Administração Pública motivada pela necessidade de **controlar com eficiência os recursos públicos**, acompanhar o fluxo financeiro, o que não se limita à observância da entrada desses recursos, pois é imprescindível o controle da saída dos mesmos, averiguar onde e como estão sendo aplicados, identificando com exatidão os credores e o montante aplicado.

Em se tratando de controle eficiente, o constituinte, através da EC 19/98, introduziu o princípio da eficiência no texto constitucional, em seu art. 37, tornando-o basilar e de cumprimento obrigatório a toda Administração Pública. Por conseguinte, buscar mecanismos de controle e transparência na execução orçamentária e financeira

4 FURTADO, JR Caldas. Direito Financeiro. 4ª Ed. Belo Horizonte. Fórum. 2013. p. 221.



deve ser um procedimento primordial e obrigatório para todo gestor público.

Nesse diapasão, a LRF foi modificada pela LC nº 131/09, cujo intuito foi de introduzir dispositivos que regulamentassem **a necessidade perene de controlar e tornar transparente a execução orçamentária e financeira** da União, dos Estados e dos Municípios. Dessarte, foi introduzido na LC 101/00 o art. 48-A, I, que exige a publicação da despesa de forma detalhada:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (grifou-se)

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a fim de estabelecer procedimentos adequados para o desenvolvimento de um efetivo controle interno, externo e social, publicou a Instrução Normativa nº 89/2013, cujos arts. 9º e 17º, que estão inseridos no capítulo que trata especificamente sobre procedimentos de controle das operações financeiras, expõem a obrigatoriedade da utilização da via bancária para movimentação de recursos públicos, inclusive a servidores públicos, enfatizando a necessidade de identificação do destino desses recursos.

Art. 9º A realização da receita e da despesa pública das Entidades submetidas a esta Instrução Normativa será efetivada exclusivamente por via bancária.

§ 1º A movimentação dos recursos será efetivada preferencialmente pelos meios eletrônicos ofertados pelo sistema bancário, na forma de avisos de crédito, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou por outros serviços da mesma natureza disponibilizados pelas Instituições Financeiras, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

(...)

Art. 17. O setor de pessoal da Entidade deverá manter arquivos, em



meio magnético e impresso, das listagens com os valores transferidos para crédito na conta corrente bancária de seus servidores e empregados, em consistência com os registros contábeis dos empenhos da despesa das folhas de pagamento respectivas.

Parágrafo Único. As relações referidas no caput deverão conter o número do CPF do servidor ou empregado, os códigos da agência e do banco, o número da conta corrente bancária destinatária e o valor da remuneração creditada. (grifou-se)

Ao encontro do entendimento de que a movimentação de recursos públicos para fins de pagamento de fornecedores e prestadores de serviços deve ocorrer por meio de conta corrente bancária, a União publicou o Decreto nº 7.507/11 que, ao tratar das transferências de recursos federais a Estados e Municípios, dispôs acerca do tema no §1º do art. 2º da seguinte forma:

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. (grifou-se)

Pensando na necessidade dos municípios mato - grossenses evoluírem no processo de controle do fluxo de recursos públicos, este Tribunal, ao tratar de mecanismos para controlar a arrecadação de tributos, publicou a Resolução Normativa nº 31/2012, cujo art. 1º exige que o processo de arrecadação e consequente recolhimento deve ocorrer obrigatoriamente por meio de conta corrente bancária, sendo proibido o recolhimento diretamente pela prefeitura:

Art. 1º Determinar ao Poder Executivo dos Municípios de Mato Grosso a adoção das providências necessárias para que toda a arrecadação e recolhimento dos tributos municipais seja efetuada em rede bancária credenciada, em favor do município, e por meio de guia específica e numerada, sendo vedado, portanto, o recolhimento de tributos municipais, em espécie, diretamente na prefeitura com emissão de recibos ou guias genéricas.

Parágrafo único. Considera-se quitado o tributo para todos os efeitos somente após a arrecadação na rede bancária credenciada com o



devido repasse para conta bancária específica da prefeitura e a correspondente baixa no sistema e/ou controles do município.
(grifou-se)

Na linha de adotar a movimentação de recursos públicos exclusivamente por meio de instituição bancária, buscaram-se dados sobre a cobertura de instituições financeiras no Estado de Mato Grosso, já que se torna fundamental o fornecimento de serviços bancários aos fiscalizados. Então, constata-se, por meio de informações disponíveis no Bacen⁵ que, dos 141 municípios mato – grossenses, 93 têm agências bancárias e 132 têm, pelo menos, postos bancários, ou seja, somente 9 municípios deste Estado não tem alguma instituição financeira, mas todos, sem exceção, têm caixas eletrônicos e/ou estão próximos de municípios que dispõem de serviços bancários, sem considerar que as movimentações financeiras podem ser feitas através da internet, que está disponível a todos.

Assim, defende-se que os órgãos/entidades pertencentes à Administração Pública mato-grossense devem realizar seus pagamentos apenas pelos meio eletrônicos de pagamentos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB)⁶.

Conclui-se, ainda, que pelo atual grau de desenvolvimento da Tecnologia da Informação, que é acessível a todas as entidades públicas ou privadas, é inaceitável que algum órgão/entidade da Administração Pública ainda possa realizar pagamentos em espécie (tesouraria). Excetuando, claro, aquelas despesas de pronto pagamento acobertadas pelo regime de Adiantamento ou Suprimento de Fundos.

⁵ Todas as informações citadas estão disponíveis no site do Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/?RED-RELAGPAB>

⁶ O Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) compreende as entidades, os sistemas e os procedimentos relacionados com o processamento e a liquidação de operações de transferência de fundos, de operações com moeda estrangeira ou com ativos financeiros e valores mobiliários. São integrantes do SPB, os serviços de compensação de cheques, de compensação e liquidação de ordens eletrônicas de débito e de crédito, de transferência de fundos e de outros ativos financeiros, de compensação e de liquidação de operações com títulos e valores mobiliários, de compensação e de liquidação de operações realizadas em bolsas de mercadorias e de futuros, e outros, chamados coletivamente de entidades operadoras de Infraestruturas do Mercado Financeiro (IMF). A partir de outubro de 2013, com a edição da Lei 12.865, os arranjos e as instituições de pagamento passaram, também, a integrar o SPB. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SPBVISGER>, acessado em 19/08/2014.



Ademais, observa-se que as operações financeiras realizadas por meio eletrônico devem ter seus recibos impressos e juntados aos respectivos processos de despesas, facilitando a comprovação dos pagamentos e dos respectivos controles.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando-se a existência de prejulgados a respeito da possibilidade de pagamento de verbas indenizatórias, inclusive para médicos, resolve-se o primeiro questionamento desta consulta.

Quanto aos procedimentos a serem adotados pelos fiscalizados com intuito de realizar o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira, inclusive no que tange a pagamentos a servidores públicos, deve-se observar, além do princípio da transparência, o da eficiência já que são parâmetros obrigatórios a toda Administração Pública, conforme determinação constitucional.

Nessa linha, ao observar as disposições da Constituição Federal, assim como a legislação citada neste parecer, que ratifica a necessidade e a obrigatoriedade de controlar o fluxo de recursos públicos, conclui-se que os pagamentos de despesas públicas devem ser realizados por meio de conta corrente bancária do credor, sendo, necessariamente, autorizados pelo ordenador de despesa e pelo responsável pelo setor financeiro da entidade ou órgão.

Desse modo, os pagamentos a fornecedores, prestadores de serviços e servidores públicos, inclusive verbas indenizatória, devem ocorrer por meio eletrônico, através de crédito em conta bancária de titularidade do credor, possibilitando a identificação do beneficiário do pagamento e, contribuindo com a evolução da transparência na Administração Pública.



Considerando-se os argumentos anteriormente apresentados e que não existem prejulgados neste Tribunal que respondam integralmente o quesito versado nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação das seguintes ementas, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução nº 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2014. Despesa. Verba de natureza indenizatória. Servidores médicos. Possibilidade. Requisitos.

É legítima a instituição de verba indenizatória para ressarcimento de despesas suportadas por servidores médicos no atendimento a visitas domiciliares, desde que sejam observados os requisitos estabelecidos na Resolução de Consulta nº 01/2008 e no Acórdão nº 2.206/2007, todos do TCE/MT.

Resolução de Consulta nº __/2014. Despesa. Pagamentos. Movimentação de recursos. Utilização de meio eletrônicos. Obrigatoriedade.

a) A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada exclusivamente por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência.

b) Os comprovantes das operações financeiras realizadas por meio do Sistema de Pagamentos Brasileiro devem ser acostados aos respectivos processos administrativos.

Cuiabá-MT, 19 de agosto de 2014.

Richard Maciel de Sá

Consultor de Orientação ao Fiscalizado

Edicarlos Lima Silva

Consultor junto à Consultoria
Técnica

Bruno Anselmo Bandeira

Secretário Chefe da Consultoria
Técnica